

**PROVINCIA DE SAN LUIS -
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE
ASESORÍA LETRADA EN EL MINISTERIO DE
CAPITAL Y FISCALÍA DE ESTADO**

- ESTRATEGIA OPERATIVA XII-2 -

INFORME FINAL

- FEBRERO DE 2004 -

EXPERTO: DR. JORGE EDUARDO VARELA

**FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE ASESORÍA LETRADA EN EL
MINISTERIO DE CAPITAL Y FISCALÍA DE ESTADO**

ÍNDICE

<i>Introducción</i> _____	3
<i>A - Proyecto de Ley de Asesoría Letrada Permanente.</i> _____	4
1. Marco Normativo Actual: _____	4
2. El proyecto: _____	4
3. Análisis: _____	4
4. Conclusión: _____	6
<i>ANEXO 1: PROYECTO DE LEY</i> _____	8

Introducción

El presente informe final deviene como conclusión de las investigaciones efectuadas y plasmadas en los anteriores informes parciales.

Por ello, se ha propuesto como resultado final comenzar por lo más importante que deber tener un sistema de asesoramiento óptimo para el área pública: una ley que regule su funcionamiento.

Esta reglamentación legislativa ha de ser la síntesis de todos los principios examinados en los informes anteriores, siempre y cuando puedan ser aplicados al caso concreto.

De esta manera, luego de estudiar los distintos modelos de asesoramiento en el sector público y privado, los sistemas internos, externos y mixtos, sus puntos a favor y sus puntos en contra, nos facilita este acertado deslinde elaborado en forma de proyecto de ley.

A - Proyecto de Ley de Asesoría Letrada Permanente.

1. Marco Normativo Actual:

Según la legislación vigente Fiscalía de Estado "fiscaliza" los actos administrativos relacionados con los supuestos taxativamente enunciados en su ley de creación, pero no de es su competencia el asesorar en forma preventiva a los agentes de la administración actuantes.

Asimismo se concluyó en que: **no existe una norma jurídica que invista a un órgano y/o funcionario específico del Estado Provincial de la competencia legal para efectuar la tarea de asesoramiento jurídico dentro de la administración.**

En consecuencia, lo primero que se observa es una vacío normativo, una falta de atribución legal de las funciones de asesoramiento. Y esto se manifiesta a nivel de toda la Administración Provincial.

En consecuencia, el primer paso deberá ser crear un órgano de asesoramiento específico y/o atribuir de la competencia necesaria a uno ya existente. Se ha preferido lo primero a los fines de no entorpecer las ya abultadas tareas de otros órganos. Por ende se proyecta la creación de un nuevo departamento dependiente directamente de la Gobernación (ver arts. 2 y 4 del proyecto adjunto) y dotado de una competencia propia bien determinada (art. 5 del proyecto).

2. El proyecto:

Se adjunta como **Anexo 1** del presente el proyecto de ley completo.

3. Análisis:

Para la elaboración del proyecto se han tenido en cuenta especialmente los principios y experiencias que fueron recabados en los anteriores informes y de allí se extrajeron las principales características que le dan un tinte

especial al sistema de asesoramiento propuesto. Por ello se han tenido en cuenta especialmente tópicos como:

a) Sistema de Asesoramiento:

Se optó por un **sistema de asesoramiento mixto** con una mayor relevancia hacia lo interno aunque con la posibilidad de acudir excepcionalmente a lo externo.

La idea es crear un órgano asesor que sea parte del organigrama funcional del poder ejecutivo, que pertenezca a la misma estructura que asesora, que sus agentes responsables posean exclusividad para con el Gobierno y que se desempeñen en lo posible dentro de la misma estructura edilicia que los principales Ministerios.

Sin perjuicio de ello, se deja abierta la posibilidad de contratar estudios particulares y especialistas para ciertos casos puntuales o excepcionales –a criterio de la administración- otorgando así el tinte mixto necesario (conf. art. 10 del proyecto adjunto).

Asimismo, se aseguró su llegada a los distintos Ministerios o reparticiones, instalando en ellos subdelegaciones especiales de la Asesoría Letrada Permanente (art. 3º inc. 2º del proyecto adjunto).

b) Un sistema ágil:

Sin duda que el sistema predominantemente interno elegido en el proyecto va de la mano con una mayor celeridad en el asesoramiento.

Sin embargo, dependerá de la reglamentación y de los procedimientos internos del órgano a crear el que se respete o no esa celeridad. Se recuerda que al requerir celeridad no se apunta tanto al tiempo que le tome al asesor cumplir estrictamente con su tarea, sino más bien a los pasos que deba cumplir un expediente para llegar hasta dicho asesor y para volver a su fuente. Lo óptimo es que la burocracia sea lo más directa posible evitando pasos intermedios, tanto como a la ida de un expediente, como a la vuelta. Esto se simplifica teniendo al órgano asesor dentro de la estructura de la administración central.

Además se ha hecho expresa referencia al procedimiento verbal para temas de "simple asesoramiento", otorgándole validez siempre que no

exista una norma especial que imponga el asesoramiento por escrito para un caso concreto (art. 21º del proyecto).

c) Calidad de los asesores:

Para que el sistema posea el basamento jurídico adecuado para evacuar las consultas requeridas, se deberá cuidar la calidad de los asesores; por ello, a los fines de cumplir con esta exigencia, es primordial el sistema que se utilice para la selección de los aspirantes a cubrir tales cargos y una periódica revalidación de los mismos.

Por ello se ha propuesto un sistema de elección por concurso de antecedentes, de conocimientos teóricos y prácticos. Además se requiere cierta antigüedad en el "ejercicio" de la profesión, y no simplemente desde que se posee título habilitante (art. 6º y 14 in fine del proyecto adjunto).

d) Responsabilidad:

Finalmente, un buen sistema de asesoramiento brinda una mayor seguridad si el mismo garantiza la responsabilidad de los profesionales actuantes y –especialmente- de sus superiores.

En virtud de ello, se establece que el Asesor Letrado queda facultado para delegar en funcionarios de su dependencia ciertas funciones o competencias, pero en tales casos, para que los mismos adquieran validez "*deberá hacer constar expresamente en el expediente que los hace suyos o rubricarlos con su firma*" (art. 9º del proyecto adjunto).

Es decir que la responsabilidad del Asesor Letrado está siempre asegurada.

4. Conclusión:

De esta manera se ha intentado lograr un proyecto legislativo que sintetice e incluya toda la teoría recabada en los estudios efectuados a lo largo del semestre. Se han destacado aquellos puntos esenciales que debe tener el sistema de asesoramiento óptimo y se han dejado abiertas las puertas para que la reglamentación establezca los pormenores del procedimiento, siempre dentro de los

principios que la normativa legislativa establece: basamento jurídico, objetividad, celeridad y responsabilidad (art. 1º del proyecto adjunto).

ANEXO 1: PROYECTO DE LEY

Art. 1°- Téngase por Ley de la Asesoría Letrada Permanente del Gobierno de la Provincia de San Luis el texto contenido en la presente.

TITULO 1

COMPETENCIA DE LA ASESORIA LETRADA PERMANENTE DE GOBIERNO. PRINCIPIOS

Art. 2°- La Asesoría Letrada Permanente tendrá a su cargo el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo y de todos los Organismos que integran la Administración Pública, centralizada y descentralizada. La Asesoría Letrada Permanente siempre actuará con un basamento jurídico correcto, con objetividad, con celeridad y responsabilidad.

ESTRUCTURA ORGANICA - FUNCIONAL

Art.3°- Son órganos competentes de la Asesoría Letrada Permanente, instituida por el Art. 2° los siguientes:

- 1) La Asesoría Letrada Permanente del Gobierno de la Provincia.
- 2) Las delegaciones de la Asesoría Letrada Permanente en cada Ministerio que se determinen.

NATURALEZA- DEPENDENCIA - FUNCIONES

Art. 4°- La Asesoría Letrada Permanente depende directamente de la Gobernación de la Provincia, constituyendo en lo presupuestario una unidad de organización dependiente de la misma, y sus funciones específicas se cumplimentaran de conformidad con las disposiciones de la presente, de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, de otras leyes que sean aplicables, y de las instrucciones que en determinados casos imparta el Gobernador.

TITULO II

COMPETENCIA

Art. 5°- Corresponderá a la Asesoría Letrada Permanente

1- Asesorar y dictaminar:

- 1.1. Sobre la interpretación de las normas jurídicas y su correcta aplicación.
- 1.2. Sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes que propicia el Poder Ejecutivo.
- 1.3. Sobre la constitucionalidad y legalidad de los proyectos de reglamentos autónomos y de la ejecución de las leyes y opinar sobre los aspectos de técnica legislativa y redacción propuesta.

1.4. Sobre la creación o modificación de organismos de la administración pública centralizada o descentralizada.

1.5. En los recursos e impugnaciones que se deduzcan contra actos administrativos.

1.6. Las reclamaciones administrativas promovidas contra la administración y sus agentes.

1.7. En todo incumplimiento del procedimiento administrativo y demás normas procesales administrativas por denuncias o por información de funcionarios públicos, sobre irregularidades comprobadas en los expedientes, como así también en las denuncias, quejas o reclamaciones de los administrados contra decisiones irregulares o defectuosas realizadas por los agentes de la administración pública o promovidas contra está.

1.8. En todo conflicto de competencia que suscite entre organismos de la Administración.

1.9. En todos los sumarios administrativos cuando corresponda medida expulsiva.

1.10. Sobre la redacción de pliegos de bases y condiciones para licitaciones públicas de obras o servicios públicos y de contratos a suscribir con los adjudicatarios en los casos y oportunidades que indique la reglamentación.

1.11. Sobre la interpretación o rescisión de contratos administrativos.

1.12. En todo pedido de exención o franquicia de impuesto, tasas o contribuciones provinciales y en aquellos casos en que deba decidirse sobre tributaciones que no se hayan expresamente previstas en las leyes y reglamentaciones.

1.13. En los demás casos que las leyes establezcan y cuando le sea solicitado por el Poder Ejecutivo o los Ministros.

2- Realizar los estudios e investigaciones tendientes a:

2.1. La racionalización, ordenamiento y aceleración del trámite administrativo.

2.2. El mejoramiento de las leyes y reglamentaciones que rigen a la administración.

2.3. El ordenamiento de las normas locales vigentes, publicando los respectivos digestos.

2.4. El ordenamiento y publicación de las decisiones administrativas susceptibles de constituir jurisprudencia.

3. Participar en el estudio y preparación de los proyectos de leyes que el Ministerio del Capital resuelva presentar para su sanción y de los reglamentos e integrar las comisiones que constituyan con este fin.

4. Promover el control del ajuste de los tramites administrativos a la constitución y leyes que los regulen.
5. Ordenar, agrupar por temas y publicar los dictámenes producidos en el ejercicio de su función que revistan interés como fuente interpretativa de las normas jurídicas.
6. Convenir con los entes públicos no incluidos en esta ley la presentación de asesoramiento jurídico.

TITULO III

ASESOR LETRADO PERMANENTE

Art.6°- La Asesoría Letrada Permanente estará a cargo de un funcionario denominado Asesor Letrado Permanente, que será designado y removido por el Poder Ejecutivo, previo concurso público de antecedentes y de conocimientos teóricos y prácticos, debiendo reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser Argentino.
- b) Haber cumplido treinta (30) años de edad
- c) Poseer titulo de abogado.
- d) Tener cinco (5) años de ejercicio profesional o en la magistratura.

Art.7°- En caso de ausencia, licencia o impedimento del Asesor Letrado Permanente, las funciones del mismo serán desempeñadas transitoriamente delegado Asesor que designe el Poder Ejecutivo.

Art.8°- Son funciones del Asesor Letrado Permanente:

- a) Actuar como consejero y consultor jurídico del Poder Ejecutivo.
- b) Ejercer la representación del Poder Ejecutivo, excepto el caso de competencia de la Fiscalía de Estado.
- c) Dirigir y administrar la Asesoría Letrada Permanente implantando las técnicas adecuadas que aseguren un eficiente rendimiento en el logro de los objetivos específicos de aquellas.
- d) Participar en el estudio de instrumentos de carácter interprovincial que la provincia suscriba o a los cuales adhiera;
- e) Conceder licencias al personal de acuerdo al régimen vigente.
- f) Aplicar sanciones disciplinarias al personal del organismo de acuerdo al estatuto del empleado público.
- g) Dictar el reglamento interno y las resoluciones más convenientes para el mejor desenvolvimiento de la repartición.

Art.9°- El Asesor Letrado queda facultado para delegar en funcionarios de su dependencia las funciones o competencias enunciadas en los artículos 5° y 8°, pero en tales casos, para que los mismos adquieran validez deberá hacer constar expresamente en el expediente que los hace suyos o rubricarlos con su firma.

Art.10°- La competencia atribuida a la Asesoría Letrada Permanente no descarta la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda acudir al asesoramiento jurídico de consultores externos contratados para casos en que así se lo requiera.

TITULO IV

ORGANIZACIÓN DE LA ASESORIA LETRADA PERMANENTE

Art.11°- En cada área, Programa o Sub Programa, del Poder Ejecutivo, deberá funcionar una delegación de la Asesoría Letrada, con los abogados relatores que determine el Ministerio del Capital, pudiendo crearse otras delegaciones, asesorías letradas o destacar profesionales en las entidades centralizadas o descentralizadas, cuando se estime conveniente por razones de servicios o cuando por iguales razones sea solicitado por los titulares de los mismos.

Art.12°- Las oficinas jurídicas, asesorías letradas y toda otra dependencia cuya función sea la de emitir dictámenes, informes, opiniones jurídicas u otras funciones similares pasarán a integrar la Asesoría Letrada Permanente. Los profesionales que cumplan funciones de las enumeradas en el párrafo anterior se incorporaran al cuerpo profesional permanente de la Asesoría Letrada.

TITULO V

PERSONAL

Art.13°- El plantel básico de la Asesoría Letrada Permanente del Capital deberá incluir un cargo de Secretario Letrado y un cuerpo de abogados relatores; un delegado asesor y los abogados relatores que determine el Poder Ejecutivo para cada Ministerio.

Art.14°- Para ser designado secretario letrado o delegado asesor deberán reunirse los siguientes requisitos:

- a) Ser argentino
- b) Haber cumplido veintiocho (28) años de edad
- c) Poseer título de abogado
- d) Tener tres (3) años de ejercicio en la profesión o en la magistratura.

Los aspirantes serán elegidos por concurso público de antecedentes y examen teórico y práctico. Asimismo, deberán rendir cada tres años la reválida de su cargo.

Art.15°- El secretario letrado tendrá las siguientes funciones:

- a) Dirigir, supervisar y coordinar el desenvolvimiento profesional técnico y administrativo del organismo; conforme a las directivas que le imparta el asesor general de gobierno.-
- b) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones emitidas por el Asesor General de Gobierno:

Art.16°- Ninguna repartición del Poder Ejecutivo podrá asignar funciones de Asesor Letrado o Jurídico ni otra similar para la que se exige el título profesional de abogado, sin oír previamente a la Asesoría Letrada Permanente; ésta examinará si la función aludida encuadra dentro de aquellas que le corresponde. Siendo así y si además razones de servicio lo aconsejasen, se creará la pertinente dependencia jurídica o se destacará un abogado para satisfacer aquella necesidad del servicio.

Art.17°- El Asesor Letrado Permanente, fuera de su función oficial no podrá ejercer la abogacía, ni la procuración ante los tribunales de la provincia o de cualquier fuero o jurisdicción, con las excepciones previstas por las leyes vigentes para los magistrados judiciales, excepto cuando el estado provincial sea la contraparte. Los demás funcionarios de la Asesoría Letrada Permanente tienen el libre ejercicio de su profesión, con las siguientes restricciones:

- a) No pueden representar, patrocinar o asesorar a particulares, en asuntos judiciales en los que directa o indirectamente, sea parte la provincia o ésta tenga algún interés a su favor.
- b) No pueden representar, patrocinar o asesorar a particulares, en asuntos que sean del fuero administrativo provincial.-
- c) No pueden representar, patrocinar o asesorar a particulares o empresas que realicen habitualmente contratos u operaciones con la provincia.-
- d) No pueden representar, patrocinar o asesorar a empresas de servicios públicos.
- e) No pueden asociarse a otros profesionales que se encuentren comprendidos en los incisos anteriores.

Art.18°- Excepto el Asesor Letrado Permanente, el personal profesional de la Asesoría Letrada Permanente queda comprendido en las disposiciones de la ley que oportunamente se dicte al efecto.

TITULO VI

PROCEDIMIENTO

Art.19°- Los dictámenes del Asesor Letrado Permanente serán recabados por los Señores Ministros, Jefes de Programa y Sub Programas y Titulares de Organismos Descentralizados y Autárquicos.-

Art.20°- El pase de los expedientes administrativos a dictamen del Asesor Letrado Permanente del Ministerio del Capital, sólo será ordenado en el estado del tramite que se establece seguidamente:

a) Si se trata de las actuaciones a que se refiere el Art. 9°, lo será cuando el tramite de las mismas se encuentre en estado que dicha disposición determina.

b) En todos los demás casos, lo será cuando hubieren expedido sus informes las demás reparticiones llamadas a intervenir en el respectivo expediente, con la opinión fundada de los correspondientes órganos de asesoramiento.-

Art.21°- Las consultas que le sean efectuadas a los asesores letrados en forma verbal, podrán ser evacuadas de igual forma y sin que quede constancia de su realización. Dichas consultas deberán ser de simple asesoramiento y serán válidas siempre que la intervención del Asesor Letrado Permanente no sea obligatoria o impuesta por normas procesales o especiales.-

Art.22°- A solicitud del Asesor Letrado Permanente, o de un delegado Asesor del área que corresponda, incluso de las descentralizadas o autárquicas, deberán suministrarles los datos, antecedentes, informes, expedientes y testimonios, cuyo conocimiento y examen previo a la producción del dictamen consideren necesario o conveniente.

TITULO VII

DE LA VINCULACION CON FISCALIA DE ESTADO

Art.23°- El servicio de Asesoría Letrada Permanente, coordinará con la Fiscalía de Estado los aspectos técnicos de las acciones a su cargo, entre las que se podrá incluir la realización de estudios o trabajos técnicos jurídicos en el marco de las instrucciones generales que les comunique.

Art. 24°- El Fiscal de Estado podrá disponer por sí la afectación transitoria de profesionales que se desempeñen en el servicio de Asesoría Letrada Permanente a la Fiscalía de Estado, cuando lo estimare conveniente para el análisis de cuestiones específicas sometidas a su consideración, previa conformidad de la autoridad máxima de la jurisdicción y organismo en que los mismos presentaren servicios y del responsable del servicio respectivo si correspondiere.

Art. 25°- La Fiscalía de Estado tendrá participación necesaria en la organización de las actividades de capacitación y perfeccionamiento dirigidas a los profesionales que se desempeñan en el servicio de la Asesoría Letrada Permanente y previo al dictado de normas que modifiquen su encuadramiento y situación estatutaria o escalafonaria o en alguna medida afecten a las mismas.

Art. 26°- La Fiscalía de Estado arbitrará los medios necesarios para dar difusión a sus dictámenes y a la jurisprudencia administrativa que emane de los mismos, asegurando particularmente su conocimiento por parte de la Asesoría Letrada Permanente y demás dependencias administrativas.

DISPOCIONES TRANSITORIAS

Art.27°- La Asesoría Letrada Permanente procederá a tomar las medidas conducentes a la incorporación en el presupuesto de este organismo a todo el personal a que hace referencia el Art.12°, igualmente procederá a incorporar a su patrimonio los bienes afectados al uso de aquellas dependencias que se le incorporan por la presente .Igual medida se adoptará con respecto al personal administrativo.

Art.28°- Facúltase al Ministerio del Capital a fijar la escala de remuneraciones para el personal profesional de la Asesoría Letrada Permanente y dictar el correspondiente decreto reglamentario de la ley.-

Art.29°- El Ministro del Capital arbitrará las medidas pertinentes a efectos de incluir en el presupuesto del corriente año, los créditos necesarios en bienes, servicios, erogaciones de capital y personal que demande el cumplimiento de esta ley.

Art.30°- La Asesoría Letrada Permanente, y los otros órganos enumerados en el Art.3°, deberán organizarse o reorganizarse, construirse, instalarse y entrar en funcionamiento de conformidad con las disposiciones de la presente dentro de los noventa (90) días de su promulgación, sin perjuicio del tiempo que demande el cumplimiento de lo establecido en los Art.3°, 4° y 5° de esta ley.

Art.31°- Derógase todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Art.32°- Cúmplase, comuníquese, publíquese, dése al registro y boletín oficial, y oportunamente archívese.

**PROVINCIA DE SAN LUIS -
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE
ASESORÍA LETRADA EN EL MINISTERIO DE
CAPITAL Y FISCALÍA DE ESTADO**

- ESTRATEGIA OPERATIVA XII-2 -

PRIMER INFORME PARCIAL

- OCTUBRE DE 2003 -

EXPERTO: DR. JORGE EDUARDO VARELA

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE ASESORÍA LETRADA EN EL
MINISTERIO DE CAPITAL Y FISCALÍA DE ESTADO

ÍNDICE

<i>Introducción</i> _____	3
<i>Informe Parcial de Avance de Tareas (Tarea N° 1)-</i> _____	4
1. Competencia de Fiscalía de Estado: _____	4
2. Integración _____	6
3. Los interlocutores desde el Ministerio del Capital: _____	7
<i>Descripción de Tareas.</i> _____	8
<i>ANEXO1:</i> _____	9

Introducción

El objetivo general de la investigación tiene como finalidad práctica la de mejorar la comunicación entre el Ministerio de Capital y la Fiscalía de Estado o el órgano que haga sus veces, detectando fortalezas y debilidades e implementando pautas para mejorar el servicio jurídico en la cartera.

Dentro del objetivo general que nos involucra, existen objetivos específicos que nos van a ayudar a conocer el sistema actual de interacción entre el Ministerio del Capital y Fiscalía de Estado, detectando los puntos críticos del actual sistema de asesoramiento legal.

De esta manera y estudiando distintos modelos de asesoramiento en el sector público y privado, nos va a facilitar la elaboración de una conclusión para crear un sistema óptimo en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En este primer informe parcial se expondrá al respecto del avance del plan de trabajo encomendado y, en particular, de la Tarea N° 1.

A tal efecto, se ha analizado la estructura funcional de Fiscalía de Estado, dividiendo la exposición en tres partes: competencias, integrantes y relación con el Ministerio del Capital. En las mismas se resaltan las funciones del órgano, como están repartidas internamente, metodologías de trabajo, número de profesionales actuantes, etc.

Finalmente, en un capítulo separado se sintetizan las tareas efectuadas para obtener la información volcada en el presente.

Informe Parcial de Avance de Tareas (Tarea N° 1)-

1. Competencia de Fiscalía de Estado:

De acuerdo a lo establecido en la Constitución de la Provincia de San Luis (arts. 236 y 237) y la legislación actual (Ley Provincial 5065) es competencia de Fiscalía de Estado:

- 1- La defensa judicial y administrativa de los bienes públicos y privados del Estado y del patrimonio fiscal, a cuyo fin:
 - a) Representa a la Provincia, administración central, entes autárquicos, descentralizados o mixtos con mayoría estatal, en todos los juicios en que se controvertan los intereses de ésta, sean o no patrimoniales y cualquiera sea su fuero o jurisdicción.
 - b) Tiene a su cargo la promoción, prosecución y/o defensa de toda acción que deba iniciarse o que se inicie en contra de alguno de los entes centralizados, descentralizados con mayoría estatal de la Administración Pública Provincial.
 - c) Tiene a su cargo la promoción y prosecución de todas las ejecuciones fiscales que deba realizar la Dirección Provincial de Rentas.
 - d) Debe participar como querrelante particular o particular damnificado en todo proceso judicial donde se haya denunciado un hecho del cual resulte o pueda resultar afectados los intereses del Estado Provincial, en cuyo caso el juez competente deberá darle participación de oficio.
2. - El contralor legal de la actividad de Estado, a fin de asegurar el cumplimiento de la Constitución y de la ley en el procedimiento administrativo.
3. - La intervención, con el carácter de parte, en toda causa que se promueva ante y/o por el Tribunal de Cuentas.
- 4.- La representación judicial de la Provincia, que corresponde al poder ejecutivo, único titular de la legitimación y personería para estar en juicio como actor y demandado.

Así también el Fiscal de Estado tiene la facultad legítima a los fines de accionar administrativamente o demandar judicialmente la inconstitucionalidad de las leyes, como así también de los decretos reglamentarios, resoluciones, contratos y otros actos administrativos contrarios a las prescripciones

de la Constitución, y alegar la nulidad de los mismos, en defensa de los intereses fiscales de la Provincia o en solo interés legal.

Existen también delimitaciones de la competencia, donde solamente el Poder Ejecutivo, en representación del Estado Provincial, posee legitimación y personería para estar en juicio como actor o demandado. En consecuencia, es competencia exclusiva y excluyente de la Fiscalía de Estado la promoción, intervención, tramitación y conclusión de las causas judiciales que se promuevan o tramiten ante cualquier fuero o jurisdicción en los que la administración central, entes autárquicos, descentralizados o mixtos con mayoría estatal, creados o a crearse, sean o puedan llegar a ser parte legítima.

Asimismo, Fiscalía de Estado posee competencia fiscalizadora de los actos administrativos, debiendo actuar en los siguientes casos:

- A) En todo proyecto de contrato que tenga por objeto bienes del Estado, cualquiera sea su clase.
- B) En toda cuestión que verse sobre la interpretación de un contrato celebrado por la Provincia, como así también sobre rescisión o modificación del mismo, excepto, en ambos ultimo supuestos, cuando se trate de contratos de prestación de servicios para la planta de personal transitorio en la administración provincial.
- C) En todo asunto administrativo en que se proponga o no la realización de un contrato con la Provincia, o que medie o no la existencia de este, se relacione de alguna manera con la enajenación, permuta, donación, préstamo gratuito de uso, custodia o cuidado, posesión, arrendamiento o concesión de tierras publicas o de otros bienes del Estado.
- D) En toda licitación o concesión.
- E) En todo concurso de precios y contratación directa que exceda al respectivo monto máximo autorizado por la ley de contabilidad y su reglamentacion. Particularmente, en toda actuación referida a la fijación administrativa y pago directo del precio de indemnización, por expropiación de bienes declarados de utilidad publica.
- F) En la celebración de contratos de obras y/o suministros y previo al perfeccionamiento de todo acto que pueda comprometer directa o indirectamente el patrimonio de la Provincia.

- G) En el trámite de promulgación de las leyes que autoricen la concertación de préstamos o empréstitos.
- H) En las transacciones extrajudiciales que se proyecte realizar.
- I) En el otorgamiento de jubilaciones y pensiones.
- J) En las reclamaciones o gestiones promovidas por particulares, solicitando el reconocimiento de derechos que puedan afectar los intereses patrimoniales del Estado.

En todos estos casos, Fiscalía de Estado debe intervenir obligatoriamente en el procedimiento de formación del acto administrativo como condición de validez del mismo. Sin embargo, la actuación del órgano de contralor se circunscribe a una vista previa sin efectos vinculantes y generalmente al final del procedimiento y como previo a resolver (aunque en algunos casos la actuación es posterior).

De esta manera fiscaliza los actos administrativos relacionados con los supuestos taxativamente enunciados ut supra, pero no asesora en forma preventiva a los agentes de la administración actuantes.

2. Integración

Del relevamiento efectuado al respecto de las funciones de los agentes fiscales y demás integrantes de Fiscalía de Estado, se ha logrado identificar dos estructuras bien definidas que existen dentro del órgano:

a) De gestión judicial

b) De actuaciones administrativas

En el área o sector de **actuaciones administrativas**, se efectúa estrictamente la función de controlador legal de la actividad de Estado, a fin de asegurar el cumplimiento de la Constitución y de la ley en el trámite administrativo.

Precisamente este es el sector que interesa analizar a los fines de la estrategia operativa que justifica el presente en cuanto allí es donde se desarrolla la tarea de asesoramiento extrajudicial.

Dentro de esta área actualmente se desempeñan un Jefe de Área (profesional letrado) y cuatro profesionales adjuntos.

En lo que respecta al sector de **actuaciones judiciales**, la misma también está compuesta por un Jefe de Área (también profesional letrado) y un número de fiscales adjuntos que varía de entre diez a quince –según las necesidades del órgano y la partida presupuestaria con que se cuente- encargados de la procuración judicial y del seguimiento de expedientes en los que Fiscalía de Estado es parte actora, demandada, denunciante y/o querellante.

Todos ellos dependen directamente del Fiscal de Estado, respondiendo directamente por la actuación de sus subordinados (ver diagrama en Anexo 1).

En ambas estructuras la tarea se reparte en orden “cualitativo” y “cuantitativo” conforme a las características de cada caso concreto e intentando equilibrar la carga de tareas de manera ecuánime. Así, por ejemplo, prima facie se estima la dificultad de cada caso judicial nuevo y se reparten entre los fiscales adjuntos de tal manera que cada uno posea una tarea que en conjunto sea equiparable en dificultad y cuantía a la del resto de los colegas.

Finalmente, se nos ha informado que sólo existe un sistema de guardias por urgencias en el ámbito de actuaciones judiciales, no así en el de actuaciones administrativas.

3. Los interlocutores desde el Ministerio del Capital:

Desde el otro lado de la Administración y ya dentro del Ministerio del Capital, la única persona autorizada para interactuar con los agentes de Fiscalía de Estado es el Ministro del área.

A tal efecto, en la etapa procedimental correspondiente los expedientes se remiten directamente desde la mesa de entradas del ministerio para que el acto administrativo sea controlado y revisado por Fiscalía de Estado.

En lo referente al asesoramiento jurídico, nadie más que el Ministro puede solicitar el mismo a Fiscalía de Estado, estándole vedada tal facultad a los demás agentes subordinados.

Descripción de Tareas.

a) Se realizó un análisis pormenorizado de la estructura organizacional interna de la Fiscalía de estado y de sus recursos, logrando concretar entrevistas con las personas que más abajo se detallan con el objeto de conseguir una visión real y concreta de lo analizado, a saber:

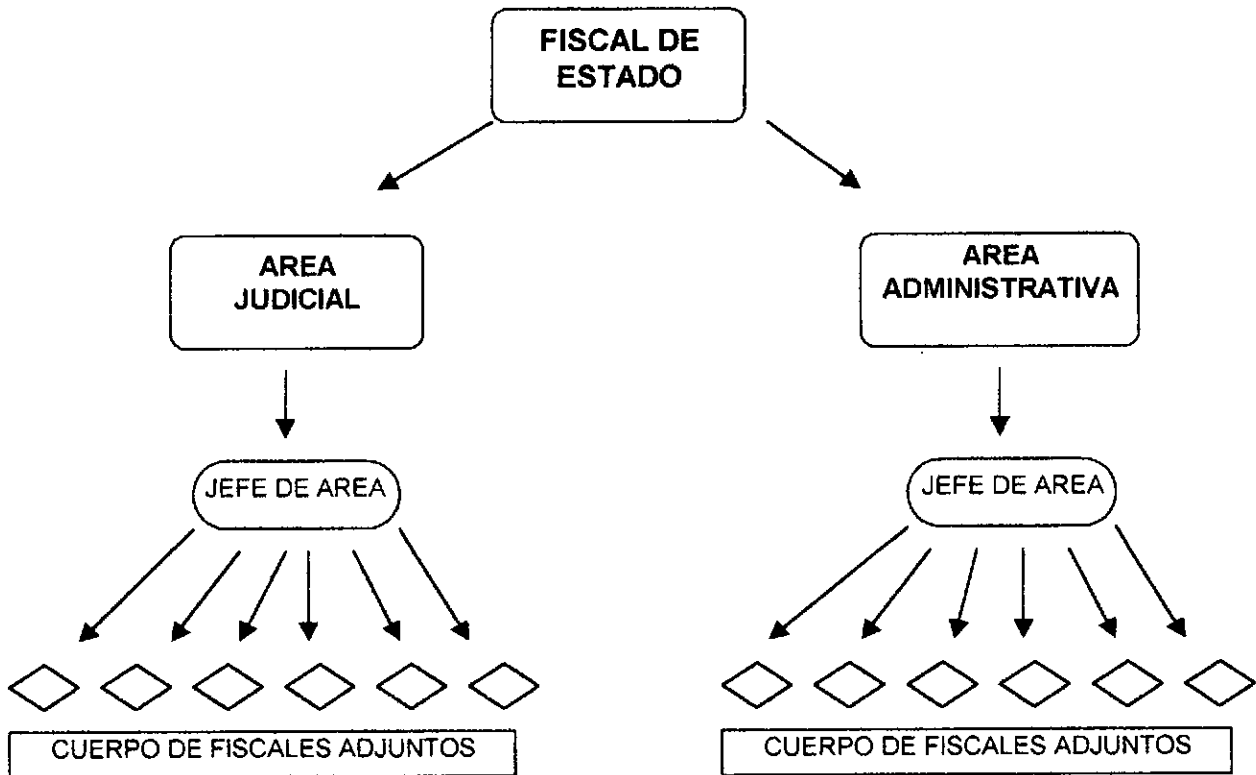
- Dr. José María Duran (Fiscal de Estado de la Provincia de San Luis)
- Dr. Jorge Domínguez (Fiscal Adjunto)
- Dra. María del Valle de Di Sisto (Fiscal Adjunta)
- Cdra. Sandra Pérez (Ministro del Capital de la Provincia de San Luis).

b) Seguidamente y con el objeto de evaluar los modelos de asesoramiento en el sector público y privado, se efectuó presencia y seguimiento de un caso real de Asesoría (Caso "SOL PUNTANO S.A.P.E.M."), recabando la información necesaria para detectar los puntos críticos del asesoramiento.

Como Información adicional se realizó la búsqueda de legislación y documentación histórica, efectuando un análisis y relevamiento de la legislación vigente.-

ANEXO1:

ORGANIZACIÓN DE FISCALIA DE ESTADO



**PROVINCIA DE SAN LUIS -
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE
ASESORÍA LETRADA EN EL MINISTERIO DE
CAPITAL Y FISCALÍA DE ESTADO**

- ESTRATEGIA OPERATIVA XII-2 -

SEGUNDO INFORME PARCIAL

- DICIEMBRE DE 2003 -

EXPERTO: DR. JORGE EDUARDO VARELA

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE ASESORÍA LETRADA EN EL
MINISTERIO DE CAPITAL Y FISCALÍA DE ESTADO

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	3
<i>El Sistema Vigente de Asesoría Letrada en el Ministerio del Capital - (Tarea N° 2)</i>	4
1. Marco Normativo:	4
2. La importancia de la competencia legal	7
3. Sistema Vigente:	9
4. Conclusiones-:	10
<i>Distintos Sistemas de Asesoramiento Jurídico (Tarea N° 3)</i>	12
1. Requisitos de un Sistema Optimo:	12
2. Los Tres Sistemas de Asesoramiento y sus Características:	14
3. El Asesoramiento Interno:	15
4. El Asesoramiento Externo:	18
5. El Asesoramiento Mixto:	19
<i>ANEXO1:</i>	21

Introducción

El presente informe contiene el resultado de las Tareas 2 y 3 establecidas en el Anexo I del Contrato de Obra encomendado.

En virtud de ello, se encontrará subdividido en dos grandes capítulos, a saber:

1º) El primer capítulo estará destinado a volcar los resultados obtenidos tras verificar el sistema actual de asesoría letrada, destacando los puntos críticos y aquellos sobresalientes.

2º) El segundo capítulo revelará los resultados obtenidos tras recavar información de los distintos sistemas de asesoramiento existentes en el ámbito privado y público.

Ello servirá como una suerte de camino previo que guiará en su recorrido hasta la consecución de las tareas 4 y 5, las que se expondrán oportunamente en el Informe Final.

El Sistema Vigente de Asesoría Letrada en el Ministerio del Capital **- (Tarea N° 2)**

1. Marco Normativo:

A los fines de efectuar un correcto estudio sobre un sistema de asesoría letrada de la administración pública, se debe comenzar analizando el conjunto de normas jurídicas que originan y regulan el mismo. Por ello, a continuación se procederá a examinar la legislación aplicable.

a) Constitución Provincial: Comenzaremos analizando la Constitución de la Provincia de San Luis, atento al orden de prelación y supremacía normativa que la misma posee en el ámbito local.

Al respecto del tema que nos ocupa, encontramos que el mismo tiene regulación sólo tangencialmente en los arts. 236 y 237 de dicho cuerpo normativo. En este último se establece como competencia genérica de Fiscalía de Estado (reglamentada por la ley 5065 que infra se analizará), absteniéndose de mencionar dentro de las funciones de dicho órgano la de "asesorar" a los entes administrativos.

b) Ley Provincial 5065: Es la ley que crea y regula el funcionamiento de Fiscalía de Estado. En la misma se establece que es competencia de dicho órgano:

- 1- La defensa judicial y administrativa de los bienes públicos y privados del Estado y del patrimonio fiscal, a cuyo fin:
 - a) Representa a la Provincia, administración central, entes autárquicos, descentralizados o mixtos con mayoría estatal, en todos los juicios en que se controvertan los intereses de ésta, sean o no patrimoniales y cualquiera sea su fuero o jurisdicción.
 - b) Tiene a su cargo la promoción, prosecución y/o defensa de toda acción que deba iniciarse o que se inicie en contra de alguno de los entes centralizados, descentralizados con mayoría estatal de la Administración Pública Provincial.

- c) Tiene a su cargo la promisión y prosecución de todas las ejecuciones fiscales que deba realizar la Dirección Provincial de Rentas.
 - d) Debe participar como querellante particular o particular damnificado en todo proceso judicial donde se haya denunciado un hecho del cual resulte o pueda resultar afectados los intereses del Estado Provincial, en cuyo caso el juez competente deberá darle participación de oficio.
2. - El contralor legal de la actividad de Estado, a fin de asegurar el cumplimiento de la Constitución y de la ley en el procedimiento administrativo.
 3. - La intervención, con el carácter de parte, en toda causa que se promueva ante y/o por el Tribunal de Cuentas.
 - 4.- La representación judicial de la Provincia, que corresponde al poder ejecutivo, único titular de la legitimación y personería para estar en juicio como actor y demandado.

Asimismo, Fiscalía de Estado posee competencia fiscalizadora de los actos administrativos, debiendo actuar en los siguientes casos:

- A) En todo proyecto de contrato que tenga por objeto bienes del Estado, cualquiera sea su clase.
- B) En toda cuestión que verse sobre la interpretación de un contrato celebrado por la Provincia, como así también sobre rescisión o modificación del mismo, excepto, en ambos ultimo supuestos, cuando se trate de contratos de prestación de servicios para la planta de personal transitorio en la administración provincial.
- C) En todo asunto administrativo en que se proponga o no la realización de un contrato con la Provincia, o que medie o no la existencia de este, se relacione de alguna manera con la enajenación, permuta, donación, préstamo gratuito de uso, custodia o cuidado, posesión, arrendamiento o concesión de tierras publicas o de otros bienes del Estado.
- D) En toda licitación o concesión.
- E) En todo concurso de precios y contratación directa que exceda al respectivo monto máximo autorizado por la ley de contabilidad y su reglamentacion. Particularmente, en toda actuación referida a la fijación administrativa y pago directo del precio de indemnización, por expropiación de bienes declarados de utilidad publica.

- F) En la celebración de contratos de obras y/o suministros y previo al perfeccionamiento de todo acto que pueda comprometer directa o indirectamente el patrimonio de la Provincia.
- G) En el trámite de promulgación de las leyes que autoricen la concertación de préstamos o empréstitos.
- H) En las transacciones extrajudiciales que se proyecte realizar.
- I) En el otorgamiento de jubilaciones y pensiones.
- J) En las reclamaciones o gestiones promovidas por particulares, solicitando el reconocimiento de derechos que puedan afectar los intereses patrimoniales del Estado.

En todos estos casos, Fiscalía de Estado debe intervenir obligatoriamente en el procedimiento de formación del acto administrativo como condición de validez del mismo. Sin embargo, la actuación del órgano de contralor se circunscribe a una vista previa sin efectos vinculantes y generalmente al final del procedimiento.

De esta manera fiscaliza los actos administrativos relacionados con los supuestos taxativamente enunciados ut supra, pero **no de es su competencia el asesorar** en forma preventiva a los agentes de la administración actuantes.

c) Ley Provincial 5372: Esta norma es también denominada como Ley de Ministerios, ya que regula la competencia y actuación de los distintos órganos de la administración central actualmente en funciones.

Dentro del articulado de la misma nada se menciona al respecto del sistema de asesoría letrada y no existe un órgano con competencia expresa para ejercer dicha función.

d) Otras normas: Encontramos otras normas que son de interés sobre el tema analizado, como por ejemplo la ley 5172 de Contabilidad que establece la obligación de que las contrataciones de profesionales (incluyendo asesores jurídicos) se efectúe solamente con la aprobación del Sr. Gobernador.

Por su parte, en el Decreto 567/44 que regula el procedimiento administrativo provincial, no existe obligación alguna de parte de la administración de asesorarse previamente al dictado de los decretos o resoluciones.

En resumen, **no existe una norma jurídica que invista a un órgano y/o funcionario específico del Estado Provincial de la competencia legal para efectuar la tarea de asesoramiento jurídico dentro de la administración.**

2. La importancia de la competencia legal

La competencia es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el ordenamiento jurídico positivo que en forma expresa o implícita, confiere la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, los tratados, las leyes y los reglamentos.

La competencia del acto administrativo reúne los siguientes principios:

- Expresa: porque debe emanar de la constitución nacional, constitución provincial, tratados, leyes y reglamentos.

- Improrrogable o indelegable: porque se halla establecida en interés público y surge de una norma estatal, no de la voluntad de los administrados ni del órgano-institución; ni del órgano-individuo. El órgano-institución debe limitarse a su ejercicio, en los términos que la norma respectiva establezca.

- Irrenunciable: es decir indeclinable.

Todo actuar administrativo (sea o no de asesoramiento propiamente dicho) debe emanar de órgano competente, según el ordenamiento jurídico, que ejerce las atribuciones conferidas en razón de la materia, territorio, tiempo y grado.

- Por la materia: se refiere a las actividades que legítimamente pueden desempeñar el órgano. Según el carácter de la actividad, la materia puede ser deliberativa, ejecutiva, de asesoramiento, consultiva y de control. Impera también el principio de la especialidad, según el cual solo puede actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación.

- Por el territorio: comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo en ejercicio de la función. Se vincula a las divisiones administrativas del

territorio del estado dentro de las cuales los órganos administrativos deben ejercer su atribuciones.

- Por el tiempo: comprende el ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de la función la competencia es por lo común permanente, en cuanto al órgano puede ejercer las atribuciones que le han sido conferidas. Pero en ciertos casos el órgano puede ofrecer la atribución por un lapso determinada. Se dice, entonces, que la competencia es temporaria. La constitución nacional regula los casos de competencia temporal del poder ejecutivo en el Art. 86 cinc. 19.

- Por el grado: la organización administrativa se integra verticalmente. El grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. El inferior en grado esta subordinado al superior. La competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración. Siendo la competencia improrrogable, no puede el órgano inferior tomar la decisión que corresponde al superior y viceversa.

Los órganos superiores no tienen poder jerárquico sobre todas las actividades que los órganos que de ellos dependan, tanto en razón de legitimidad como de oportunidad, el superior tiene las siguientes atribuciones:

- Emitir ordenes generales o particulares instrucciones y circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior.

- Dictar reglamentos internos a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez y eficacia de los tramites.

- Vigilar la acción del inferior, empleando todos los medios necesarios para ese fin, que no estén jurídicamente prohibidos.

- Ejercer la competencia disciplinaria.

- Comprende a los órganos inferiores producir todas las actuaciones administrativas mandadas a ejecutar por el ordenamiento jurídico y por órganos superiores jerárquicos.

- Recibir los escritos y pruebas presentados por los interesados, permitir el acceso de estos y sus representantes a las actuaciones administrativas.

- Remitir al archivo expedientes por decisión expresa emanada de órgano superior competente, notificado al interesado y firme.

Los órganos inferiores no pueden impugnar la actividad de sus superiores, salvo, en defensa de un derecho propio.

En resumen, **el actuar administrativo debe emanar de órgano competente según el ordenamiento jurídico, bajo pena de ser el mismo inválido.**

3. Sistema Vigente:

Del relevamiento efectuado y de las experiencias prácticas estudiadas, se puede colegir que actualmente existe un sistema de asesoramiento dual: a) realizado por asesores internos y b) realizado por los agentes de Fiscalía de Estado.

a) En el primero de los casos encontramos que algunos Ministerios (e incluso sólo algunas áreas dentro de esos Ministerios) tienen sus propios asesores jurídicos, todos profesionales con escasa trayectoria laboral y bajo el régimen contractual de "pasantías rentadas". Debido a ello, los agentes que los contratan los utilizan más para tareas administrativas que jurídicas y para simples consultas de rápido asesoramiento.

Los asesores van siendo renovados a medida que los términos contractuales de las pasantías van finiquitando. El término promedio de duración de estos profesionales contratados suele ser de un año y rara vez continúan una carrera dentro de la administración central.

Este órgano ad-hoc y de excepción que se ha formado por el vacío legal existente, se encuentra atomizado en las distintas reparticiones que se ven privilegiadas con estas contrataciones.

Dentro del Ministerio del Capital encontramos que sólo en el área de compras y contrataciones existen asignados ciertos letrados a tal efecto. En el resto de las áreas e incluso en la Secretaría Privada del mismo Ministerio, no existen otros asesores jurídicos. Por el escaso número de asesores y la esporádica duración de los mismos, este sistema puede ser calificado como de menor importancia o de refuerzo de otro sistema más fuerte.

b) El segundo de los casos es el más utilizado a nivel jerárquico (Ministerio y Vice Ministerios –también llamados Jefaturas de Programas–). Tiene como particularidad que ante el vacío normativo y la falta de competencia

específica, la función es realizada sin una reglamentación ni procedimientos predeterminados.

Por medio de varios casos modelos en los que se han participado se ha podido examinar como se trabaja en base a este sistema, concluyendo en que el funcionamiento mismo es bastante precario e informal, fruto del mero voluntarismo de los agentes actuantes.

Así, cada vez que un funcionario del Ministerio necesita asesoramiento sobre cierto tópico que llega a su conocimiento, requiere (incluso verbal o telefónicamente) el auxilio de Fiscalía de Estado. Dentro de éste organismo, el requerimiento es derivado al área administrativa (recordemos que Fiscalía posee dos salas, una administrativa y otra judicial)¹ donde el jefe de área verifica la disponibilidad de personal dentro del cuerpo de fiscales y delega el asunto a estudio de aquel que se encuentre disponible o con menor carga de tareas en ese momento.

Una vez asignado el caso, no existe término alguno para que el mismo sea evacuado y rara vez se efectúa por escrito, impidiendo la posterior atribución de responsabilidad alguna.

Desde el punto de vista procedimental, esta "vista" no se encuentra regulada y por lo tanto formalmente no existente dentro del expediente en cuestión, no quedando siquiera registrado su paso por asesoría.

Incluso hay posturas doctrinales que indican que este tipo de función no debería ser efectuada por Fiscalía de Estado. Ello así en cuanto entienden que si es función de dicho órgano la de "controlar" la legalidad de los actos de la administración (una función fiscalizadora, no de asesoría), sería contradictorio que quien luego será el juez de la actuación administrativa, haya intervenido a priori como asesor en la misma, ya que habría ciertamente prejuzgado.

Por ello, aparece como más conveniente que dicha tarea sea desempeñada por otro órgano específico distinto a Fiscalía de Estado.

4. Conclusiones:-

¹ Ver cuadro Anexo 1

A modo de conclusión de esta primer parte del informe se resumirán los puntos débiles y los puntos favorables del actual sistema de asesoría letrada, a saber:

1) Puntos débiles:

- Inexistencia de una competencia legalmente asignada.
- Inexistencia de un manual o normas de procedimiento.
- No es ágil ni seguro.
- No existe posibilidad de atribución legal de responsabilidad.

Todos ellos derivan principalmente del informalismo actualmente existente y en la falta de normativa específica.

2) Puntos favorables:

- No existe un gasto extra en un cuerpo de asesores especial.
- No es obligatorio para el agente administrativo contar con el asesoramiento legal, por lo que puede llegar a agilizar el procedimiento.
- No existe posibilidad de discrepancia con lo que dictamina Fiscalía de Estado ya que no existe el consejo previo de los asesores que se le pueda oponer.

Distintos Sistemas de Asesoramiento Jurídico (Tarea N° 3)

1. Requisitos de un Sistema Óptimo:

Antes de comenzar a detallar los distintos sistemas que han sido relevados tanto en el Sector Público como en el Privado y a modo de introducción, se detallarán las características que todos los entrevistados y la doctrina entienden como los requisitos básicos que debe tener un sistema óptimo de asesoría letrada. Se trata de los puntos en los cuales los defensores de los distintos sistemas coinciden y que a los efectos prácticos han sido abreviados en cuatro ítems:

a) Basamento jurídico adecuado: El sistema óptimo debe proveer un asesoramiento jurídicamente correcto, pues esta es su finalidad primera. Para ello es importante la formación profesional de los agentes que efectúan ese asesoramiento y el contralor del mismo por parte de los superiores inmediatos.

El requisito refiere indudablemente a la calidad de los asesores; por ello, a los fines de cumplir con esta exigencia, es primordial el sistema que se utilice para la selección de los aspirantes a cubrir tales cargos² y una periódica revalidación de los mismos. De esta manera se asegura que en funciones se encuentren aquellos que fueron y son los mejores aspirantes para ello.

Dentro de este requisito se encuentra el de la *confiabilidad del asesoramiento*. Si el sistema posee un buen staff profesional, el sistema será más confiable para los agentes que los utilizan.

b) Agilidad: La segunda exigencia es que el asesoramiento deber ser lo suficientemente ágil como para no entorpecer el procedimiento administrativo al que sirve. Se debe aclarar que al requerir celeridad no se apunta tanto al tiempo que le tome al asesor cumplir estrictamente con su tarea, sino más bien a los pasos que deba cumplir un expediente para llegar hasta dicho asesor y para volver a su fuente. Lo óptimo es que la burocracia sea lo más directa posible evitando pases intermedios, tanto como a la ida de un expediente, como a la vuelta.

² Concurso de antecedentes, de conocimientos teóricos y prácticos y de evaluación personal.

Siempre se aconseja la celeridad del procedimiento interno del órgano de asesoramiento y el labrado de manuales de procedimientos que tiendan a la agilidad funcional y que también sean fáciles de comprender para los interlocutores externos. Se debe cuidar que los manuales no sean rígidos y que siempre planteen casos de excepción a las reglas sentadas que permitan una vía de escape al formalismo para casos urgentes o puntuales. Igualmente se suele aconsejar un sistema de guardias y urgencias permanentes.

c) Objetividad e Independencia: El cuerpo de asesores debe estar sólo comprometido con la verdad científica y no con los demás factores subjetivos que puedan afectar su dictamen. Para ello el órgano asesor deberá gozar de cierta independencia funcional para no depender de los agentes a quienes asesoran.

El compromiso de los asesores con un caso concreto nunca deberá pasar de lo estrictamente profesional. Por ello, en un buen sistema de asesoramiento no se toma partido a priori con posturas sin sustento doctrinal.

En la práctica se ha corroborado que un buen método para evitar que los asesores subjetivasen sus tareas es programar un sistema de reuniones internas con cierta periodicidad, en donde los distintos letrados discuten sus casos con sus compañeros de trabajo. La mayoría de las veces salta a la vista en forma inmediata el asesor que ha tomado una postura subjetiva sobre un tema y allí puede ser alertado por sus compañeros y superiores.

d) Responsabilidad: Finalmente, un buen sistema de asesoramiento brinda una mayor seguridad si el mismo garantiza la responsabilidad de los profesionales actuantes y –especialmente- de sus superiores. En virtud de ello, la mayoría de los asesoramientos que no sean de urgencia han de ser efectuados por escrito, con firma del autor y refrendado por su superior.

Pero responsabilidad debe saber convivir con celeridad. El trámite de emisión y aprobación de dictámenes no debe cercenar la agilidad necesaria para el mismo con trámites internos infructuosos y estériles.

Asimismo, será de vital importancia recordar el punto a) supra descrito: un buen régimen de selección de los profesionales otorgará una mayor seguridad y responsabilidad al sistema de asesoramiento.

2. Los Tres Sistemas de Asesoramiento y sus Características:

Conforme el relevamiento efectuado en distintas áreas del sector privado y público, se ha podido constatar que cada organismo utiliza un estilo de asesoramiento propio, tratando de adecuarlo y amoldarlo a la estructura a la cual ha de servir.

Sin embargo, encontramos características similares que nos permiten encasillarlos –a los fines didácticos- genéricamente dentro de tres categorías.

Así, en primer lugar podemos hablar de un sistema de **asesoramiento interno** es aquel en el cual los asesores son parte de la misma administración a la cual prestan servicio, no sólo por su ubicación física sino más bien por su dependencia funcional para con ella. En este caso, el asesor es un empleado interno de esa administración.

En cambio, en el sistema de **asesoramiento externo** los asesores no están relacionados laboralmente con el ente al cual prestarán servicio, sino que están sujetos a otro cuerpo específico que los agrupa con autonomía e independencia.

Por su parte, el sistema de **asesoramiento mixto** es aquel en el cual conviven rasgos de los dos sistemas anteriores ya que existe tanto un órgano interno de asesores dependientes de la administración a la cual sirven, como otros u otros externos especialistas en distintos aspectos del derecho y de consulta más específica.

Además, las tres categorías también se diferencian por las siguientes características:

a) Interna:

- El órgano asesor es parte del organigrama funcional del ente al cual asesora, por lo cual está sujeto a las vicisitudes del mismo (nace, se expande, se disminuye o desaparece con ella).

- Por iguales razones, el órgano asesor carece de autonomía y debe respetar todas las reglamentaciones laborales, económicas y funcionales que dicte el ente al cual asesora.

- No posee dependencia funcional y económica, ya que no tiene un presupuesto propio. Sin embargo, los asesores tienen asegurada una retribución mensual por su tarea.

- Los asesores tienen relación de dependencia directa con la administración a quien sirven, ella los nombra y los despide. Incluso el proceso de elección del personal es dominado y dirigido por el mismo ente al que asesorarán.

- Los asesores generalmente poseen el deber de exclusividad para con ese ente que los contrata.

- El staff administrativo no jerárquico del órgano asesor (secretarios, colaboradores, etc) es también elegido por el ente administrativo al cual asesorarán, de quien son dependientes y a quien deben obedecer primordialmente.

b) Externa:

- El órgano asesor tiene vida propia más allá de la existencia de la administración que asesoran. No dependen de ella ni funcional ni presupuestariamente.

- En consecuencia, dicta sus propias normas internas, decide las formas, horarios y modalidades de trabajo (reglamentos laborales).

- Los asesores no tienen relación de dependencia con la administración a quien asesoran. Sólo dependen y reciben ordenes del mismo órgano asesor en el cual trabajan. Lo mismo sucede con todo el personal que colabora con los asesores.

- Los asesores no poseen el deber de exclusividad para con el ente que asesoran y generalmente tienen varias administraciones u clientes a su cargo.

Mixta: En el sistema mixto coexisten los dos tipos de asesores, repitiéndose los caracteres supra expuestos en cada uno de ellos.

3. El Asesoramiento Interno:

El asesoramiento interno es muy utilizado en organismos públicos en donde los funcionarios son mas renuentes a acudir a consultoras externas³.

El sistema de asesores internos ha sido muy difundido debido a las siguientes cualidades positivas:

a) Conocimiento interno: Por su inmediatez física y por la convivencia diaria en el mismo ámbito de trabajo, el asesor interno suele conocer todos los pormenores, detalles circunstanciales y/o asuntos empresariales íntimos del caso sobre el cual debe asesorar; o al menos puede acceder a ellos con mayor facilidad y rapidez.

Al ser un compañero de trabajo de las personas que requieren su asesoramiento, éstas se abren con menos disimulos o desconfianzas que frente a un tercero desconocido, facilitando el acceso a la información previa y necesaria para un asesoramiento eficaz.

Si bien el sistema de asesoramiento externo está revestido de todas las garantías de confidencialidad, siempre existen igualmente antecedentes y datos que no llegan a ser conocidos por el externo.

Además, existe ese otro conocimiento "propio" que tiene el asesor interno por pertenecer a la misma estructura que asesora, que ha recibido implícitamente de su experiencia cotidiana o explícitamente por las instrucciones que le han sido dadas, como ser el conocimiento de los planes estratégicos y objetivos de la empresa -u órgano-, la misión y objetivos planteados por la dirigencia de la misma y que muchas veces sólo puede ser conocida por los internos de la misma y de cierto nivel jerárquico.

Este tipo de información suele ser de mayor importancia al momento de efectuar un asesoramiento jurídico⁴.

³ Como por ejemplo: El Gobierno de la Provincia de Santa Fe, de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etc.

⁴ La experiencia relata un caso de asesores externos contratados para negociar un contrato de adquisición de una empresa de medicina prepaga por otra de igual ramo. En medio de la negociación los vendedores plantearon el interrogante sobre el futuro de sus actuales afiliados -a quienes les debían todo lo que la empresa era hasta ese momento- solicitando que ninguno sea dado de baja. Los abogados de los compradores se opusieron a ese tipo de cláusula alegando que quien compra algo luego tiene derecho a elegir con qué partes se queda y de cuáles prescinde. La negociación quedó estancada durante semanas por causa de problema hasta que la relación se resintió tanto que las negociaciones cesaron. El asesoramiento de los abogados de la compradora era jurídicamente correcto, no podían dejar que su cliente tomara semejante compromiso. Sin embargo, había algo que éstos no sabían: el objetivo que la empresa tenía para ese año y que la llevaba a efectuar esa adquisición. El directorio había trazado como plan estratégico el de poder acceder al mercado de

b) Informalidad para ciertos casos: A causa de esa confianza y trato especial que se da en el ámbito de trabajo, el servicio se informaliza agilizando su prestación. De esta manera, se eliminan preceidimientos innecesarios para la mayoría de los casos habituales y de "simple asesoramiento". En la práctica se observa que, para estos casos, el asesoramiento es muchas veces verbal y en forma instantánea frente a la consulta. Al evitar así el papeleo, se agiliza el procedimiento para esos supuestos de "simples asesoramientos" y se puede dedicar mayor tiempo a los demás casos complicados⁵.

c) Exclusividad: El asesor interno también tiene la ventaja de que siempre está disponible en la oficina debido a su exclusividad para con ésta. Por ello el acceso a los servicios del mismo es rápido y fácil.

d) Celeridad: De las anteriores cualidades apuntadas se puede colegir que este sistema es menos burocrático y con procedimientos más simples, precisamente por la inmediatez que existe entre el agente asesor y el asesorado. Eliminando intermediarios se obtiene una mayor celeridad. La inmediatez y la inexistencia de personas intermediarias entre el asesor y el "asesorado" facilita la comunicación de la información y la rapidez del asesoramiento. Los órganos de asesoramiento externo suelen tener procedimientos de entrada y de procesamiento de las consultas más rigurosos y tediosos⁶.

Además, los asesores internos no pierden su tiempo dedicándolo al papeleo destinado a la facturación de sus servicios⁷ ni procurando una mayor facturación.

valores con las acciones de la compañía; para ello poseían todos los requisitos y sólo les restaba alcanzar un cierto número de afiliados que como mínimo se les exigía. Con ese cometido se necesitaba adquirir empresas del mismo ramo con sus afiliados. En realidad las empresas eran adquiridas por sus afiliados y no por sí mismas. Si los negociadores hubieran conocido este secreto, hubieran sabido que ninguno de los afiliados habría sido dado de baja por lo cual la cláusula en discusión no afectaba derechos de su cliente

⁵ Se suelen citar como casos de "simple" asesoramiento por ejemplo las consultas sobre: - ¿cuál es el plazo para contestar una carta documento?, ¿cuántas hojas del contrato se deben firmar?, ¿se puede usar distinta tinta para las firmas?, etc.

⁶ Generalmente destinados a asegurarse que ninguna consulta haya ingresado sin ser registrada para su posterior facturación.

⁷ Son conocidas por lo tediosas las llamadas "Time Sheet" que utilizan los asesores externos donde van registrando a que dedican su tiempo diario y para que cliente (para que el estudio pueda luego facturar ese servicio).

e) Menor vulnerabilidad: Al ser parte de la estructura del ente para el cual sirve, en principio el asesor interno procurará el bien de ese organismo en cuanto la subsistencia de éste redunde en beneficio de su situación laboral. De esta manera intentará resguardar su fuente de trabajo por sobre todas las cosas. Por ello se afirma que están menos expuestos a posibles inclinaciones pecuniarias externas y/o pretensiones económicas propias.

Así, el asesor interno se preocupará por resolver el problema de la forma más fácil y ágil y no de la forma más cara.

4. El Asesoramiento Externo:

Por el otro lado, los partidarios del sistema de asesoramiento externo defienden el mismo recalcando que tiene las siguientes cualidades:

a) Formalidad: Es sistema de asesores externos es más seguro, tal vez sea menos ágil y más formal, pero esa formalidad asegura una mayor responsabilidad y compromiso de parte del agente asesor. Rara vez se evacúan las consultas en forma no escrita, lo que permite identificar la autoría y la consecuente responsabilidad.

b) Independencia: El asesor externo no recibe las presiones propias del ambiente de trabajo, lo que le permite ser más independiente y libre en cuanto a la administración del tiempo y del trabajo necesarios para la tarea encomendada. Esa tranquilidad le ayudará a concentrarse mas en la encomienda sin interrupciones innecesarias, lo que en definitiva redundara en beneficio del asesoramiento que se brinde.

c) Objetividad: Al ser extraño al ámbito interno del cliente se encuentra más alejado del contagio de las subjetividades de éste, se verá menos influenciado por los ánimos y prejuicios de sus interlocutores.

Además, al no poseer lazos de amistad o de compañerismo para con los demás miembros aquella oficina estará mucho más objetivo al momento de tener que auditar eventualmente la actuación de estos.

Finalmente, al no ser parte del organismo al que asesora se verá desligado y desinteresado por las pujas y luchas internas de poder que pudieran existir en éste, no estando obligado a tomar partido en ninguno de los bandos.

d) Mayor exigencia: Al asesor externo siempre se le exige más que a un compañero de trabajo, ya que al primero se lo ve como un tercero contratado para brindar un servicio por el cual recibirá una contraprestación; en consecuencia, a éste se le requiere mayor excelencia y mejor calidad en el servicio.

e) Prescindibilidad: Es más fácil cambiar de asesor externo que despedir a un asesor dependiente. Por ello la responsabilidad del asesor externo es más cuidada ya que su relación está siempre pendiendo de un hilo y afuera existe una basta competencia deseosa de su contrato.

5. El Asesoramiento Mixto:

Este sistema aparece como el justo medio ideal combinando las generosidades de los dos sistemas antes detallados.

Por un lado, existen asesores internos que se comportan como una suerte de médicos clínicos que resuelven las tareas de "simple asesoramiento" con rapidez y eficacia debido a la escasa burocracia.

Pero a su vez, para los temas complejos o específicos de ciertas ramas del derecho, los abogados internos cuentan con una serie de estudios externos especialistas a los cuales acudir en busca del asesoramiento adecuado.

Estos externos forman entre todos un equipo de expertos abarcando distintas ramas del derecho en las que se destaca cada uno. De esta manera no se depende de un tipo de asesores sino de una gama de ellos. Sin embargo, siempre hace falta ese ojo clínico jurídico que posee el asesor interno para atender inmediatamente las urgencias y saber a quien derivar luego el caso.

Los especialistas le brindan al sistema mixto una mayor seguridad y precisión en el asesoramiento con una mayor conocimiento práctico y teórico de su ramo.

ANEXO1:

ORGANIZACIÓN DE FISCALIA DE ESTADO

