

2017

Presidencia de la Nación Secretaría Legal y Técnica

Dirección General de Asuntos Jurídicos

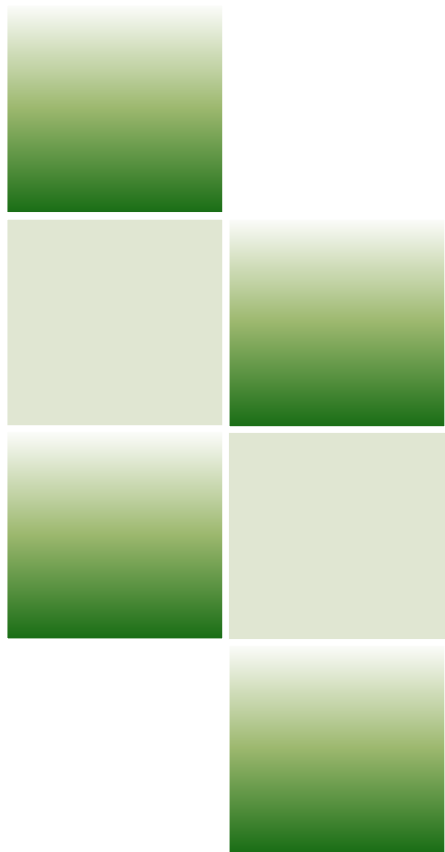
“Procedimiento inherente a la emisión de dictámenes”.



ÍNDICE

Tema –	Folio
INFORME EJECUTIVO	I
INFORME ANALÍTICO	
1. OBJETO	1
2. ALCANCE DEL TRABAJO	1
3. ACLARACIONES PREVIAS	3
4. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	6
5. CONCLUSIÓN	15
ANEXO I	
NORMATIVA	16
ANÁLISIS DE NORMATIVA	17
ANEXO II	
ESTRUCTURA	20
ANEXO III	
PROCEDIMIENTOS	21
ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS RELEVADOS	38
REGISTRO SOBRE DICTÁMENES EMITIDOS	39
REQUISITOS FORMALES ESENCIALES-TEMPORALIDAD	40
ANEXO IV	
LIBROS	45
ANEXO V	
VOLANTE-	47

“Procedimientos
inherentes a la
emisión de
dictámenes”



INFORME EJECUTIVO

**SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL N° 03/2017**

“PROCEDIMIENTOS INHERENTES A LA EMISIÓN DE DICTÁMENES”

1. OBJETO

Relevar los procedimientos llevados a cabo por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en adelante DGAJ, relativos a la emisión de dictámenes.

2. OBSERVACIONES, RECOMENDACIONES Y OPINIÓN DEL AUDITADO.

Del análisis efectuado surgen las observaciones que se exponen a continuación:

2.1. OBSERVACIÓN: sobre una muestra compuesta de 580 (quinientos ochenta) dictámenes emitidos, se observa que en 51 (cincuenta y uno) casos que representan el 9% de la misma, se habrían excedido los plazos previstos por las normas para la emisión de los mismos, sin que se aprecie agregada nota de pedido de prórroga del responsable de su producción, de acuerdo a lo constatado en aquellas actuaciones a las que esta UAI ha tenido acceso (artículo 48 del Decreto N° 1759/72). Ver Anexo III. Punto 3

Opinión del auditado: La norma a la que refiere el informe es el artículo 48 del Reglamento de Procedimientos Administrativos.

Decreto 1759/72 (t.o.1991), conforme con el cual “Sin perjuicio de los informes y dictámenes cuyo requerimiento fuere obligatorio, según normas expresas que así lo establecen, podrán recabarse, mediante resolución fundada, cuantos otros se estimen necesarios al establecimiento de la verdad jurídica objetiva. En la tramitación de los informes y dictámenes se estará a lo prescripto en la artículo 14. El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de veinte (20) días, pudiendo

ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien deba producirlos, por el tiempo razonable que fuere necesario. Los informes

administrativos no técnicos deberán evacuarse en el plazo máximo de diez (10) días. Si los terceros no contestaren los informes que les hubieren sido requeridos dentro del plazo fijado o de la ampliación acordada o se negaren a responder, se prescindirá de esta prueba.

Los plazos establecidos en los párrafos anteriores sólo se tendrán en cuenta si el expediente administrativo fue abierto a prueba”. Dicha norma se encuentra inserta en el Título VI del Reglamento citado y se refiere a la etapa de Prueba en el procedimiento administrativo. Precisamente el último párrafo del artículo en comentario indica que los párrafos a los que allí se alude –de VEINTE (20) días para la producción de dictámenes jurídicos, en lo que aquí importa- “sólo se tendrán en cuenta si el expediente administrativo fue abierto a prueba”. Sobre el particular debe remarcarse que el dictamen que produce esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS no siempre tiene lugar en el contexto que indica la norma transcripta y a la cual la UAI pretende ceñir el accionar de este servicio jurídico sin otras consideraciones. Como se señala en doctrina[1], “...puede definirse a la prueba como ‘una actividad procedimental destinada a dar certeza al funcionario administrativo sobre los hechos discutidos, indispensables para fundar el acto administrativo’. Es, por ello, una actividad procesal o procedimental, que se encuadra dentro de los actos de obtención, en cuanto son actos creadores de situaciones jurídicas”. El primer artículo dentro de este Título VI del Reglamento que se comenta es el artículo 46 y allí se establece que “La Administración de oficio o a pedido de parte, podrá disponer la producción de prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para la decisión, fijando el plazo para su producción y su ampliación, si correspondiere. Se admitirán todos los medios de prueba, salvo los que fueren manifiestamente improcedentes, superfluos o meramente dilatorios”.

Bien se ve que se trata de casos en que un particular inicie un procedimiento administrativo y ofrezca la prueba de que intente valerse, correspondiendo a la Administración la fijación del plazo para su producción. Pero el dictamen que emite esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS tiene lugar mucho

más allá del específico caso que indica el artículo 48 del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 (t.o.1991). Más aún, el dictamen al que allí se alude generalmente será producido por los servicios jurídicos permanentes de los Ministerios que tengan la competencia primaria en el tema. Para encuadrar debidamente el dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL

DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS LEGALES de la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN debemos señalar liminarmente que entre las objetivos de esta Secretaría presidencial se encuentra “Evaluar los aspectos legales y técnicos de los proyectos de actos administrativos, de la Administración, de Gobierno e institucionales que se sometan a consideración del PODER EJECUTIVO NACIONAL y del Jefe de Gabinete de Ministros...” y “Brindar, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, asesoramiento jurídico a los organismos y dependencias de la PRESIDENCIA DE LA NACION que no cuenten con servicio específico propio, en los casos en los que conforme la normativa vigente corresponda la intervención del servicio jurídico permanente y a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en materia de decisiones administrativas” (conf. Anexo II del Decreto N° 357/02 y sus modificaciones). Es justamente allí donde se inserta la intervención de este servicio jurídico y de donde surge el carácter del dictamen que se emite, que no puede encuadrarse exclusivamente en una norma del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 (t.o.1991). De acuerdo con el Anexo II del Decreto N° 78/00 y sus modificatorios es Responsabilidad Primaria de esta Dirección General:

Prestar asesoramiento legal sobre los proyectos de mensaje, de ley, de decreto y de decisión administrativa y proponer, en su caso, textos alternativos con ajuste a las normas jurídicas aplicables.

Prestar asesoramiento jurídico en todos los casos en que, conforme a la normativa vigente, corresponda la intervención del Servicio Jurídico Permanente, a la SECRETARIA LEGAL Y TECNICA, a todos los organismos de las áreas de la PRESIDENCIA DE LA NACION que no cuenten con servicio específico propio y a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en materia de decisiones administrativas.

En tanto que son sus Acciones:

Analizar el ajuste a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de los actos administrativos, de la Administración, de Gobierno e institucionales y demás asuntos que tramiten en la Secretaría;

Proponer textos alternativos cuando los proyectos que se someten a su consideración presenten deficiencias de orden jurídico o resulte necesario su perfeccionamiento;

Prestar asesoramiento jurídico a la SECRETARIA LEGAL Y TECNICA, a los organismos de la Presidencia de la Nación que no cuenten con servicio

específico propio, y a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en materia de decisiones administrativas;

Intervenir en coordinación con la Dirección General de Despacho y Decretos de la

SUBSECRETARIA TECNICA en la revisión y/o elaboración de los anteproyectos de decretos reglamentarios, de textos ordenados y demás actos cuya redacción le encomiende la Superioridad con sujeción a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de aplicación;

Intervenir en el análisis de los proyectos de ley sancionados por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION a los fines establecidos en los artículos 78, 80 y 83 de la CONSTITUCION NACIONAL;

Ejercer la representación y defensa del Estado en juicio cuando las causas involucren a la SECRETARIA LEGAL Y TECNICA y a los demás organismos de jurisdicción de la PRESIDENCIA DE LA NACION que no cuenten con servicio jurídico propio;

Dictaminar en los recursos que deban sustanciarse en el ámbito de la Secretaría y en el de los organismos de la PRESIDENCIA DE LA NACION que no cuenten con servicio jurídico permanente;

Dictaminar en todos los casos que pudieren dar lugar a la aplicación del régimen administrativo disciplinario, aconsejando, si correspondiere, la instrucción del sumario pertinente y en las oportunidades que así se requiera conforme la normativa que rige la materia;

Dirigir el centro documental y bibliográfico de la Secretaría relacionado con las materias de su competencia.

En ese marco, se produce el dictamen requerido a este servicio jurídico.

Debe destacarse que entre los distintos tipos de procedimientos administrativos en los cuales nos corresponde intervenir podemos distinguir “los meros procedimientos de formación de actos, los procedimientos impugnatorios o reclamativos, y aquellos que se refieren a procesos de control. Cada uno de estos procedimientos se conforma con una cantidad determinada de actos preparatorios tendientes a la elaboración de actos que luego concretan la finalidad de interés público que persigue la Administración, que se manifiesta en decisiones de alcance particular o general con efectos jurídicos directos hacia los administrados, e incluso inter orgánicas o interadministrativas”[2].

Como afirmaba Juan Carlos LUQUI, el dictamen “es opinión fundada en ciencia o arte emitida por un especialista; si versa sobre cuestión jurídica debe

apoyarse en derecho (...) es un consejo que se da sobre una cuestión o asunto”[3].

Y si bien el dictamen que emite este servicio jurídico reúne tales calidades, va más allá del dictamen como requisito esencial del acto administrativo al que alude el inciso d) del artículo 7° de la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos.

De ahí que, salvo en casos excepcionales, la intervención de esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA no queda plasmada en la parte expositiva de los decretos del PODER EJECUTIVO NACIONAL o las decisiones administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros.

Ello así, por cuanto el dictamen que reviste tal carácter de “requisito esencial” es el de los servicios jurídicos permanentes de los Ministerios del PODER EJECUTIVO NACIONAL, de aquellos que impulsan la medida; “esto es, de la Dirección de Asuntos Jurídicos o Legales o asesorías letradas o legales que se encuentren en la Administración centralizada o descentralizada, como delegaciones del Cuerpo de

Abogados del Estado en los términos de la ley 19.549 y su decreto reglamentario, sin perjuicio de que se puedan producir en el expediente —a juicio del órgano decisor— otros dictámenes técnicos, jurídicos o de aplicación de otras ciencias”[4].

Por todo ello, no resulta posible ceñir la intervención de esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS a un caso concreto, a una norma o un plazo determinado.

Tampoco puede aplicarse en forma subsidiaria el plazo general de DIEZ (10) días que establece el artículo

1°, inciso e) apartado 4 de la ya citada Ley N° 19.549: “Cuando no se hubiere establecido un plazo especial para la realización de trámites, notificaciones y citaciones, cumplimiento de intimaciones y emplazamientos y contestación de traslados, vistas e informes, aquél será de diez (10) días”, por cuanto en esa enumeración taxativa que realiza la norma no se incluye a los dictámenes.

Tal exclusión se debe sin duda alguna a que el dictamen jurídico es “El dictamen forma parte de los actos previos a la emisión de la voluntad, y se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo, en el procedimiento administrativo de conformación de la voluntad estatal (...) Los dictámenes no son actos administrativos en sentido estricto, ya que no producen efectos jurídicos directos y por ello son irrecurribles aunque adolecieran de vicios; esos

actos preparatorios pueden producir efectos jurídicos, pero estos son indirectos o mediatos para los particulares, pues sólo los pueden afectar a través de los actos dictados en su consecuencia”[5]. Es de toda lógica que salvo el presupuesto establecido en el artículo 48 del RLPA, limitado a su exclusivo marco, no se asigne un plazo perentorio a la emisión del dictamen por cuanto el mismo solo puede quedar en condiciones de ser emitido al momento que se reúnen todos los elementos técnicos necesarios para su emisión, como así también la consideración de elementos relacionados con la Dirección del procedimiento administrativo que escapa a las facultades del órgano asesor y se relacionan con la ponderación de tiempos y circunstancias procedimentales de oportunidad y conveniencia cuyo deslinde no nos corresponde. Prueba palmaria de lo indicado es la mera constatación de los términos usuales para la expedición de los dictámenes por parte de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, plantear que el plazo procedimental para el dictado del Dictamen Jurídico es de 20 días hábiles llevaría a la conclusión que de siempre el Máximo órgano Asesor legal del PEN, y Director del Cuerpo de Abogados del Estado estaría inobservando plazos perentorios sin ningún apego a su cumplimiento , conclusión que por lo absurdo debe desestimarse de plano. Desde ya que toda esta disquisición en modo alguno podría implicar que este servicio jurídico deba actuar sin sujeción a plazos procedimentales; sino que las afirmaciones efectuadas se dirigen a sostener que por las competencias que le han sido asignadas, la intervención de esta Dirección General debe ser ejercida en último lugar en el procedimiento administrativo extremo que impide de a priori establecer un plazo perentorio y que justifica el diseño normativo del legislador..

Ello en atención al aspecto, que está dado por el hecho de que nuestra intervención “...debe realizarse a la luz de todos los elementos de juicio disponibles, informes y opiniones brindadas por las áreas con competencia técnica, administrativa y jurídica”[6]. De ahí que en muchos casos la demora en la emisión del dictamen se debe a la necesidad de solicitar aquellos elementos de juicio, que pueden provenir de informes o antecedentes que deben brindar otras áreas sustantivas de la Administración y sin las cuales no resulta posible expedirse en definitiva. Además debe destacarse que la dinámica proactiva de la actual gestión de gobierno privilegia requerir los antedichos elementos de juicio por medios dinámicos mediante la utilización intensiva de las herramientas tecnológicas (correo electrónico, whatsapp CC OO) sin necesidad de efectuar la remisión de las actuaciones respectivas; las cuales

quedan en esta dependencia hasta tanto aquellos sean acercados, con la consiguiente demora en la emisión del pronunciamiento. De allí que tampoco resulte posible efectuar una mera y generica observación sin tener en cuenta las circunstancias específicas y particularizadas de cada trámite de acuerdo a su contexto.

Por otra parte, la inmediatez que tiene la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA con las máximas autoridades llamadas a decidir –el Presidente de la Nación o el Jefe de Gabinete de Ministros- marca también los tiempos de ese pronunciamiento, que podrá imponer una mayor o menor celeridad según la temática de que se trate o las cuestiones, en ocasiones de neto corte político, que puedan conllevar. Por ello, debe observarse que en la mayoría de los casos el dictamen se emite en plazos exigüos, incluso en horas, porque así lo requiere la autoridad política.

A simple modo ejemplificativo, acompaño a continuación un cuadro en el que se indica el tiempo empleado para producir el dictamen:

2016-3235464-DMEYN#MH 01-dic 02-dic 1

2016-1247997-ONC#MM 26-dic 28-dic 2

2016-2579348-SSC-#MP 27-dic 29-dic 2

2016-2816482-DDYME#MA 27-dic 28-dic 2

2016-4500132-DGA#MDS 26-dic 29-dic 2

2016-1127501-SECOP#MI 20-dic 23-dic 2

2016-2175154-CNV-#MH 15-dic 20-dic 3

2016-3659649-DDYME#JGM 22-dic 29-dic 5

2016-03757147-DDMYA#SGP 06-dic 12-dic 5

2016-025599-DDYME#JGM 07-dic 19-dic 8

2016-2238708- 08-nov 24-nov 12DMEYN#MH

2016-2488354-DMEYD#AABE 14-nov 02-dic 15

PROVISORIOS PAPEL

705/2016 03-jun 07-jun 1

1284/2016 27-abr 28-abr 1

1801/2016 09-jun 09-jun 6 HORAS

2841/2016 14-oct 17-oct 8 HORAS

3052/2016 18-nov 22-nov 2

3239/2016 06-dic 07-dic 1

3268/2016 12-dic 14-dic 2

3300/2016 15-dic 15-dic 3 HORAS

3360/2016 23-dic 26-dic 1

Tampoco puede dejar de observarse que sobre una muestra compuesta de 580 (quinientos ochenta) dictámenes emitidos, se observa que solo en el 9% de la misma, se habrían excedido los plazos previstos.

Aparte que la auditoria es sobre el total de la muestra por lo que correspondería señalar el 91 % de los demás casos sobre cuya tarea no se realiza ninguna mención, tampoco existe la mentada demora habida cuenta que el pretenso plazo señalado no existe en ninguna norma de aplicación a los trámites de sustanciación de los dictámenes en el ámbito de esta DIRECCION GENERAL.

RECOMENDACIÓN: previo a la emisión de la presente recomendación y en concordancia con la opinión expresada por el auditado precedentemente, corresponde puntualizar en esta instancia, que los términos recogidos en la observación formulada ut-supra, surgieron como resultado del desarrollo de tareas de auditoría efectuadas en el marco del presente trabajo, tendientes **exclusivamente** a corroborar las propias manifestaciones del auditado quien oportunamente informó:

“.... vale destacar que el asesoramiento jurídico implica la compulsa de normativa, doctrina, jurisprudencia y antecedentes administrativos, en medida y complejidad variables, que hacen dificultoso se pueda afirmar con precisión, en modo genérico, los tiempos reales, aún en promedio, que le ha demandado a la Dirección General completar el circuito de trámite de las actuaciones. Sin embargo, podría estimarse, forzando un parámetro entre las cuestiones rutinarias y aquellas cuya complejidad y voluminosidad demandan un estudio más exhaustivo, un plazo de entre 5 (CINCO) y 10 (DIEZ) días.

En tal sentido se ha logrado reducir en un 50% los parámetros temporales establecidos en el artículo 48 del Decreto Nº 1759/72 de Procedimientos Administrativos (t.o. 1991) sin detrimento de la calidad del asesoramiento legal practicado.....”

En síntesis -sin entrar a soslayar otras cuestiones- fue que con el ánimo de no actuar en forma restrictiva, se consideró a efectos de verificar el correcto cumplimiento de parámetros temporales en la tramitación de los Expedientes Electrónicos que conformaron la muestra seleccionada, a aquel que resultó ser el más amplio de los informados por el propio auditado.

Concretamente, se recomienda establecer parámetros temporales de cumplimiento -como parte del diseño de los procedimientos aplicables en la órbita de esa DGAJ- que al menos satisfagan la necesidad de contar con “controles recordatorios”, herramientas que actuando a modo de alarmas suplan la inexistencia de plazos legales perentorios y coadyuven a fortalecer el control interno imperante en el área.

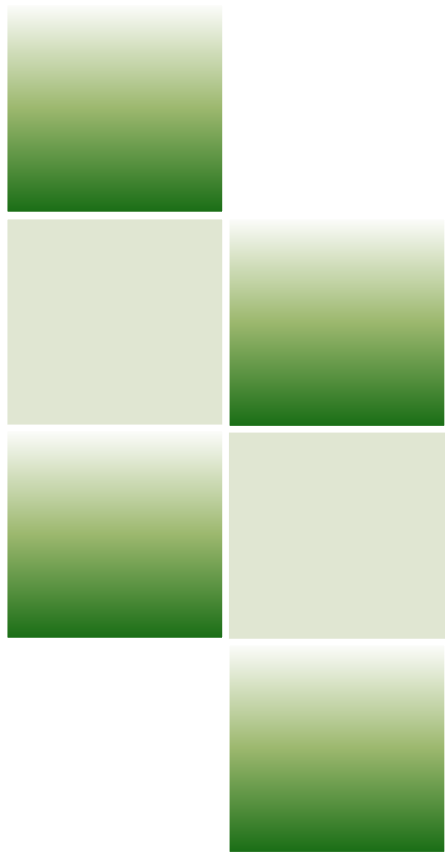
2.2. OBSERVACIÓN: se observa que en el ámbito de la DGAJ no existiría una base de consulta de dictámenes emitidos, tal que permita recopilar y acceder a la información contenida en los mismos u obtener reportes filtrados por tema, organismo solicitante, etc.

Opinión del auditado: Corresponde indicar que el sistema APO ha sido discontinuado y el sistema G.E.D.O. no contempla la posibilidad de obtener la información en la forma que indica el auditor. Sin perjuicio de ello, esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS comparte plenamente la conveniencia de contar con mecanismos que permitan la recopilación de la información de conformidad al hallazgo y manifestamos nuestra plena disposición para colaborar en todo aquello que esté a su alcance al momento en que se decida la elaboración de un registro de las características del que propone la UAI; decisión –de mas esta decirlo- que excede las competencias de esta Dirección General y cuya análisis y ponderación corresponden a las instancias con competencias específicas en los procedimientos de registros en particular en la administración de las bases de datos correspondientes a los Expedientes Electrónicos que se gestionan en la órbita de la Administración y que requieren un sistema unificado y común de obtención de la información señalada.

RECOMENDACIÓN: se recomienda solicitar al área pertinente el desarrollo de un sistema que permita generar una base de consulta de dictámenes emitidos, a fin de que se pueda acceder a la información contenida en los mismos, obtener reportes filtrados por temas, organismos solicitantes, construir parámetros de gestión,

3.-CONCLUSIÓN:

Como corolario del presente trabajo de auditoría se concluye que la DGAJ durante el período auditado (año 2016) cumplió satisfactoriamente con la tarea a su cargo referente a la emisión de dictámenes, toda vez que las observaciones formuladas no representan importantes riesgos potenciales ni ameritan consideraciones especiales. No obstante, opinamos que la concreción por parte del área auditada de las recomendaciones que se formulan contribuirá a fortalecer el control interno imperante en su órbita



INFORME ANALÍTICO

**SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL N° 03/2017
“PROCEDIMIENTOS INHERENTES A LA EMISIÓN DE DICTÁMENES”**

En uso de las atribuciones conferidas por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y el Decreto 172/2008, esta Unidad de Auditoría Interna de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en adelante UAISLyT, efectuó un examen en el ámbito de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subsecretaría de Asuntos Legales -Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación- con el objeto que se detalla a continuación:

1.- OBJETO

Relevar los procedimientos llevados a cabo por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en adelante DGAJ, relativos a la emisión de dictámenes.

2.- ALCANCE DEL TRABAJO

2.1. Tareas de Campo (cronograma – ubicación física, temporal y geográfica):

Las tareas de campo fueron realizadas durante los meses de marzo, abril y mayo del año 2017 en la sede de la DGAJ, ubicada en Balcarce 24 PB, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente relevamiento se encuentra previsto en el Plan Anual de Trabajo 2017 de esta UAISLyT.

2.2. Procedimientos aplicados.

2.2.1. Requerimiento de documentación e información solicitada al auditado a través de Nota NO-2017-02558841-APN-UAI#SLYT dirigida a la DGAJ, solicitando:

- *Detalle de sistemas en uso utilizados por el área.*
- *Normativa aplicable a la presente auditoría.*

- *Estructura vigente conteniendo nómina de los responsables durante el año 2016 de cada unidad organizativa.*
- *Manual de Procedimientos.*
- *Detalle de los procedimientos inherentes a la emisión de dictámenes.*
- *Detalle de los procedimientos inherentes a la intervención en coordinación con la Dirección General de Despacho y Decretos de la Subsecretaría Técnica en la revisión y/o elaboración de los anteproyectos de Decretos Reglamentarios, de textos ordenados y demás actos cuya redacción le encomiende la superioridad con sujeción a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de aplicación (Inc. 4 de la Planilla Anexa artículo. 4 Decreto 1397/2008).*
- *Detalle de los dictámenes suscriptos durante el año 2016 (fecha de ingreso de la solicitud, fecha de emisión del dictamen, asunto, solicitante, etc.).*
- *Libros de registro relacionados al objeto de la presente auditoría.*
- *Información de contacto del responsable asignado para asistir la presente auditoría.*

2.2.2. Recopilación y análisis de la normativa vigente y estructura aplicable a la presente auditoría. (Anexos I y II).

2.2.3. Compulsa y análisis efectuados entre la documentación e información brindadas por el área auditada, detalladas en el punto 2.2.1. y las recabadas dentro del marco de las tareas de campo.

2.2.4. Relevamiento y verificación de los procedimientos inherentes a la emisión de dictámenes. (Anexo III Punto 1.1).

2.2.5. Compulsa entre el procedimiento relevado en el punto 2.2.4. y la consulta efectuada sobre los expedientes electrónicos que se seleccionaron en base a los criterios enunciados en el anexo respectivo. (Anexo III Punto 1.2).

2.2.6. Verificación de registro de dictámenes emitidos. (Anexo III Punto 2).

2.2.7. Verificación del cumplimiento de los parámetros temporales establecidos por el artículo 48 del Decreto N° 1759/72. (Anexo III Punto 3).

3.- ACLARACIONES PREVIAS

El criterio de auditoría adoptado para la realización del presente informe implica relevar los procedimientos aplicados a la emisión de dictámenes durante el año 2016. Ello, a partir de una medición de los mismos en términos de economía, eficiencia y eficacia; teniendo en cuenta los recursos humanos y tecnológicos con que contaba el auditado en el período bajo revisión.

Tal como consta en el acápite 1 -Objeto- se relevaron los procedimientos efectuados por la auditada relativos a la emisión de dictámenes, quedando excluido del alcance de la presente auditoría lo relativo al contenido técnico de los mismos.

Asimismo, es importante subrayar que según la Resolución 65/2016 del Ministerio de Modernización el uso del módulo Generador de documentos electrónicos oficiales (GEDO) del sistema de Gestión documental electrónica (GDE) es de uso obligatorio para las Secretarías de la Presidencia de la Nación a partir del 25 de abril de 2016.

La estructura organizativa de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación que continúa vigente en la actualidad fue establecida por el Decreto 78/00 y modificatorios. Posteriormente, surge la necesidad de modificar los objetivos de la SLyT y la responsabilidad primaria y acciones de diversas Direcciones bajo su órbita. En este sentido, se redefinen los objetivos de la SLyT a través del artículo 2° y la responsabilidad primaria y acciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos a través del artículo 4 del Decreto 1397/08.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos depende de la Subsecretaría de Asuntos Legales, su Director General es el Dr. Héctor L. Pérez, designado por Decreto N° 251/2015 de fecha 23 de diciembre de 2015. De la misma dependen: la Dirección de Análisis Legal y Asistencia Jurídica y la Dirección de Servicio Jurídico.

Cabe mencionar que durante el período auditado, la responsable de la Dirección mencionada en primer término era la Dra. María L. Zambella quien hasta la actualidad permanece en dicho cargo.

A su vez, sendas Direcciones están conformadas por diversas Unidades Organizativas que abordan temáticas diferentes (Anexo II).

Cabe mencionar que la presente auditoría comprende la revisión de actividades **sustantivas** de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, ya que las responsabilidades primarias de la auditada se encuentran íntimamente ligadas a determinados objetivos de la SLyT, consistentes en *“Evaluar los aspectos **legales** y*

*técnicos de los proyectos de actos administrativos, de la Administración, de Gobierno e institucionales que se sometan a consideración del Poder Ejecutivo Nacional y del Jefe de Gabinete de Ministros” y “Brindar, a través de la **Dirección General de Asuntos Jurídicos**, asesoramiento jurídico a los organismos y dependencias de la Presidencia de la Nación que no cuenten con servicio específico propio, en los casos en los que conforme la normativa vigente corresponda la intervención del servicio jurídico permanente y a la Jefatura de Gabinete de Ministros en materia de decisiones administrativas.”* según lo normado por el Decreto 1397/2008. Asimismo entendemos que la finalidad de esta función jurídica consultiva generalmente previa a la emisión de los actos administrativos no es otra cosa que el cumplimiento de un requisito esencial para la validez del acto al que refiere.

A efectos de un mejor entendimiento del tema, cabe transcribir las definiciones que consideramos pertinentes a fin de establecer el alcance que a los mismos se les atribuye en el presente informe. Ello, según lo puntualiza el Decreto 336/2017 que con fecha 15/5/17 derogó al Decreto 333/85:

Dictamen: Documento que emite un órgano de consulta, el que contiene su opinión basada en las normas jurídicas de aplicación y, en su caso, en la jurisprudencia o antecedentes que pudieran existir, y que tiende a orientar a la autoridad que debe resolver el caso.

Disposición: Documento que contiene una decisión emanada de una autoridad administrativa con jerarquía equivalente a Subsecretario, titulares de organismos descentralizados, Director Nacional o Director General sobre cuestiones o asuntos de su competencia. Cuando sea suscripto por dos o más autoridades recibirá el nombre de Disposición Conjunta.

Proyecto de decisión administrativa: Documento que contiene la propuesta de un acto o reglamento a ser emitido por el Jefe de Gabinete de Ministros en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de aquellas que le delegue el Presidente de la Nación.

Proyecto de decreto: Documento que contiene la propuesta de una decisión a adoptar por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, que constituye un acto unilateral, de alcance individual o general.

Resolución: Documento que contiene una medida que dictan los Ministros, Jefe de Gabinete de Ministros, Secretarios de los Ministerios o de la Presidencia de la Nación u otras autoridades facultadas para ello. Cuando sea suscripto por dos o más autoridades recibirá el nombre de Resolución Conjunta.

Expediente Electrónico: Conjunto ordenado de documentos electrónicos del sistema de Gestión Documental Electrónica -GDE -, relacionados con la resolución de un trámite. Todos los documentos que formen parte de un expediente electrónico tendrán que ser previamente generados en forma electrónica, o bien, si existieran en papel u otro formato, deberán ser digitalizados, conforme lo establecido en el Decreto N° 1131 del 28 de octubre de 2016 y sus normas complementarias o las que en el futuro las reemplacen.

Es menester mencionar que los topes temporarios para la emisión de dictámenes están establecidos en artículo 48 del Decreto N° 1759/72 cuya parte pertinente se transcribe a continuación:

“.....El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de veinte (20) días, pudiendo ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien deba producirlos, por el tiempo razonable que fuere necesario...”

4.- OBSERVACIONES, RECOMENDACIONES Y OPINIÓN DEL AUDITADO.

Del análisis efectuado surgen las observaciones que se exponen a continuación:

4.1. OBSERVACIÓN: sobre una muestra compuesta de 580 (quinientos ochenta) dictámenes emitidos, se observa que en 51 (cincuenta y uno) casos que representan el 9% de la misma, se habrían excedido los plazos previstos por las normas para la emisión de los mismos, sin que se aprecie agregada nota de pedido de prórroga del responsable de su producción, de acuerdo a lo constatado en aquellas actuaciones a las que esta UAI ha tenido acceso (artículo 48 del Decreto N° 1759/72). Ver Anexo III. Punto 3

Opinión del auditado: La norma a la que refiere el informe es el artículo 48 del Reglamento de Procedimientos Administrativos.

Decreto 1759/72 (t.o.1991), conforme con el cual “Sin perjuicio de los informes y dictámenes cuyo requerimiento fuere obligatorio, según normas expresas que así lo establecen, podrán recabarse, mediante resolución fundada, cuantos otros se estimen necesarios al establecimiento de la verdad jurídica objetiva. En la tramitación de los informes y dictámenes se estará a lo prescripto en la artículo 14. El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de veinte (20) días, pudiendo

ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien deba producirlos, por el tiempo razonable que fuere necesario. Los informes administrativos no técnicos deberán evacuarse en el plazo máximo de diez (10) días. Si los terceros no contestaren los informes que les hubieren sido requeridos dentro del plazo fijado o de la ampliación acordada o se negaren a responder, se prescindirá de esta prueba. Los plazos establecidos en los párrafos anteriores sólo se tendrán en cuenta si el expediente administrativo fue abierto a prueba”. Dicha norma se encuentra inserta en el Título VI del Reglamento citado y se refiere a la etapa de Prueba en el procedimiento administrativo. Precisamente el último párrafo del artículo en comentario indica que los párrafos a los que allí se alude –de VEINTE (20) días para la producción de dictámenes jurídicos, en lo que aquí importa- “sólo se tendrán en cuenta si el expediente administrativo fue abierto a prueba”. Sobre el particular debe remarcarse que el dictamen que produce esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS no siempre tiene lugar en el contexto que indica la norma transcrita y a la cual la UAI pretende ceñir el accionar de este servicio jurídico sin otras consideraciones. Como se señala en doctrina[1], “...puede definirse a la prueba como ‘una actividad procedimental destinada a dar certeza al funcionario

administrativo sobre los hechos discutidos, indispensables para fundar el acto administrativo'. Es, por ello, una actividad procesal o procedimental, que se encuadra dentro de los actos de obtención, en cuanto son actos creadores de situaciones jurídicas". El primer artículo dentro de este Título VI del Reglamento que se comenta es el artículo 46 y allí se establece que "La Administración de oficio o a pedido de parte, podrá disponer la producción de prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para la decisión, fijando el plazo para su producción y su ampliación, si correspondiere. Se admitirán todos los medios de prueba, salvo los que fueren manifiestamente improcedentes, superfluos o meramente dilatorios".

Bien se ve que se trata de casos en que un particular inicie un procedimiento administrativo y ofrezca la prueba de que intente valerse, correspondiendo a la Administración la fijación del plazo para su producción. Pero el dictamen que emite esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS tiene lugar mucho más allá del específico caso que indica el artículo 48 del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 (t.o.1991). Más aún, el dictamen al que allí se alude generalmente será producido por los servicios jurídicos permanentes de los Ministerios que tengan la competencia primaria en el tema. Para encuadrar debidamente el dictamen de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS LEGALES de la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN debemos señalar liminarmente que entre las objetivos de esta Secretaría presidencial se encuentra "Evaluar los aspectos legales y técnicos de los proyectos de actos administrativos, de la Administración, de Gobierno e institucionales que se sometan a consideración del PODER EJECUTIVO NACIONAL y del Jefe de Gabinete de Ministros..." y "Brindar, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, asesoramiento jurídico a los organismos y dependencias de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN que no cuenten con servicio específico propio, en los casos en los que conforme la normativa vigente corresponda la intervención del servicio jurídico permanente y a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en materia de decisiones administrativas" (conf. Anexo II del Decreto N° 357/02 y sus modificaciones). Es justamente allí donde se inserta la intervención de este servicio jurídico y de donde surge el carácter del dictamen que se emite, que no puede encuadrarse exclusivamente en una norma del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 (t.o.1991). De acuerdo con el Anexo II del Decreto N° 78/00 y sus modificatorios es Responsabilidad Primaria de esta Dirección General:

Prestar asesoramiento legal sobre los proyectos de mensaje, de ley, de decreto y de decisión administrativa y proponer, en su caso, textos alternativos con ajuste a las normas jurídicas aplicables.

Prestar asesoramiento jurídico en todos los casos en que, conforme a la normativa vigente, corresponda la intervención del Servicio Jurídico Permanente, a la SECRETARIA LEGAL Y TECNICA, a todos los organismos de las áreas de la PRESIDENCIA DE LA NACION que no cuenten con servicio específico propio y a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en materia de decisiones administrativas.

En tanto que son sus Acciones:

Analizar el ajuste a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de los actos administrativos, de la Administración, de Gobierno e institucionales y demás asuntos que tramiten en la Secretaría;

Proponer textos alternativos cuando los proyectos que se someten a su consideración presenten deficiencias de orden jurídico o resulte necesario su perfeccionamiento;

Prestar asesoramiento jurídico a la SECRETARIA LEGAL Y TECNICA, a los organismos de la Presidencia de la Nación que no cuenten con servicio específico propio, y a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS en materia de decisiones administrativas;

Intervenir en coordinación con la Dirección General de Despacho y Decretos de la SUBSECRETARIA TECNICA en la revisión y/o elaboración de los anteproyectos de decretos reglamentarios, de textos ordenados y demás actos cuya redacción le encomiende la Superioridad con sujeción a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de aplicación;

Intervenir en el análisis de los proyectos de ley sancionados por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION a los fines establecidos en los artículos 78, 80 y 83 de la CONSTITUCION NACIONAL;

Ejercer la representación y defensa del Estado en juicio cuando las causas involucren a la SECRETARIA LEGAL Y TECNICA y a los demás organismos de jurisdicción de la PRESIDENCIA DE LA NACION que no cuenten con servicio jurídico propio;

Dictaminar en los recursos que deban sustanciarse en el ámbito de la Secretaría y en el de los organismos de la PRESIDENCIA DE LA NACION que no cuenten con servicio jurídico permanente;

Dictaminar en todos los casos que pudieren dar lugar a la aplicación del régimen administrativo disciplinario, aconsejando, si correspondiere, la instrucción del

sumario pertinente y en las oportunidades que así se requiera conforme la normativa que rige la materia;

Dirigir el centro documental y bibliográfico de la Secretaría relacionado con las materias de su competencia.

En ese marco, se produce el dictamen requerido a este servicio jurídico.

Debe destacarse que entre los distintos tipos de procedimientos administrativos en los cuales nos corresponde intervenir podemos distinguir “los meros procedimientos de formación de actos, los procedimientos impugnatorios o reclamativos, y aquellos que se refieren a procesos de control. Cada uno de estos procedimientos se conforma con una cantidad determinada de actos preparatorios tendientes a la elaboración de actos que luego concretan la finalidad de interés público que persigue la Administración, que se manifiesta en decisiones de alcance particular o general con efectos jurídicos directos hacia los administrados, e incluso inter orgánicas o interadministrativas”[2].

Como afirmaba Juan Carlos LUQUI, el dictamen “es opinión fundada en ciencia o arte emitida por un especialista; si versa sobre cuestión jurídica debe apoyarse en derecho (...) es un consejo que se da sobre una cuestión o asunto”[3].

Y si bien el dictamen que emite este servicio jurídico reúne tales calidades, va más allá del dictamen como requisito esencial del acto administrativo al que alude el inciso d) del artículo 7° de la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos.

De ahí que, salvo en casos excepcionales, la intervención de esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS de la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA no queda plasmada en la parte expositiva de los decretos del PODER EJECUTIVO NACIONAL o las decisiones administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros.

Ello así, por cuanto el dictamen que reviste tal carácter de “requisito esencial” es el de los servicios jurídicos permanentes de los Ministerios del PODER EJECUTIVO NACIONAL, de aquellos que impulsan la medida; “esto es, de la Dirección de Asuntos Jurídicos o Legales o asesorías letradas o legales que se encuentren en la Administración centralizada o descentralizada, como delegaciones del Cuerpo de Abogados del Estado en los términos de la ley 19.549 y su decreto reglamentario, sin perjuicio de que se puedan producir en el expediente —a juicio del órgano decisor— otros dictámenes técnicos, jurídicos o de aplicación de otras ciencias”[4].

Por todo ello, no resulta posible ceñir la intervención de esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS a un caso concreto, a una norma o un plazo determinado.

Tampoco puede aplicarse en forma subsidiaria el plazo general de DIEZ (10) días que establece el artículo

1º, inciso e) apartado 4 de la ya citada Ley N° 19.549: “Cuando no se hubiere establecido un plazo especial para la realización de trámites, notificaciones y citaciones, cumplimiento de intimaciones y emplazamientos y contestación de traslados, vistas e informes, aquél será de diez (10) días”, por cuanto en esa enumeración taxativa que realiza la norma no se incluye a los dictámenes.

Tal exclusión se debe sin duda alguna a que el dictamen jurídico es “El dictamen forma parte de los actos previos a la emisión de la voluntad, y se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo, en el procedimiento administrativo de conformación de la voluntad estatal (...) Los dictámenes no son actos administrativos en sentido estricto, ya que no producen efectos jurídicos directos y por ello son irrecurribles aunque adolecieran de vicios; esos actos preparatorios pueden producir efectos jurídicos, pero estos son indirectos o mediatos para los particulares, pues sólo los pueden afectar a través de los actos dictados en su consecuencia”[5]. Es de toda lógica que salvo el presupuesto establecido en el artículo 48 del RLPA, limitado a su exclusivo marco, no se asigne un plazo perentorio a la emisión del dictamen por cuanto el mismo solo puede quedar en condiciones de ser emitido al momento que se reúnen todos los elementos técnicos necesarios para su emisión, como así también la consideración de elementos relacionados con la Dirección del procedimiento administrativo que escapa a las facultades del órgano asesor y se relacionan con la ponderación de tiempos y circunstancias procedimentales de oportunidad y conveniencia cuyo deslinde no nos corresponde. Prueba palmaria de lo indicado es la mera constatación de los términos usuales para la expedición de los dictámenes por parte de la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, plantear que el plazo procedimental para el dictado del Dictamen Jurídico es de 20 días hábiles llevaría a la conclusión que de siempre el Máximo órgano Asesor legal del PEN, y Director del Cuerpo de Abogados del Estado estaría inobservando plazos perentorios sin ningún apego a su cumplimiento, conclusión que por lo absurdo debe desestimarse de plano. Desde ya que toda esta disquisición en modo alguno podría implicar que este servicio jurídico deba actuar sin sujeción a plazos procedimentales; sino que las afirmaciones efectuadas se dirigen a sostener que por las competencias que le han sido asignadas, la intervención de esta Dirección General debe ser ejercida en último lugar en el procedimiento administrativo extremo que impide de a priori establecer un plazo perentorio y que justifica el diseño normativo del legislador..

Ello en atención al aspecto, que está dado por el hecho de que nuestra intervención “...debe realizarse a la luz de todos los elementos de juicio disponibles, informes y opiniones brindadas por las áreas con competencia técnica, administrativa y

jurídica”[6]. De ahí que en muchos casos la demora en la emisión del dictamen se debe a la necesidad de solicitar aquellos elementos de juicio, que pueden provenir de informes o antecedentes que deben brindar otras áreas sustantivas de la Administración y sin las cuales no resulta posible expedirse en definitiva. Además debe destacarse que la dinámica proactiva de la actual gestión de gobierno privilegia requerir los antedichos elementos de juicio por medios dinámicos mediante la utilización intensiva de las herramientas tecnológicas (correo electrónico, whatsapp CC OO) sin necesidad de efectuar la remisión de las actuaciones respectivas; las cuales quedan en esta dependencia hasta tanto aquellos sean acercados, con la consiguiente demora en la emisión del pronunciamiento. De allí que tampoco resulte posible efectuar una mera y genérica observación sin tener en cuenta las circunstancias específicas y particularizadas de cada trámite de acuerdo a su contexto.

Por otra parte, la inmediatez que tiene la SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA con las máximas autoridades llamadas a decidir –el Presidente de la Nación o el Jefe de Gabinete de Ministros- marca también los tiempos de ese pronunciamiento, que podrá imponer una mayor o menor celeridad según la temática de que se trate o las cuestiones, en ocasiones de neto corte político, que puedan conllevar. Por ello, debe observarse que en la mayoría de los casos el dictamen se emite en plazos exigüos, incluso en horas, porque así lo requiere la autoridad política.

A simple modo ejemplificativo, acompaño a continuación un cuadro en el que se indica el tiempo empleado para producir el dictamen:

2016-3235464-DMEYN#MH 01-dic 02-dic 1

2016-1247997-ONC#MM 26-dic 28-dic 2

2016-2579348-SSC-#MP 27-dic 29-dic 2

2016-2816482-DDYME#MA 27-dic 28-dic 2

2016-4500132-DGA#MDS 26-dic 29-dic 2

2016-1127501-SECOP#MI 20-dic 23-dic 2

2016-2175154-CNV-#MH 15-dic 20-dic 3

2016-3659649-DDYME#JGM 22-dic 29-dic 5

2016-03757147-DDMYA#SGP 06-dic 12-dic 5

2016-025599-DDYME#JGM 07-dic 19-dic 8

2016-2238708- 08-nov 24-nov 12DMEYN#MH

2016-2488354-DMEYD#AABE 14-nov 02-dic 15

PROVISORIOS PAPEL

705/2016 03-jun 07-jun 1

1284/2016 27-abr 28-abr 1

1801/2016 09-jun 09-jun 6 HORAS

2841/2016 14-oct 17-oct 8 HORAS

3052/2016 18-nov 22-nov 2

3239/2016 06-dic 07-dic 1

3268/2016 12-dic 14-dic 2

3300/2016 15-dic 15-dic 3 HORAS

3360/2016 23-dic 26-dic 1

Tampoco puede dejar de observarse que sobre una muestra compuesta de 580 (quinientos ochenta) dictámenes emitidos, se observa que solo en el 9% de la misma, se habrían excedido los plazos previstos.

Aparte que la auditoria es sobre el total de la muestra por lo que correspondería señalar el 91 % de los demás casos sobre cuya tarea no se realiza ninguna mención, tampoco existe la mentada demora habida cuenta que el pretense plazo señalado no existe en ninguna norma de aplicación a los trámites de sustanciación de los dictámenes en el ámbito de esta DIRECCION GENERAL.

RECOMENDACIÓN: previo a la emisión de la presente recomendación y en concordancia con la opinión expresada por el auditado precedentemente, corresponde puntualizar en esta instancia, que los términos recogidos en la observación formulada ut-supra, surgieron como resultado del desarrollo de tareas de auditoría efectuadas en el marco del presente trabajo, tendientes **exclusivamente** a corroborar las propias manifestaciones del auditado quien oportunamente informó:

“.... vale destacar que el asesoramiento jurídico implica la compulsa de normativa, doctrina, jurisprudencia y antecedentes administrativos, en medida y complejidad variables, que hacen dificultoso se pueda afirmar con precisión, en modo genérico, los tiempos reales, aún en promedio, que le ha demandado a la Dirección General completar el circuito de trámite de las actuaciones. Sin embargo, podría estimarse, forzando un parámetro entre las cuestiones rutinarias y aquellas cuya complejidad y voluminosidad demandan un estudio más exhaustivo, un plazo de entre 5 (CINCO) y 10 (DIEZ) días.

En tal sentido se ha logrado reducir en un 50% los parámetros temporales establecidos en el artículo 48 del Decreto Nº 1759/72 de Procedimientos Administrativos (t.o. 1991) sin detrimento de la calidad del asesoramiento legal practicado.....”

En síntesis -sin entrar a soslayar otras cuestiones- fue que con el ánimo de no actuar en forma restrictiva, se consideró a efectos de verificar el correcto cumplimiento de

parámetros temporales en la tramitación de los Expedientes Electrónicos que conformaron la muestra seleccionada, a aquel que resultó ser el más amplio de los informados por el propio auditado.

Concretamente, se recomienda establecer parámetros temporales de cumplimiento - como parte del diseño de los procedimientos aplicables en la órbita de esa DGAJ- que al menos satisfagan la necesidad de contar con “controles recordatorios”, herramientas que actuando a modo de alarmas suplan la inexistencia de plazos legales perentorios y coadyuven a fortalecer el control interno imperante en el área.

4.2. OBSERVACIÓN: sobre una muestra compuesta por 14 (catorce) expedientes electrónicos, se observa que en el 100% (cien por ciento) de los casos analizados no se cumpliría con el procedimiento establecido para la tramitación de la emisión de dictámenes (Anexo III. Punto 1.1.2). Ello, toda vez que la Unidad Administrativa remitiría el expediente sin más trámite al Asesor o al Jefe de la Unidad encargados de dictaminar. De esta manera se estaría omitiendo la intervención de las jefaturas superiores que serían las facultadas para efectuar la asignación correspondiente. Ver Anexo III. Punto 1.2

Opinión del auditado: En primer término cabe indicar que la observación no se apoya en una norma concreta sobre la cual se apoye el hallazgo, sin perjuicio de indicar que en la dinámica de las tareas justamente se cumple en la práctica el trámite que se señala. El propio Informe de auditoría consigna claramente en el “Narrativo: Procedimiento de emisión y tramitación de dictámenes –Expediente Electrónico-” los pasos que se siguen dentro de la Dirección General para la asignación de los expedientes. Remitiéndonos “brevitatis causae” a lo expuesto en ese Informe (página 26), solo vamos a puntualizar que allí se consigna que la Dirección General de Asuntos Jurídicos “Realiza el pase del expediente a la Dirección asignada”, y ésta “Recibe expediente para la realización del dictamen - Evalúa y asigna la Unidad encargada de realizar el dictamen - Realiza el pase del expediente a la Unidad asignada”; la cual a su vez “Recibe expediente - Designa al asesor que deberá realizar el dictamen”. Tal es el procedimiento que se sigue en la tramitación de cada expediente electrónico que ingresa a la Dirección General. Si bien es cierto que en el Sistema GDE en muchos casos se vuelca el pase de la UNIDAD ADMINISTRATIVA al Asesor asignado, ello es debido a la necesidad de imprimir mayor celeridad al movimiento del expediente electrónico, pero en modo alguno se traduce en una omisión de la intervención de las Jefaturas Superiores,

que son las que efectúan la asignación del trabajo tal como lo declama el propio informe en su parte pertinente. No debe soslayarse de todas maneras, la vacancia de numerosos cargos dentro de la estructura de la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS –V.Gr. SUBDIRECCIÓN GENERAL y DIRECCIÓN DE SERVICIO JURÍDICO- y las connotaciones que ello conlleva en la tramitación de los expedientes.

RECOMENDACIÓN: ante todo, corresponde precisar que el “Narrativo: Procedimiento de emisión y tramitación de dictámenes –Expediente Electrónico-” al que alude el auditado en su Opinión, corresponde al que recoge la información suministrada oportunamente por esa DG y no al efectivamente relevado por esta UAI.

Se recomienda que el Expediente Electrónico refleje las diversas acciones ejecutadas, en especial aquellas intervenciones que respondan a facultades reservadas a Jefaturas Superiores.

4.3 OBSERVACIÓN: se observa que en el ámbito de la DGAJ no existiría una base de consulta de dictámenes emitidos, tal que permita recopilar y acceder a la información contenida en los mismos u obtener reportes filtrados por tema, organismo solicitante, etc.

Opinión del auditado: Corresponde indicar que el sistema APO ha sido discontinuado y el sistema G.E.D.O. no contempla la posibilidad de obtener la información en la forma que indica el auditor. Sin perjuicio de ello, esta DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS comparte plenamente la conveniencia de contar con mecanismos que permitan la recopilación de la información de conformidad al hallazgo y manifestamos nuestra plena disposición para colaborar en todo aquello que esté a su alcance al momento en que se decida la elaboración de un registro de las características del que propone la UAI; decisión –de mas esta decirlo- que excede las competencias de esta Dirección General y cuya análisis y ponderación corresponden a las instancias con competencias específicas en los procedimientos de registros en particular en la administración de las bases de datos correspondientes a los Expedientes Electrónicos que se gestionan en la órbita de la Administración y que requieren un sistema unificado y común de obtención de la información señalada.

RECOMENDACIÓN: se recomienda solicitar al área pertinente el desarrollo de un sistema que permita generar una base de consulta de dictámenes emitidos, a fin de que se pueda acceder a la información contenida en los mismos, obtener reportes filtrados por temas, organismos solicitantes, construir parámetros de gestión, etc.

5.-CONCLUSIÓN:

Como corolario del presente trabajo de auditoría se concluye que la DGAJ durante el período auditado (año 2016) cumplió satisfactoriamente con la tarea a su cargo referente a la emisión de dictámenes, toda vez que las observaciones formuladas no representan importantes riesgos potenciales ni ameritan consideraciones especiales. No obstante, opinamos que la concreción por parte del área auditada de las recomendaciones que se formulan contribuirá a fortalecer el control interno imperante en su órbita

**SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL N° 03/2017**

**“PROCEDIMIENTOS INHERENTES A LA EMISIÓN DE DICTÁMENES”
ANEXO I**

1. NORMATIVA

1.1. Normativa consultada

- Constitución Nacional
- Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos.
- Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N° 1759/72.
- Decreto N° 561/16 – aprueba implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica.
- Decreto N° 333/85 y sus modificatorios (Decretos N° 1.055/89 y 576/03). aprueba las normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos, que como anexo I forman parte del presente Decreto.
- Decreto N° 357/02 – Organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional centralizada.
- Decreto N° 1397/08 – modificación del organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional centralizada.
- Decreto N° 78/00, aprueba la estructura organizativa de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación.
- Decreto 336/17, Lineamientos para la Redacción y Producción de Documentos Administrativos
- Resolución Ministerio de Modernización N° 65/16 – Fecha de implementación.
- Ley 25.506 – Firma digital.

1.2. Análisis de la normativa

La ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, (LNPA), prescribe en forma expresa que el **procedimiento** es un requisito esencial de todo acto administrativo.

El artículo 7, inciso d) de la Ley mencionada anteriormente señala que antes de la emisión de un acto administrativo "deben cumplirse con los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, **considerase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos**".

En tal sentido, independientemente del procedimiento administrativo que deba seguirse en cada caso particular, siempre deberá producirse el dictamen jurídico al que alude la normativa general, antes de la emisión de un acto administrativo, si se llegaren a afectar tales derechos e intereses.

Cabe mencionar que siendo el dictamen jurídico proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento un requisito esencial obligatorio para la validez del acto administrativo, si éste no se cumple, el acto administrativo que luego se dicte será nulo de nulidad absoluta, conforme lo determina el artículo 14, inc. b) de la LNPA, por haberse incumplido ese requisito esencial, exigido por el artículo 7, inc. d), de dicha ley de procedimientos.

Los objetivos de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación tienen su base legal en el Decreto 357/2002. Su modificatorio Decreto N° 1397/2008 define entre otros:

- Evaluar los aspectos legales y técnicos de los proyectos de actos administrativos, de la Administración, de Gobierno e institucionales que se sometan a consideración del PEN y del Jefe de Gabinete de Ministros y llevar el Despacho de ambas autoridades. Evaluar y, en su caso, elaborar anteproyectos de tales actos.
- Brindar, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, asesoramiento jurídico a los organismos y dependencias de la Presidencia de la Nación que no cuenten con servicio específico propio, en los casos en los que conforme la normativa vigente corresponda la intervención del servicio jurídico permanente y a la Jefatura de Gabinete de Ministros en materia de decisiones administrativas.

En el mismo decreto se modifican la responsabilidad primaria y acciones de la DGAJ, sujeto de la presente auditoría, según se detalla a continuación:

Responsabilidad primaria:

Prestar asesoramiento legal sobre los proyectos de mensaje, de ley, de decreto y de decisión administrativa y proponer, en su caso, textos alternativos con ajuste a las normas jurídicas aplicables.

Prestar asesoramiento jurídico en todos los casos en que, conforme a la normativa vigente, corresponda la intervención del Servicio Jurídico Permanente, a la Secretaría Legal y Técnica, a todos los organismos de las áreas de la Presidencia de la Nación que no cuenten con servicio específico propio y a la Jefatura de Gabinete de Ministros en materia de decisiones administrativas.

Acciones:

1. Analizar el ajuste a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de los actos administrativos, de la Administración, de Gobierno e institucionales y demás asuntos que tramiten en la Secretaría.
2. Proponer textos alternativos cuando los proyectos que se someten a su consideración presenten deficiencias de orden jurídico o resulte necesario su perfeccionamiento.
3. Prestar asesoramiento jurídico a la Secretaría Legal y Técnica, a los organismos de la Presidencia de la Nación que no cuenten con servicio específico propio, y a la Jefatura de Gabinete de Ministros en materia de decisiones administrativas.
4. Intervenir en coordinación con la Dirección General de Despacho y Decretos de la Subsecretaría Técnica en la revisión y/o elaboración de los anteproyectos de decretos reglamentarios, de textos ordenados y demás actos cuya redacción le encomiende la Superioridad con sujeción a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de aplicación.
5. Intervenir en el análisis de los proyectos de ley sancionados por el Honorable Congreso de la Nación a los fines establecidos en los artículos 78, 80 y 83 de la Constitución Nacional.
6. Ejercer la representación y defensa del Estado en juicio cuando las causas involucren a la Secretaría Legal y Técnica y a los demás organismos de jurisdicción de la Presidencia de la Nación que no cuenten con servicio jurídico propio.
7. Dictaminar en los recursos que deban sustanciarse en el ámbito de la Secretaría y en el de los organismos de la Presidencia de la Nación que no cuenten con servicio jurídico permanente.

8. Dictaminar en todos los casos que pudieren dar lugar a la aplicación del régimen administrativo disciplinario, aconsejando, si correspondiere, la instrucción del sumario pertinente y en las oportunidades que así se requiera conforme la normativa que rige la materia.

9. Dirigir el centro documental y bibliográfico de la Secretaría relacionado con las materias de su competencia.

Finalmente, mediante Decreto 78/00 se aprueba la estructura organizativa de la SLyT hasta el primer nivel operativo quedando conformada la misma como se muestra al momento de la realización del presente informe. (Anexo II)

Cabe mencionar que la Ley N° 25.506 establece el valor jurídico del documento electrónico, la firma electrónica y la firma digital,

Que según se manifiesta en el Decreto 561/2016 el empleo de dichos medios informáticos y telemáticos en la sustanciación de las actuaciones y los expedientes administrativos, permitirá mayor control y seguridad en la tramitación de los mismos; posibilitará una única numeración y minimizará la utilización de documentos basados en papel, sin menoscabo alguno a la seguridad jurídica.

Que el Decreto N° 333/85 por el cual se aprueban las normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de actos y documentación administrativa que se utilizan en las actuaciones realizadas en soporte papel, no resulta de aplicación a los documentos electrónicos dadas las características tecnológicas de los sistemas informáticos, según lo mencionado en el Decreto 561/2016. En virtud de lo expuesto resulta necesario el dictado de un nuevo cuerpo normativo que establezca los lineamientos para la redacción y producción de documentos administrativos y que sea compatible con la nueva forma de producción de estos. Ello estimuló el dictado del Decreto 336/2017 el cual deroga el decreto 333/85 y aprueba los “Lineamientos para la Redacción y Producción de documentos Administrativos”.

Así mismo según lo establecido en el Artículo 1° se aprueba la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica —GDE— como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional. Dicho sistema actuará como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos.

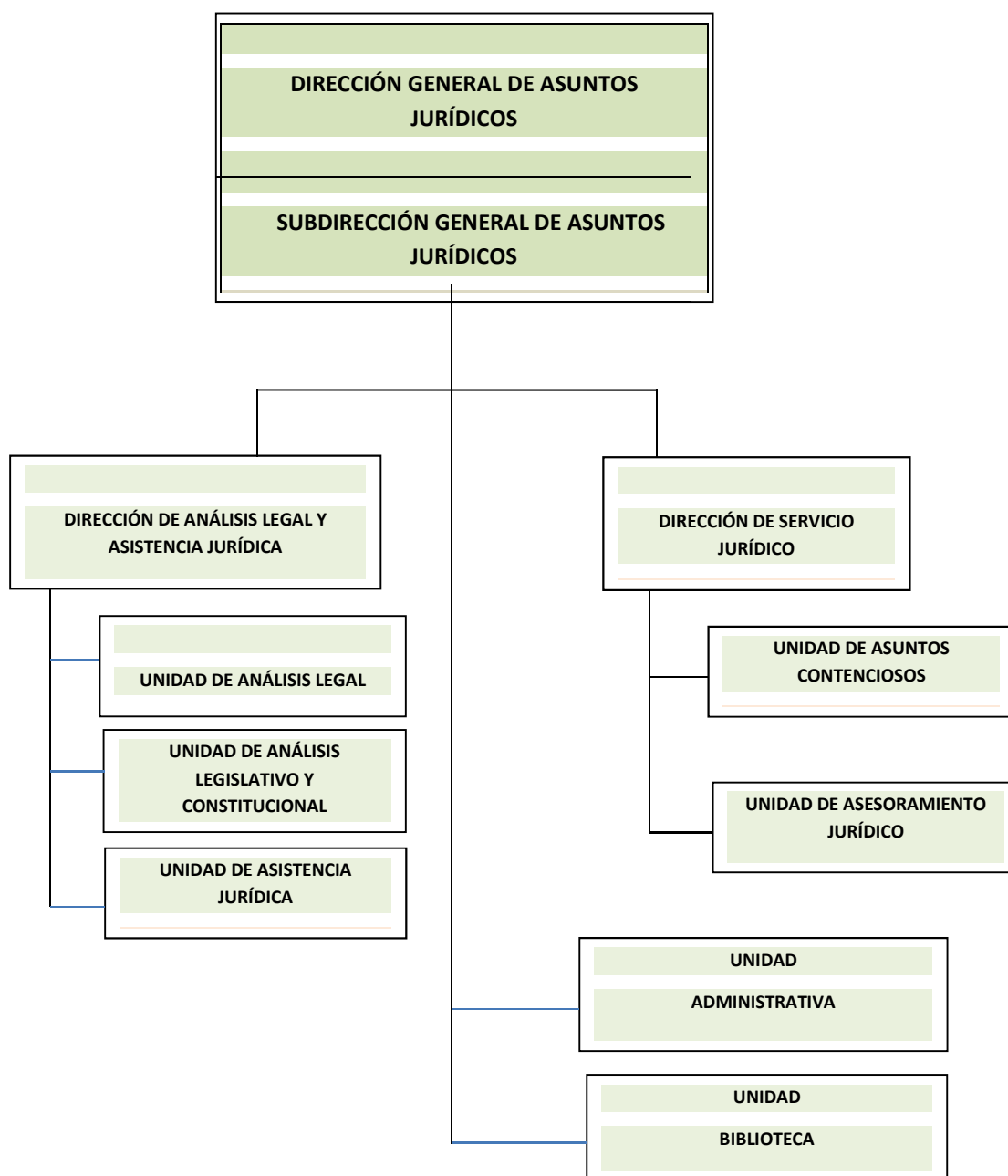
**SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL N° 03/2017**

“PROCEDIMIENTOS INHERENTES A LA EMISIÓN DE DICTÁMENES”

ANEXO II

ESTRUCTURA



**SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL N° 03/2017**

“PROCEDIMIENTOS INHERENTES A LA EMISIÓN DE DICTÁMENES”

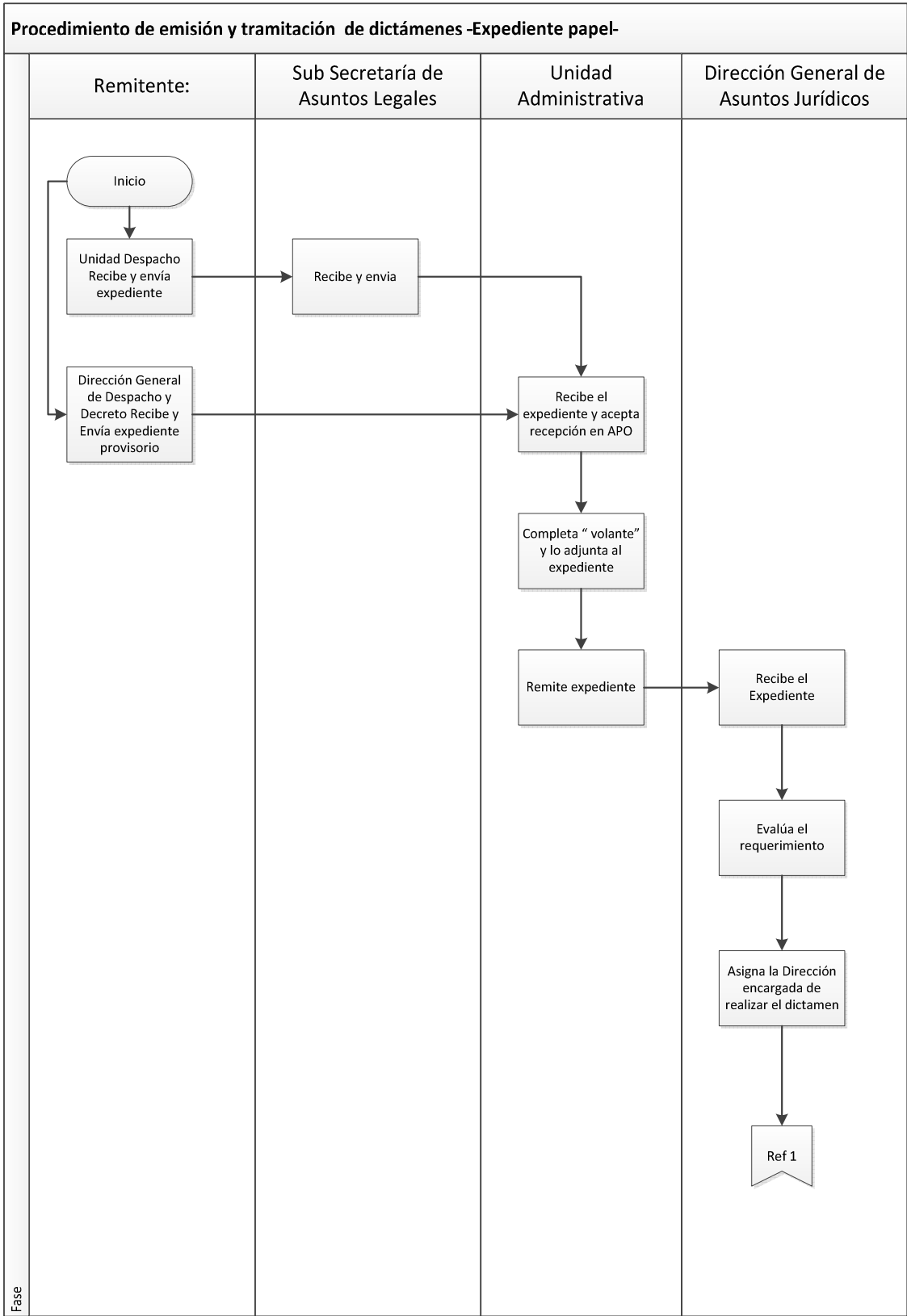
ANEXO III

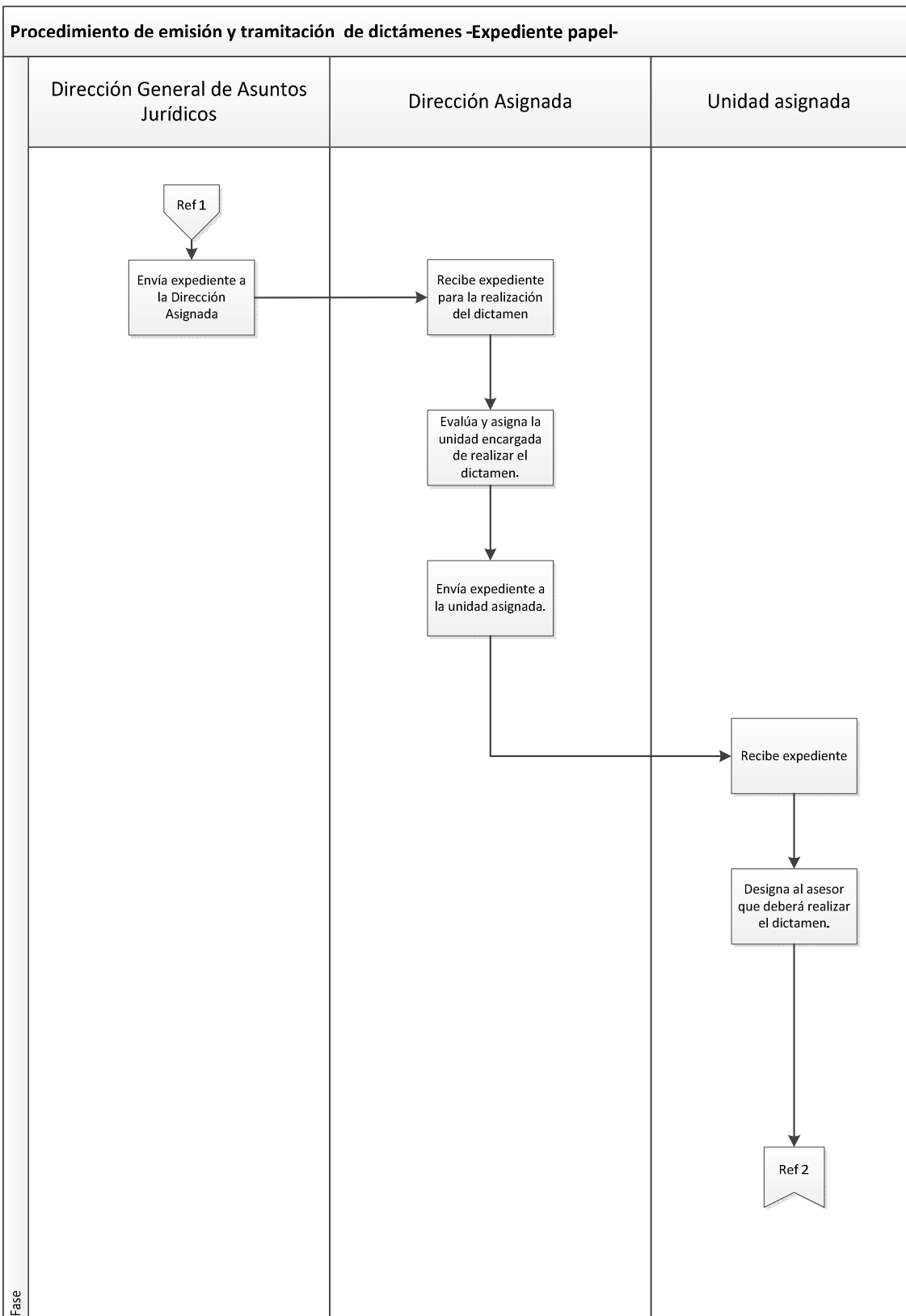
1. Procedimientos

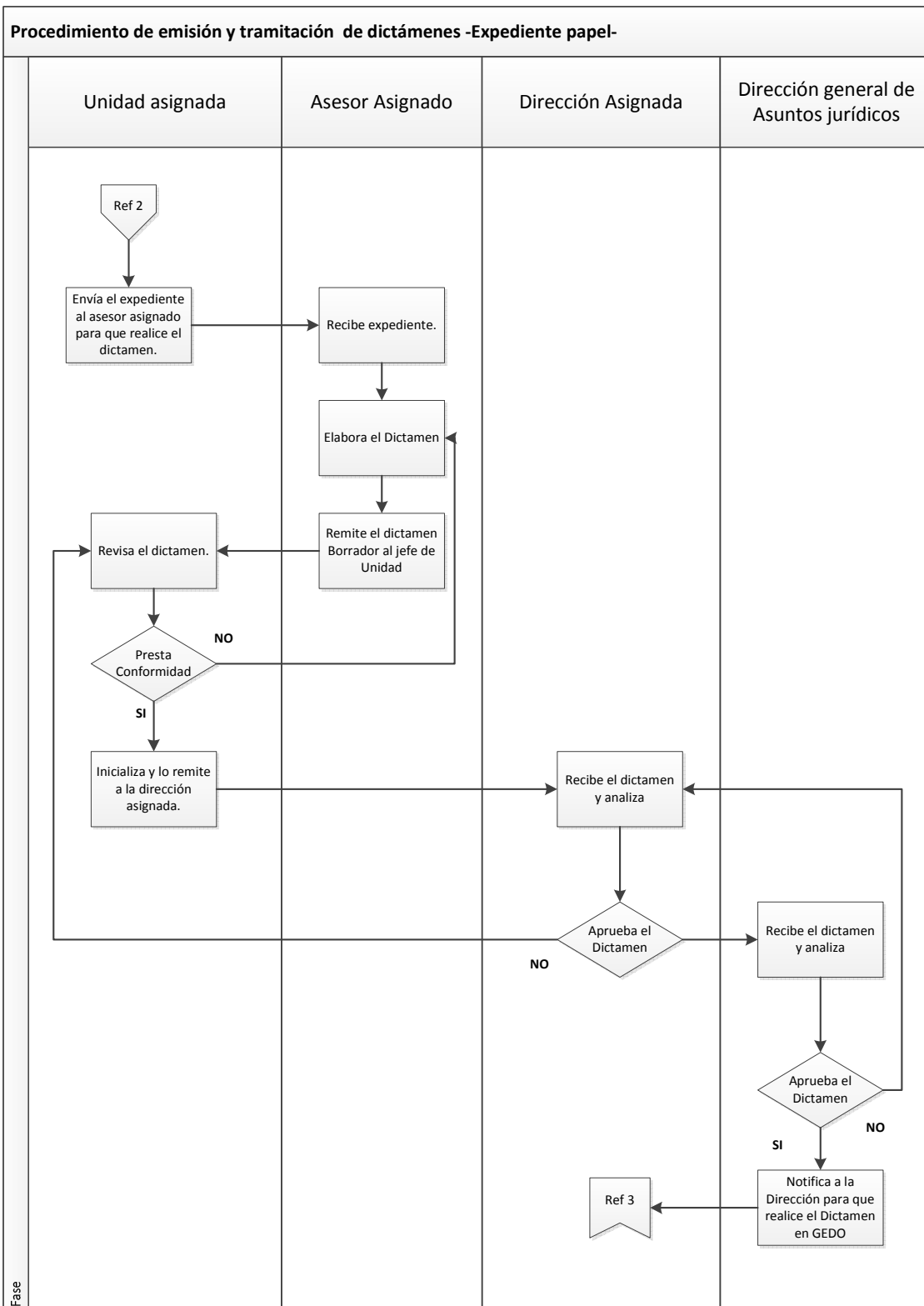
1.1. Relevamiento de Procedimientos

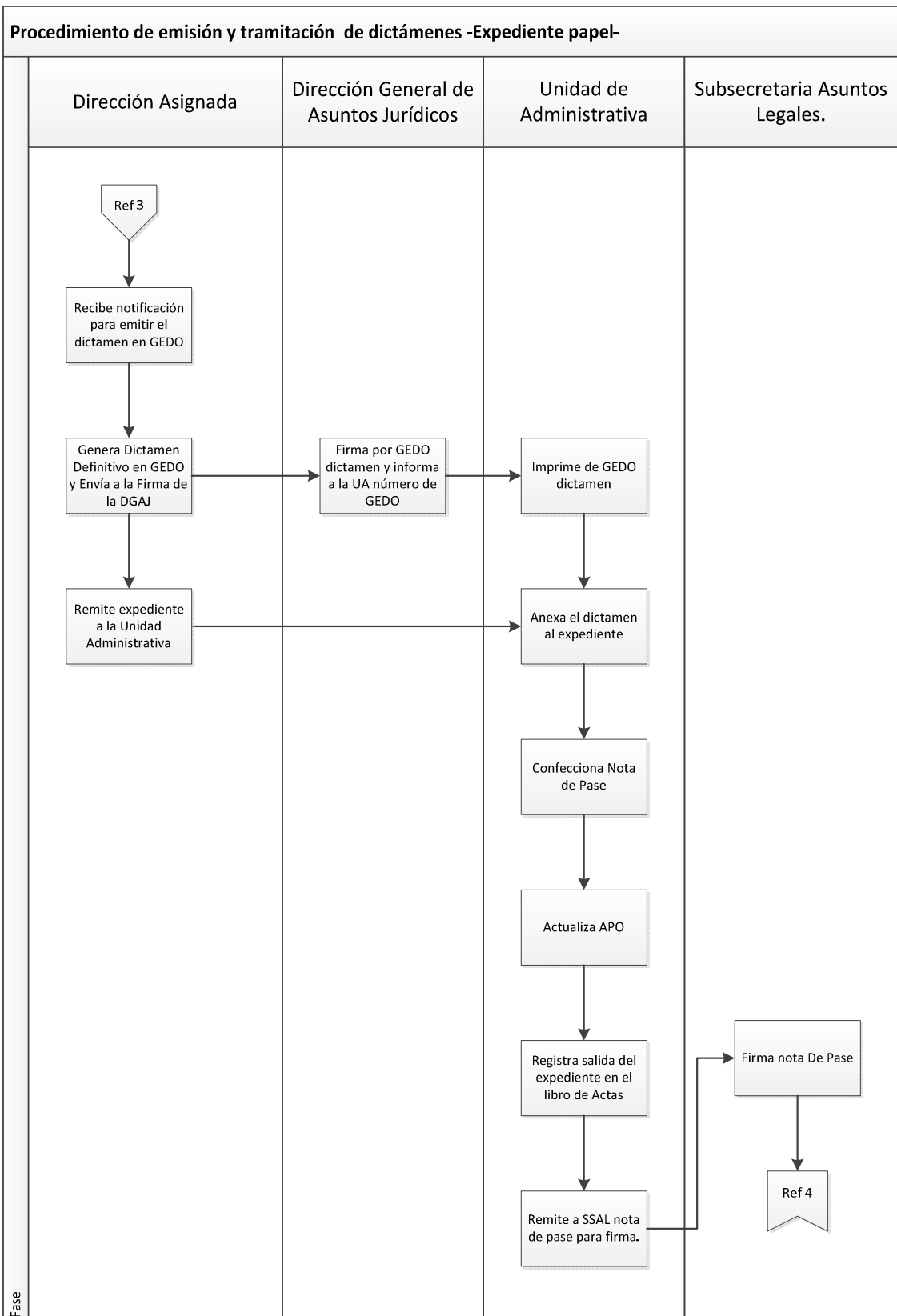
Dentro de las tareas de campo realizadas por esta UAISLyT, se efectuaron entrevistas con diversos agentes de la Unidad Administrativa dependiente de la DGAJ con el fin de informarnos del procedimiento aplicado por el área a la “emisión de dictámenes”. De dichas tareas surge el procedimiento que se transcribe a continuación:

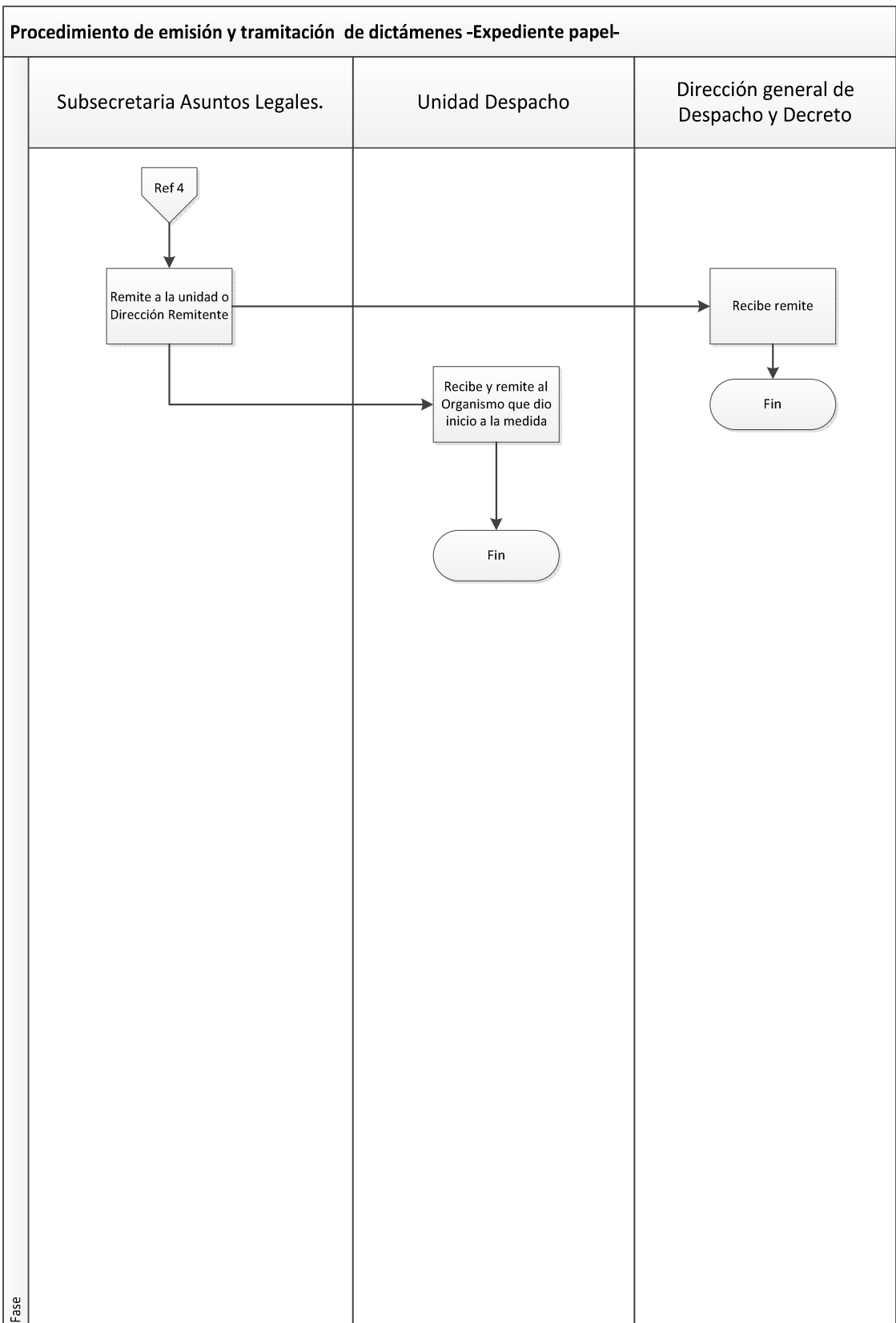
1.1.1 Procedimiento











Narrativo: Procedimiento de emisión y tramitación de dictámenes -Expediente papel-

Remitente:

1.a) La Unidad Despacho (Mesa - DGDYD –SLyT) recibe y remite a la SSAL los expedientes “papel” que requieran intervención de la DGAJ en materia de dictámenes. Ello, teniendo en cuenta que dicha Dirección General actúa como servicio Jurídico de Secretaría Legal y Técnica, Secretaría General, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales e interviene en igual sentido frente a los requerimientos formulados por el resto de los organismos.

1.b) La Dirección General de Despacho y Decretos, luego de su intervención, envía a la Unidad Administrativa (DGAJ) los expedientes identificados como “provisorios” relativos a Decisiones Administrativas, Decretos, Decretos de necesidad y urgencia, Mensajes con proyecto de ley o comunicación de decretos, Mensaje de pedidos de acuerdo al Senado, etc.

Subsecretaría de Asuntos Legales –SSAL-

2- Recibe expediente del punto 1.a) y realiza pase a la Unidad Administrativa.

Unidad Administrativa

- 3- Recibe expediente de los puntos 1b) y 2- y acepta recepción en el sistema de Automatización de Procesos Operativos –APO-.
- 4- Confecciona formulario “volante” y lo adjunta al expediente. Anexo V
- 5- Remite a la DGAJ.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

- 6- Recibe el expediente.
- 7- Evalúa el requerimiento.
- 8- Asigna y remite a la Dirección seleccionada a efectos de realizar el dictamen.

A la **Dirección de Análisis Legal y Asistencia Jurídica** le asignan los documentos provenientes de Secretaría Legal y Técnica, Secretaría General, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales referentes a temas diversos tales como Personal, Licencias, Bajas, Renuncias, etc.

A la **Dirección de Servicio Jurídico** le asignan los documentos remitidos por la Dirección General de Despacho y Decretos y lo proveniente de Secretaría Legal y Técnica, Secretaría General, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales referente a Facturas de Servicios, Viajes, Licitaciones, Compras, etc.



Dirección asignada

- 9- Recibe expediente para la realización del dictamen.
- 10- Evalúa y asigna la Unidad encargada de realizar el dictamen.
- 11- Envía expediente a la Unidad asignada.

Unidad asignada

- 12- Recibe expediente.
- 13- Designa al asesor que deberá realizar el dictamen.
- 14- Envía al asesor asignado para que realice el dictamen.

Asesor asignado

- 15- Recibe expediente.
- 16- Elabora dictamen.
- 17- Remite dictamen al jefe de Unidad para su revisión.

Unidad asignada

- 18- Revisa dictamen.
- 19- Si presta conformidad: inicializa y lo remite a la Dirección.
Si no presta conformidad: devuelve al asesor para que lo corrija.

Dirección asignada

- 20- Recibe el dictamen y lo analiza.
- 21- Si aprueba el dictamen: envía a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su evaluación.
Si no aprueba el dictamen: vuelve a la Unidad para su corrección

Dirección General de Asuntos Jurídicos

- 22- Recibe el dictamen y analiza.
- 23- Si aprueba: notifica a la Dirección para que realice el dictamen en GEDO.

Dirección asignada

- 24- Genera dictamen definitivo en GEDO y envía a la firma de la DGAJ.
- 25- Al propio tiempo remite expediente a la Unidad Administrativa.



Dirección General de Asuntos Jurídicos

26- Firma dictamen.

27- Informa a la Unidad Administrativa el número de documento GEDO generado.

Unidad Administrativa

28- Imprime dictamen desde el Sistema GDE y anexa al expediente.

29- Confecciona Nota de Pase.

30- Actualiza en APO –Automatización de Procesos Operativos-.

31- Registra salida del expediente en el libro de actas.

32- Remite a SSAL nota de pase para firma.

Subsecretaría Asuntos Legales.

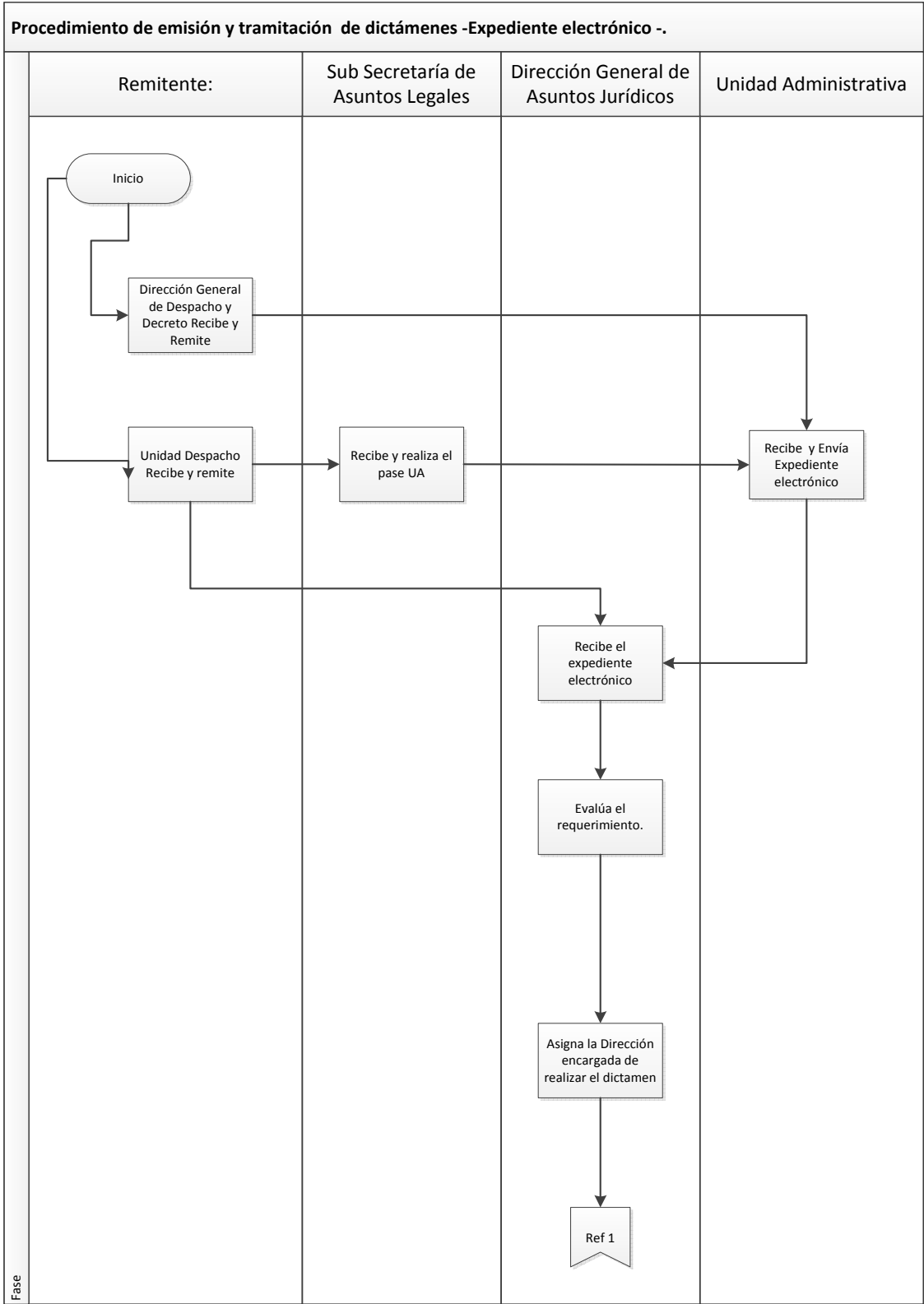
33- Firma nota de Pase.

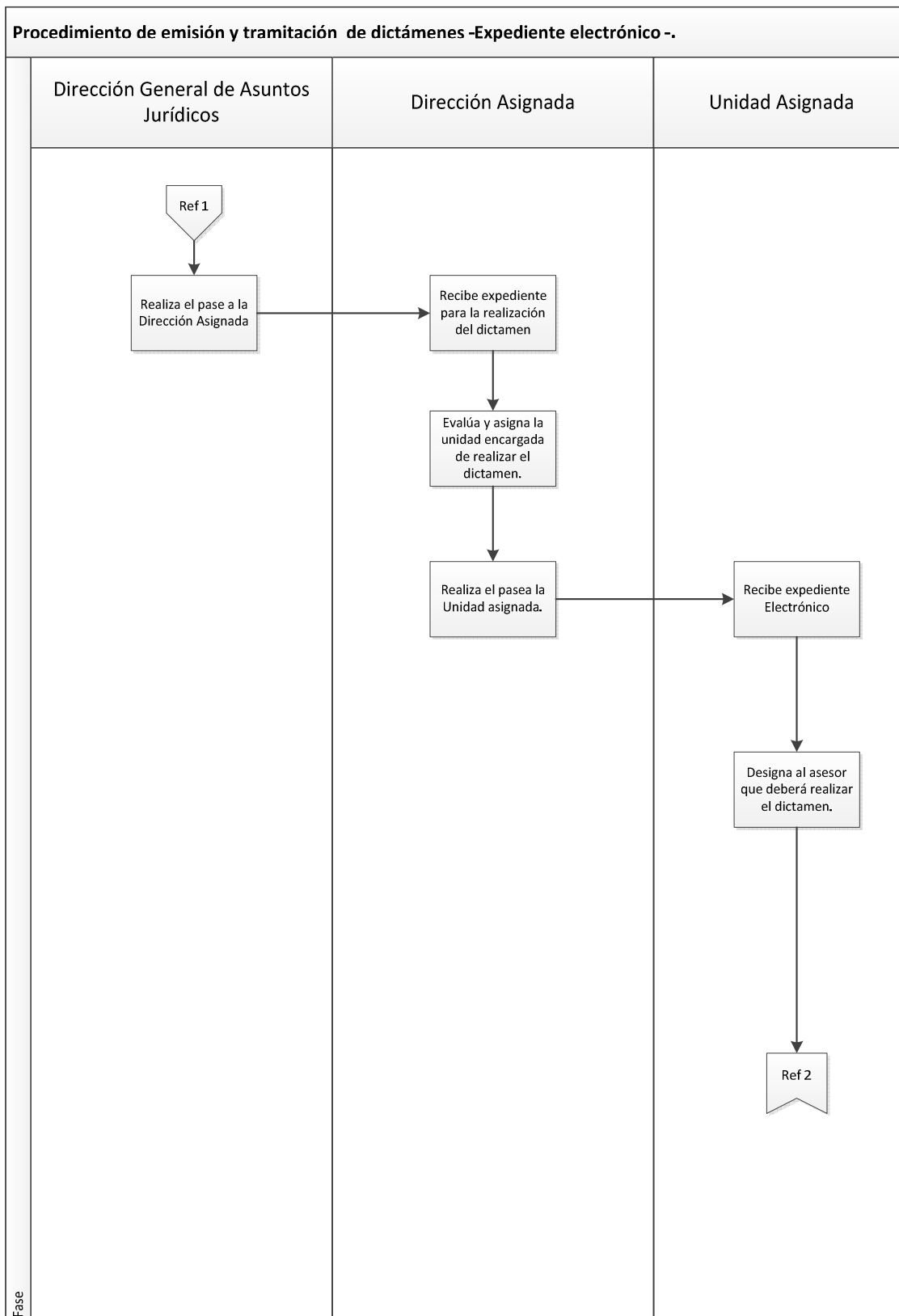
34- Si ingresó según punto 1.a) remite a la Unidad Despacho, para el envío del expediente al Organismo requirente.

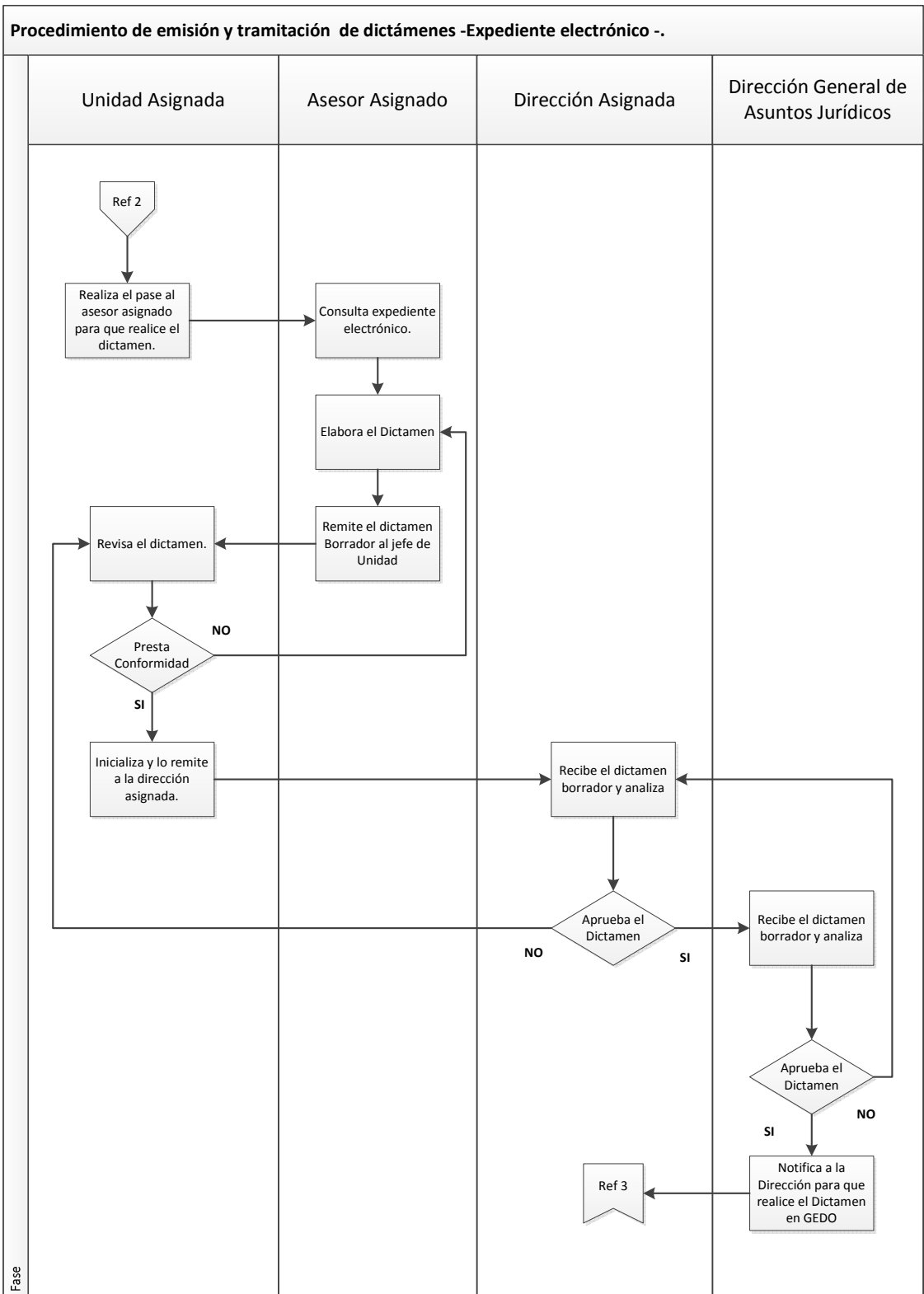
35- Si ingreso en el punto 1.b) remite expediente a la Dirección General de Despacho y Decretos.

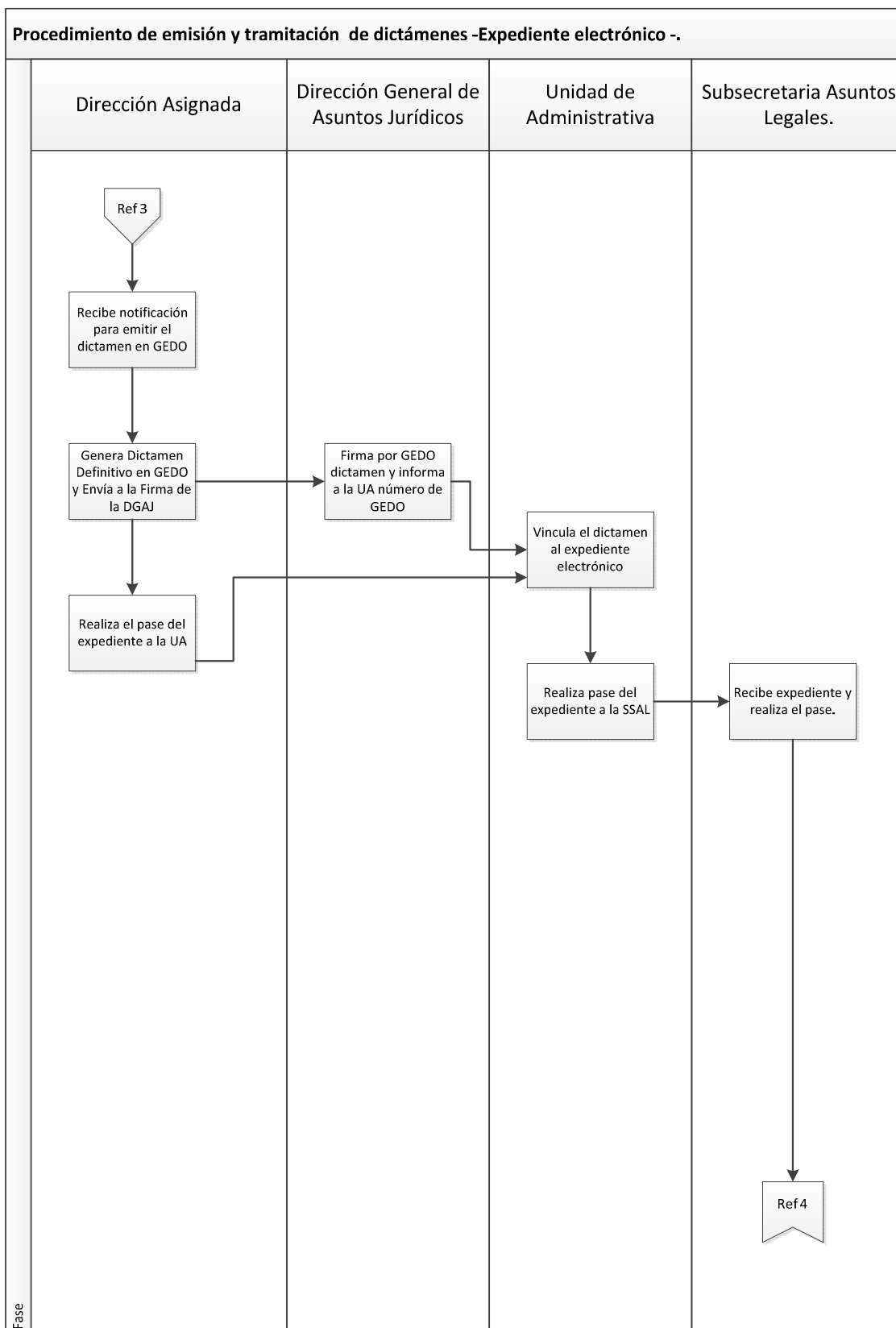


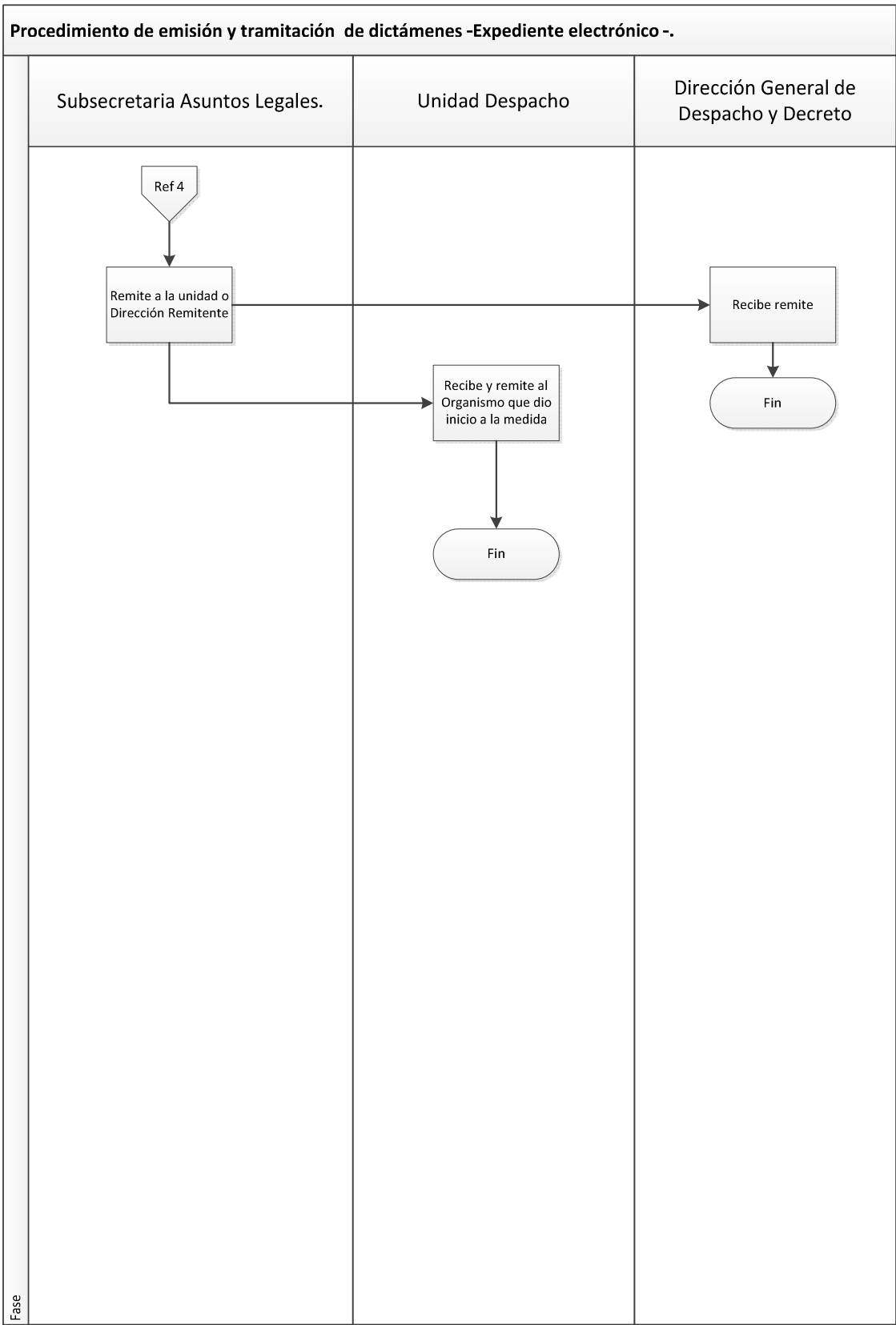
1.1.2 Procedimiento











Fase

Narrativo: Procedimiento de emisión y tramitación de dictámenes -Expediente electrónico -.

Remitente:

1.a) La Unidad Despacho (Mesa - DGDYD –SLyT) recibe y remite a la SSAL o a la DGAJ los expedientes que requieran intervención de la DGAJ en materia de dictámenes. Ello, teniendo en cuenta que dicha Dirección General actúa como servicio Jurídico de Secretaría Legal y Técnica, Secretaría General, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales e interviene en igual sentido frente a los requerimientos formulados por el resto de los organismos.

1.b) La Dirección General de Despacho y Decretos, luego de su intervención, envía a la Unidad Administrativa (DGAJ) los expedientes a Decisiones Administrativas, Decretos, Decretos de necesidad y urgencia, Mensajes con proyecto de ley o comunicación de decretos, Mensaje de pedidos de acuerdo al Senado, etc.

Subsecretaría de Asuntos Legales

2- Recibe expediente electrónico del punto 1.a) y realiza pase a la Unidad administrativa.

Unidad Administrativa

3- Recibe expediente Electrónico.

4- Remite a la DGAJ.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

5- Recibe el expediente de los puntos 1.b) y 4-.

6- Evalúa el requerimiento.

7- Asigna la Dirección encargada de realizar el dictamen. (**Dirección de Análisis Legal y Asistencia Jurídica** lo referente a Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Secretaria General (Referentes a Personal, Licencias, Bajas, Renuncias, etc.) y expedientes externos / **Dirección de Servicio Jurídico** lo recibido de la Dirección General de Despacho y Decretos y lo referente a Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Secretaria General (Facturas de servicios, Viajes, licitaciones, Compras, etc.)

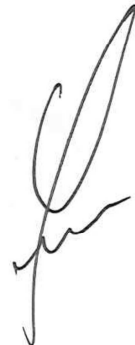
8- Realiza el pase del expediente a la Dirección asignada.

Dirección asignada

9- Recibe expediente para la realización del dictamen.

10- Evalúa y asigna la Unidad encargada de realizar el dictamen.

11- Realiza el pase del expediente a la Unidad asignada.



Unidad asignada

- 12- Recibe expediente.
- 13- Designa al asesor que deberá realizar el dictamen.

Asesor asignado

- 14- Consulta expediente electrónico.
- 15- Elabora el dictamen.
- 16- Remite dictamen Borrador al jefe de Unidad para su revisión.

Unidad asignada

- 17- Revisa el dictamen.
- 18- Si presta conformidad: Inicializa y lo remite a la Dirección.
Si no presta conformidad: Devuelve al asesor para que lo corrija.

Dirección asignada

- 19- Recibe el dictamen borrador y lo analiza.
- 20- Si aprueba el dictamen: envía a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su evaluación.
Si no aprueba el dictamen: vuelve a la Unidad para su corrección.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

- 21- Recibe el dictamen Borrador y analiza.
- 22- Si aprueba Notifica a la Dirección para que realice el dictamen en GEDO.

Dirección asignada

- 23- Genera dictamen definitivo en GEDO y envía a la firma de la Dirección General.
- 24- Realiza pase del expediente a la Unidad Administrativa.

Dirección General de Asuntos Jurídicos

- 25- Firma por GEDO dictamen.
- 26- Informa a la Unidad Administrativa número de GEDO.

Unidad Administrativa

- 27- Vincula el dictamen al expediente electrónico.
- 28- Realiza pase del expediente a la SSAL.



Subsecretaría de Asuntos Legales

29- Recibe expediente y realiza pase.

30- Si ingreso en el punto 1.a) realiza el pase a Mesa de entrada de la Unidad Despacho para ser remitido al Organismo que dio inicio a la medida.

31- Si ingreso en el punto 1b) realiza el pase del expediente a la Dirección General de Despacho y Decretos.



1.2. Análisis de Procedimientos relevados

A efectos de evaluar el cumplimiento del procedimiento relevado en el punto 1.1, esta UAISLyT realizó una compulsa entre éste y el efectivamente aplicado a la emisión de dictámenes en expedientes electrónicos. Para ello, se analizó una muestra compuesta por 14 (catorce) expedientes electrónicos que no habrían cumplido con los plazos establecidos por las normas para la emisión de dictámenes que se exponen en el “Cuadro de emisión de dictámenes – Tramitación expediente electrónico” - Punto 3 del presente Anexo.

Del análisis efectuado, se constata que en el 100% (cien por ciento) de los casos analizados no se cumpliría con el procedimiento establecido para la tramitación de la emisión de dictámenes (Anexo III. Punto 1.1.2). Ello, toda vez que la Unidad Administrativa remitiría el expediente sin más trámite al Asesor o al Jefe de la Unidad encargados de dictaminar. De esta manera se estaría omitiendo la intervención de las jefaturas superiores que serían las facultadas para efectuar la asignación correspondiente.

A continuación se expone el detalle de los Expedientes Electrónicos que en el sentido referido precedentemente incumplirían con los procedimientos previstos por el área responsable:

Expediente: EX2016-01177085-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-01638094-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-00691750-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-02161857-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-01326214-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-01031683-APN-DPYS#SGP

Expediente: EX2016-01377472-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-02816472-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-00560545-APN-DCPYS#SLYT

Expediente: EX2016-01156443-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-00955941-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-00019380-APN-DDYME#JGM

Expediente: EX2016-00749633-APN-DDMYA#SGP

Expediente: EX2016-01912222-APN-DDMUA#SGP

2. Registros sobre dictámenes emitidos.

A efectos de desarrollar el presente punto es menester mencionar que la Resolución SLyT N° 104/96 establece dentro de las acciones para la Unidad Administrativa dependiente de la DGAJ “Registrar los expedientes, notas, provisorios, oficios y demás actuaciones que ingresen y egresen a la Dirección General de Asuntos Jurídicos”.

Por su parte el Decreto N° 561/16 aprueba la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica —GDE— como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional cuyo Módulo GEDO será obligatorio para las Secretarías de la Presidencia de la Nación a partir del 25 de abril de 2016, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Resolución N° 65-2016 emitida por el Ministerio de Modernización.

Esta UAISLyT pudo constatar durante las tareas de campo de la presente auditoría que el primer dictamen electrónico registrado por la DGAJ fue el IF-2016-00005990-APN-DGAJ#SLYT de fecha 24/05/2016, el cual no fue incluido en el listado obtenido del sistema GDE provisto por el auditado.

La Unidad Administrativa manifestó que el ingreso de los expedientes papel los registran en el sistema APO –Automatización de Procesos Operativos-, mientras que los expedientes electrónicos quedan registrados en GDE sin necesidad de realizar otro tipo de registro. En cuanto al registro del egreso de expedientes papel con dictámenes elaborados, la Unidad Administrativa toma nota de la fecha de egreso, N° de expediente por el que tramita y datos del requirente, es decir un simple registro de egreso de los expedientes. (Anexo IV)

3. Requisitos formales esenciales en la emisión de dictámenes (temporalidad).

Esta UAISLyT efectuó un análisis de los parámetros temporales establecidos en el artículo 48 del Decreto N° 1759/72 cuyo texto se transcribe a continuación:

“...El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de veinte (20) días, pudiendo ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien deba producirlos, por el tiempo razonable que fuere necesario...”.

Cabe destacar que por su parte la LNPA en su artículo 1° Inciso e) punto 2) dispone que los plazos se contarán por días hábiles administrativos salvo disposición legal en contrario o habilitación resuelta de oficio o a petición de parte. Por su parte el punto 3) establece que los plazos se computarán a partir del día siguiente al de la notificación.

Con el objeto de controlar los parámetros temporales precedentemente mencionados y teniendo en cuenta que durante el período bajo análisis coexisten expedientes en dos tipos de soportes: papel y electrónico, esta UAISLYT solicitó al auditado información del universo compuesto por los dictámenes generados a través del Módulo GEDO del sistema GDE que tramitaron por ambos soportes durante el año 2016. En base al listado mencionado se seleccionaron los emitidos durante los meses de noviembre y diciembre. Éstos, conformaron una muestra de 580 casos, de los cuales 324 corresponden a expedientes papel y 256 a expedientes electrónicos.

En los casos de los expedientes papel incluidos en la muestra cuya visualización no fue posible, a efectos de verificar el cumplimiento de la pauta de temporalidad en la emisión de dictámenes, se consideraron las fechas de ingreso y egreso a la DGAJ, informadas por el auditado. En el mismo sentido respecto de los tramitados en soporte electrónico la data respectiva surgió de la consulta del sistema GDE.

A continuación se exponen los Cuadros que muestran los resultados obtenidos.

CUADRO DE EMISIÓN DE DICTÁMENES – TRAMITACIÓN EXPEDIENTE PAPEL-

El siguiente cuadro expone los casos analizados que superaron el plazo de 20 días previsto en las normas vigentes para la emisión de dictámenes:

TIPO	AÑO	NÚMERO	Expediente en Papel	Ingreso Expte	Egreso Expte	Días hábiles transcurridos
IF	2016	3542234	EXPEDIENTE Nº 267/2016 recurso jerárquico interpuesto por la Dra. Viviana ELVIRA ISOLA contra la Resolución SLyT Nº 21 /16	07/03/2016	18/11/2016	177
IF	2016	2932453	EXPEDIENTE Nº 1.959.562/16 - DINARDI	05/08/2016	03/11/2016	62
IF	2016	3040177	EXPEDIENTE Nº 3127/16 CONS. NAC. DE COORD. DE POL. SOC.	17/08/2016	09/11/2016	59
IF	2016	2929906	EXPEDIENTE Nº 1.443.746/16 - DINARDI	24/08/2016	03/11/2016	50
IF	2016	2937674	EXPEDIENTE Nº 4501/16 CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS	01/09/2016	04/11/2016	45
IF	2016	4527446	Expte. Nº 4140/16 CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES CONVENIO CON USAM	14/10/2016	14/12/2016	40
IF	2016	2825262	EXPEDIENTE Nº 4457/16 CONS NAC. DE COORD. DE POL. SOC.	09/09/2016	01/11/2016	36
IF	2016	2826954	EXPEDIENTE Nº 4459/16 CONS. NAC. DE COORD. DE POL. SOC.	09/09/2016	01/11/2016	36
IF	2016	3075713	Expediente Nº 4/15. SECRETARÍA GENERAL.	20/09/2016	08/11/2016	34
IF	2016	3516059	PROVISORIO Nº 2956/15- MINISTERIO DE SEGURIDAD	19/12/2016	01/02/2017	32
IF	2016	3526238	1) 753407-16 AMEJEIRA Prórroga JGM	31/10/2016	18/12/2016	31
IF	2016	3718528	EXPEDIENTE Nº 32.645/16 SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION	13/10/2016	23/11/2016	29
IF	2016	4639992	PROVISORIO Nº 2875/16 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	02/11/2016	16/12/2016	29
IF	2016	3860442	EXPEDIENTE SG Nº 299.312/15	19/10/2016	29/11/2016	28
IF	2016	4075273	PROVISORIO Nº 2812/16 MC	24/10/2016	02/12/2016	28
IF	2016	5081091	EXPEDIENTE Nº 2013304/16 NIC www.clinicacentro.com.ar	11/11/2016	26/12/2016	28
IF	2016	3781739	EXPEDIENTE Nº 288811/16 RR contra calificación laboral ORTÍZ.	19/10/2016	25/11/2016	27
IF	2016	3781802	EXPEDIENTE Nº 299302/15 RR contra calificación laboral ORTEGA	19/10/2016	25/11/2016	27
IF	2016	3110163	PROVISORIO Nº 1279/16 MINISTERIO DE DEFENSA	03/10/2016	09/11/2016	26

IF	2016	3764398	EXPEDIENTE N° 288843/15 RR contra calificación laboral MAISULS	19/10/2016	24/11/2016	26
IF	2016	4236103	Expediente N° 165.089/16 - SECRETARÍA GENERAL	28/10/2016	06/12/2016	26
IF	2016	5059954	PROVISORIO N° 2771/06 Prescripción adquisitiva -MD-Armada-PUNTA INDIO	14/11/2016	23/12/2016	26
IF	2016	4014732	Expediente N° 165.233/16 - SECRETARÍA GENERAL	27/10/2016	02/12/2016	25
IF	2016	4066719	Expediente N° 165.088/16 - SECRETARÍA GENERAL	27/10/2016	02/12/2016	25
IF	2016	2826487	PROVISORIO N° 2037/15	27/09/2016	01/11/2016	24
IF	2016	2826777	PROVISORIO N° 2688/16 Sustitución anexo estupefacientes.	27/09/2016	01/11/2016	24
IF	2016	3075084	EXPEDIENTE N° 448.252/16 SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	04/10/2016	08/11/2016	24
IF	2016	3526126	EXPEDIENTE N° 247.170/16. SECRETARÍA GENERAL.	17/10/2016	18/11/2016	24
IF	2016	4016240	Expediente N° 298.229/15 - SECRETARÍA GENERAL	27/10/2016	01/12/2016	24
IF	2016	5345046	PROVISORIO N° 308/16-JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	22/11/2016	29/12/2016	24
IF	2016	3006551	PROVISORIO N° 2756/16 - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	04/10/2016	07/11/2016	23
IF	2016	2937712	EXPEDIENTE N° 252.465. SECRETARÍA GENERAL	04/10/2016	04/11/2016	22
IF	2016	5055347	PROVISORIO N° 2673/16 MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA	03/10/2016	03/11/2016	22
IF	2016	3649000	PROVISORIO N° 1786/16 Designación TUFANKCHI	24/10/2016	22/11/2016	21
IF	2016	4636232	PROVISORIO N° 2414/16 MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA	30/12/2016	30/01/2017	21
IF	2016	4702023	PROVISORIO N° 2987/16 MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	14/11/2016	16/12/2016	21
IF	2016	4702298	1) 2988-16 MTEySS UIF Convenio Escalafón	14/11/2016	16/12/2016	21

CUADRO DE EMISIÓN DE DICTÁMENES – TRAMITACIÓN EXPEDIENTE ELECTRÓNICO -

El siguiente cuadro expone los casos analizados que superaron el plazo de 20 días previsto en las normas vigentes para la emisión de dictámenes:

Tipo	Año	Número	Repartición	Expediente electrónico	Ingreso	Egreso	Días hábiles transcurridos	REF	Fecha de Generación del Dictamen
IF	2016	3005055	DGAJ#SLYT	EX-2016-01177085-APN-DDMYA#SGP	15/09/2016	08/11/2016	37	REF 1	Mon Nov 07 11:32:40 ART 2016
IF	2016	4014967	DGAJ#SLYT	EX-2016-01638094-APN-DDMYA#SGP	14/10/2016	02/12/2016	34	REF 2	Thu Dec 01 19:15:00 ART 2016
IF	2016	4784933	DGAJ#SLYT	EX-2016-00691750-APN-DDMYA#SGP	28/10/2016	19/12/2016	33	REF 3	Mon Dec 19 16:20:37 ART 2016
IF	2016	5115296	DGAJ#SLYT	EX-2016-02161857-APN-DDMYA#SGP	04/11/2016	26/12/2016	33	REF 4	Mon Dec 26 12:20:36 ART 2016
IF	2016	2914541	DGAJ#SLYT	EX-2016-01326214-APN-DDMYA#SGP	16/09/2016	03/11/2016	33	REF 5	Thu Nov 03 13:49:05 ART 2016
IF	2016	3015138	DGAJ#SLYT		23/09/2016	07/11/2016	30	REF 6	Mon Nov 07 14:02:48 ART 2016
IF	2016	4166948	DGAJ#SLYT	EX-2016-01377472-APN-DDMYA#SGP	25/10/2016	06/12/2016	29	REF 7	Mon Dec 05 18:01:49 ART 2016
IF	2016	4697398	DGAJ#SLYT	EX-2016-02816472-APN-DDMYA#SGP	08/11/2016	16/12/2016	25	REF 8	Fri Dec 16 16:12:52 ART 2016
IF	2016	3201003	DGAJ#SLYT	EX-2016-00560545-APN-DCPYS#SLYT	05/10/2016	10/11/2016	25	REF 9	Thu Nov 10 17:29:01 ART 2016
IF	2016	3434740	DGAJ#SLYT	EX-2016-01156443-APN-DDMYA#SGP	13/10/2016	17/11/2016	25	REF 10	Wed Nov 16 17:49:35 ART 2016

IF	2016	3006427	DGAJ#SLYT	EX-2016-955941-APN-DDMYA#SGP	03/10/2016	07/11/2016	24	REF 11	Mon Nov 07 11:47:19 ART 2016
IF	2016	4639978	DGAJ#SLYT	EX-2016-00019380-APN-DDYME#JGM	13/11/2016	16/12/2016	21	REF 12	Thu Dec 15 20:17:02 ART 2016
IF	2016	2929537	DGAJ#SLYT	EX-2016-00749633-APN-DDMYA#SGP	04/10/2016	03/11/2016	21	REF 13	Thu Nov 03 16:45:44 ART 2016
IF	2016	3140615	DGAJ#SLYT	EX-2016-01912222-APN-DDMYA#SGP	11/10/2016	09/11/2016	21	REF 14	Wed Nov 09 16:35:05 ART 2016

ANEXO IV

Expedientes		
3	304	18:23
E 413	E 86/16	18 NOV. 2016 A SSDI y DICT A EXPE A. 60. -
	SLYT	
E 434	E 274/16	18 NOV. 2016 A SSDI y DICT y NOTA A SSC S. Gm. -
E 101242	E 274/16	18 NOV. 2016 A SSDI y DICT y NOTA A SSC S. Gm. -
	E 247/16	18 NOV. 2016 A SSDI y DICT y NOTA A SSC S. Gm. y E. -
E 32260	S. Gm.	
E 202277	E 202277/16	18 NOV. 2016 A SSDI y DICT y NOTA A SSC S. Gm. y E. -
E 22705	S. Gm.	
E 4454	E 87/16	18 NOV. 2016 A SSDI y DICT y EXPE. A. 97. -
	SLYT	
E 4458	E 267/16	18 NOV. 2016 A SSDI y DICT y NOTA A PTN y E. 34. -
E 4649	SLYT	
E 3425	E 328/16	21 NOV. 2016 A SSDI y DICT y NOTA A SSC S. Gm. y E. 131 -
	S. Gm.	
E 2442	E 316/16	21 NOV. 2016 A SSDI y DICT y NOTA A SSC S. Gm. y E. 28 -
	S. Gm.	
E 2302	E 210/16	22 NOV. 2016 A.S.S.A.L. y DICT y
E 2335	NIC	EXPE. 85 FJS -
E 2485	E. 3/16	22 NOV. 2016 A.S.S.A.L. y DICT y
	SLYT.	EXPE. 55 FJS -
E 329	E 44082/16	22 NOV. 2016 A.S.S.A.L. y DICT y NOTA
E 322		SEC. Gm. y E. 116 FJS -

Proyecto

8

17.5

P. 3104/16 16 DIC. 2016 SSL y dict, pto DA, inf DGDD y exp
1º Energía N° 29204/16 (fs 49)

P. 4591/15 16 DIC. 2016 SSL y dict, pto DA, inf DGDD y exp
1º Educación N° 17.342/15 (fs. 1256)

P. 3115/16 16 DIC. 2016 SSL y dict, pto dec, inf DGDD y exp
1º Agroindustria N° Sol: 0489461/2008 (fs 549)

P. 3051/16 19 DIC. 2016 SSL y dict, pto DA, inf DGDD y exp
SGH N° 0008104/2016 (fs. 124)

P. 2535/15 19 DIC. 2016 SSL y dict, pto DA, inf DGDD y exp
1º Educación N° 25454/15 (fs 934)

P. 3283/16 19 DIC. 2016 SSL y dict, pto dec, inf DGDD y
1º Trabajo N° 1444515/16 (fs. 23)

P. 3284/16 20 DIC. 2016 A SSL y dict, A. DTD, inf DGDD
1º Trabajo N° 1.744.515/16 (12 fs)

P. 3464/15 20 DIC. 2016 A SSL y dict, pto DA, inf DGDD y exp
1º Agroindustria N° Sol: 0009098/2015 (fs. 129)

P. 3019/16 20 DIC. 2016 A SSL y dict, pto DA, inf DGDD
AGROINDUSTRIA N° Sol: 0019075/2016 (40 fs)

ANEXO V

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS UNIDAD ADMINISTRATIVA	
FECHA:	HORA:
PROVISORIO N° ACTUACION N° EXPEDIENTE N° LEY N° OTROS :	
DIRECCION ANALISIS LEGAL Y ASISTENCIA JURIDICA: UNIDAD ANALISIS LEGIS. Y CONST. UNIDAD ANALISIS LEGAL.	
DIRECCION SERVICIO JURIDICO: UNIDAD ASESORAMIENTO JURIDICO. UNIDAD ASUNTOS CONTENCIOSOS.	
UNIDAD ADMINISTRATIVA:	
ASESOR:	
OBSERVACIONES:	