

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión del Informe de Auditoría	Buenos Aires, Octubre de 2014.
Denominación del Proyecto	Procuración General de la Ciudad- Gestión de Juicios del Sector Daños de la Dirección de Poder de Policía.
Código del Proyecto	11.14.03
Objeto	Jurisdicción 09 - U.E. 730 Programa12
Unidad Ejecutora	U.E. 730
Objetivo de la auditoría	Evaluar el ambiente de control de los juicios, y su gestión judicial mediante muestreo.
Alcance	Juicios vinculados a Poder de Policía correspondiente al Sector Daños. Se auditarán las causas en las cuales el GCBA sea actora o demandada, por cualquier concepto. Se auditarán las causas desde que el área legal queda obligada a impulsarlas o contestarlas, hasta que se completa la ejecución de la sentencia u otros modos de finalización del proceso. El examen abarca también el proceso administrativo, la adecuación de los recursos humanos, tecnológicos y materiales, y el control interno.
Aclaraciones Previas	<p>Previo al análisis a efectuar, se definen los siguientes institutos que intervienen en la presente auditoría:</p> <p>Poder de Policía El concepto “Policía” refiere a la función o actividad administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad o salubridad públicas. En cuanto la expresión “Poder de Policía” incumbe a la potestad atribuida tanto por la Constitución Nacional como por la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al órgano o Poder Legislativo, a fin de que este reglamente el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes de la Ciudad.</p> <p>El Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires recibe</p>

	<p>por delegación el poder de policía y lo ejerce, así como también regula, controla y fija impuestos para la actividad comercial e industrial desarrollada en su ámbito geográfico.</p> <p>Daños de Poder de Policía se refiere a la responsabilidad estatal concerniente a los daños que pueden derivarse de la omisión de ejercer la tarea de control o vigilancia que el ordenamiento jurídico confía a órganos o sujetos que ejercen la función administrativa.</p> <p>Se trata de perjuicios que, generalmente, son ocasionados por personas privadas a otros sujetos privados, pero que la víctima demanda su reparación al Estado, porque considera que si éste hubiera ejercitado correctamente sus deberes de fiscalización o vigilancia no los habría padecido.</p> <p>La inacción estatal que se estima causante del daño es producto del ejercicio de potestades administrativas de naturaleza discrecional o deriva de la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados. Son daños que, usualmente, se atribuyen al incumplimiento de normas que sólo señalan fines o directrices, pero que no imponen conductas concretas o no establecen los criterios con base en los cuales los órganos o sujetos estatales deben atenerse al momento de definir los medios a emplear para alcanzar un determinado objetivo y que, además, pueden conllevar la apreciación de cuestiones de naturaleza técnica.</p> <p>Todas estas circunstancias inciden decisivamente en la configuración de la responsabilidad estatal, ya que, tal como lo evidencian los fallos dictados por diversos tribunales, acarrear dificultades para la configuración de dos de los presupuestos que deben concurrir para que sea procedente el deber de responder del Estado, como son el factor de atribución y el nexo de causalidad.</p> <p>Fundamento jurídico de la responsabilidad por omisiones ilegítimas estatales</p> <p>Debido a la falta de una legislación general y orgánica sobre la responsabilidad estatal, en la materia surgieron numerosas opiniones de calificados juristas y pronunciamientos judiciales que consideran aplicable la norma del Código Civil que regula la responsabilidad por omisión (art. 1074), aclarando que se trata de una aplicación analógica debido al vacío normativo en la materia.</p>
--	--

Se ha impuesto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en particular a partir del año 2007, el criterio que postula el encuadramiento de los supuestos de inacción estatal ilegítima dañosa dentro de la figura de la falta de servicio cuyo fundamento normativo se encuentra en el art. 1112 del Código Civil, contempla la responsabilidad por "los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas".

La Corte Suprema de Justicia como la mayoría de la doctrina, afirman que en nuestro régimen jurídico la falta de servicio es el factor de atribución de la responsabilidad estatal extracontractual por su actuación ilícita más relevante y que su fundamento se encuentra en el citado art. 1112 del Código Civil. Si bien la falta de servicio es una noción de contornos imprecisos y susceptible de múltiples apreciaciones, se entiende que se configura por el funcionamiento anormal, defectuoso o incorrecto de la Administración Pública o, como señala la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por "una violación o anormalidad frente a las obligaciones del servicio regular", que puede originarse tanto en comportamientos activos, que se manifiesten en la emisión de actos de alcance individual o general, o en operaciones materiales de los agentes estatales, como por la omisión o inactividad administrativa, ya sea ésta de índole material o formal.

Responsabilidad de base objetiva

La falta de servicio motiva una responsabilidad de base objetiva, que no es necesario indagar en la subjetividad del empleado o funcionario estatal para que aquélla se configure. La culpa o dolo del empleado o funcionario no constituyen elementos determinantes de la responsabilidad estatal, sino la falta del sistema o del aparato administrativo. La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado con respecto a la responsabilidad por falta de servicio que no se efectúa "un juicio sobre la conducta de los agentes sino sobre la prestación del servicio y, por ello, la responsabilidad involucrada no es subjetiva, sino objetiva". Como afirma la doctrina francesa, la falta de servicio puede ser anónima e impersonal, ya que no es preciso individualizar a su autor.

El concepto de responsabilidad objetiva que se emplea al referirse a la falta de servicio no es sinónimo de responsabilidad desligada del obrar del agente del hecho dañoso, pues la falta de servicio se

	<p>predica de conductas y no de resultados. Es así que, la responsabilidad por falta exige efectuar una valoración en concreto de la actuación desplegada por la Administración en el caso y no respecto de los resultados alcanzados.</p> <p>Se valoran los elementos objetivos, tales como la naturaleza de la actividad y del vínculo que une a la víctima con una autoridad administrativa, los medios disponibles, las posibilidades de prever el incidente, y las circunstancias de tiempo, modo y lugar.</p> <p>La responsabilidad por omisión y la configuración de los deberes omitidos</p> <p>La falta de servicio trasunta siempre la idea de una transgresión o incumplimiento de una regla de conducta, que puede producirse tanto por un comportamiento activo de la autoridad administrativa como por su inacción u omisión. No podría haber falta de servicio en ausencia de una obligación o deber violado o incumplido. En los supuestos en que la autoridad administrativa se rehúsa o se abstiene de obrar la clave para que se comprometa la responsabilidad estatal radica en la configuración de una omisión antijurídica o contraria a derecho.</p> <p>Para determinar cuándo ello ocurre se tendrán en cuenta los principios generales del derecho y la regla de la especialidad de la competencia de los órganos y sujetos administrativos. Los deberes, cuyo incumplimiento o inacción puede suscitar una falta de servicio, pueden estar impuestos por el ordenamiento jurídico positivo (Constitución, tratados, leyes, reglamentos, etc.) y también derivar de principios generales del derecho, los "cuales guardan una estrecha relación con la justicia o con el Derecho Natural, en el que encuentran su fundamento".</p> <p>Son relevantes en la responsabilidad estatal omisiva los principios de razonabilidad y de no dañar a otro, cuyo sustento constitucional en los arts. 28 y 19 de la Constitución Nacional, respectivamente, ha sido destacado por la Corte Suprema de Justicia en diversas ocasiones. Puede configurarse una falta de servicio por inacción cuando, en atención a las circunstancias del caso, no obstante la inexistencia de una norma positiva que ponga en cabeza de la Administración un deber de conducta, sea razonablemente esperable e idónea su actuación para evitar un perjuicio.</p>
--	---

La responsabilidad por omisión

Para valorar si en un caso concreto se produjo un quebrantamiento de deberes se deberá tener en cuenta el alcance y la determinación, pues mientras que en algunos casos los deberes son genéricos o difusos en otros son precisos y determinados. Como lo ha distinguido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, esta diferente forma con que pueden ser establecidos los deberes de actuación, cuyo incumplimiento puede lesionar derechos o intereses jurídicamente protegidos, incide sustancialmente para determinar la responsabilidad estatal, pues, cuando se imputa la inacción de mandatos indeterminados, es preciso que se efectúe "un juicio estricto y basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos y las consecuencias generalizables de la decisión a tomar".

El Alto Tribunal, efectúa en sus fallos un distingo acerca del contenido y alcance de los deberes estatales y la forma en que debe ser apreciado su cumplimiento se conecta con la clásica distinción entre potestades regladas y discrecionales. Los mandatos expresos y determinados son, básicamente, el producto de una potestad reglada, supuesto en el cual el ordenamiento jurídico fija de modo integral todas las condiciones para su ejercicio, por lo que en su empleo la actividad de la Administración se reduce a la constatación del supuesto de hecho, normativamente definido. Por otro lado, los mandatos indeterminados bien pueden tener su origen en una potestad discrecional, en cuyo caso el ordenamiento jurídico confiere al órgano administrativo "un margen de maniobra" para elegir una solución entre varias alternativas igualmente justas, como también traducir la existencia de conceptos jurídicos indeterminados en los cuales, en su zona de incertidumbre o halo conceptual, generan un cierto marco de apreciación en favor de la Administración.

Valoración del comportamiento administrativo

Para establecer la existencia de una falta de servicio por omisión, se debe efectuar una valoración en concreto, con arreglo al principio de razonabilidad del comportamiento desplegado por la autoridad administrativa en el caso, teniendo en consideración los medios disponibles, el grado de previsibilidad del suceso dañoso, la naturaleza de la actividad incumplida y circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Es claro que la razonabilidad de la actuación conlleva ponderar en cada supuesto en particular el alcance y la naturaleza del deber cuya inobservancia se imputa, los instrumentos con los que se contaba

para su ejecución (entre ellos los recursos materiales y humanos disponibles, como también los llamados estándares de rendimiento medio y el grado de previsibilidad del daño. Así, una inacción estatal podría ser considerada arbitraria y comprometer la responsabilidad cuando en atención a las circunstancias del caso era razonablemente esperable la actuación estatal en virtud del grado de previsibilidad o regularidad con que podía producirse el suceso dañoso, lo cual es mensurable conforme a la capacidad razonable de prever el curso natural y ordinario de las cosas.

Se deberá verificar si la actividad que se omitió desarrollar es materialmente posible, pues, "el derecho se detiene ante las puertas de lo imposible". Para que surja el deber de responder, es preciso que la Administración haya podido evitar la producción del daño. Es preciso, que surja la posibilidad de prever y evitar el perjuicio que otro sujeto causa, porque, de lo contrario se corre el peligro de extender sin límite el deber de indemnizar a todo daño que el Estado no pueda evitar por la insuficiencia de medios.

Importancia de la relación causal

El presupuesto que suele presentar dificultades para su acreditación en la responsabilidad por omisión es el nexo de causalidad que debe concurrir entre el daño y la inacción estatal. Si se afirma que el deber de responder deriva de una inacción que merece reproche por haberse omitido ejecutar la conducta debida, será menester establecer si, de haberse realizado la acción, se hubiera evitado el perjuicio —en todo o en parte—, si la falta de actuación causó directamente el daño o si coadyuvó a su producción o lo aumentó. La importancia de este requisito es doble porque, además de servir para determinar la autoría del daño (su atribuibilidad material), permite establecer las consecuencias por las cuales se debe responder (extensión del resarcimiento).

El Código Civil argentino, aplicable análogamente al ámbito de la responsabilidad estatal, ha receptado la teoría de la causalidad adecuada (art. 906 del Código Civil), la cual exige para calificar que un hecho es la causa de un determinado evento dañoso efectuar un juicio de probabilidad o previsibilidad, y preguntarse si el comportamiento del presunto agente era por sí mismo apto, según la experiencia común, para desencadenar el perjuicio. Únicamente deben valorarse aquellas condiciones que según el curso normal y ordinario de las cosas han sido idóneas para producir per se el daño.

	<p>Es preciso distinguir entre causa y condición. Es causa adecuada aquella condición que normalmente resulta idónea para producir el resultado. En cambio, condición son los demás antecedentes o factores en si irrelevantes de ese resultado. No basta que un hecho haya sido, en el caso concreto, condición sine qua non del daño, sino que se requiere además que, en virtud de un juicio de probabilidad, resulte la causa adecuada de ese daño.</p> <p>No se excluye la responsabilidad estatal en los casos en que el daño haya sido ocasionado, no sólo por la actividad o inactividad estatal, sino también por el hecho de un tercero, la acción de la propia víctima o por fuerza mayor. En tales supuestos, el Estado responde proporcionalmente a su participación en el evento dañoso. En cambio, se lo exonera de toda responsabilidad en la hipótesis de que la concatenación causal sea totalmente interrumpida por cualquiera de los supuestos antes indicados.</p> <p>La relación causal no se presume, por lo que debe ser debidamente acreditada. En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia ha expresado que nuestro régimen causal exige la prueba del curso normal y ordinario de las cosas (arts. 901 a 906 del Código Civil) .La regla es que, demostradas varias posibilidades, hay que estar por la más probable.</p>
<p>Principales Hallazgos</p>	<p>Sobre el Control interno</p> <p>Incumplimiento de las Resoluciones N° 281/04 y N° 360/05 respecto de la carga de datos en el SISEJ.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La carga de datos en el SISEJ se encuentra desactualizada y se han detectado debilidades en la carga del sistema de información Jurídica (SISEJ) por cuanto no se consignan la integridad de los datos referidos a los juicios objeto de esta auditoria. Como consecuencia, se produce un debilitamiento del sistema de control interno y, por ende, un aumento del riesgo de control. Ver Punto 5.16 ➤ Con respecto a las carpetas internas, si bien guardan un orden cronológico y constan los principales escritos judiciales, las mismas no están debidamente foliadas. <p>En la Carpeta Interna correspondiente al Expediente N° 92571-2002 caratulado “Bermejo Horacio Fidel c/ GCBA s/ Daños y Perjuicios” figuraba como último movimiento la designación de</p>

perito ingeniero , de fecha con fecha 19 de agosto de 2005, resultando incompleta y desactualizada puesto que el último movimiento en el expediente en Tribunales es de fecha 23 de octubre de 2013. Fs 723.

En el Expediente N° 6.025/2009 caratulado “**Zamudio Teodora c/ GCBA S/ Daños y Perjuicios**”, de la demanda que se encuentra en la Carpeta Interna surge que el monto reclamado es de \$232.500 y no de \$ 2.325.800 como figura en la carátula de la Carpeta Interna y en el SISEJ, siendo dicha falencia enmendada en el curso de las tareas de campo, luego de comunicada la misma al auditado por el equipo auditor.

Sobre la Gestión de Juicios

Incomparecencia de letrados del ente a audiencias de Art. 360 CPCC y/o de testigos

Falta de concurrencia de los letrados a las audiencias del Art. 360 CPCC y/o de testigos. **Ver Punto 5.17.1**

Negligencia de prueba decretada

Expediente N° 37886-0 caratulado “**Alcorta Ethel Mabel c/ GCBA s/ Daños y Perjuicios.**” Con fecha 20/12/2013 se decreta la negligencia de la prueba informativa dirigida a la Dirección de Espacio Público ofrecida por el GCBA.

Sobre la estructura y la Organización

Ausencia de Escalas Intermedias

Falta de estructuras intermedias con designación de coordinadores o jefaturas de división de los equipos que controlan al actuación de los profesionales en el área de Daños de Poder de Policía, debido al cúmulo de tareas por cantidad de expedientes en trámite [3450 (tres mil cuatrocientos cincuenta)], esto trae aparejado debilidad en el sistema de control interno.

Sobre las instalaciones

Deficiencia en las instalaciones disponibles

Sobre los recursos materiales y el espacio físico se observa que:

La distribución del espacio físico; donde se encuentra el área de Daños de la Dirección de Poder de Policía se reduce a oficinas con escaso metraje en relación al personal que trabaja, a la ubicación del mobiliario que obstaculiza la circulación en el lugar, y la cantidad

	<p>de carpetas internas acumuladas en el mismo.</p> <p>El área auditada carece de mobiliario con resguardo físico seguro e íntegro para guardar carpetas internas, toda vez que se verificó la existencia de estantes o archivos sin puertas o sin cerraduras como se observa en el material fotográfico.</p> <p>Asimismo, los letrados del Sector Daños están distribuidos en tres pisos, cuestión que dificulta la comunicación:</p> <p>a) Planta Baja, atrás del Obrador (Doctores D. P, N y B);</p> <p>b) Tercer Piso ofician 34 (Coordinadora Dra. M.R.P.);</p> <p>c) Noveno Piso, of. 193 a 195 (Coordinadora Dra. R.I).</p>
<p>Conclusión</p>	<p>La ausencia de una estructura formal adecuada interfiere en la eficiencia de la gestión, entendiéndose que la misma debería contar con otro nivel operativo de rango departamental o jefatura de división o coordinación, con acciones definidas en materia de control de juicios sobre Daños de Poder de Policía.</p> <p>La carga de datos en el Sistema de Información Jurídica se encuentra desactualizada y se han detectado debilidades (SISEJ) por cuanto no se consignan la integridad de los datos referidos a los juicios objeto de esta auditoría. Como consecuencia, se produce un debilitamiento del sistema de control interno y, por ende, un aumento del riesgo de control.</p> <p>Tomando en consideración las referidas deficiencias, en general los letrados intervinientes en dichos juicios en representación de la CABA cumplen su labor profesional en forma adecuada y eficiente teniendo en cuenta la cantidad de causas activas del universo 3450 (tres mil cuatrocientos cincuenta).</p>