

Dictamen 369/2006 - Tomo: 259, Página: 388

DICTAMEN.

Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)

15 de Diciembre de 2006

Expediente: 2-0020306/06

Número Dictamen: 369

Procurador: OSVALDO CESAR GUGLIELMINO

Id Infojus: N0259388

TEMA

Ministerio del Interior, competencia, Secretaría de Seguridad Interior, avocación administrativa, relación jerárquica, Estado Nacional, principio de unicidad, dictámenes de la Procuración del Tesoro, dictamen previo de los servicios jurídicos

SUMARIO

En el marco de las normas de competencia vigentes, el titular del Ministerio del Interior tiene, dentro de sus facultades, todas aquellas que resulten atribuidas a la Secretaría de Seguridad Interior -[Ley N° 24.059](#)-, ello significa que cuenta con la potestad para resolver sobre todos los asuntos relativos a la competencia de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior. El análisis de las normas permite advertir que algunas competencias puntuales relacionadas con la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal resultan atribuidas a la Secretaría de Seguridad Interior de modo directo; trátase de facultades atribuidas a un órgano de la Administración centralizada, cuya competencia genérica tiene la impronta de la asistencia al titular de la jurisdicción y de la ejecución de sus órdenes. Estas facultades se subsumen dentro de las competencias propias del titular de la jurisdicción -en particular, la Ley de Seguridad Interior N° 24.059- y están asignadas a órganos inferiores por razones de tipo organizacionales.

La avocación funciona como una técnica que hace a la dinámica de toda organización administrativa para actuaciones determinadas, en virtud de la cual un funcionario se hace cargo del conocimiento de cuestiones que están sometidas a un inferior por razones del grado, dentro de la misma línea de competencia política.

El instituto de la avocación se funda en razones de orden jerárquico administrativo, sobre la base de que la competencia del órgano superior comprende o contiene a la del órgano inferior; encierra una técnica de transferencia de competencia, válida entre órganos de una misma persona jurídica pública estatal, que hace a la relación de jerarquía. La avocación se basa entonces en la existencia de una relación jerárquica entre el órgano que tiene la competencia y el que la asume (conf. Dict. 254:118).

Al solo efecto de una mejor operatividad funcional, a veces, las normas atribuyen de modo directo facultades al órgano inferior; pero siempre sobre la base de una descentralización funcional y organizacional y bajo la absoluta superintendencia y responsabilidad del superior. Estas últimas reclaman como necesario correlato a la potestad de mando, eventualmente, la avocación que corresponde naturalmente al superior, que es, en definitiva, el titular de la competencia.

La avocación es un instituto que tiene lugar cuando un órgano determinado, por un acto administrativo propio, y fundándose en razones de orden jerárquico y de oportunidad, adquiere una competencia que materialmente coincide con la que un órgano inferior posee, y sobre la base de que tal competencia del inferior está contenida, en sí, en la del órgano superior.

Resulta un principio básico de toda organización administrativa, el de unidad de acción, corolario del fenómeno político de que el poder como capacidad de acción, es siempre uno, sin perjuicio de las distintas funciones que pueda desempeñar. Desde esa atalaya, lastimaría la lógica jurídica que el órgano superior, en el caso el titular de la jurisdicción, no pudiera ejercer, adoptar cursos de acción o dar instrucciones respecto de competencias propias del órgano inferior, en el caso, la Secretaría de Seguridad Interior, cuyas consecuencias, por otra parte, suscitarían la responsabilidad del primero.

Con carácter previo a la emisión del dictamen de la Procuración del Tesoro, resulta necesario que obre en el expediente la opinión de los servicios jurídicos de las áreas ministeriales vinculadas al tema en consulta. Dicho recaudo, además de estar legalmente establecido, apunta a que esta Procuración del Tesoro de la Nación no se convierta en una asesoría jurídica más, sino que sea la última instancia de asesoramiento en el procedimiento administrativo (conf. Dict. 255:390).

CONTENIDO RELACIONADO

Legislación

[LEY DE MINISTERIOS.](#)

LEY 22520. 12/3/1992. Vigente, de alcance general

[LEY DE MINISTERIOS. Art. 15](#)

LEY 22520. 12/3/1992. Vigente, de alcance general

[LEY DE MINISTERIOS. Art. 13](#)

LEY 22520. 12/3/1992. Vigente, de alcance general

[SE CREAN CENTROS DE FRONTERA.](#)

Ley 22.352. 5/12/1980. Vigente, de alcance general

[CREACION DE ZONAS DE SEGURIDAD.](#)

Decreto Ley 15.385/44. 13/6/1944. Vigente, de alcance general

[Ley 12913](#)

Ley 12.913. 19/12/1946. Derogada

[LEY DE SEGURIDAD INTERIOR.](#)

Ley 24.059. 18/12/1991. Vigente, de alcance general

[LEY DE SEGURIDAD INTERIOR. Art. 6 al 7](#)

Ley 24.059. 18/12/1991. Vigente, de alcance general

[EXTENSION DE LOS ALCANCES DEL DECRETO 777/2002 A LA SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR.](#)

DECRETO NACIONAL 1.201/2005. 26/2005. Vigente, de alcance general

[EXCEPCION A LA SECRETARIA DE INTELIGENCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION DE LO ESTABLECIDO EN EL DECRETO 491/02 Art. 2](#)

DECRETO NACIONAL 777/2002. 5/2002. Vigente, de alcance general

[ESTATUTO PARA EL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE INTELIGENCIA Y DEL PERSONAL CIVIL DE INTELIGENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS. Art. 1 al 2](#)

DECRETO NACIONAL 1.088/2003. 5/5/2003. Vigente, de alcance general

[CONSTITUCION NACIONAL. CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Art. 67](#)

Constitución Nacional. 22/1994. Vigente, de alcance general

[REGIMEN PARA EL PERSONAL QUE SE INCORPORA A LA DIRECCION NACIONAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL.](#)

DECRETO NACIONAL 2.046/2004. 31/12/2004. Vigente, de alcance general

[LEY DE MINISTERIOS.](#)

LEY 22520. 12/3/1992. Vigente, de alcance general

[LEY DE INTELIGENCIA NACIONAL](#)

LEY 25.520. 27/11/2001. Vigente, de alcance general

TEXTO COMPLETO

Expte. N° 02-0020306/06 MINISTERIO DEL INTERIOR BUENOS AIRES, 15 DIC 2006 SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR:

En las presentes actuaciones se consulta respecto de la competencia del Ministro del Interior en su calidad de responsable máximo de la Cartera de Interior, para resolver sobre todos los asuntos concernientes a la competencia de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior -v. artículo 9 de la Ley 25520- (B.O. 6-12-01).

- I - NORMAS IMPLICADAS 1. Reza el artículo 103 de la Constitución Nacional: Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

2.1. Según el artículo 8° de la Ley de Ministerios N° 22.520 (B.O. 23-12-81; T.O. por Decreto N° 438/92, B.O. 20-3-92): Cada Ministerio podrá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la creación de las Secretarías o Subsecretarías que estime necesario de conformidad con las exigencias de sus respectivas áreas de competencia. Las funciones de dichas Secretarías o Subsecretarías serán determinadas por decreto.

2.2. El artículo 13 de la ley en cita faculta al Poder Ejecutivo Nacional para delegar en los Ministros y en los Secretarios de la Presidencia de la Nación facultades relacionadas con las materias que les competen, de acuerdo con lo que determine expresa y taxativamente por decreto.

2.3. Según el artículo 14, Los Ministros podrán delegar la resolución de asuntos relativos al régimen económico y administrativo de sus respectivos Departamentos en los funcionarios que determinen conforme con la organización de cada área; sin perjuicio del derecho de los afectados a deducir los recursos que correspondan.

2.4. El artículo 15 establece que Las resoluciones que dicten los Ministros tendrán carácter definitivo en lo que concierne al régimen económico y administrativo de sus respectivas jurisdicciones, salvo el derecho de los afectados a deducir los recursos que legalmente correspondan.

2.5. Reza el artículo 17 que Compete al MINISTERIO DEL INTERIOR asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al gobierno político interno, a la seguridad interior y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal, y en particular:

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia;

2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL;

(.) 23. Entender en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna y la

dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las fuerzas de seguridad nacionales (POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, GENDARMERÍA NACIONAL, PREFECTURA NAVAL ARGENTINA), provinciales y territoriales.

24. Entender en la aplicación de la Ley N° 22.352 (B.O. 18-12-80) y el Decreto Ley N° 15.385 -B.O. 25-4-45-. (Ley N° 12.913, B.O. 3-6-47) en todo lo relacionado con la preservación de la seguridad de las áreas y zonas de frontera.

25. Dirigir el Esfuerzo Nacional de Policía, planificando y coordinando las acciones individuales y de conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, atendiendo a todo lo que a ellas concierne en cuanto a su preparación, doctrina y equipamiento.

26. Coordinar y ejecutar las acciones de prevención y respuesta requeridas para la protección civil de los habitantes ante hechos del hombre y de la naturaleza.

27. Entender en la organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Policiales.

28. Elaborar las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que hacen a la protección de la comunidad colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados, frente a desastres naturales o causados por el hombre, y a ilícitos que por naturaleza sean de su competencia.

29. Formular el diagnóstico de la situación de la seguridad interior en el MERCOSUR e impulsar la coordinación de políticas de seguridad conjuntas con los países miembros.

30. Supervisar el accionar individual o conjunto de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 24.059 (B.O. 17-1-92) de Seguridad Interior.

31. Entender en la producción de inteligencia e información que compete a las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Policiales.

32. Intervenir en la distribución de los recursos humanos, materiales y financieros asignados para el logro de los objetivos en función de lo prescripto por la Ley de Seguridad Interior.

33. Coordinar la formulación de planes de mediano y largo plazo de capacitación, inversión, equipamiento y bienestar de las fuerzas, en el marco del sistema de seguridad interior (.).

3. Reza el artículo 6° de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059: El sistema de seguridad interior tiene como finalidad determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas.

Y a continuación el artículo 7° expresa: Forman parte del sistema de seguridad interior: a) El Presidente de la Nación; b) Los gobernadores de las provincias que adhieran a la presente ley; c) El Congreso Nacional; d) Los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; e) La Policía Federal, la Policía de Seguridad

Aeroportuaria y las policías provinciales de aquellas provincias que adhieran a la presente. f) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.

4. El artículo 9° de la Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 dispuso la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior.

Tendrá como función la producción de Inteligencia Criminal.

5. El Decreto N° 1201/05 (B.O. 28-9-05) extendió los alcances del Decreto N° 777/02 (B.O. 9-5-02) a la Secretaría de Seguridad Interior, exclusivamente en lo que se refiere al personal que se incorpore a la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal.

Su artículo 2° dispone: Aclárase que las facultades que el Estatuto aprobado por Decreto N° 1088/03 (B.O. 6-5-03) otorga al Secretario de Inteligencia de la Presidencia de la Nación y a los Jefes de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, serán ejercidas por el Secretario de Seguridad Interior exclusivamente respecto del personal y de la estructura orgánico funcional de la DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL.

6. El Decreto N° 2046/04 (B.O. 14-1-05) establece que El personal que se incorpore a la DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL de la SECRETARÍA DE SEGURIDAD INTERIOR para cubrir las funciones técnicas y profesionales específicas a la misión y acciones a cargo de la citada unidad organizativa, quedará comprendido en el régimen estatutario previsto por el Decreto N° 1088 del 5 de mayo de 2003 (v. art. 1°).

Su artículo 2° faculta al Secretario de Seguridad Interior para llevar a cabo las acciones tendientes a la selección e incorporación del personal que conformará la estructura orgánico funcional de la DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA CRIMINAL, de conformidad con la normativa vigente.

Según el artículo 3° de la norma en cita, En el marco de lo dispuesto en el artículo anterior, el Secretario de Seguridad Interior podrá aprobar el o los programas de capacitación comprendidos en el alcance del inciso e) del artículo 11 del Anexo I del Decreto N° 1088/03, los que funcionarán como actividades de curso- concurso. El mentado funcionario queda facultado para establecer un régimen de becas de manutención para los profesionales que participen del curso-concurso, de conformidad con los créditos presupuestarios asignados.

- II - EXAMEN JURÍDICO 1.1. En cuanto al trámite impreso en estos actuados, advierto que no luce en autos el dictamen jurídico previo del servicio jurídico de la jurisdicción.

Es doctrina de esta Casa que, con carácter previo a la emisión de su dictamen, resulta necesario que obre en el expediente la opinión de los servicios jurídicos de las áreas ministeriales vinculadas al tema en consulta.

Dicho recaudo, además de estar legalmente establecido, apunta a que esta Procuración del Tesoro de la Nación no se convierta en una asesoría jurídica más, sino que sea la última instancia de asesoramiento en el procedimiento administrativo (conf. Dict. 255:390).

Ello, porque la opinión de este Organismo Asesor que es máxima en lo jurídico,

debe ser emitida con carácter último en el procedimiento administrativo.

1.2. No obstante que el aludido requisito del dictamen jurídico previo no luce cumplido en estos actuados, paso a formular las siguientes consideraciones, a título de colaboración.

2.1. Liminarmente, procede observar que resulta un principio básico de toda organización administrativa, el de unidad de acción, corolario del fenómeno político de que el poder como capacidad de acción, es siempre uno, sin perjuicio de las distintas funciones que pueda desempeñar.

Desde esa atalaya, lastimaría la lógica jurídica que el órgano superior, en el caso el titular de la jurisdicción, no pudiera ejercer, adoptar cursos de acción o dar instrucciones respecto de competencias propias del órgano inferior, en el caso, la Secretaría de Seguridad Interior, cuyas consecuencias, por otra parte, suscitarán la responsabilidad del primero (v. art. 103 C.N.).

Al solo efecto de una mejor operatividad funcional, a veces, las normas atribuyen de modo directo facultades al órgano inferior; pero siempre sobre la base de una descentralización funcional y organizacional y bajo la absoluta superintendencia y responsabilidad del superior.

Estas últimas reclaman como necesario correlato a la potestad de mando, eventualmente, la avocación que corresponde naturalmente al superior, que es, en definitiva, el titular de la competencia.

2.2. En el caso sub examine, el análisis de las normas colacionadas supra permite advertir que algunas competencias puntuales relacionadas con la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal resultan atribuidas a la Secretaría de Seguridad Interior de modo directo; trátase, de facultades atribuidas a un órgano de la Administración centralizada, cuya competencia genérica tiene la impronta de la asistencia al titular de la jurisdicción y de la ejecución de sus órdenes.

Estas facultades se subsumen dentro de las competencias propias del titular de la jurisdicción (v. en particular, Ley de Seguridad Interior N° 24.059) y están asignadas a órganos inferiores por razones de tipo organizacionales.

En tal sentido esta Casa ha expresado reiteradamente que .El instituto de la avocación se funda en razones de orden jerárquico administrativo, sobre la base de que la competencia del órgano superior comprende o contiene a la del órgano inferior; encierra una técnica de transferencia de competencia, válida entre órganos de una misma persona jurídica pública estatal, que hace a la relación de jerarquía. La avocación se basa entonces en la existencia de una relación jerárquica entre el órgano que tiene la competencia y el que la asume (Dictámenes 254:118).

También se ha expresado que .la avocación es un instituto que tiene lugar cuando un órgano determinado, por un acto administrativo propio, y fundándose en razones de orden jerárquico y de oportunidad, adquiere una competencia que materialmente coincide con la que un órgano inferior posee, y sobre la base de que tal competencia del inferior está contenida, en sí, en la del órgano superior.

La avocación funciona así como una técnica que hace a la dinámica de toda organización administrativa, para actuaciones determinadas, en virtud de la

cual un funcionario se hace cargo del conocimiento de cuestiones que están sometidas a un inferior por razón del grado, dentro de la misma línea de competencia política.

- III - CONCLUSIÓN 1. En el marco de las normas competenciales vigentes, el titular del Ministerio del Interior tiene, dentro de sus facultades, todas aquellas que resulten atribuidas a la Secretaría de Seguridad Interior (v. Ley N° 24.059).

2. Ello significa que cuenta con la potestad para resolver sobre todos los asuntos relativos a la competencia de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior.

Así opino.

OSVALDO CESAR GUGLIELMINO PROCURADOR DEL TESORO DE LA
NACION DICTAMEN N°: 369