

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

Tesis del Doctorado en Ciencias Jurídicas

**“La Procuración del Tesoro de la Nación: Propuesta para la
modificación de su *status* jurídico”**

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Director de Tesis: Dr. Jorge Luis Maiorano

Doctorando: Adrián Gustavo González Illing

Ciudad de Buenos Aires, 22 de noviembre de 2017

Abreviaturas

- art. artículo
- CAE Cuerpo de Abogados del Estado
- *ED* Revista El Derecho
- EDA Revista El Derecho Administrativo
- ECAE Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado
- EDCO Revista El Derecho Constitucional
- etc. etcétera
- *JA* Revista Jurisprudencia Argentina
- *LL* Revista La Ley
- LCAE Ley del Cuerpo de Abogados del Estado
- LNPA Ley Nacional de Procedimientos Administrativos
- LOCE Ley Orgánica del Consejo de Estado de España
- p. ej. por ejemplo
- PT Procurador del Tesoro
- PTN Procuración del Tesoro de la Nación
- RAP Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública
- RDA Revista de Derecho Administrativo
- RLCAE Reglamentación de la Ley del Cuerpo de Abogados del Estado
- ROCE Reglamento Orgánico del Consejo de Estado de España

A mi maestro, el Dr. Jorge Luis Maiorano.

A mis padres.

A mi esposa y mis tres hijos.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Síntesis del trabajo de investigación

Nuestra Tesis doctoral se titula “La Procuración del Tesoro de la Nación: Propuesta para la modificación de su *status* jurídico”. El objetivo general de la investigación consiste en contribuir a la difusión y fortalecimiento de una institución a la que el Dr. Jorge Luis Maiorano, nuestro Director de Tesis, ha denominado como la “Catedral del Derecho Administrativo” en la Argentina.

A excepción de algunos pocos trabajos publicados, el estudio de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) como institución no ha despertado demasiado interés por parte de la doctrina administrativista. Los autores, en cambio, sí se han dedicado a citar y a analizar sus dictámenes para sostener o criticar su doctrina. Hasta el momento se le ha asignado a la institución un rol secundario, toda vez que las luces fueron dirigidas casi siempre hacia la doctrina de sus dictámenes. A través de esta Tesis se procurará contribuir a un mayor reconocimiento y jerarquización institucional del máximo órgano de asesoramiento jurídico de la Administración Pública Nacional. Es por ello que, habiendo transcurrido más de ciento cincuenta años desde su creación, entendemos que es hora de propiciar una modificación radical en su formato institucional.

También se realizará un análisis crítico de la situación actual de la máxima institución consultiva a los fines de intentar demostrar ciertas falencias: jurídicas y extrajurídicas. En lo que hace a las falencias jurídicas, procuraremos explicar que ha quedado vetusto su *status* jurídico por tratarse de un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional y que además no cuenta con jerarquía constitucional. En cuanto a las falencias extrajurídicas, intentaremos acreditar que en los últimos años ha existido una excesiva injerencia del poder político sobre la institución.

Según nuestra opinión, el máximo órgano consultivo nacional deberá ser transformado en una entidad autárquica de rango constitucional. Dicha

transformación impone también un replanteo de la posición institucional de los servicios jurídicos permanentes integrados por los letrados que conforman el Cuerpo de Abogados del Estado, cuya dirección general se encuentra a cargo del Procurador del Tesoro de la Nación (PT). Desde nuestra perspectiva, los servicios jurídicos permanentes deberán ser órganos dependientes de la PTN. Por otra parte, teniendo en cuenta el nuevo *status* jurídico que se propicia para la institución, se podrá contar además con un organismo de control interno de la Administración Pública Nacional con jerarquía constitucional.

En lo que hace a la metodología de investigación implementada en la Tesis, se ha aplicado como método general el cartesiano, del cual se han tenido en cuenta preferentemente las reglas que se refieren al análisis (dividiendo cada dificultad examinada en tantas partes como sea necesario para llegar a su resolución) y a la síntesis (conduciendo ordenadamente el pensamiento, partiendo de lo más simple o evidente hasta llegar al conocimiento de lo más complejo). Como complemento también se han aplicado los métodos científico, histórico y comparativo.

ÍNDICE

Abreviaturas	2
Agradecimientos y dedicatoria	3
Síntesis del trabajo de investigación	4
Introducción	15
Capítulo I	
Función consultiva jurídica, defensa del Estado en juicio y control de la Administración Pública	
1. La Administración Pública.....	23
1.1. Concepto.....	23
1.2. Evolución histórica.....	25
2. El Estado de Derecho.....	25
3. El principio de legalidad.....	26
4. Función y organización consultiva jurídica.....	28
4.1. La función consultiva jurídica.....	28
4.1.1. Concepto.....	28
4.1.2. Importancia.....	29
4.1.3. El dictamen jurídico.....	30
4.2. La organización consultiva jurídica.....	34
4.2.1. Estructura.....	34

4.2.2. En la Argentina.....	34
4.2.2.1. A nivel nacional.....	35
4.2.2.2. A nivel provincial.....	35
4.2.3. En el derecho comparado.....	35
4.2.3.1. El Consejo de Estado.....	35
4.2.3.2. El <i>Attorney General</i>	36
5. La defensa del Estado en juicio.....	37
5.1. Concepto.....	37
5.2. Naturaleza.....	38
5.3. El Estado en juicio. Breve reseña sobre su evolución histórica.....	39
6. El control de la Administración Pública.....	42
6.1. Concepto.....	42
6.2. Importancia.....	42
6.3. Clasificación.....	43
6.3.1. Control interno y control externo.....	43
6.3.2. Control anterior, control concomitante y control posterior.....	44
6.3.3. Control administrativo y control judicial.....	44

Capítulo II

El rol institucional de la Procuración del Tesoro de la Nación

1. La “Catedral del Derecho Administrativo” en la Argentina.....	46
2. La relevancia de sus dictámenes.....	49
2.1. Fuente del Derecho Administrativo.....	49
2.2. La jurisprudencia administrativa.....	51
2.3. Creaciones pretorianas.....	53

3. La Procuración del Tesoro de la Nación como órgano de control interno de la Administración Pública Nacional.....	54
4. La Procuración del Tesoro de la Nación como custodio de la Constitución Nacional.....	60

Capítulo III

Antecedentes históricos de la Procuración del Tesoro de la Nación

1. Cuestiones preliminares.....	64
2. El Fiscal General.....	65
3. El <i>Attorney General</i>	67
4. El Procurador General.....	69
5. El Procurador del Tesoro.....	71
5.1. Creación.....	71
5.2. Evolución histórica.....	72
5.2.1. Primera etapa (1863-1896).....	72
5.2.2. Segunda etapa (1896-1947).....	73
5.2.3. Tercera etapa (1947 a la fecha).....	75

Capítulo IV

Status jurídico de la Procuración del Tesoro de la Nación

1. Introducción.....	77
2. Régimen normativo de la Procuración del Tesoro de la Nación. Evolución histórica.....	77
2.1. Ley 74.....	78
2.2. Ley 3367.....	78

2.3. Ley 12.954.....	78
2.4. Decreto 34.952/1947.....	78
2.5. Ley 17.516.....	78
2.6. Decreto 411/1980.....	79
2.7. Ley 18.777.....	79
2.8. Ley 24.667.....	80
2.9. Ley 26.338.....	80
2.10. Decreto 1755/2008.....	80
3. Organización de la Administración Pública.....	80
3.1. Concepto.....	80
3.2. Entes y órganos de la Administración Pública.....	81
3.3. Principios de la organización administrativa.....	83
3.3.1. La competencia.....	83
3.3.2. La jerarquía.....	85
3.4. Sistemas de la organización administrativa.....	86
3.4.1. Centralización y descentralización.....	86
3.4.2. Concentración y desconcentración.....	86
4. Naturaleza jurídica de la Procuración del Tesoro de la Nación: órgano de la Administración Pública Nacional centralizada.....	87
5. El Cuerpo de Abogados del Estado.....	89
5.1. Naturaleza jurídica y ubicación institucional.....	89
5.2. Dependencia técnica respecto de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	92
6. <i>Status</i> jurídico de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	97

Capítulo V

Estructura y competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación

1. Estructura.....	99
1.1. Procurador del Tesoro de la Nación.....	99
1.2. Subprocuradores del Tesoro de la Nación.....	99
1.3. Direcciones Nacionales.....	99
1.3.1. Dirección Nacional de Dictámenes.....	100
1.3.2. Dirección Nacional de Asuntos Judiciales.....	100
1.3.3. Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas.....	100
1.3.4. Dirección Nacional de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado.....	101
1.3.5. Dirección Nacional de Auditoría.....	101
1.3.6. Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales.....	102
1.4. Dirección de Coordinación Técnica y Administrativa.....	102
2. Competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	102
2.1. Asesoramiento jurídico.....	102
2.2. Representación y defensa del Estado en juicio.....	108
2.3. Dirección del Cuerpo de Abogados del Estado.....	115
2.4. Resolución de conflictos interadministrativos.....	116
2.5. Instrucción de investigaciones administrativas.....	118
2.6. Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado.....	121
2.7. Auditoría de juicios.....	124
2.8. Asesoramiento y representación del Estado en asuntos y conflictos internacionales.....	126

3. Autoridades que pueden requerir la intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación. Remisión de antecedentes. Dictamen previo de los servicios jurídicos.....	129
4. Perfil profesional y académico de los funcionarios y agentes de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	133

Capítulo VI

Estudio comparativo con la Fiscalía de Estado provincial, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires y los Consejos de Estado francés y español

1. Cuestiones preliminares.....	135
2. La Fiscalía de Estado provincial.....	135
2.1. Antecedentes históricos.....	135
2.2. <i>Status</i> jurídico.....	136
2.3. Estructura y funciones.....	137
2.4. Designación y remoción de autoridades.....	139
3. La Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires.....	139
3.1. Antecedentes históricos.....	139
3.2. <i>Status</i> jurídico.....	140
3.3. Estructura y funciones.....	141
3.4. Designación y remoción de autoridades.....	142
4. El Consejo de Estado francés.....	142
4.1. Antecedentes históricos.....	142
4.2. <i>Status</i> jurídico.....	143
4.3. Estructura y funciones.....	144

4.4. Designación y remoción de autoridades.....	145
5. El Consejo de Estado español.....	146
5.1. Antecedentes históricos.....	146
5.2. <i>Status</i> jurídico.....	147
5.3. Estructura y funciones.....	148
5.4. Designación y remoción de autoridades.....	151
6. Similitudes y diferencias entre la Procuración del Tesoro de la Nación y la Fiscalía de Estado provincial, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires y los Consejos de Estado francés y español.....	154
6.1. Similitudes y diferencias entre la Procuración del Tesoro de la Nación y la Fiscalía de Estado provincial.....	154
6.1.1. Similitudes.....	154
6.1.2. Diferencias.....	154
6.2. Similitudes y diferencias entre la Procuración del Tesoro de la Nación y la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires.....	155
6.2.1. Similitudes.....	155
6.2.2. Diferencias.....	155
6.3. Similitudes y diferencias entre la Procuración del Tesoro de la Nación y el Consejo de Estado francés.....	156
6.3.1. Similitudes.....	156
6.3.2. Diferencias.....	156
6.4. Similitudes y diferencias entre la Procuración del Tesoro de la Nación y el Consejo de Estado español.....	157
6.4.1. Similitudes.....	157
6.4.2. Diferencias.....	157
7. Conclusiones.....	158

Capítulo VII

Análisis crítico de la situación actual de la institución

1. Falencias jurídicas y extrajurídicas de la institución: planteo de la cuestión.....	159
2. Falencias jurídicas: el <i>status</i> jurídico de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	159
2.1. Falta de jerarquía constitucional de la institución.....	159
2.2. La Procuración del Tesoro de la Nación como órgano desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.....	160
2.3. El Cuerpo de Abogados del Estado no integra la estructura de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	163
3. Falencias extrajurídicas.....	164
3.1. La Procuración del Tesoro de la Nación como un apéndice del poder político de turno.....	164
3.2. Falta de idoneidad suficiente de algunos funcionarios y agentes.....	167

Capítulo VIII

Propuesta para la modificación del *status* jurídico de la Procuración del Tesoro de la Nación

1. La Procuración del Tesoro de la Nación como organismo constitucional. Su importancia.....	171
2. La Procuración del Tesoro de la Nación como entidad autárquica.....	176
2.1. Acerca de la entidad autárquica.....	176

2.1.1. Concepto.....	176
2.1.2. Caracteres.....	177
2.1.3. Régimen jurídico.....	177
2.1.4. Competencia para crear entidades autárquicas.....	178
2.1.5. ¿Independencia real o formal respecto del poder central?.....	179
2.1.6. Su importancia en un Estado moderno.....	183
2.2. Nueva naturaleza jurídica de la Procuración del Tesoro de la Nación...	184
2.3. Ley Orgánica.....	185
3. Régimen de designación y remoción de autoridades.....	186
3.1. Requisitos profesionales y académicos.....	186
3.2. Designación con acuerdo del Senado.....	188
3.3. Remoción.....	189
3.4. Estabilidad en las funciones.....	190
4. La importancia de contar con un organismo de control interno de rango constitucional.....	192
5. Los servicios jurídicos permanentes como órganos de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	196
6. La nueva institución consultiva en la dinámica jurídica y administrativa actual...	200
Conclusiones.....	204
Bibliografía.....	208

Introducción

Desde nuestra perspectiva, la elaboración de una Tesis doctoral de Derecho debe comprender necesariamente dos etapas. Una etapa investigativa y una etapa creativa. Ambas exteriorizan, a su vez, distintas facetas de la actividad intelectual de un jurista. De acuerdo a nuestra experiencia, esas dos etapas no siempre guardan un orden lógico o predeterminado.

Podría decirse que la faceta investigativa se vincula con la dedicación y la disciplina. La investigación requiere de esfuerzo, constancia, perseverancia y rigurosidad en el trabajo de buscar, consultar y analizar el material de estudio que nutrirá de contenido a la Tesis. Se traduce en la búsqueda y análisis de documentos, normas, fallos, dictámenes, obras jurídicas, artículos, etc. Constituye la etapa en la que el doctorando dedica más tiempo a la elaboración de su Tesis doctoral.

En cambio, entendemos que la creatividad, aunque sea una virtud innata, no depende exclusivamente de la voluntad del investigador. Generalmente suele presentarse con distinta intensidad y en la mayoría de los casos aparece esporádicamente, en el momento menos pensado o incluso en circunstancias atípicas. Si bien la creatividad puede ser aleatoria, una buena predisposición en lo que hace a la exploración de una cuestión novedosa, sumado a un entorno académico y laboral favorable, contribuyen a su aparición durante la etapa investigativa.

Según GORDILLO, si se clasifican las etapas del proceso creativo, posiblemente tres o cuatro serían las más importantes, pudiéndose destacar: a) la investigación; b) la maduración; c) la irrupción de la idea creadora, hipótesis o conjetura novedosa, inspiración que no surge sin un trabajo previo intenso, o sea, sin la etapa anterior de la investigación; y d) la continuación y reformulación de la investigación a la luz de la nueva idea. En relación al rol de la investigación en la

creatividad, el citado autor destaca que la idea creadora no “precede” al estudio de un problema, sino que por lo general “sucede” a su investigación detallada, paciente y trabajosa, y requiere luego sucesivas reelaboraciones, de modo que la inspiración creadora se sitúa cronológicamente en el medio de un largo e intenso trabajo por un tema determinado ¹.

Al igual que en la construcción de cualquier edificio, entendemos que la elaboración de una Tesis doctoral requiere del cumplimiento de una serie de pasos fundamentales, cuyo orden correlativo no conviene ser alterado por el doctorando. En primer lugar, si se desea encarar seriamente una edificación es fundamental contar con un profesional idóneo que dirija la obra. En la Tesis doctoral el Director cumple un rol fundamental, dado que debe tratarse de un académico de prestigio que asuma con gentileza el compromiso de orientar al doctorando y dirigir la investigación realizando propuestas, comentarios y observaciones. En nuestro caso, tenemos el enorme privilegio de contar con el Dr. Jorge Luis Maiorano como Director de Tesis. Luego, corresponde realizar un estudio de suelo, cuyo correlato en la Tesis doctoral sería analizar qué aspecto o institución de una rama del Derecho es susceptible de ser investigada. En nuestro caso, hemos elegido como objeto de estudio e investigación a la PTN, máximo órgano de asesoramiento jurídico de la Administración Pública Nacional. Posteriormente hay que fijar debidamente los cimientos. Estos serían la elección del tema y el título de la Tesis. En esta etapa cumple un rol esencial la faceta creativa del doctorando. Podría decirse que es una de las etapas más importantes en la elaboración de la Tesis doctoral. Seguidamente, debe levantarse la estructura, representado por el índice de la Tesis. Es una de las cuestiones fundamentales que han de ser consideradas al momento de emprender

¹ GORDILLO, Agustín, *El método en Derecho*, Civitas, Madrid, 1999, ps. 104/105.

la investigación. Debe constituir un esquema sencillo, compuesto de no muchos capítulos, siendo que la misma se verá finalmente reflejada como el índice. La estructura puede tener relación directa con la extensión de la investigación. Una Tesis demasiado extensa puede llegar a atentar contra la esencia misma de la investigación, desviando el foco sobre la cuestión planteada, la hipótesis y la originalidad del trabajo. En lo que hace a la estructura de nuestra Tesis, ésta contará con una introducción, ocho capítulos y una conclusión, respetando un orden lógico conforme las pautas que emergen del método elaborado por Descartes. Hemos procurado diagramar una estructura simple y no demasiado extensa, abordando únicamente los temas que resulten necesarios para desarrollar la investigación, partiendo de lo simple o evidente hasta arribar al conocimiento de lo más complejo (síntesis). Asimismo, hemos considerado conveniente limitar lo máximo posible la subdivisión de puntos de cada capítulo a fin de no abundar en análisis innecesarios, salvo que la cuestión por su complejidad o importancia así lo amerite, respetando la regla cartesiana de dividir cada dificultad que se examine en tantas partes como sea necesario para llegar a su resolución (análisis). Una vez establecida la estructura y verificada su solidez, cabe ir levantando pisos y paredes con los materiales que han sido previamente acopiados y que seguirán siendo adquiridos durante el tiempo de construcción de la obra. Aquí nos referimos a la bibliografía que habrá de ser utilizada en la investigación a fin de exponer y analizar las distintas teorías y soluciones jurídicas emanadas de la doctrina, más la jurisprudencia judicial y administrativa aplicable, como así también toda otra fuente que resulte de utilidad. En relación a esta Tesis doctoral, es importante señalar que no existe demasiado material vinculado a la institución que resulta objeto de investigación, lo cual constituyó un auténtico desafío en torno a la labor investigativa.

Otro aspecto fundamental que debe ser tenido en cuenta al momento de redactar una Tesis es el uso del lenguaje. Entendemos que el lenguaje que ha de ser utilizado debe ser lo más llano y sencillo posible, debiendo evitarse las palabras o frases ostentosas o llamativas. Ello no debe impedir que el doctorando recurra a la utilización de la terminología técnico-jurídica adecuada y a un lenguaje académico acorde a una Tesis doctoral. La lengua castellana ofrece una variada gama de palabras y sinónimos que, sin embargo, deben ser utilizados criteriosamente a fin de lograr una fácil comprensión de la redacción. A nuestro modo de ver, el doctorando debe evitar caer en la tentación de utilizar un lenguaje complicado o rimbombante con la sola finalidad de impresionar al tribunal que evaluará la investigación, puesto que el verdadero desafío consiste en demostrar la originalidad de la Tesis y la rigurosidad de la investigación llevada a cabo. En suma, en la presente Tesis procuraremos utilizar un lenguaje técnico-jurídico acorde a una Tesis doctoral, que al mismo tiempo resulte ser llano y sencillo.

Nuestra Tesis doctoral se titula “La Procuración del Tesoro de la Nación: Propuesta para la modificación de su *status* jurídico”. El objetivo general de la investigación consiste en contribuir a la difusión y fortalecimiento de una institución a la que el Dr. Jorge Maiorano ha denominado la “Catedral del Derecho Administrativo” en la Argentina. A excepción de algunos pocos trabajos publicados, el estudio de la PTN como institución no ha despertado demasiado interés por parte de la doctrina administrativista. Los autores, en cambio, sí se han dedicado a citar y a analizar sus dictámenes para sostener o criticar su doctrina. Hasta el momento se le ha asignado a la institución un rol secundario, toda vez que las luces fueron dirigidas casi siempre hacia la doctrina de sus dictámenes. Sería como restar importancia o ignorar por completo al artista, cuyas obras son célebres. Por el contrario, puede advertirse que en la mayoría de los casos resultan más conocidos

los artistas que la mayoría de sus obras. Por los motivos expuestos, a través de esta Tesis se procurará contribuir a un mayor reconocimiento y jerarquización institucional de la PTN. Es por ello que, habiendo transcurrido más de ciento cincuenta años desde su creación, entendemos que es hora de propiciar una modificación radical en su formato institucional. Es tiempo de reconocer el prestigio institucional logrado, dotando a la PTN de un nuevo *status* jurídico, toda vez que la institución y los juristas que la dirigieron e integraron se lo han ganado.

Dada la vasta cantidad y variedad de obras jurídicas publicadas a lo largo de los últimos siglos, y habida cuenta de la diversidad de teorías elaboradas, pareciera que a esta altura queda poco por escribir o descubrir en el ámbito de la ciencia jurídica. Tampoco es un dato menor la existencia de una mayor cantidad de universidades, de cuyos claustros surgen constantemente juristas con vocación docente e investigadora. Si bien ese panorama puede atentar contra la originalidad de la producción doctrinaria, ello no impide que surjan teorías nuevas o *aggiornadas*. El desafío consiste en innovar o, en todo caso, modificar o transformar lo ya establecido en tanto contribuya a perfeccionar la ciencia jurídica. Sin perjuicio de ello, cabe resaltar que quienes nos dedicamos a investigar y explorar nuevas ideas en el campo del Derecho Administrativo corremos con cierta ventaja, toda vez que dicha rama, además de ser joven, es como se ha dicho tantas veces, un derecho *in fieri*, es decir, un derecho que está en plena formación, en plena evolución ².

Creemos que la originalidad de nuestra Tesis puede verificarse por dos motivos. Por un lado, por la iniciativa de emprender una investigación en torno a una institución que ha sido postergada a lo largo de la historia por la mayoría de la doctrina nacional. Ello implica que existan muy pocos artículos publicados que

² MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 128.

aborden el estudio de la PTN como institución, menos aún obras específicas. Puede advertirse, incluso, que en la mayoría de las obras generales de Derecho Administrativo se omite el estudio de la PTN como institución o, en todo caso, se realiza una escueta mención de sus funciones y de la relevancia de sus dictámenes. A través de la presente Tesis se intentará dar un puntapié inicial para revertir la situación planteada. Por otro lado, la originalidad de la Tesis también puede ser comprobada por la propuesta de modificar el *status* jurídico de una institución que cuenta con más de ciento cincuenta años de vida, mediante una transformación substancial e inédita a ser instrumentada en el marco de una futura reforma constitucional.

Conforme lo establece la Ley 24.667, el PT depende directamente del Presidente de la Nación y tiene jerarquía equivalente a la de un ministro, mientras que los Subprocuradores del Tesoro de la Nación tienen jerarquía equivalente a la de secretarios de Estado. Ello implica que la PTN lleva a cabo sus funciones como un órgano en el ámbito de la Administración Pública centralizada, dependiendo jerárquicamente de la autoridad política de turno. Sentado ello, cabe señalar que la tendencia de los Estados modernos se encuentra dirigida hacia la jerarquización de los organismos consultivos y de control, y también hacia la descentralización de las funciones técnicas. En el marco de ese nuevo esquema estatal debe replantearse el *status* jurídico de la máxima institución consultiva de la Administración Pública Nacional.

A pesar de la importancia que reviste en el plano académico el tema en cuestión, el estudio de los antecedentes, naturaleza jurídica y funciones de la PTN no ha tenido hasta el momento el espacio que realmente merece. Entendemos que es una cuenta pendiente de los administrativistas dedicar un mayor tiempo de análisis y debate al respecto. Cabe resaltar que la doctrina que emana de los

dictámenes de la PTN constituye una fuente del Derecho Administrativo, que nutre constantemente las obras jurídicas de esa rama del derecho. Tampoco podemos omitir referirnos a la importancia que la PTN ha adquirido como institución desde la época de su creación, siendo el órgano de asesoramiento jurídico de mayor rango del Poder Ejecutivo Nacional y de los demás órganos y entidades de la Administración Pública Nacional. Tampoco puede perderse de vista otras dos funciones fundamentales que lleva a cabo la PTN: la defensa del Estado en juicio y el control interno de la Administración Pública mediante el control previo de legalidad.

También se realizará un análisis crítico de la situación actual de la institución a los fines de intentar demostrar ciertas falencias: jurídicas y extrajurídicas. En relación a las primeras, se observa que ha quedado vetusto su *status* jurídico dado que se trata de un órgano desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo y que no cuenta con jerarquía constitucional, tal como ocurre con otras instituciones consultivas. En cuanto a las segundas, intentaremos probar la existencia de una excesiva injerencia política del poder central sobre la PTN, práctica que atenta contra la independencia técnica y la estabilidad en el cargo de las máximas autoridades de la institución.

Según nuestra opinión, la PTN deberá ser transformada en una entidad autárquica con rango constitucional. Dicha transformación impone también un replanteo de la ubicación institucional de los servicios jurídicos permanentes integrados por letrados que conforman el Cuerpo de Abogados del Estado (CAE). Desde nuestra perspectiva, los servicios jurídicos permanentes deberán ser órganos dependientes de la PTN. Por último, teniendo en cuenta su nuevo *status* jurídico, la institución se transformará en un organismo de control interno de la Administración Pública Nacional de rango constitucional.

De acuerdo a lo expuesto precedentemente, podemos plantear la siguiente hipótesis:

Hace más de ciento cincuenta años que la PTN se erige como el órgano de asesoramiento jurídico de más alto rango de la Administración Pública Nacional, institución que puede ser considerada como la “Catedral del Derecho Administrativo” en la Argentina debido al importante rol que ha cumplido a lo largo de nuestra historia. No obstante, a raíz de un análisis crítico de la situación actual de la PTN surgen ciertas falencias, tanto de índole jurídico como extrajurídico, que merecen ser subsanadas. Por un lado, se trata de una institución que no cuenta con jerarquía constitucional, siendo además un órgano desconcentrado de la Administración Central que depende directamente del Poder Ejecutivo, a diferencia de lo que ocurre con otras instituciones consultivas, tanto de nuestro país como del derecho comparado. Por otro lado, en los últimos tiempos se ha verificado una excesiva injerencia política en el ámbito de ciertos organismos y órganos técnicos de la Administración, práctica de la cual no ha resultado inmune el máximo órgano asesor, dada su dependencia jerárquica respecto del poder central.

Habida cuenta de ello, si se tiene en cuenta el prestigio logrado por la PTN a lo largo de la historia y que en todo Estado moderno se vislumbra la tendencia a la jerarquización de los organismos consultivos y de control como así también a la descentralización de las funciones técnico-administrativas, se impone la necesidad – tanto desde un punto de vista jurídico como político– de dotar a la institución de un *status* jurídico superior a fin de salvaguardar su independencia técnica. Para ello, en el marco de una futura reforma de la Carta Magna resultará necesario otorgar rango constitucional a la institución y modificar su naturaleza jurídica, transformando a la PTN en una entidad autárquica.