

Natalia Mariel Peluso

**“LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PATRIMONIAL DEL
FUNCIONARIO PÚBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES”**

Procedimientos administrativos para su determinación.

Tesina. Especialización en Derecho Administrativo.

Universidad Católica de La Plata.

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Director: Prof. Homero Miguel Villafañe.

La Plata, 2020.

Resumen.

El presente trabajo analiza la responsabilidad administrativa patrimonial de los funcionarios públicos, es decir, frente a la propia Administración, para lo cual es preciso abordar aspectos relacionados al sistema de control y, por derivación necesaria, el estudio de los órganos de control encargados de velar por el buen funcionamiento de la administración en el sector público provincial.

Seguidamente, se analizan tópicos inherentes a la responsabilidad del funcionario señalando los diversos tipos de responsabilidad que pueden recaer sobre dichos sujetos, destacando los aspectos principales de cada una de ellas.

Lo atinente a la responsabilidad administrativa patrimonial, se desarrolla en capítulos diferenciados por ser el objeto del presente trabajo y se divide, para una mayor claridad, en responsabilidad administrativa patrimonial propiamente dicha y responsabilidad contable.

Se exponen los fundamentos y antecedentes más relevantes en la provincia de Buenos Aires y se analizan los elementos necesarios para la configuración de cada una de ellas, indicando las cuestiones principales que las caracterizan y, en un modo asemejan, pero resaltando también los aspectos sustanciales que permiten diferenciarlas.

Luego se examinan los procedimientos administrativos existentes para su determinación, como mecanismos especiales para detectar, sancionar y erradicar las prácticas que puedan ocasionar perjuicios fiscales y que permiten concluir que en la provincia de Buenos Aires es posible determinar en sede administrativa la reparación del daño causado.

Finalmente, se señala el diseño previsto para el control judicial ulterior sobre los fallos dictados por el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires.

ÍNDICE

I. Introducción.	4.
II. La responsabilidad del funcionario público en la provincia de Buenos Aires.	
1. Tipos. Características principales. 2. Su vinculación con los órganos de control del sector público.....	5.
III. Responsabilidad administrativa patrimonial. 1. Fundamentos. Antecedentes constitucionales en la provincia. Las cláusulas vigentes 103.7 y 103.8 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 2. Concepto; 3. Presupuestos comunes: a. Autoría; b. Antijuridicidad; c. Daño o lesión; d. Relación de causalidad.....	16.
IV. Responsabilidad patrimonial. 1. Concepto. 2. Características. 3. Procedimientos para la determinación de la responsabilidad administrativa patrimonial. Ley 13.767 de Administración Financiera y el sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial. Decreto reglamentario 3260/08: Procedimiento ordinario y abreviado. Aspectos comunes. Estructuras.....	28.
V. Responsabilidad contable. 1. Concepto. 2. Características. 3. Procedimiento para la rendición de cuentas en el sector público provincial.....	40.
VI. Control judicial ulterior.	47.
VII. Conclusiones.	49.
VIII. Bibliografía.	51.

I. INTRODUCCIÓN.

La conformación del Estado bajo el sistema político representativo y republicano (art. 1º Const. Nacional; art. 1º Const. Provincial) reposa sobre un conjunto de valores, entre los cuales la responsabilidad de los funcionarios públicos aparece como condición fundamental para su correcto desarrollo. Esta idea refleja, en parte, la existencia necesaria de los sistemas de control de la actividad pública administrativa e impone la aparición de regímenes de responsabilidad de los agentes públicos.

Así, el funcionamiento de las administraciones públicas se ha construido históricamente en torno dos pilares básicos, el principio de legalidad y el principio de responsabilidad patrimonial del funcionario público y del Estado.¹

Este orden de ideas supone que en un Estado de Derecho quienes se desempeñan en los cuadros de la administración pública resultan responsables por el modo en que obran, de forma tal que si en ejercicio o en ocasión de sus servicios los agentes estatales actúan de manera inconveniente, irregular o incluso delictiva, pueden resultar responsables en alguna o varias de las categorías de responsabilidad a las que se encuentran sometidos.

En nuestro país tanto la Nación como las Provincias han consagrado y -en consecuencia- desarrollado, mecanismos tendientes a regular las diversas responsabilidades en las que pueden incurrir los funcionarios públicos.

Sin embargo, la sola regulación consagrada en la ley no satisface cabalmente los intereses de la ciudadanía que históricamente demanda no sólo un servicio adecuado y eficaz a los intereses públicos, sino que exige una administración pública transparente en su actuación, que justifique cómo, por qué y a qué destina los recursos públicos de los que dispone, los que, en definitiva, proceden de los propios ciudadanos. La ciudadanía es consciente de que cualquier decisión en el ejercicio de la función no es producto de un ente abstracto, sino de la voluntad de personas físicas determinadas, por lo que a estas últimas se les exige no sólo su responsabilidad personal en el ámbito disciplinario o penal

¹ Fortes González, Ana Isabel “La responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas” tesis doctoral, Universidad de Salamanca - Departamento de Derecho Administrativo y Financiero. España, 2013. p.7. Disponible en https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/124151/DDAFP_FortesGonz%c3%a1lez_AnaIsabel_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

a través de un régimen sancionatorio cuando hayan incumplido sus obligaciones, sino que también indemnicen los daños y perjuicios que su actuación negligente e ilegítima pueda ocasionar. Esto es, que se haga efectiva la responsabilidad civil o patrimonial de las autoridades y demás empleados públicos en nuestro país.²

Tradicionalmente la doctrina se ha mostrado siempre mucho más preocupada por delimitar los contornos de la responsabilidad del Estado. Empero, la coyuntura económica y social acentúa la necesidad de avocarse a analizar diversas cuestiones relacionadas con la actuación y gestión de los funcionarios públicos, fundamentalmente en lo que atañe a su responsabilidad frente a la propia administración.

II. LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

1. Tipos. Características principales.

Como primera cuestión cabe señalar que, al igual que cualquier persona, los empleados públicos pueden incurrir en distintos tipos de responsabilidad de acuerdo con el comportamiento realizado y atendiendo a la naturaleza del perjuicio producido. En tal sentido, en aquellos ámbitos en que los funcionarios públicos expresen sus comportamientos o conductas, se suscitarán cuestiones relacionadas a la responsabilidad de los mismos.³

El término responsabilidad no tiene un significado unívoco, sino que varía en función del tipo de conducta cometida, del sujeto que la realice y los bienes jurídicos lesionados y, por lo tanto, serán distintas también las consecuencias jurídicas que derivan en cada caso. De tal forma, circunscribiendo la atención en las conductas de los funcionarios públicos, se observa que estos pueden incurrir en responsabilidades de tipo civil, penal, disciplinaria, política o constitucional y administrativa patrimonial.

Cada una de ellas tiene una naturaleza, un bien jurídico tutelado y un fundamento diferente, de manera que en la realidad son perfectamente compatibles y se pueden

² Idem, p.8.

³ Marienhoff Miguel, "Tratado de Derecho Administrativo", t III B, pág 368.

establecer en sus respectivos ámbitos sin que ello suponga una violación del principio general del “non bis in idem”.⁴

Si bien excede el objeto del presente trabajo analizar en profundidad cada una de las responsabilidades, a continuación, se señalan sus principales características a efectos de clarificar sus alcances.

1.a. Responsabilidad civil.

La responsabilidad civil del funcionario público comprende todo perjuicio en el patrimonio de un tercero, de otros agentes o del Estado.

Como rasgo diferenciador, esta responsabilidad emana de la ley, a diferencia de la administrativa patrimonial, que se basa en una relación de sujeción especial de empleo público.⁵

Tradicionalmente la responsabilidad civil del funcionario público se clasificó en i) daños causados por el agente al Estado que no resultan originados en una relación de empleo público, ii) daños a otros servidores públicos⁶ y iii) daños causados a terceros por el accionar ilegítimo de un funcionario en ejercicio de su función.

Esta última categoría incluye los casos de responsabilidad derivada de la condena directa al Estado que da lugar a la acción de regreso.⁷

Dicha responsabilidad se origina a raíz de la responsabilidad del Estado frente a la víctima por la actuación irregular del agente público en el desempeño de su función y, una vez cubierto el perjuicio por la Administración, ésta acude al mecanismo jurídico

⁴ Idem, p. 370.

⁵ Hutchinson, Tomás “Breves consideraciones acerca de la responsabilidad administrativa patrimonial del agente público”, Thomson Reuters. Cita online: 0027/000008, p.2.

⁶ En determinadas situaciones la cuestión a dilucidar no siempre se presentará del todo nítida y ello podría desplazar, en algún caso la naturaleza civil de la responsabilidad por la laboral o administrativa. Por ejemplo, Hutchinson plantea el supuesto donde un superior mediante un acto administrativo descalifica laboralmente a un inferior y luego el acto es revocado por otro superior, el autor sostiene que en este caso la reparación que el agente descalificado puede pedir al autor del acto descalificador se basa en la relación de empleo público y, por lo tanto, la naturaleza civil quedaría desplazada. Ob cit. Idem p.2 y ss.

⁷ Esto se debe a que la responsabilidad del Estado por los hechos y actos de sus agentes siempre será directa, en la medida que los empleados son órganos del Estado que actúan en su nombre. No obstante ello, el Estado podrá repetir del agente involucrado la suma que hayan sido destinadas a la reparación del daño. Ghersi, por ejemplo, aclara que si el funcionario se encuentra en el ámbito legítimo de su actuación y causa daños cumpliendo regularmente sus obligaciones legales, sólo debería responder el Estado (por ejemplo: funcionario de aduanas que decomisa mercaderías en virtud de una disposición legal que tiempo después, en un proceso judicial, se declara inconstitucional). Carlos A. Ghersi “Teoría General de la reparación de daños”, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1997, pág. 237.

llamado acción de regreso directamente contra el funcionario para obtener el reintegro de lo abonado.

Tradicionalmente en esta materia se han distinguido dos tendencias, una basada en el principio republicano de la responsabilidad de los funcionarios públicos, partidaria en conceder acción directa al damnificado contra el agente público. La otra, en cambio, considera que la víctima sólo tiene acción contra el Estado y luego éste repite lo que a causa del perjuicio pagó. Esta última tendencia se funda en que los agentes públicos no podrían trabajar eficazmente con la amenaza constante que significarían los permanentes juicios de los particulares en su contra.⁸

Comúnmente las víctimas exigen la cobertura de los daños y perjuicios directa y exclusivamente a la Administración, que se presenta mucho más solvente en comparación con el posible agente involucrado, evitando los inconvenientes y mayores demoras que la identificación del autor y prueba del factor atributivo de carácter subjetivo (dolo o culpa) puedan implicar en cada caso, obteniendo de tal modo el resarcimiento de sus daños.

En estos casos el Estado se encuentra habilitado a ejercer la acción de regreso contra el agente, pero en la práctica sucede que este tipo de responsabilidad no suele hacerse efectiva porque el Estado no siempre reclama a sus agentes por los daños cometidos por ellos respecto de terceros y que eventualmente lo obligan a indemnizar.⁹

Esto último se puede considerar como una de las posibles causas de la “irresponsabilidad” de los funcionarios, dado que en la realidad la Administración se muestra poco proclive a exigir la responsabilidad patrimonial en vía de regreso.¹⁰

Por otro lado, ese desinterés repercute necesariamente en el desprestigio de la Administración y, por qué no, del empleo público en general. La falta de confianza de la opinión pública respecto de la figura del funcionario público parece ser cada vez más patente, y se ha instalado en gran parte de la sociedad la idea de que la actuación de los funcionarios se encuentra ligada y ha tenido impacto en supuestos de corrupción.¹¹

⁸ Idem, p. 237 y ss.

⁹ Con todo, deviene oportuno señalar que la responsabilidad del Estado es indistinta y no meramente subsidiaria de la del funcionario. Es el propio Estado quien debe procurar hacer efectiva la responsabilidad del funcionario, y no hacer cargar al damnificado el peso de tal deber, quien no ha tenido ninguna incidencia en la designación del funcionario.

¹⁰ Ob. cit. Fortes González, Ana Isabel p. 226 y ss.

¹¹ Idem, p. 16.

1.b. Responsabilidad penal de los funcionarios públicos.

La responsabilidad penal de los funcionarios públicos deriva de la realización de una acción u omisión constitutiva de un ilícito que encuentre tipificación en el Código Penal o en las leyes especiales.¹² Además, para su configuración requiere que el comportamiento del agente sea antijurídico y culpable y que haya tenido lugar en el ejercicio de la función pública.

Para ello, el propio Código Penal fija una pauta en relación al concepto de funcionario público y establece que con los términos “funcionario público” y “empleado público” se designa a todo aquel que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente.¹³

La responsabilidad penal se puede tornar exigible tanto por parte de la víctima de la infracción penal como a instancias de la propia Administración. En el primer caso, el procedimiento se pondrá en marcha mediante denuncia del particular contra el empleado público. Por su parte, siendo perjudicada la propia Administración, es ésta la que deberá instar el proceso penal de oficio mediante denuncia, o bien presentarse en un procedimiento ya iniciado en carácter de parte interesada, particular damnificado, coadyuvante o tercero.

Como regla, considerando que el interés jurídico protegido en cada caso es diferente, se puede afirmar que un mismo hecho puede dar lugar a la determinación de responsabilidad penal y, a la vez, ser compatible con la tramitación de un sumario de responsabilidad disciplinaria.¹⁴

Con todo, pese al criterio general, la determinación de la responsabilidad penal del funcionario puede tener efectos en los procedimientos disciplinarios seguidos contra

¹² Atendiendo el bien jurídico tutelado el Código Penal contempla los siguientes delitos: abuso de autoridad; violación de los deberes; cohecho; tráfico de influencias; malversación de caudales públicos; negociación incompatible con el ejercicio de funciones públicas; exacciones ilegales; enriquecimiento ilícito; prevaricato; denegación y retardo de justicia; omisión de presentar declaración jurada o falseamiento u omisión de datos; evasión (arts. 248/274 y 281 CP).

¹³ Código Penal, Título XIII “Significación de conceptos empleados en el Código”, art. 77.

¹⁴ En tal sentido se ha pronunciado la SCBA, causa B. 61.427, “Rodríguez Mayoral”, al sostener que “el pronunciamiento de la Administración es independiente del judicial en caso de absolución o sobreseimiento, en razón de la diferente naturaleza de los bienes jurídicos amparados por uno y otro fuero y de las distintas finalidades de las responsabilidades disciplinaria y penal.”

ellos, principalmente en lo que refiere a la comprobación y existencia o no de los hechos objeto de la investigación.¹⁵

1.c. Responsabilidad política o constitucional.

De todos los tipos de responsabilidades englobadas en la clasificación inicial, puede afirmarse que la responsabilidad política afecta el interés general de la sociedad y encuentra, especialmente, sus raíces en el Estado de Derecho y en el concepto mismo de democracia, puesto que consiste en el control que hace un órgano del Estado sobre el modo en que los funcionarios de niveles superiores pertenecientes a otro órgano, han ejercido sus funciones.

Se encuentra expresamente reconocida en la Constitución Nacional y en las constituciones provinciales, por lo que suele denominársela también responsabilidad constitucional y tiene como fin la remoción de los más altos funcionarios cuando resultan inhábiles para continuar desempeñando su mandato.

El objetivo de la responsabilidad política de los funcionarios públicos es consustancial con las notas de una efectiva república democrática, en procura de limitar el poder.¹⁶

En los sistemas presidencialistas, como el nuestro, el medio para hacer efectiva esta responsabilidad es el juicio político, mientras que en los sistemas parlamentaristas, el instrumento empleado es la moción de censura. En ambos casos el Poder Legislativo o el Parlamento -según sea el caso- ejercen, por sí o a través de un cuerpo expresamente constituido al efecto, el mentado contralor sobre los funcionarios alcanzados.¹⁷

¹⁵ También, la existencia de causa penal en determinados supuestos puede condicionar el carácter provisorio o definitivo del sobreseimiento a dictarse en sede administrativa. Así, por ejemplo, la ley N° 10.430 y su Decreto reglamentario N° 4161/96 contemplan el deber de dictar el sobreseimiento definitivo ante la inexistencia de motivos o causas suficientes para responsabilizar a agentes de la Administración Pública Provincial. Ahora bien, si a dicha circunstancia se agrega la existencia de una causa penal pendiente de resolución ejecutoria la Administración sólo podrá dictar el sobreseimiento provisorio y eventualmente, cumplidos los recaudos que exige la norma, convertirlo en definitivo. Decreto N° 4161/96, art. 103, apartado IV, inciso c.

¹⁶ Gelli María Angélica “Responsabilidad política del funcionario público”. Cuestiones de responsabilidad del Estado y del funcionario público. Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho – Alberto Bianchi. Ed. Rap, 2008, p.966.

¹⁷ Villarruel, María Susana “La responsabilidad política del funcionario público” en Libro Cuestiones de organización estatal, función pública y dominio público, Ediciones Rap, pág. 177, 2012. Id SAIJ: DACF140375. Disponible en http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf140375-villarruel-responsabilidad_politica_funcionarios_publicos.htm.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, los sujetos pasibles de ser removidos mediante esta vía son el gobernador de la Provincia y sus ministros, vicegobernador, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador y subprocurador general y el fiscal de Estado, por delitos en el desempeño de sus funciones o falta de cumplimiento a los deberes de su cargo.¹⁸

1.d. La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos

La responsabilidad disciplinaria es propia de la potestad sancionadora, a través de la cual el Estado reglamenta la conducta de los servidores públicos y sanciona los actos incompatibles con la dignidad que implica el ejercicio de las funciones.¹⁹ Si bien tradicionalmente se han empleado los términos responsabilidad administrativa o disciplinaria indistintamente,²⁰ aquí por una cuestión metodológica la llamaremos directamente responsabilidad disciplinaria.

Este tipo de responsabilidad tiene lugar en los casos en que el agente público comete una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la función pública, y su razón de ser se halla en mantener el debido funcionamiento de los servicios administrativos e, incluso, mejorarlos.²¹

En tal entendimiento, supone la existencia de una relación de empleo público y para aplicar la eventual sanción que se adopte en función de las causales previstas en cada caso, será condición de validez transitar el correspondiente procedimiento determinativo de responsabilidad disciplinaria.²²

Debe precisarse que a los efectos de la responsabilidad disciplinaria regulada en el Estatuto del Empleado Público²³ el concepto de funcionario es mucho más restringido que el concepto dado en la legislación penal.

¹⁸ Art. 73, apartado 2) de la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

¹⁹ Hutchinson, Tomás: “Responsabilidad administrativa del funcionario público” en obra colectiva *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, dirigida por Echevesti, Carlos, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2003, p. 211. Entiendo que al referirse a actos deben quedar comprendidos hechos u omisiones.

²⁰ Ver en tal sentido Marienhoff, Miguel, Ob cit, p. 402.

²¹ Marienhoff, Miguel, Ob cit, p. 404.

²² Villafañe, Homero M. “*Apuntes preliminares sobre los procedimientos especiales en la provincia de Buenos Aires*” obra colectiva dirigida por el Dr. Carlos Botassi, en prensa.

²³ Se adopta como referencia la ley 10.430 y su Decreto Reglamentario 4161/96 (art.80 y sigs) por ser el Estatuto del Empleado Público para los agentes de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires en general, ya que existen numerosos regímenes especiales vigentes.

En efecto, en este tipo de responsabilidad queda comprendido el personal designado en planta permanente con estabilidad y el personal de planta temporaria en sus diversas modalidades²⁴, mientras que no alcanza a los funcionarios políticos o electivos, ni al personal eventual, de gabinete o de confianza.

1.e. Responsabilidad administrativa patrimonial.

Este tipo de responsabilidad, que reconoce su origen en la afectación del patrimonio estatal, abarca tanto la llamada responsabilidad administrativa patrimonial propiamente dicha como la responsabilidad contable.

Por ser el objeto principal de este trabajo ambas serán desarrolladas en los apartados subsiguientes y se analizarán en forma particular en los capítulos IV y V, respectivamente.

2. La responsabilidad patrimonial del funcionario público y su vinculación con los órganos de control del sector público.

Los órganos de control adquieren un rol protagónico en relación a la responsabilidad patrimonial del funcionario ya que tienen a su cargo la sustanciación y resolución de los procedimientos determinativos de responsabilidad. La provincia se caracteriza institucionalmente por la coexistencia constitucional de diversos órganos que velan por la integridad del patrimonio y adecuado funcionamiento de la administración.

La exigencia de responsabilidad del funcionario público se ha considerado siempre una importante forma de control de la acción del Estado, además de cumplir la función propia de garantía patrimonial tendiente a prevenir abusos de poder, constituyéndose así en una garantía para los ciudadanos.

En función de ello, la Constitución de la provincia prevé que la Contaduría General de la Provincia, la Fiscalía de Estado, y el Tribunal de Cuentas sean los órganos encargados de velar por la integridad del patrimonio estatal.²⁵

Ratificando el esquema constitucional, la ley 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado provincial, establece que el sistema de control estará a cargo del Fiscal de Estado, la Contaduría

²⁴ Ver art. 1 de la Ley 10.430.

²⁵ Arts. 155; 156 y 159 de la Const. Prov., respectivamente.

General de la Provincia y el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia y mantiene sin variaciones las competencias asignadas a cada uno de ellos,²⁶ tanto en la Constitución como en sus respectivas leyes orgánicas.²⁷

A continuación, se destacan las funciones de cada órgano de control dirigidas a determinar la responsabilidad administrativa patrimonial del funcionario público.

II.1.a. Contaduría General de la Provincia.

La Contaduría General de la Provincia obtuvo jerarquía constitucional en la Constitución Provincial de 1873, lo que la sitúa como el primer órgano de control reconocido en el texto fundamental bonaerense.

Actualmente el organismo se encuentra previsto en los artículos 156 y 157 de la Constitución provincial, siendo conducido por el Contador y Sub-contador general de la provincia²⁸, quienes tienen la atribución de autorizar los pagos que se ajusten a ley general de presupuesto y leyes especiales.²⁹

En lo que aquí resulta de interés, el Contador General es quien dispone el inicio de sumarios para la determinación de irregularidades en la administración de fondos, valores o bienes fiscales y transgresiones a disposiciones legales, susceptibles de producir perjuicios a la provincia.³⁰

²⁶ Art. 3 Ley 13.767. A tal fin, y con buen criterio, el artículo 123 de la ley facultó al Poder Ejecutivo a delegar en el entonces Ministerio de Economía su reglamentación exceptuando las disposiciones relativas al sistema de control, aspirando así a garantizar la necesaria independencia funcional de los órganos de control. La jerarquía constitucional de los órganos de control de la provincia resguarda el pacífico desenvolvimiento que la función de contralor requiere.

²⁷ Decreto Ley 7543/69 orgánica de Fiscalía de Estado; Ley 10.869 orgánica del Tribunal de Cuentas. La Ley 13.767, derogó mediante su artículo 125, entre otras disposiciones, la Ley 8.827 Orgánica de Contaduría General de la Provincia.

²⁸ Funcionarios que durarán en sus cargos por el término de cuatro años. Con tal propósito, el artículo 82 de la Constitución provincial prescribe que el Senado presta su acuerdo a los nombramientos que debe hacer el Poder Ejecutivo con este requisito y le presenta una terna alternativa para el nombramiento de tesorero y subtesorero, contador y sub-contador de la Provincia.”

²⁹ Por su parte, la ley N° 13.767, indica que la Contaduría General de la Provincia ejercerá el control interno de la gestión económico- financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial. Las vastas competencias asignadas a este órgano de control se encuentran enumeradas en el artículo 104 de la ley 13.767. Para más, resulta de interés mencionar que la Contaduría tiene a su cargo el ejercicio del llamado “control de gestión”, a través del cual se examinan programas, planes, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso.

³⁰ Art. 104 inc. p) de la Ley 13.767.

En función de ello tiene a su cargo la investigación de la totalidad de los sumarios de responsabilidad administrativa patrimonial en jurisdicción provincial, que posteriormente resolverá en forma definitiva el Tribunal de Cuentas.

También requiere la rendición de cuentas de los responsables en tiempo y forma, y en función de ello eleva la cuenta general del ejercicio vencido a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Tribunal de Cuentas.

Asimismo, lleva a cabo los registros necesarios para el control de los cargos y descargos que se formulen a las personas o entidades obligadas a rendir cuentas de fondos, valores o bienes administrativos por cuenta del Estado. Por ello, todos los actos u operaciones comprendidos en la ley deben hallarse respaldados por medio de documentos y registrarse contablemente de modo que permita la confección de cuentas, estados demostrativos y balances que hagan factible su medición y juzgamiento, tarea ésta que, como señalara precedentemente, se instrumenta a través de la rendición de cuentas y es representativa de la integración funcional que se establece entre la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas, ya que es el punto de partida del "juicio de cuentas" a que debe someterse todo "cuentadante", es decir, todo funcionario responsable de la administración de fondos públicos.

II.1.b. Tribunal de Cuentas.

En la provincia, este organismo de control fue consagrado constitucionalmente en el año 1889, marcando con ello un hito novedoso en todo el país, ya que la Constitución bonaerense fue la primera en dotar con la máxima jerarquía normativa a un Tribunal de Cuentas.³¹

³¹ La existencia de este órgano de control en nuestro país se remonta a la época colonial antes de la organización nacional, principalmente por las exigencias de rendición de cuentas y control de la hacienda, que el monarca español estableció sobre los virreyes y gobernadores de indias. Sobre sus orígenes puede ampliarse en Botassi Carlos "Tribunales de Cuentas provinciales". Cuestiones de Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial". Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho. Jorge Albertse. Ed. Rap, 2010, p.608.

Actualmente, el capítulo VII de la Constitución local está dedicado exclusivamente a su regulación, estableciendo una composición colegiada encabezada por un presidente, que deberá tener título de abogado y cuatro vocales, que deberán ser contadores públicos, todos inamovibles, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, quienes podrán ser enjuiciados y removidos en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las Cámaras de Apelación. Ver art. 159 y 182 Constitución provincial; arts. 2 y 6 de la ley 10.869.

Se instituye como el órgano de control externo administrativo con facultades jurisdiccionales llamado a intervenir con posterioridad a la toma de decisiones de los organismos sometidos a su fiscalización.³²

Por mandato constitucional sus atribuciones consisten, por un lado, en examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas³³, debiendo en este último caso indicar los funcionarios responsables, monto y la causa de los alcances respectivos³⁴. En segundo lugar, debe inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad.

Los procedimientos a través de los cuales materializa el ejercicio de sus funciones, son los denominados “juicios” de cuentas y de responsabilidad, los que al margen de su nombre, son en esencia procedimientos administrativos especiales que finalizan con el dictado de actos administrativos, los cuales son susceptibles de revisión judicial ulterior.

Los cuentadantes, es decir aquellos funcionarios que manejan fondos públicos, están obligados a rendir cuenta documentada y justificada de su gestión, y el procedimiento reglado mediante el cual el Tribunal controla, verifica y examina dichas rendiciones es el denominado “juicio de cuentas”, cuya finalidad es determinar la existencia, o no, de responsabilidad contable por parte del agente involucrado.

El “juicio de responsabilidad”, por su parte, está previsto para los agentes públicos que, si bien por su labor habitual no disponen ni administran de fondos públicos (y, por

³² Las características técnicas del órgano se ven confirmadas en la propia ley 10.869 que determina que su actividad se encuentra ceñida al control de legalidad contable y financiera, pues el art. 42 expresamente le veda la posibilidad de examinar "el mérito, la conveniencia u oportunidad de la decisión administrativa".

³³ De acuerdo con su Ley Orgánica es la única autoridad que puede aprobar o desaprobar definitivamente las cuentas rendidas por la Administración Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, Reparticiones Autónomas o Autárquicas, Municipalidades y Entes que reciban, posean o administren fondos o bienes fiscales conforme a sus facultades, siendo su competencia para intervenir en una rendición de cuentas irrecurrible (Art. 5 y 15, Ley 10.869).

³⁴ Fernández García enseña que la locución “alcance” o “alcanzado” -empleada comúnmente por los Tribunales de Cuentas en sus leyes orgánica- se puede conceptualizar en términos generales como la ausencia de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos o, dicho de otro modo, como el saldo deudor injustificado de una cuenta. De dicho precepto, se desprende que el alcance viene determinado por el resultado, es decir, por la inexistencia de justificación en una cuenta de fondos públicos, por la ausencia de acreditación del destino dado a los caudales o efectos públicos o, incluso, por la desaparición injustificada de los mismos, siendo, pues, indiferente la clase de cuenta o el concepto en donde aquél luzca. Ver al respecto Fernández García, J. F. “La responsabilidad contable: el reintegro por alcance”, Revista de Administración Pública ISSN: 0034-7639, núm. 192, Madrid, septiembre-diciembre (2013), págs. 339-379.

lo tanto, no deben rendir cuentas), ocasionan por acción u omisión un perjuicio al patrimonio fiscal. En consecuencia, constatado el daño, se pone en marcha este procedimiento con el objeto de determinar la responsabilidad administrativa patrimonial del agente y, en su caso, el monto del perjuicio por el que debe responder.

II.1.c. Fiscal de Estado.

A los fines del presente trabajo, es de interés resaltar principalmente la función que por imperativo constitucional ejerce este trascendental órgano de control, sin desconocer la gravitación que esta institución tiene en toda la vida jurídica de la Administración Pública provincial.³⁵

La figura del Fiscal de Estado está prevista en el art. 155 de la Constitución de la Provincia³⁶ y cumple la función de ser el representante natural del Estado en juicio en aquellos casos en los que se vean comprometidos intereses fiscales, ya sea como parte actora, demandada o incluso tomando intervención en otro carácter.³⁷

En función de ello tiene legitimación para exigir, por vía de apremio judicial, el cumplimiento de las decisiones administrativas que adopta el Tribunal de Cuentas en el marco de los procedimientos determinativos de responsabilidad, cuando el presidente del Tribunal así lo requiera.³⁸

³⁵ Para un estudio íntegro y preciso de la institución, ver por todos “Tribeño Carlos R., El Fiscal de Estado”, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L., Buenos Aires, 2001.

³⁶ Fue incorporado como órgano de control por primera vez al texto constitucional local a través de la reforma de 1889, Actualmente el art. 155 de la Constitución Provincial en su primera parte, establece que: “Habrá un fiscal de Estado inamovible, encargado de defender el patrimonio del Fisco, que será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquéllos en que se controviertan intereses del Estado...”.

³⁷ Vale aclarar que si bien el Fiscal de Estado es el representante natural y legítimo del fisco provincial en juicio, dicho carácter no es exclusivo, dado que en determinados supuestos la representación judicial de la provincia le corresponde al Asesor General de Gobierno, circunstancia que se produce cuando se articulan demandas de inconstitucionalidad contra leyes, decretos o resoluciones provinciales, las que tramitan en instancia única ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (conf. art. 683 por efecto del art. 686 inc. 1 del Código Procesal Civil y Comercial local). Asimismo, cuando Fiscalía de Estado acciona y deduce una pretensión anulatoria de un acto administrativo emanado de una autoridad provincial, la defensa procesal de la provincia y la correspondiente intervención en el proceso en representación de la parte demandada también corresponderá al Asesor General de Gobierno. (conf. art. 9 inc. 2 del CPCA ley 12.008 y al art. 42 del Dec. Ley 7543/69).

³⁸ Arts. 33 y 34, ley 10.869.

III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PATRIMONIAL.

1. Fundamentos. Antecedentes constitucionales.

El irregular cumplimiento de la función del cual se derive un daño económico a la Administración, origina la responsabilidad administrativa del funcionario y su obligación de reparar o satisfacer el daño causado.³⁹

Desde una perspectiva general, el sistema de responsabilidad administrativa patrimonial del funcionario tiene su fundamento en la idea de "lesión" (de lesión antijurídica), entendida como aquella que el Estado no tiene el deber jurídico de soportar sin indemnización en ausencia de causas de justificación, fundado en el principio de integridad patrimonial.⁴⁰

El Estado, en tanto persona jurídica pública,⁴¹ es titular de un patrimonio que la ley ha puesto bajo su poder administrador para el cumplimiento de las funciones y servicios públicos y, en consecuencia, los funcionarios que actúan por ella y causen una lesión económica quedan vinculados a la necesidad jurídica de reparar este daño.

Como correlato, dicha reparación coloca al agente en la necesidad de realizar una prestación económica a favor de un organismo público, como indemnización por los perjuicios patrimoniales causados.

La obligación de reparar los daños surge única y exclusivamente como consecuencia de la actuación dolosa, culposa o negligente, de manera que sin la concurrencia de dicho requisito esta responsabilidad no puede exigirse.

La responsabilidad administrativa patrimonial en la provincia fue contemplada por primera vez en la Constitución de 1873 que expresamente dispuso entre las atribuciones de la Legislatura, el dictado de normas para hacer efectiva la responsabilidad civil de los funcionarios públicos.⁴²

³⁹ Hutchinson Tomás "Responsabilidad del agente municipal" Revista de Derecho Público, Tomo: 2005 1. Derecho Municipal (Segunda parte).

⁴⁰ Hutchinson Tomás, ob cit. "Breves..." p. 9.

⁴¹ Art. 146 inc. a) Código Civil y Comercial.

⁴² Inicialmente estuvo prevista en el art. 98 inc. 11 de la Constitución Provincial de 1873. Luego en la Constitución provincial de 1889 se reprodujo el artículo 99.9. En la reforma de 1934 la cláusula se mantuvo sin modificaciones en su contenido pero quedó contemplada en el art. 90 inciso 8.

Resulta interesante remontarnos brevemente a los debates convencionales de 1873⁴³ y 1889⁴⁴ en tanto fueron el punto de partida para la estructura del control externo sobre las cuentas y el patrimonio fiscal. En ese entonces, el problema principal giraba en torno a quién controlaría mejor las cuentas, si la legislatura o un tribunal especial.

En tal sentido, la Constitución de 1889 dispuso en el capítulo referente a las atribuciones del Poder Legislativo la creación de un Tribunal de Cuentas con poder para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos. La reforma del año 1934 contempló la figura del Tribunal de Cuentas en el art. 147 y le encomendó el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales y en este último caso indicar el funcionario responsable. La última reforma del año 1994 mantuvo sin variaciones la figura en el actual artículo 159.

La última reforma de 1994, a través de las cláusulas 103.7 y 103.8 reproduce con algunas variantes la facultad del órgano legislativo de *dictar leyes estableciendo los medios de hacer efectivas las responsabilidades de todos los recaudadores de rentas y tesoreros de la Provincia y sus municipios*, así como también *dictar leyes estableciendo los medios de hacer efectivas las responsabilidades civiles de los funcionarios públicos*.⁴⁵

Las citadas cláusulas tienen vinculación directa con la existencia del Tribunal de Cuentas, en tanto es el órgano provincial administrativo con facultades jurisdiccionales

⁴³ El convencional Dr. Vicente Fidel López se posicionaba a favor de implementar un control parlamentario “(...) lo que queremos es hacer efectiva la responsabilidad de los que manejan el presupuesto delante de los representantes del pueblo”, mientras que el Dr. Vicente Quesada quién creía más preciso la creación de un tribunal autónomo. Debates de la Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires, 1882-1889, pág. 293.

⁴⁴ Entre la riqueza del debate se destaca la intervención del Convencional Constituyente, Ortiz de Rozas, en la sesión del 27 de junio de 1889 quien textualmente manifestó: “... suponiendo que la Legislatura tuviera tiempo y voluntad de ocuparse del examen minucioso de los asuntos de la Administración, no sería buen juez, porque es una corporación esencialmente política, mala para administrar y mala para intervenir en todas estas cuestiones; habría poca garantía para aquéllos que no estuviesen representados por sus amigos políticos y habría demasiada lenidad para aquéllos cuyos amigos formasen las cámaras. Es necesario buscar fuera de esta afinidad, fuera de esta enemistad, jueces imparciales que examinen esas cuentas, las aprueben o desapruében y tengan facultad para compeler a los administradores de los caudales públicos al cumplimiento de su deber y medios legales de hacer efectiva la responsabilidad. A ese fin, señor Presidente, y sin introducir por otra parte una novedad, desde que es una forma de control establecida en varios países, ha creído la Comisión conveniente proponer a la Convención la creación de este Tribunal” (Convención Constituyente de 1889. Diario de Sesiones; págs. 293/294).

⁴⁵ Si bien el art. 103.8 alude a una responsabilidad “civil”, esta debe entenderse, en sentido amplio como “patrimonial”. Por su parte, los medios para hacer efectivases las responsabilidades del funcionario referida en el art. 103.7 fueron materializados por el legislador a través de los llamados juicio de cuentas y juicio de responsabilidad.

para concretar dicho mandato, reafirmando así que la responsabilidad administrativa patrimonial del funcionario, se presenta como un instituto de derecho público local cuya regulación también corresponde, por ello, a la provincia.

En el plano normativo internacional también existen pautas que deben tenerse en cuenta para la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, entre las cuales se destaca la Convención Interamericana contra la Corrupción que entre sus objetivos establece el dictado de normas “(...) orientadas a prevenir conflictos de intereses y *asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones* y la creación de *órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas*.”⁴⁶

Por su parte la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, también exige a cada Estado parte la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública.⁴⁷

2. Concepto.

La responsabilidad administrativa patrimonial es propia o específica del derecho administrativo, en tanto deriva de la relación de sujeción especial en que se encuentra el funcionario respecto del Estado por desempeñar un empleo público. En el caso del agente público, la relación que lo une a la Administración naturalmente genera un vínculo jurídico que da origen a una serie de derechos y deberes.⁴⁸

Procede ante actos, hechos u omisiones de los agentes que implican el incumplimiento o inobservancia de las normas específicas que rigen la función y lesionan intereses del Estado, generando la obligación del funcionario de reparar o satisfacer el daño causado.

En tal sentido, su principal sustento se encuentra en el incumplimiento de los deberes a su cargo, por lo que para su determinación es necesario saber cuál es el deber,

⁴⁶ Ver al respecto art. III incs. 1 y 9, de la Ley 24.759 Convención Interamericana contra la Corrupción que establece medidas de tipo preventivo que deben adoptar los Estados en su sistema institucional destinadas a crear, mantener y fortalecer distintos aspectos como el señalado.

⁴⁷ Art. 9 punto 2, Ley 26.097 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁴⁸ Ver al respecto Hutchinson, Tomás “Ob. cit”. p, 2 ss.

el cometido o la obligación de los agentes públicos sujetos de este tipo de responsabilidad.⁴⁹

En estos casos la parte perjudicada por la actuación de su personal es la propia Administración y, en tal sentido, la exigencia de responsabilidad a sus agentes es una manifestación de la autotutela administrativa. Ello así en tanto puede, a través de los procedimientos administrativos pertinentes, cuantificar el perjuicio sufrido, determinar el sujeto responsable y requerir de éste último la indemnización correspondiente a través del pertinente acto administrativo.⁵⁰

La responsabilidad administrativa patrimonial puede clasificarse en *patrimonial propiamente dicha u ordinaria y responsabilidad contable*. Seguidamente se analizan los presupuestos comunes a ellas y las características particulares que las distinguen.

3. Presupuestos comunes.

Los elementos comunes que deben concurrir para la determinación de la responsabilidad administrativa patrimonial del funcionario público, son aquellos correspondientes a toda situación fáctica que pretenda convertirse en una situación jurídica de reparabilidad. Tales son autoría, antijuridicidad, daño o lesión y relación de causalidad.

a. Autoría.

El funcionamiento de la Administración Pública, requiere de una organización para llevar a cabo sus cometidos. Estos se realizan a través de organismos dotados legalmente de atribuciones o competencias que se valen, a su vez, de la actuación de personas para poder llevarlos a cabo. Estas, en la medida que realicen o contribuyan a que se lleven a cabo funciones esenciales y específicas del Estado -es decir fines públicos- han sido consideradas conceptualmente como funcionario público o empleado público.⁵¹

Sin ánimo de renovar la discusión clásica en torno a la expresión funcionario público⁵², lo cierto es que no existe en el derecho positivo argentino y supranacional una

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Fortes González, Ana I. ob cit, p. 333.

⁵¹ Sabino Cassese “Las bases del Derecho Administrativo”, 1ed en español: diciembre 1994, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas”, p. 131 y ss.

⁵² La expresión funcionario público ha sido objeto de análisis por la doctrina clásica en razón de los alcances que el término podría abarcar, y si consecuentemente resultaba correcto asemejar el vocablo funcionario público con los de agente público, servidor público y empleado público o si, por el contrario, existían

distinción entre funcionarios y empleados, más allá de que algunas personas lleven a cabo la labor de decidir en representación de la voluntad estatal, y otras personas solo ejecuten esas decisiones. Todos los agentes del estado, cualquiera que sea su naturaleza, jerarquía o función, asumen el carácter de órganos del Estado y tienen la misma calificación jurídica.⁵³

Tal es así que nuestro Código Penal equipara el uso de las palabras a los efectos de una posible exigencia de responsabilidad penal.⁵⁴

A su turno, la Convención Interamericana contra la Corrupción, a partir del entendimiento asignado a sus fines y propósitos ha equiparado los términos "funcionario público", "oficial gubernamental" o "servidor público", alcanzando dichas expresiones *"a cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos"*.⁵⁵

diferencias reales en la práctica que tornaban útil la distinción. En tal sentido, el debate recurría a criterios tales como el poder decisorio, la remuneración o la jerarquía, el hecho de ser o no titular de determinado órgano. Villegas Basavilbaso, *"Derecho Administrativo"*, t° 3, pág. 280-281. Para quién la titularidad en el cargo era el carácter distintivo del funcionario público. Otros, también recurrían a las participaciones accidentales o permanentes en el ejercicio de la función, Marienhoff, influenciado fuertemente en el tema por el desarrollo de la teoría del órgano, por ejemplo, ha sostenido: "Lo que caracteriza al funcionario y al empleado público, distinguiéndolo de otros servidores del Estado, es la índole de la actividad que ejercen...". Su postura puede ampliarse en Marienhoff, Miguel Tratado de derecho administrativo, 2 ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1975, t III-B.

⁵³ Ver por todos Gordillo Agustín, *Tratado. Agentes Públicos XIII-3*

⁵⁴ Según el art. 77 del citado código "Por los términos "funcionario público" y "empleado público" usados en este código, se designa a todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente." Como se observa es una definición legal que abarca sin diferenciación las palabras funcionario público y empleado público. Se trata de un concepto amplio o material, en el que el dato esencial en orden a determinar el concepto de funcionario público a efectos penales, es su participación en el ejercicio de funciones públicas, con independencia de sus condiciones personales o subjetivas.

⁵⁵ Aprobada por Ley N° 24.759. Para más, la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, aprobada por Ley N° 25.319, refuerza el sentido amplio de la palabra al disponer en su artículo 4) "A los fines de la presente Convención: a. "funcionario público extranjero" se refiere a cualquier persona que ocupe un cargo legislativo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea designado o electo; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluido un organismo público o una empresa pública, y cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional".

Siguiendo a Hutchinson a los efectos de precisar los alcances de la responsabilidad de los funcionarios públicos, en el presente trabajo se incluirá en el concepto de funcionario público a sus equivalentes 'empleado y agente'.⁵⁶

Vale aclarar que igualmente queda también comprendido en la expresión, el personal regido parcialmente por el derecho privado o laboral que presta servicios en los cuadros de la administración, quedando al margen de este régimen, por tanto, aquellas personas que no mantengan relación de servicios de ningún tipo con la Administración.

Es interesante señalar que si el daño se origina en la actuación u omisión de un órgano colegiado (vgr. Directorios) el sumario deberá alcanzar a todos los agentes involucrados, es decir aquellos que adoptaron la decisión de la que se derivó el perjuicio, quedando al margen aquellos que no hubieran intervenido o hubieran disentido.

Por otro lado, existe la posibilidad de que no sólo responda la persona o personas a las que directamente se les pueda imputar (con su acción u omisión) los daños ocasionados en los bienes o derechos de la Administración, sino que se podría determinar la responsabilidad de aquellas personas que o bien no han evitado el daño o perjuicio, pudiendo hacerlo o bien lo han ocultado, o incluso han contribuido a su causación, forzando o induciendo a ejecutarlo, o cooperando en la comisión de los hechos.⁵⁷

En síntesis, el sujeto sumariado alcanza tanto a las autoridades y personal dependiente de la Administración que puedan considerarse responsables de los daños ocasionados a la misma.⁵⁸ En tal sentido, es oportuno recordar que la ley 13.767 dispone que todo acto u omisión que viole disposiciones legales o reglamentarias y que ocasione

⁵⁶ Hutchinson Tomás, "Responsabilidad administrativa del funcionario público", en obra colectiva *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, dirigida por Echevesti, Carlos A., Ed. Hammurabi, 2003, p.168. Sin embargo, el citado autor excluye a jueces y funcionarios del Ministerio Público, por considerar que son empleados públicos pero que no sólo no cumplen en su actividad esencial una función administrativa sino que su responsabilidad no se rige por el derecho administrativo.(Revista Arg. de Der. Adm. 1977, N° 13, P.35).

⁵⁷ La ley 13.767 en este aspecto establece lo siguiente "El funcionario que reciba orden de hacer o no hacer, que implique transgredir aquellas disposiciones, está obligado a advertir por escrito al superior de quien reciba la orden acerca del carácter de la trasgresión y sus consecuencias y el superior está obligado a responderle también por escrito. En caso que el superior insista, no obstante dicha advertencia, el funcionario cumplirá lo ordenado y comunicará la circunstancia a la autoridad máxima del Organismo o Ente y al Contador General de la Provincia, quedando a salvo su responsabilidad."

⁵⁸ En este sentido, podrán ser declarados responsables por la Administración tanto funcionarios, personal laboral, estatutario, contractual, como así también las autoridades, es decir, el titular o titulares del órgano administrativo correspondiente. Ver, Fortes González, Ana I. ob, cit.p. 337.

un daño económico a la Provincia importará responsabilidad solidaria para quienes lo dispongan, ejecuten, intervengan o controlen.⁵⁹

b. Antijuridicidad.

La antijuridicidad en el obrar del agente es un presupuesto necesario que condiciona la existencia de la responsabilidad administrativa patrimonial y, como tal, se presenta bajo la forma de incumplimiento, por lo que en cada caso habrá que analizar cómo se configuró el obrar antijurídico para determinar si la conducta desplegada resulta reprochable.⁶⁰

El Código Civil y Comercial se inclina, como regla, por la llamada antijuridicidad objetiva y material, considerando que causar un daño a otro ya de por sí constituye una conducta antijurídica, y esta calificación desaparece si se configura alguna causal de justificación.⁶¹

Desde esa óptica, la tesitura civilista moderna define la antijuridicidad como la contrariedad entre un hecho y el ordenamiento jurídico considerado en su totalidad –incluyendo los principios generales del derecho–, con abstracción de la voluntad o involuntariedad de la conducta del sujeto, o de la existencia de culpa.⁶²

La excepción aparece en aquellos supuestos de responsabilidad contractual, en donde el daño procede necesariamente del incumplimiento de una obligación preexistente, que determina la conducta del sujeto obligado a ejecutarla y se acentúa aún más en los supuestos de incumplimiento de obligaciones de medios, en donde “*el inexacto cumplimiento requerirá una culpa del deudor...*”.⁶³

⁵⁹ Art. 112 Ley 13.767. Sin perjuicio de ello, en los supuestos de responsabilidad solidaria, sería lógico que la resolución que finalice el procedimiento establezca el grado de responsabilidad que corresponda a cada uno.

⁶⁰ Tradicionalmente la antijuridicidad fue conceptualizada desde dos perspectivas. La primera, denominada concepción formal, la definía como toda contraposición con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, sería antijurídica la conducta que transgreda o viole una norma expresa del ordenamiento. La otra postura entendía a la antijuridicidad en un sentido material, conceptualizándola como un juicio valorativo que expresa el carácter objetivamente indeseable para el ordenamiento jurídico de una lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos, por lo que puede ser un juicio de valor acerca del resultado como también de la conducta, Ver Diez Picazo “Derecho de daños”, pág. 298.

⁶¹ Art. 1717 CCCN.

⁶² Negri, Nicolás J “responsabilidad civil contractual” 1ed- Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Astrea, 2017, pág 313.

⁶³ Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Gustavo Caramelo; Sebastián Picasso; Marisa Herrera. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus, 2015. v. 4, p. 466.

Como puede apreciarse, el elemento antijuridicidad no se presenta en todas las relaciones jurídicas del mismo modo, y ello no escapa al tema bajo análisis, dado que sus alcances serán definidos según el régimen estatutario al que el agente pertenezca y las funciones que éste ejerza.

La responsabilidad administrativa se origina en una relación de empleo público, y en función de ello, la antijuridicidad se determina en primer lugar por intermedio del incumplimiento de las obligaciones del agente. En la idea de responsabilidad está la del deber incumplido, por lo que para hablar de responsabilidad administrativa es indispensable saber cuál es el deber -la obligación impuesta- así como sus límites en el caso. Lo que lleva a un análisis de la conducta del presunto responsable en razón de una comparación entre lo obrado por aquél y lo que hubiese debido obrar para actuar correctamente.⁶⁴

Comprobando el incumplimiento, para que exista la responsabilidad administrativa patrimonial propiamente dicha del funcionario, nuestro ordenamiento exige la concurrencia de factores de atribución subjetiva, es decir, su dolo, culpa o negligencia.

Por su parte, para la responsabilidad administrativa contable nuestro ordenamiento jurídico parte generalmente de una presunción de culpa o negligencia del autor respecto del acto que la origina, toda vez que el cuentadante lleva consigo una responsabilidad inherente a la función que se le atribuyó.⁶⁵

c. Daño.

En su concepción vulgar, el daño alude a la destrucción o menoscabo de un bien por cualquier motivo, así sea por la acción del propio titular o por caso fortuito. Por su parte, la acepción jurídica de daño -denominada comúnmente daño resarcible- se constituye por la vulneración de intereses ajenos sancionada por el ordenamiento jurídico.⁶⁶

El daño resarcible implica siempre la lesión a un interés jurídicamente protegido o tutelado, sea por el menoscabo de valores patrimoniales o extrapatrimoniales, debiendo

⁶⁴ SCBA causa B. 59.867, "Magadan", sent. 18/2/2009.

⁶⁵ Hutchinson T. ob cit. p, 11.

⁶⁶ Llambías, Tratado de las obligaciones, t. I, n° 359.

distinguir la vulneración del bien o interés jurídico respecto de las consecuencias - patrimoniales o morales- que esa violación puede originar.⁶⁷

Una definición legal de este presupuesto la hallamos en el Código Civil y Comercial, que al momento de regular aspectos atinentes a la responsabilidad civil, en cuanto al daño resarcible lo define de la siguiente manera: “*Hay daño cuando se lesiona un derecho o un interés no reprobado por el ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio, o un derecho de incidencia colectiva.*”⁶⁸

El daño se presenta como el elemento necesario, puesto que el problema de la responsabilidad del agente solo comienza a plantearse cuando existe un daño causado.⁶⁹ Su existencia real y concreta es necesaria para producir la reacción del ordenamiento jurídico que tutela, mediante la obligación de resarcir, el interés jurídico lesionado.⁷⁰

Asimismo, el Código Civil y Comercial, recogiendo la doctrina mayoritaria, determina los requisitos para la procedencia del resarcimiento y establece al efecto que “*debe existir un perjuicio directo o indirecto, actual o futuro, cierto y subsistente*”.⁷¹

En este orden de ideas, y toda vez que la responsabilidad administrativa patrimonial en su esencia tiene un fin reparador, debemos necesariamente analizar las características comunes del daño resarcible.

c. 1. *Personalidad del daño.* Esta característica define la legitimación sustancial activa del crédito, hace al sujeto habilitado para reclamar el resarcimiento, se trate de una persona física o jurídica, sea el daño directo o indirecto.⁷²

Dicho de otro modo, nadie puede pretender o accionar sino la reparación de un daño que le es propio.

En los regímenes de responsabilidad administrativa patrimonial bajo análisis, el titular de la acción será siempre el Estado provincial por ser el damnificado directo.

c. 2. *Certeza.* La certeza se relaciona con la existencia material y no conjetural del daño, es decir, debe constituir un verdadero impacto en la persona o en el patrimonio de

⁶⁷ Ob cit. Negri, Nicolás J., pág. 388.

⁶⁸ Art. 1737 CCCN.

⁶⁹ Ob cit. Negri, Nicolás J., pág. 376.

⁷⁰ Hutchinson Tomás Ob. Cit. “Breves...” p. 6.

⁷¹ Art. 1739 CCCN.

⁷² Ob cit. Negri, Nicolás J., pág. 391.

otro. Debe mediar certeza en cuanto a la existencia misma del daño, siendo necesario que sea real y efectivo y no puramente eventual o hipotético.

El daño cierto puede ser tanto actual como futuro. En tal sentido, para saber si un daño es reparable no cabe distinguir entre daño actual y futuro, sino entre daño cierto o eventual. Precisamente, el límite del daño cierto -actual o futuro (susceptible de resarcimiento)- es el daño eventual (que como tal no debe resarcirse).⁷³

A los fines de la responsabilidad, certeza y eventualidad son términos excluyentes: o el daño es cierto o es eventual, mas la frontera entre ambos es a veces difícil de establecer por su movilidad y mutabilidad. En buena medida, la certeza o eventualidad de un daño va a depender de los elementos de prueba y circunstancias concretas de cada caso.⁷⁴

En el ámbito de la responsabilidad administrativa de los funcionarios el carácter cierto del daño es una condición esencial, de lo contrario se estaría abriendo paso a posibles enriquecimientos sin causa del Estado.

c.4 Subsistencia: El daño no debe haber desaparecido en el momento de ser reparado, debe subsistir al tiempo que se lo computa.⁷⁵

c.5. Evaluable económicamente.

Este requisito, si bien es común a ambos tipos de responsabilidad administrativa patrimonial -propriadamente dicha y contable- cabe advertir que, mientras en la primera será siempre necesaria la verificación del daño económico, en los supuestos de responsabilidad contable la comprobación del perjuicio patrimonial no siempre resulta exigible, toda vez que la administración puede válidamente sancionar al cuentadante ante incumplimientos de tipo formal que no necesariamente conlleven un detrimento patrimonial.⁷⁶

Aclarado dicho extremo, ahora si corresponde centrarnos en el terreno del daño patrimonial, donde el perjuicio debe ser económicamente mensurable.

⁷³ Vale aclarar entonces que daño cierto no equivale a daño actual, de manera que cuando sea razonablemente previsible que el perjuicio ocurrirá, el daño debe entenderse como cierto. Hutchinson Tomas, "Ob. Cit. "Breves..." p. 7 y 8.

⁷⁴ Hutchinson Tomas, "Ob. Cit. "Breves..." p. 7 y 8.

⁷⁵ Ob cit. Negri, Nicolás J., pág. 395.

⁷⁶ Ver. art. 16 ley 10.869.

El daño debe ser evaluable, cuantificable en dinero, lo que en principio no origina mayores problemas de los que conlleva cualquier valoración cuando se trata de bienes materiales, ya sean muebles o inmuebles.⁷⁷

No obstante ello, cabe preguntarse si resulta posible que el daño se produzca sobre bienes inmateriales del Estado y, en su caso, si el perjuicio causado podrá ser determinado junto con la responsabilidad administrativa del funcionario mediante el procedimiento de responsabilidad administrativa patrimonial.

La doctrina comparada, especialmente la española⁷⁸ y la italiana⁷⁹, muestran avances en torno a la viabilidad de reclamar por daños a la imagen de la administración, es decir, el daño derivado del descrédito ante la opinión pública provocado por la actuación de un empleado público.

Con todo, aun resultando este tipo de daños ciertamente constatables, la dificultad gira en torno a su cuantificación a fin de garantizar una reparación cabal de índole patrimonial o, dicho de otro modo, el problema es la falta de traducción matemática, ante una responsabilidad que persigue prioritariamente la reparación de perjuicios evaluables económicamente.

Al respecto, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la ley 13.767 y el decreto 3260/08 emplean indistintamente las expresiones “daño económico”, “perjuicio fiscal” y “daño a los intereses patrimoniales del Estado”, las que desde una interpretación estricta, no dan lugar a que se admita que el Estado pueda sufrir daños inmateriales y,

⁷⁷ La ley 13.767 y el Decreto 3260/08, utilizan indistintamente la expresión “daño económico”, “perjuicio fiscal”, “daño a los intereses patrimoniales del Estado”. Art. 104 inc. p; Art. 113, primer párrafo de la Ley y art. 1 y 8 del Apéndice reglamentario de los artículos 112, 113 y 119 a 122.

⁷⁸ En el caso de España, el planteo sería admisible en tanto la legislación refiere al “descrédito para la imagen pública” como un criterio a tener en cuenta al momento de determinar las faltas graves de los agentes. Art. 95.3.c) del Estatuto Básico del Empleado Público - Real Decreto Legislativo 5/2015. Sin embargo para algunos autores, la legislación española tal y como está configurada actualmente no permite la incorporación del “daño moral”, porque “parte de la existencia de un perjuicio económico en sentido material, no simplemente susceptible de valoración económica, como presupuesto necesario de una eventual responsabilidad civil del funcionario”, véase Fortes González, ob cit. p. 343.

⁷⁹ En el derecho italiano, “la jurisprudencia de la Corte dei Conti, tras haber equiparado ‘alcance contable’ o daño financiero a ‘daño público’, ha dado un paso más, apoyándose en el hecho de que la legislación vigente no establece expresamente que el daño público haya de ser un daño patrimonial, y ha extendido su competencia a los casos de ‘daño moral’, entendiendo como tales los perjuicios irrogados al prestigio de la Administración por el hecho de conductas gravemente irregulares de sus agentes...”. Fortes González, ob cit. p. 341.

como consecuencia lógica, tampoco podrá perseguir la reparación de dichos daños en el marco de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

Por lo pronto, se presenta como objetivo primordial dirigir los esfuerzos a que los procedimientos bajo estudio sean mecanismos idóneos para exigir las responsabilidades por daños reales y efectivos a bienes o derechos materiales de la Administración, perfectamente cuantificables.

Seriedad o teoría de la insignificancia: Este requisito refiere a la magnitud del daño y exige que los perjuicios insignificantes sean desechados, por lo que el “daño ínfimo” no sería resarcible. El daño debe revestir una importancia cuantitativa.⁸⁰

En nuestra materia, la reglamentación parece haber recogido la teoría de la insignificancia para definir en qué casos se pone en marcha el procedimiento determinativo de la responsabilidad administrativa patrimonial. Así, la apertura del sumario no será dispuesta cuando el valor presunto del perjuicio fiscal no supere el cincuenta por ciento de la remuneración mínima vigente para el personal de la Administración provincial, y tampoco se dará inicio al procedimiento en aquellos casos en que se encuentre acreditado que la investigación sumarial resulta ostensiblemente antieconómica en función del monto del daño o de la reparación emergente del mismo.⁸¹

d. Relación de causalidad.

La atribución del daño causado a un determinado sujeto a fin de que asuma la obligación de reparar el daño requiere la concurrencia del elemento relación de causalidad.

Es necesario que obre una relación de causalidad material entre la lesión y la actividad del sujeto responsable, para poder atribuirle a éste las consecuencias del evento lesivo por ser su autor.⁸²

Para ello se requiere la existencia de un criterio normativo de imputación, entendido como “la circunstancia que justifica atribuir la lesión a su autor, o sea trasladar el daño del patrimonio del sujeto lesionado a su autor o al sujeto imputado”. La relación

⁸⁰ Ob cit. Negri, Nicolás J., p. 397.

⁸¹ Ley 13.767, art. 104 inc.p) y Decreto 3260/08, art.12 incs. a) y f) del Apéndice.

⁸² Ob. cit. Hutchinson “Breves...”, p. 8 y ss.

de causalidad intenta hallar un título jurídico o una razón de justicia o equidad suficiente para legitimar la atribución del deber de reparar el daño a un sujeto determinado.⁸³

IV. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

1. Concepto.

Este tipo de responsabilidad deriva de la lesión patrimonial que le produce al Estado la conducta del agente en ejercicio de su función.

Su finalidad es, fundamentalmente, reparadora en cuanto tiene por objeto determinar la responsabilidad patrimonial del agente y, a partir de allí, que la Administración sea indemnizada por los daños económicos causados a consecuencia de la actuación u omisión del funcionario.

Es una responsabilidad propia o específica de la relación de empleo público, y subsiste más allá de la relación de sujeción especial que caracteriza al empleo público porque, aún cesado el vínculo que unía al agente con la organización, si el daño fue generado durante o en ocasión del servicio la responsabilidad podrá ser igualmente determinada.

En tal sentido, alcanza a todos los agentes públicos que ocasionen un perjuicio patrimonial al Estado con motivo de su relación laboral. En el caso del agente público, la relación que lo une a la Administración crea un vínculo jurídico que da origen a una serie de derechos y deberes.

Si bien es una responsabilidad emparentada con la responsabilidad disciplinaria, la diferencia más elemental radica en la afectación directa al patrimonio estatal que subyace en la responsabilidad bajo estudio, en tanto exige la presencia de daño económico como condición necesaria para su procedencia.

Ahora bien, la diferencia apuntada no obsta a que un mismo hecho pueda dar lugar a la determinación de responsabilidad administrativa patrimonial y, a la vez, de responsabilidad disciplinaria, por lo que una no excluye a la otra y resultan compatibles.

También presenta afinidades con la responsabilidad contable, pero aquí la principal diferencia radica en los sujetos alcanzados por una y otra. Aquella está destinada

⁸³ Idem, p.8.

a determinar la responsabilidad de los cuentadantes mientras que ésta comprende a todo empleado que ocasione un perjuicio económico.

2. Características.

Las características de la responsabilidad administrativa patrimonial ordinaria pueden, entonces, sintetizarse del siguiente modo.

➤ El bien jurídico tutelado es el patrimonio estatal. ➤ Se origina en una relación jurídica de empleo público. ➤ Se rige por normas de derecho público local. ➤ Subsiste aún después de cesado el vínculo independientemente de la causal de extinción de la relación de empleo. ➤ Es una responsabilidad subjetiva. ➤ Se determina en sede administrativa a través del procedimiento de responsabilidad administrativa patrimonial.

A su vez, para su configuración se requiere:

➤ Incumplimiento del funcionario, es decir, una acción u omisión por parte del agente que transgreda disposiciones legales o reglamentarias. ➤ Relación de causalidad entre el incumplimiento y el daño, es decir que dicha transgresión ocasione un daño patrimonial al Estado. ➤ Imputabilidad de dicho incumplimiento en razón de la negligencia, dolo o culpa del funcionario. ➤ Ausencia de causas de justificación. ➤ Verificación de daño patrimonial. ➤ Que el daño patrimonial resulte económicamente significativo.

3. Procedimientos para la determinación de la responsabilidad administrativa patrimonial.

El procedimiento a seguir en el caso de la responsabilidad administrativa patrimonial de los funcionarios públicos en la provincia de Buenos Aires, al igual que el llamado juicio de cuentas, originalmente estuvo regulado en el capítulo VIII del Decreto Ley 7764/71. Actualmente la Ley 13.767 y el Decreto 3260/08 establecen el procedimiento administrativo contradictorio que tiene por finalidad determinar la responsabilidad administrativa del agente.

El nuevo esquema mantiene prácticamente sin variaciones la estructura anterior pero introduce una modificación relevante al hacer extensiva la responsabilidad solidaria por los daños económicos ocasionados a la provincia por quienes “controlen”. La norma

vigente reafirma y amplía, de ese modo, el principio de responsabilidad de los sujetos a quienes se les ha confiado el manejo o control de fondos públicos.⁸⁴

En esa línea, el artículo 112 de la Ley 13.767 establece que todo acto u omisión que viole disposiciones legales o reglamentarias y que ocasione un daño económico a la Provincia importará responsabilidad solidaria para quienes lo dispongan, ejecuten, intervengan o controlen.

Seguidamente el artículo 113 consagra la responsabilidad personal y directa de los funcionarios o empleados de la Administración por cualquier infracción a las disposiciones contenidas en su artículo 104.⁸⁵

En este procedimiento vemos también cómo se entrelazan las funciones de los organismos de la Constitución, ya que en todos los casos, comprobada la infracción, será la Contaduría General de la Provincia el organismo encargado de iniciar la actuación sumarial para determinar las responsabilidades pertinentes, quedando a cargo del Tribunal de Cuentas el dictado del fallo definitivo.⁸⁶

El sumario administrativo de responsabilidad patrimonial se encuentra regulado en el Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08, y tiene por objeto *“establecer la atribución de responsabilidad por todo daño causado a los intereses patrimoniales del Estado, cuando exista presunción o se haya detectado la comisión de irregularidades en la administración de fondos, valores o bienes fiscales o transgresiones de disposiciones legales vigentes susceptibles de producir perjuicio fiscal”*.⁸⁷

Podrá tramitar tanto por un procedimiento ordinario como por un procedimiento abreviado, siendo aplicables a ambos las disposiciones contenidas en los capítulos II a IV del Apéndice, referidos a “principios generales”, “medidas preparatorias” y “apertura de las actuaciones”, respectivamente. También es aplicable a ambos procedimientos lo atinente a la “reparación del daño”.

⁸⁴ Ver fundamentos de la Ley 13.767. Disponible en <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9Lpzt3B.html>

⁸⁵ Vale aclarar que para interpretar adecuadamente la remisión al artículo 104 en lo que refiere a responsabilidad administrativa patrimonial propiamente dicha, es necesario integrar su análisis con el artículo 1 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08 que, al definir el objeto del procedimiento, reproduce gran parte del contenido del art.104 inciso p).

⁸⁶ Conforme lo indican los artículos 119 a 122 de la ley.

⁸⁷ Art. 1 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

3. 1. Aspectos comunes a ambos procedimientos.

3.1.1. Principios generales:

a. Plazos. Como regla se establece que los plazos se computarán por días hábiles administrativos siendo el término común a toda actuación el de cinco días. A su vez se determina el carácter improrrogable y expresamente se contempla el plazo de gracia.⁸⁸

b. Irrecorribilidad y secreto de sumario. Todas las actuaciones, medidas o diligencias sumariales serán irrecorribles, y las impugnaciones que se deduzcan durante la tramitación del procedimiento serán resueltas en la etapa de conclusión del sumario, si antes no hubieran sido proveídas o subsanadas.⁸⁹

Se establece el secreto sumarial, por lo que el procedimiento revestirá el carácter de secreto desde su apertura hasta la finalización de la acumulación de la prueba de cargo, sin perjuicio de lo cual las partes -y sus letrados- podrán acceder al contenido luego de su declaración sobre el hecho investigado.⁹⁰

c. Subsistencia de la responsabilidad. Debido a que el bien jurídico tutelado merece especial resguardo, la tramitación del sumario administrativo de responsabilidad y la determinación de responsabilidad del agente involucrado tendrá lugar con prescindencia de que los hechos investigados constituyan delito, traigan o no aparejada responsabilidad administrativa disciplinaria. Dicha previsión es acertada, en la medida en que los diversos tipos de responsabilidad en que puede incurrir el agente no son excluyentes entre sí. La propia ley da un ejemplo de ello al tratar el procedimiento abreviado, en tanto una de las condiciones posibles para el inicio de ese trámite particular la da el hecho de que previamente se hubiere determinado la responsabilidad administrativa disciplinaria.⁹¹

d. Normas supletorias. Finalmente, la reglamentación dispone la aplicación supletoria de la Ley 10.430 (Estatuto y escalafón para el personal de la administración pública provincial) en lo concerniente a materia probatoria, y las notificaciones se registrarán

⁸⁸ Arts. 3 y 4 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

⁸⁹ Art. 5 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

⁹⁰ Art. 6 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

⁹¹ Art. 7 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

por lo previsto en el Decreto Ley 7647/70 (Procedimiento general de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires).⁹²

3. 1. 2. Medidas preparatorias. En el capítulo III se establecen las medidas que deben adoptarse en forma previa a la sustanciación del procedimiento, como así también aquellas que son facultativas de los organismos competentes.

a. Deber de informar. Apertura del sumario. Es obligación de la jurisdicción u órgano de control que tome conocimiento de la producción de un perjuicio fiscal, o de la infracción de alguna norma que sea susceptible de provocar daño a los intereses patrimoniales del Estado, comunicar dicho extremo a la Contaduría General de la Provincia dentro del término de dos días, sin perjuicio de las medidas que le correspondan adoptar para el cumplimiento de las disposiciones vigentes y para la prevención o morigeración del daño.⁹³

b. Medidas preventivas e investigación preliminar. A los fines de establecer la procedencia de su apertura del sumario, como investigación preliminar, se habilita a la Dirección de Sumarios de la Contaduría General a realizar toda medida o actuación previa tendiente a acreditar la verosimilitud de los hechos que pudieran dar origen al procedimiento.⁹⁴

3. Apertura de las actuaciones.

a. Improcedencia de la apertura. En determinados supuestos no se admite la apertura del sumario. En primer lugar, por aplicación de la teoría de la insignificancia, en los casos en que se acredite la manifiesta inexistencia de perjuicio fiscal o cuando la investigación sumarial resultare ostensiblemente antieconómica en función del monto del daño o de la reparación emergente del mismo.⁹⁵

Si bien el art. 12 es de carácter imperativo al establecer que la apertura del sumario “no será dispuesta” en los casos allí contemplados, los términos de los inc a) y f) son

⁹² Art. 2 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

⁹³ Art. 8 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

⁹⁴ Art. 9 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08. En el mismo sentido, en el marco de la investigación preliminar, la Contaduría General de la Provincia podrá ordenar todo recaudo tendiente a prevenir que se consumen hechos dañosos de acaecimiento inmediato o inminente, o que éstos sigan produciéndose, así como también adoptar medidas que permitan una eficaz y eficiente reparación del perjuicio fiscal que ya se hubiere configurad. Art. 10 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08

⁹⁵ Art. 12, inc a) y f) del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

conceptos que dejan un margen de discrecionalidad en cabeza del Contador General al momento de decidir sobre la iniciación o no del procedimiento.⁹⁶

El resto de los supuestos en los cuales el artículo 12 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08 tampoco admite el inicio del sumario consisten en la concurrencia de alguna causa de justificación prevista en el Código Penal⁹⁷; muerte, incapacidad o insolvencia del presunto responsable⁹⁸; ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor o hecho de un tercero por el que no se deba responder; que prima facie se advierta la inexistencia de dolo⁹⁹; y, por último, prescripción de la acción civil contra el presunto responsable.¹⁰⁰

b. Apertura del sumario. En caso de que el Contador General de la Provincia ordene la iniciación del sumario, deberá determinar si el trámite será ordinario o abreviado y designará instructor al efecto, quien deberá ser abogado dependiente de la Dirección General de Procedimientos de Control Interno, pudiendo delegar la instrucción en agentes de las Direcciones de Administración Contable o de Auditorías Internas del Sector Público Provincial.¹⁰¹

c. Principios comunes a la sustanciación del sumario. Pautas de organización del procedimiento. En el trámite del sumario adquiere relevancia la figura del instructor, al que la norma le asigna facultades y deberes para la organización y realización de su

⁹⁶ Más allá de la indeterminación de dichos conceptos jurídicos, por interpretación del art. 104 Inc. p) Ley 13.767, podría válidamente entenderse que encuadran en la teoría de la insignificancia aquellos supuestos en que el valor del presunto perjuicio fiscal no supere el 50% de la remuneración mínima vigente para el personal de la Administración provincial. No obstante lo cual, puede suceder que el perjuicio fiscal supere dicho monto y, pese a ello, la investigación sumarial resulte igualmente antieconómica, en cuyo caso no debería disponerse la apertura del sumario por aplicación del art. 12.

⁹⁷ Art. 34 Código Penal.

⁹⁸ En cuyo caso se deberá remitir las actuaciones a la Fiscalía de Estado para que evalúe el inicio de las acciones judiciales pertinentes contra aquél o sus derecho-habientes.

⁹⁹ Dicha causal responde al carácter subjetivo de este tipo de responsabilidad.

¹⁰⁰ En este tópico, toda vez que en la provincia de Buenos Aires no existe al día de hoy una ley de responsabilidad del Estado y del funcionario que regule el plazo de prescripción, la interpretación posible ya sea por aplicación analógica del art. 2561, párrafo 2 del Código Civil y Comercial, o, también por analogía lo dispuesto en el art. 9 de la ley 26.944, el plazo de prescripción liberatoria de la obligación que rige para estos supuestos es de tres (3) años.

¹⁰¹ Si los hechos objeto de investigación requiriesen un análisis multidisciplinario, el Contador General podrá designar como instructor adjunto a agentes de otras áreas del organismo, como así también de las Direcciones de Administración Contable o de Auditorías Internas o dependencias que hagan sus veces, del Sector Público Provincial, Poderes Legislativo y Judicial. Asimismo, deberá resolver las cuestiones relativas a la excusación o recusación de los instructores.

función. Una vez designado, el instructor sumariante deberá iniciar las gestiones inmediatamente y practicaré todas las diligencias conducentes a la acreditación de los hechos u omisiones que se imputen, pudiendo requerir, si la complejidad de la tarea lo amerita, la designación de Secretarios de Instrucción, quienes tendrán a cargo la ejecución de las diligencias de mero trámite y los actos que el instructor les delegue.¹⁰²

4. Reparación del daño.

Sin perjuicio del trámite que se imprima al sumario de responsabilidad patrimonial, se prevé para ambos casos la posibilidad de que el presunto responsable, o un tercero, ofrezca el resarcimiento de los daños y la modalidad en que se hará efectivo, pudiendo hacer uso de esta opción hasta el momento de efectuar el descargo.

El ofrecimiento tendrá el carácter de irrevocable por el plazo de treinta días, e incluirá los intereses moratorios devengados hasta el momento del efectivo pago de conformidad a la tasa que fija la Suprema Corte de Justicia de la Provincia para ese tipo de intereses judiciales. El instructor determinará el importe del perjuicio y elevará las actuaciones a la Dirección de Sumarios para su evaluación.

La aceptación de la oferta de resarcimiento mediante resolución del Contador General de la Provincia no podrá admitir diferimiento del pago más allá de ciento veinte días a partir del acto que lo apruebe.

La reparación efectiva del daño importará la conclusión del procedimiento sin determinación de responsabilidad en cabeza de quien lo haya resarcido.¹⁰³

5. Eximente de responsabilidad. El régimen contempla también que si un funcionario recibe una orden que implique una transgresión tipificada en la ley, deberá advertir por escrito dicha circunstancia al superior de quien reciba la orden, quien está obligado a responderle también por escrito. Si el superior insiste, el funcionario cumplirá

¹⁰² Art. 13 inc. 1, del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08. Asimismo, con la finalidad de respetar los principios del procedimiento administrativo y el buen orden del trámite el instructor deberá tener en cuenta pautas de organización durante la sustanciación del procedimiento, art. 13 inc. del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹⁰³ Art. 28 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08. En este aspecto, es interesante resaltar que incluso el pago realizado por un tercero beneficia al agente involucrado, respecto al cual no se determinará responsabilidad patrimonial en la medida en que el pago de la reparación del daño importa la manifiesta inexistencia de perjuicio fiscal en los términos del art. 12 inc.a.

lo ordenado y comunicará la circunstancia a la autoridad máxima del Organismo o Ente y al Contador General de la Provincia, quedando a salvo su responsabilidad.¹⁰⁴

Los tópicos analizados se aplican independientemente del trámite que se imprima al sumario administrativo de responsabilidad patrimonial, el que, como fuera anticipado, puede canalizarse bajo las reglas de un procedimiento ordinario o, en algunos casos, adoptar el trámite abreviado.

Ambos procedimientos se desarrollan a continuación.

2. Procedimiento ordinario

Con excepción de aquellos casos para los que específicamente se prevé la tramitación de un procedimiento abreviado, todo sumario de responsabilidad patrimonial se encontrará sujeto a las normas del procedimiento ordinario.

En tal sentido, sumado a las disposiciones enumeradas en el apartado precedente, el procedimiento ordinario se estructura del siguiente modo.

a. Instrucción de cargo. La acumulación de la prueba de cargo deberá efectivizarse en un plazo de sesenta días.¹⁰⁵ Los plazos previstos podrán ser suspendidos, a requerimiento del instructor, en caso de estar pendiente causa judicial en la que se investiguen hechos vinculados al sumario, o cuando la prueba ordenada por el instructor esté pendiente de producción por causas no imputables al mismo. Es interesante advertir que la reglamentación establece que durante la suspensión del procedimiento se paralizará el curso de la prescripción¹⁰⁶, y podrá desafectarse al instructor de su tramitación hasta la reapertura.

¹⁰⁴ Art. 112, pár.2do, ley 13.767.

¹⁰⁵ El que podrá ser ampliado por la Dirección de Sumarios de la Contaduría General de la Provincia hasta totalizar un término no mayor de ciento veinte días, previa petición fundada del Instructor Sumariante. Si el instructor requiriera otra ampliación o un plazo mayor, ello será resuelto por el Contador General de la Provincia, previo informe fundado de la Dirección Instrucción y Procedimientos Especiales, art. 15 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹⁰⁶ Si bien una habilitación amplia de los arts. 2532 y 2560 del Código Civil y Comercial habilitaría a los gobiernos locales a dictar normas relativa a la prescripción, la interpretación literal de dichos artículos indica que las facultades se limitan a materia tributaria y en lo relativo al plazo genérico. Tampoco parecería que las causales de suspensión establecidas en la reglamentación relativas a la producción de prueba, puedan ser asimilables -en sus efectos- a los reclamos de particulares que dan inicio al procedimiento administrativo y que, han sido equiparados a la constitución en mora del deudor, a fin de tener por suspendido o interrumpido el plazo.

b. Medios probatorios. Declaración del sumariado. La admisión de medios probatorios es amplia, se podrá producir prueba confesional, testimonial, pericial, documental, informativa y de reconocimiento, procediéndose a tomar declaración al presunto responsable¹⁰⁷ cuando existan presunciones fundadas sobre su responsabilidad en el hecho investigado¹⁰⁸.

c. Informe conclusivo. Concluida la producción de la prueba de cargo, si no surge ninguna responsabilidad imputable a algún agente, no existiera perjuicio fiscal o el mismo hubiese sido resarcido en el marco del procedimiento sumarial, el Instructor elevará sus conclusiones al Contador General de la Provincia.¹⁰⁹

d. Auto de imputación. Por el contrario, si se encontrara acreditada la responsabilidad patrimonial por el hecho investigado, el Instructor procederá a dictar el auto de imputación, el que será irrecurrible.¹¹⁰

e. Descargo. El auto de imputación será notificado al imputado para que, dentro del plazo de cinco días, realice su descargo ofreciendo la prueba que considere conducente, siendo este plazo independiente para cada imputado si existiere más de uno.

¹⁰⁷ Toda citación a declarar se hará bajo apercibimiento de continuar las actuaciones en el estado en que se hallaren y con transcripción integral del artículo 18 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08, no constituyendo presunción alguna en contra del sumariado su incomparecencia, silencio o negativa a declarar. Este medio probatorio podrá ser desistido cuando del expediente surjan constancias suficientes para proseguir el trámite, o cuando el requerido no hubiere comparecido a una citación previa (Art. 18 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08).

¹⁰⁸ La declaración se prestará relevando expresamente al interrogado de la promesa o juramento de decir verdad, a quien se le harán conocer las causas que motivaron la iniciación del sumario y se lo invitará a manifestarse libremente sobre los hechos imputados, dictando, en tal caso, su declaración, y se lo interrogará sobre los mismos (arts. 17 y 18 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08). La ley contempla la posibilidad de ampliar la declaración en cualquier oportunidad y las veces que el funcionario lo desee, como así también podrá el instructor llamar al sumariado cuantas veces lo considere conveniente para ampliar o aclarar su declaración. Cuando razones de distancia lo justifiquen, el sumariado podrá solicitar al instructor que se lo exceptúe de prestar declaración en la sede de la instrucción, pudiendo hacerlo por escrito en la forma y plazos que el instructor señale (art. 18 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08).

¹⁰⁹ Art. 19 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹¹⁰ Art. 19 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08. El auto de imputación debe detallar: i) lugar y fecha, ii) número de expediente y acto administrativo del Contador que ordenó el sumario, iii) causa que motivó su sustanciación; iv) exposición de los hechos relacionándolos con la prueba agregada; v) participación que en los hechos tenga el o los imputados, mencionándolos por nombre, apellido, DNI y domicilio constituido; vi) el importe del perjuicio fiscal a la fecha del hecho o a la de su exteriorización; vii) el encuadramiento legal; viii) firma y sello del instructor sumariante.

Si no presenta descargo u ofrece prueba en el plazo fijado se le dará por decaído su derecho.¹¹¹

f. Prueba de descargo. No serán admitidas las pruebas de descargo que no versen sobre los hechos investigados o que sean manifiestamente improcedentes.

El plazo para la producción de las pruebas admitidas será de veinte días, quedando su diligenciamiento a cargo de quien las ofrece, sin perjuicio de lo cual el Instructor Sumariante puede disponer las medidas para mejor proveer que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos investigados.¹¹²

g. Alegato. Concluida la producción de la prueba de descargo –y, en su caso, las medidas para mejor proveer-, se conferirá vista de lo actuado al imputado para que se manifieste sobre el mérito de la prueba en el término improrrogable de cinco días. La vista referida no procederá cuando el imputado no hubiese ofrecido prueba de descargo.¹¹³

h. Clausura de la instrucción. Informe conclusivo. En ambos casos se dará por concluido el sumario, remitiéndolo sin emitir opinión a la Dirección de Sumarios quien podrá devolverlas para que se amplíe el auto de imputación, se deje sin efecto, o se haga extensible a otros agentes presuntamente responsables. También podrá ordenar medidas probatorias y adoptar todo otro recaudo que estime necesario, mediante disposición fundada.¹¹⁴

Si a criterio de la Dirección de Sumarios se hubiese cumplido con todas las diligencias pertinentes, dicha dependencia elaborará el informe conclusivo, el cual contendrá la identificación de los agentes responsables, el importe del perjuicio fiscal a la fecha del hecho o, en su defecto, al de su exteriorización, y las normas legales o reglamentarias transgredidas.¹¹⁵

¹¹¹ El imputado podrá presentarse al sumario con patrocinio letrado o mediante representante legal, y deberá constituir domicilio especial en el radio de la ciudad asiento de la instrucción, siendo válidamente diligenciados allí todos los traslados y notificaciones. Art. 20 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹¹² El plazo previsto podrá ser ampliado previa petición fundada, con la condición de que no medie negligencia probatoria, y su vencimiento no obstará a la recepción posterior de aquellas pruebas oportunamente instadas y cuyo diligenciamiento se encontrase acreditado. Art. 21, inc.1) del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹¹³ Art. 22 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹¹⁴ Arts. 22 y 29 inc. d) del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹¹⁵ Arts. 22 y 29 inc. e) del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

i. Conclusión del sumario. Resolución del Contador General. Elaborado el informe conclusivo, las actuaciones serán remitidas al Contador General de la Provincia, quien dictará la resolución correspondiente dando por concluidas las actuaciones y, previa notificación al inculpado, las remitirá al Honorable Tribunal de Cuentas para que emita su fallo definitivo.

j. Resolución del Tribunal de Cuentas. Previo a dictar su fallo, el Tribunal podrá disponer medidas para mejor proveer, procediendo en ese caso el Contador General de la Provincia a la reapertura del sumario, salvo que por resolución fundada las estime improcedentes. En ambos casos, concluida la intervención de la Contaduría General de la Provincia, las actuaciones serán devueltas al Tribunal de Cuentas para el dictado del fallo definitivo.¹¹⁶

3. Procedimiento abreviado

En los casos enumerados en el artículo 24 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08, el Contador General de la Provincia podrá sustanciar el sumario administrativo de responsabilidad patrimonial a través de un procedimiento abreviado, toda vez que el objeto de la actuación de cargo se limitará a determinar la cuantía del daño.

Para ello, debe concurrir alguna de las siguientes circunstancias: a) si se hubiere determinado responsabilidad administrativa disciplinaria con carácter previo al inicio del sumario de responsabilidad patrimonial; b) si el responsable de rendir cuentas no hubiera dado cumplimiento con la presentación de la rendición de cuentas, conforme a lo dispuesto en los Artículos 116 y concordantes de la Ley N° 13.767, en la medida que no hubiera sido objeto de análisis por el Honorable Tribunal de Cuentas; c) si mediare condena judicial por los mismos hechos que dieron origen al sumario de responsabilidad patrimonial; d) si en virtud del régimen específico que regule el cumplimiento de los deberes y funciones, se presumiera la autoría del hecho o del daño.¹¹⁷

¹¹⁶ Art. 23 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹¹⁷ Art. 24 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

El procedimiento abreviado, si bien se le aplicarán en forma supletoria las disposiciones relativas al procedimiento ordinario, cuenta con notas diferenciales que seguidamente se analizan.¹¹⁸

Instrucción de prueba de cargo. Ordenada la apertura del sumario, el instructor dispondrá la producción de la prueba de cargo a los fines de determinar la cuantificación del daño, en un plazo que no podrá exceder de treinta días.¹¹⁹

Auto de imputación. Seguidamente imputará la responsabilidad respetando las características que el auto de imputación debe contener.¹²⁰

Descargo y prueba de descargo. En este aspecto del trámite se advierte con mayor claridad la abreviación del procedimiento en la medida en que el imputado sólo podrá hacer valer como defensas: a) el pago; b) la concurrencia de otro modo extintivo de la obligación de resarcir; c) la prescripción y d) la existencia de hechos sobrevinientes y posteriores que excluyan total o parcialmente su responsabilidad.¹²¹

Clausura de la instrucción. Informe conclusivo. Concluida la etapa probatoria, se elevarán las actuaciones a la Dirección de Sumarios para la elaboración del informe conclusivo procediendo a partir de allí en los términos previstos para el procedimiento ordinario, conforme fuera desarrollado en el presente, a partir de los puntos h) a j) del procedimiento ordinario a los que corresponde remitir a fin de no reiterar lo abordado.¹²²

¹¹⁸ Art. 27 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹¹⁹ Dicho plazo puede ser prorrogable por única vez y por el mismo plazo a instancias de la Dirección de Sumarios de la Contaduría General de la Provincia, previa petición fundada del Instructor Sumariante. Conf. art. 25 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹²⁰ Art. 25 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08. Si bien el citado artículo establece que el auto de imputación debe hacerse “de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 23 del presente Apéndice”, puede entenderse que ello obedece a un error material del reglamento y que válidamente la remisión debe conducir al art. 19, que especifica los elementos que el auto de imputación debe detallar.

¹²¹ Para las dos primeras solo se admitirá la prueba documental que se acompañe junto a la presentación. Por su parte, la prueba relativa a las restantes defensas deberá producirse en el término de diez días. Art. 26 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

¹²² Arts. 23 y 26 del Apéndice al Anexo Único del Decreto reglamentario 3260/08.

V. RESPONSABILIDAD CONTABLE.

1. Concepto.

Cuando la responsabilidad patrimonial se origina por el manejo de caudales o fondos públicos y en la obligación de rendir cuentas, estamos en presencia de la responsabilidad administrativa contable, que puede alcanzar a quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.¹²³

Precisamente el régimen provincial refiere al sujeto alcanzado por este procedimiento como *toda persona que perciba fondos en carácter de recaudador, depositario o pagador; o que administre, utilice, guarde o custodie dinero, valores u otros bienes o pertenencias del Estado Provincial*, e impone sobre ellos la obligación de rendir cuenta documentada o comprobable de su utilización o destino.¹²⁴

Como vemos, su nota distintiva radica en la especificidad de los agentes públicos sobre los que recae, *los cuentadantes*, que son aquellos empleados que tienen a su cargo la gestión de caudales públicos y la rendición de cuentas. La responsabilidad contable, surge como consecuencia del menoscabo causado en los caudales públicos, constatable por el Tribunal de Cuentas en el examen de las cuentas o derivado de su falta de presentación, por parte de las personas que tienen a su cargo el manejo, la administración o la custodia de los mismos." ¹²⁵

La responsabilidad contable es una institución de derecho público, regulada por normas de esta naturaleza y que persigue fundamentalmente tutelar el interés público, ya que procede en los casos en que la actuación del funcionario causa un verdadero perjuicio en los fondos públicos, que en definitiva pertenecen a la colectividad.¹²⁶

¹²³ Fortés González, Ana Isabel "La responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas" tesis doctoral, Universidad de Salamanca, Campus de Excelencia - Departamento de Derecho Administrativo y Financiero. España, 18 de diciembre de 2013. P. 334. Disponible

https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/124151/DDAFP_FortesGonz%c3%a1lez_AnaIsabel_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹²⁴ Art. 114 Ley 13.767.

¹²⁵ Causa 1.814 "C.M.A. C/ Honorable Tribunal de Cuentas S/ Recurso directo Tribunal de Cuentas" sent. 30/8/2016, en cita a Bruno Ariel Rezzoagali. La Función Jurisdiccional del Tribunal de cuentas en el régimen Provincial Argentino. Rubinzal Culzoni Editores. Revista de Derecho Público. Control Judicial de la jurisdicción administrativa.- I 2010-2 pág.116, Santa Fe, 2010).

¹²⁶ Fortés González, ob cit. p. 389.

Existe una conexión intrínseca entre este tipo de responsabilidad y la disciplinaria, en el sentido de que procura el buen desempeño del agente en las rendiciones de las cuentas y resarcir al erario público, en determinados casos, de los daños y perjuicios que se le hayan podido infligir derivados de una conducta antijurídica. Esta última fase resarcitoria sería, en puridad, la verdadera responsabilidad administrativa patrimonial contable.

En este sentido expresa Hutchinson que *“En realidad, este tipo de responsabilidad involucra ambos tipos (la responsabilidad-sanción y la pecuniaria). En el primer caso se castiga una cuenta mal presentada o insuficientemente documentada; un pago no autorizado. Ello da origen a la responsabilidad disciplinaria contable sin necesidad de daño efectivo. En esos casos se trata de castigar una conducta contraria a la legislación vigente -es un supuesto de la responsabilidad disciplinaria, que en este caso realiza un órgano de control contable generalmente-. Cuando se trata sólo -o juntamente con la sanción disciplinaria- de indemnizar a la persona pública perjudicada por los resultados de una conducta infractora, estamos ante la responsabilidad administrativa contable.”*¹²⁷

De allí que la indemnización no puede traspasar los límites del estricto alcance del perjuicio y de los intereses generados, de lo contrario tendría un carácter punitivo incompatible con el concepto de responsabilidad administrativa contable, además de significar un enriquecimiento injusto para la administración provincial.

La legislación no exige la verificación de culpabilidad del agente a quien se le atribuye el perjuicio. La sola existencia del daño resulta suficiente para la determinación de responsabilidad administrativa contable por existir una presunción de culpabilidad en la conducta del cuentadante.¹²⁸

¹²⁷ Hutchinson, Tomás “Responsabilidad del agente municipal” Revista de Derecho Público, Tomo: 2005 1. Derecho Municipal (Segunda parte).

¹²⁸ Hutchinson entiende que en este tipo de responsabilidad, *“se parte generalmente de una presunción de culpa”* y, al efecto explica que cuando *“el orden jurídico presume la culpa del agente está formalizando un grado de objetivación bastante parecido a la responsabilidad para los casos de riesgo. Es decir que el problema se concentra en la prueba; para que el presunto imputado sea absuelto, debe demostrar que obró con diligencia normal”*. Ver Hutchinson T., ob. cit. pág. 11 y comentarios a la nota 115.

Por otro lado, al igual que la responsabilidad administrativa patrimonial, en el régimen provincial la responsabilidad contable del agente puede determinarse incluso habiendo cesado la relación de empleo público.¹²⁹

2. Características.

Las características de la responsabilidad administrativa contable pueden enunciarse del siguiente modo.

- El bien jurídico tutelado es el patrimonio estatal.
- Se origina en una relación jurídica de empleo público.
- Comprende deberes de cuidado sobre bienes, fondos o valores estatales a cargo del cuentadante.
- Se rige por normas de derecho público local.
- Subsiste aún después de cesado el vínculo independientemente de la causal de extinción de la relación de empleo.
- Se presume la culpa del funcionario.
- Se determina en sede administrativa a través del procedimiento de rendición de cuentas.

A su vez, para su configuración se requiere:

- Incumplimiento del funcionario, derivado de una omisión o inadecuada explicación, comprobable y documentada, sobre el destino total o parcialmente dado a los fondos públicos confiados, lo que conlleva transgresiones de las disposiciones legales o reglamentarias que rigen el régimen presupuestario y/o de contabilidad a que se encuentra sometido.
- En caso de verificarse daño, requiere relación de causalidad entre el incumplimiento y el detrimento, es decir que dicha transgresión ocasione un daño patrimonial al Estado.

¹²⁹ La subsistencia de la responsabilidad contable surge del art. 115 de la Ley 13.767 que establece “*La obligación de rendir cuentas no queda eximida con el cese de funciones de los obligados a hacerlo. En caso de fallecimiento, incapacidad, ausencia o negativa del agente, la cuenta será formada de oficio por el organismo respectivo con intervención de la Contaduría General de la Provincia y de los derechohabientes y curadores, en su caso y fiador del causante, dentro del plazo que aquella señale, debiendo suministrarles todos los elementos necesarios para que éstas efectúen sus descargos*”.

3. Procedimiento determinativo de responsabilidad contable. Rendición de cuentas provinciales. Procedimiento.

A fin de establecer la responsabilidad administrativa contable de los funcionarios se debe dar inicio al procedimiento que permita llevar a cabo la tarea, el que comúnmente se ha denominado juicio de cuentas, que en la provincia de Buenos Aires originariamente estuvo regulado en el Decreto Ley de contabilidad 7764/71, bajo el capítulo VIII denominado “De los obligados a rendir”.

Actualmente el procedimiento administrativo especial de rendición de cuentas está regulado en la Ley 13.767 particularmente en el Título VII, capítulo 2, artículos 114 a 122, y en el Decreto 3260/08, Título VII, capítulo 2, artículos 114, 115 y 118 y las disposiciones de la Ley 10.869 orgánica del Honorable Tribunal de Cuentas y su Decreto reglamentario 1770/09.

Es interesante destacar que el ámbito de aplicación de la ley, a los efectos de la rendición de cuentas, alcanza no solo a los organismos y entidades que conforman el sector público provincial sino que sus disposiciones, en este aspecto, resultan aplicables a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado provincial en forma directa o a través de entidades provinciales, salvo las que por ley especial tengan otro régimen establecido.¹³⁰

A los efectos de la rendición de cuentas, más allá de la naturaleza del organismo - cualquiera fuera su modalidad- lo que determina “quién” intervendrá en la aprobación o rechazo de las cuentas de inversión o percepción de fondos públicos, es la naturaleza eminentemente pública de los dineros comprometidos en los términos de los incs. 1º y 2º del art. 159 de la Constitución provincial.¹³¹

¹³⁰ Art. 8 último párrafo ley 13.767.

¹³¹ En este sentido se destaca la sentencia dictada por la SCBA en la causa B. 54.015, "E.S.E.B.A. S.A. contra Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Demanda contencioso administrativa" sent. 13/9/2006. Con especial referencia al voto del Dr. Roncoroni, quien tras analizar la naturaleza del patrimonio de ESEBA SA, entendió que la ley de creación de la empresa se había excedido al excluir en el ámbito de su esfera el control por parte del Honorable Tribunal de Cuentas, al efecto sostuvo que “*La situación en la Provincia de Buenos Aires se presenta aún con mayores exigencias, por cuanto desde la propia Constitución se vertebra una sólida estructura de control institucional, imponiendo a distintos órganos el ejercicio de atribuciones tendientes a asegurar la protección del patrimonio provincial.*”

En el procedimiento de rendición de cuentas que se describe a continuación toman protagonismo también la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas, por ser estos los órganos encargados de su tramitación.

Desde esa labor conjunta, la normativa contempla que la rendición de cuentas deberá presentarse ante la Contaduría General de la Provincia respetando las condiciones de tiempo, lugar y forma que el titular del organismo determine en concordancia con lo que al efecto disponga el Tribunal de Cuentas.¹³²

Vale aclarar que tanto de la ley 13.767 como de la ley 10.869 surgen disposiciones relativas a la rendición de cuentas, por lo que a los efectos de estudiar la responsabilidad contable es conveniente estudiar ambas normas con sus reglamentaciones de modo simultáneo.

Por otro lado, previo a describir el procedimiento de rendición de cuentas y a los fines de clarificar su estudio, es útil distinguir la rendición de cuentas que deben realizar mensualmente los directores generales de administración (o quienes hagan sus veces) de las jurisdicciones ante la Contaduría General de la Provincia, de la llamada Cuenta General del Ejercicio¹³³ que, finalmente, deberá presentar antes del 15 de abril de cada año el Contador General para su aprobación por parte del Tribunal.¹³⁴

A modo de graficar la estructura del juicio de cuentas, el mismo puede ser dividido en las siguientes etapas.

a. Etapas preliminares: Se origina a partir del deber que recae sobre los Directores Generales de cada jurisdicción de presentar mensualmente la rendición de cuentas ante la

¹³² Art. 116 ley 13.767.

¹³³ La Cuenta General del Ejercicio es una rendición de cuentas que se ubica dentro del capítulo constitucional del control parlamentario en razón de su estrecha vinculación con la aprobación del Presupuesto, por lo tanto, dicha rendición de cuentas tiene por objeto verificar si el programa de gobierno se ha cumplido. Está contemplada en la Constitución Provincial en el Art. 144 inc. 16., donde se establece que el Gobernador es el jefe de la administración de la Provincia, y tiene entre sus atribuciones el deber de dar cuenta a las Cámaras Legislativas del estado de la hacienda y de la inversión de los fondos votados para el ejercicio precedente. El H. Tribunal de Cuentas interviene en dicho proceso a partir de sus atribuciones en materia de aprobación o desaprobación de las cuentas.

¹³⁴ Art. 17 ley 10.869.

Contaduría General para que luego, respetando como fecha límite el 31 de mayo del año siguiente al que se estudia, sean elevadas al Tribunal de Cuentas para su análisis.¹³⁵

Es decir, esta etapa consiste en recabar la documentación pertinente sobre la cual se evaluará, en términos contables, la actuación del funcionario.¹³⁶

b. Análisis de la cuenta: Reunida la documentación, al 31 de julio, la Delegación del Tribunal de Cuentas correspondiente a cada organismo del sector público provincial¹³⁷ deberá complementar el estudio de la cuenta y remitirá el informe de auditoría al Relator. Este último tiene la función de analizar la documentación remitida y, en caso de considerarlo necesario, podrá solicitar la documentación y estados contables.¹³⁸

c. Observaciones - Cargo: Analizada la documentación requerida, el Relator tiene tiempo hasta el 30 de septiembre para formalizar una planilla de cargos, procediendo a formular las observaciones pertinentes de las que se correrá traslado a los funcionarios alcanzados, a la repartición correspondiente y al Contador General por el plazo de treinta (30) días.¹³⁹

d. Descargo: Notificados fehacientemente de las observaciones tanto el interesado como la repartición, cuentan con 30 días para presentar su descargo, ofreciendo la prueba que hace a su derecho, plazo que no podrá exceder del 30 de noviembre¹⁴⁰.

Si el funcionario no comparece a presentar su descargo -y por tanto no hubiere prueba ofrecida- se dictará providencia de autos para resolver, pasándose el expediente al

¹³⁵ Art. 18 ley 10.869. Usualmente son las oficinas llamadas “Departamento Rendición de Cuentas” las encargadas de recopilar la documentación pertinente de cada repartición, para luego remitirla a la Contaduría.

¹³⁶ En caso de incumplimiento por parte de los cuentadantes, el Contador General puede aplicar medidas de apremio a efectos de exigir a la repartición reticente la rendición de cuentas. A tal fin, podrá requerir de oficio su inmediata presentación, empleando en forma gradual o cualesquiera de ellas directamente cuando la importancia del caso así lo aconseje: a) Requerimiento conminatorio; b) Comunicación al respectivo Ministro o autoridad superior que corresponda; c) Intervención de oficio de las dependencias correspondientes al solo efecto de regularizar la situación, motivo de la medida; d) Retención de los haberes del responsable y/o las autoridades superiores del órgano u organismo pertinente, con comunicación al Poder Ejecutivo provincial y al Tribunal de Cuentas. Art. 118 ley 13.767.

¹³⁷ Para su adecuado funcionamiento la ley prevé la existencia de Delegaciones del TDC, ver. art. 18 bis de la ley 10.869.

¹³⁸ Art. 26 ley 10.869.

¹³⁹ Art. 18, ter, a. 3) y art. 27 ley 10.869.

¹⁴⁰ Art. 18 ter, a. 4 y art. 27 ley 10.869.

vocal que corresponda para que proyecte el fallo.¹⁴¹ Por el contrario, si el agente compareciera a efectuar descargo, ejercer su derecho de defensa y ofrecer prueba, ésta deberá proveerse por el Presidente y producirse en un plazo no mayor a treinta días.¹⁴²

e. Informe conclusivo: producida la prueba o vencido el plazo para su producción, sin que los interesados la hayan urgido, los autos pasan al Relator para que, previo cumplimiento de las medidas para mejor proveer que se hubiesen ordenado, elabore el informe conclusivo y se pronuncie sobre el valor de la prueba. Concluido dicho informe el expediente quedará para sentencia.¹⁴³

f. Resolución: El presidente es el encargado de dictar la providencia de autos para resolver y remitir las actuaciones al Vocal a cargo de la división en la cual se efectuó el estudio, quién proyectará el fallo y pasará el expediente a los otros Vocales para que se expidan, votando el Presidente en último término. Emitidas todas las opiniones, la división de origen redactará el “fallo” que se dictará en el primer acuerdo que el Tribunal realice, lo que no podrá exceder del 30 de junio del año siguiente.¹⁴⁴

El “fallo” que se pronuncie hará cosa juzgada en sede administrativa respecto a si la percepción e inversión de fondos ha sido hecha de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, al monto de las cantidades percibidas e invertidas, y a la imputación del pago con relación a la exactitud de los saldos.¹⁴⁵

g. Recursos: Contra la decisión que adopte el Tribunal, se abren dos vías posibles para el agraviado. Por un lado podrá interponer recurso de revisión dentro de los quince días ante el Tribunal, fundado en la existencia de nuevas pruebas que justifiquen las partidas desechadas o en la no consideración o errónea interpretación de documentos ya presentados.

De igual modo, el agente podrá interponer una pretensión impugnatoria ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, que tramitará con las reglas del proceso ordinario.¹⁴⁶

¹⁴¹ Art. 28 ley 10.869.

¹⁴² Arts. 18, ter, a. 4) y art. 29, ley 10.869.

¹⁴³ Art.30, 1° y 2° párrafo, ley 10.869.

¹⁴⁴ Art. 18, ter, a. 5) y art. 30, ley 10.869.

¹⁴⁵ Art. 37 ley 10.869.

¹⁴⁶ Art.2 ley 12.074, texto según ley 13.405. El sistema fue validado por la SCBA en la causa A. 69.346, “Orbis Mertig”, sent. 22/8/12.

Es interesante señalar que, inversamente a lo que acontece en materia de recursos administrativos, el legislador dispuso que ambos supuestos conllevan automáticamente el efecto suspensivo sobre el acto administrativo.¹⁴⁷

h. Ejecución. Finalmente, una vez que la decisión adoptada por el Tribunal se encuentre firme y consentida, la misma tendrá fuerza ejecutiva y la falta de cumplimiento voluntario habilita al Fiscal de Estado a llevar adelante su ejecución por la vía de apremio en el fuero civil y comercial.¹⁴⁸

VI. CONTROL JUDICIAL ULTERIOR.

Los fallos dictados por el Tribunal de Cuentas en los procedimientos analizados anteriormente son, en esencia, actos administrativos y como tales susceptibles de revisión judicial ulterior.¹⁴⁹

Tal es así que, para el cumplimiento de sus funciones el Tribunal de Cuentas es configurado como un tribunal administrativo, es decir que, a pesar de su nombre, no integra el Poder Judicial y, por ende, no ejerce funciones judiciales.¹⁵⁰

Así lo ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la provincia, al determinar que *“El Tribunal de Cuentas es un organismo administrativo y sus llamados “fallos” poseen el carácter de “resolución definitiva” equivalente a un decreto del Poder Ejecutivo en cuanto a su revisibilidad por el Poder Judicial”*,¹⁵¹ doctrina que fuera adoptada incluso con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, por la cual adquirieron jerarquía constitucional diversos Tratados internacionales celebrados por nuestro país a través del art. 75 inc. 22 CN, en particular al incorporar a su texto la

¹⁴⁷ Art. 36 ley 10.869. El efecto suspensivo contemplado en la ley puede ser pasible de críticas, toda vez que se puede observar una diferenciación sustancial respecto a las impugnaciones efectuadas por los particulares que, por regla, no suspenden los efectos del acto administrativo. De esta forma se consagra una asimetría en el tratamiento de los recursos que no ha sido suficientemente justificada, teniendo en consideración que en el procedimiento bajo estudio se persigue la rendición de cuentas en relación a la utilización de fondos públicos por parte de los funcionarios cuentadantes.

¹⁴⁸ Art. 35 ley 10.869.

¹⁴⁹ Mertheikian, Eduardo. “El Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires y el control judicial de sus decisiones” RAP N° 222, 1997.

¹⁵⁰ “Fernández Arias, Elena y otros c/Poggio, José (sucesión)” de fecha 16-6-1960 (Fallos 247:646).

¹⁵¹ SCBA LP B 54216 “Tellechea”, sentencia del 5/7/1996.

Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su art. 8.1, consagra la garantía de "tutela judicial efectiva".¹⁵²

La reforma tuvo injerencia en la última reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires que expresamente en su artículo 15 asegura la tutela judicial continua y efectiva.¹⁵³

En sintonía con las pautas señaladas, el Código Procesal Contencioso Administrativo prevé en su art. 2, inc. 1, que quedan incluidas en la competencia del fuero las impugnaciones que se deduzcan en contra de las resoluciones emanadas del Tribunal de Cuentas.¹⁵⁴

Asimismo, la ley 12.074 que establece la competencia para decidir los casos correspondientes al fuero contencioso administrativo, dispone en su art. 2 que las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo entenderán en instancia originaria y juicio pleno en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas y el Tribunal Fiscal de Apelación de la provincia con aplicación de las reglas del proceso ordinario.¹⁵⁵

El modelo de revisión judicial diseñado ha sido objeto de reproches fundados, principalmente, en su inconstitucionalidad por vulnerar el derecho de defensa y la garantía del debido proceso. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires ha declarado la validez de la vía procesal prevista por el legislador, resaltando que el régimen cumple con los resguardos exigidos a los fines de garantizar el adecuado control judicial, en la medida en que la tutela del interesado se canaliza a través de un proceso plenario, lo cual permite descartar que exista afectación al derecho de defensa o menoscabo a la efectividad de la tutela jurisdiccional de los derechos amparada por el art.

¹⁵² SCBA LP B 49102 "Pizzagalli". "...El Tribunal de Cuentas, como todo órgano estatal, ha de estar sometido a la ley y actuar de acuerdo a ella, y la revisión judicial de sus decisiones constituye un principio amparado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscripta en la Ciudad de San José de Costa Rica el 22-11-69, aprobada por Ley del Congreso Nacional 23.054 (arts 8.1. y 25; arts 31 y 100 Const Nac. ;149 Const.prov.), y acorde con la defensa de los valores de un sistema democrático que impone un cuidado especial en la adopción de soluciones que impidan al Poder Judicial velar por la vigencia de legalidad." Sentencia del 28/10/1986.

¹⁵³ La SCBA tiene dicho que, "cerrar la vía del control judicial de los actos del Tribunal de Cuentas significaría la violación del art. 15 de la Constitución provincial reformada en 1994, que garantiza el acceso irrestricto a la Justicia. LP B 54216 "Tellechea", sentencia del 5/7/1996.

¹⁵⁴ Art. 2, inciso 1, ley 12.008.

¹⁵⁵ Art. 2 ley 12.074 (texto según ley 13.405).

15 de la Constitución de la Provincia, siendo indiferente, a tales fines, que la regulación carezca de una doble instancia judicial de revisión.¹⁵⁶

En síntesis, los fallos dictados por el Tribunal de Cuentas en el marco de los procedimientos determinativos de responsabilidad patrimonial del funcionario público, son susceptibles de revisión judicial en juicio pleno con las reglas del proceso ordinario contemplado en el Código Procesal Contencioso Administrativo.

VII. CONCLUSIONES.

Como se ha desarrollado, los funcionarios públicos son pasibles de responsabilidad administrativa patrimonial en forma personal, por los daños causados a la administración pública en el ejercicio de la función, toda vez que se origina en una relación jurídica de empleo público.

Desde un enclave constitucional, la provincia ha diseñado un régimen que resulta jurídicamente destacable para la determinación de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos por daños a la hacienda pública.

El bien jurídico tutelado por el ordenamiento no es otro que el patrimonio estatal, la regulación corresponde al derecho público local y, en particular, los procedimientos y cuestiones vinculadas a la responsabilidad del funcionario se someten a un régimen jurídico de derecho administrativo.

En función de ello se ha adjudicado al Tribunal de Cuentas la competencia jurisdiccional para comprobar en sede administrativa la responsabilidad personal del funcionario mediante procedimientos eficaces para su determinación, que garantizan a los agentes públicos el debido proceso y el ejercicio del derecho de defensa, sin necesidad de acudir directamente a la justicia a fin de obtener el recupero del daño causado.

Su exigencia configura también un supuesto de control en términos de prevención, detección y recupero del daño causado al erario público, en aras de resguardar el buen desenvolvimiento de la función administrativa y de lograr una administración más eficiente.

Finalmente, coherente con los principios y garantías imperantes a nivel constitucional y convencional, el modelo prevé un control judicial ulterior y suficiente de

¹⁵⁶ SCBA A. 69.346 “Orbis”, sentencia del 22/8/12.

los actos administrativos dictados por el Tribunal de Cuentas y es el Poder Judicial quien tiene la competencia para revisar las decisiones adoptadas por este tribunal administrativo.

Desde ya que las prácticas irregulares y el mal desempeño en la función pública requieren para su solución un abordaje multidisciplinario, que seguramente excede al aporte que puedan brindar las ciencias jurídicas. Empero, desde el campo del derecho administrativo y en consonancia con los postulados de las democracias modernas en torno a los estándares del gobierno abierto, los procedimientos de determinación de responsabilidad administrativa patrimonial estudiados se presentan como una herramienta valiosa en aras de depurar las conductas de los funcionarios que dañan el patrimonio estatal, el cual, en definitiva, pertenece a la ciudadanía, por lo que debe alentarse su puesta en práctica en forma permanente.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

1. Cita de libros.

- ALBERTSEN Jorge “Cuestiones de Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial”. Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho. Ed. Rap, 2010.
- BIANCHI Alberto “Cuestiones de responsabilidad del Estado y del funcionario público”. Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho. Ed. Rap, 2008.
- BOSCH, Jorge Tristán “Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos para juzgar a la Administración Pública” Ed. Víctor P. De Zavalía, Bs. As, 1951.
- COMADIRA Julio, Rodolfo comentarios a la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Título VI “Del sistema de control interno”. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado.
- ECHEVESTI, Carlos A., Director. Obra colectiva “Responsabilidad de los funcionarios públicos” Ed. Hammurabi, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo “Democracia, jueces y control de la Administración Pública”, 1ª Ed, Cívitas, Thomson Reuters.
- GHERSI Carlos A. “Teoría General de la reparación de daños”, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1997.
- GORDILLO Agustín, Tratado. Agentes Públicos XIII-3.

- FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel “La responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas” tesis doctoral, Universidad de Salamanca - Departamento de Derecho Administrativo y Financiero. España, 2013. Disponible en https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/124151/DDAFP_FortesGonzalez_AnaIsabel_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- LLAMBIAS, Tratado de las obligaciones, t. I, n° 359.
- MARIENHOFF Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, t III B, pág 368.
- NEGRI, Nicolás J “responsabilidad civil contractual” 1ed- Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Astrea, 2017.
- SABINO CASSESE “Las bases del Derecho Administrativo”, 1ed en español: diciembre 1994, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- TAWIL Guido Santiago (Director) - Derecho Procesal Administrativo, 1ª ed., Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.
- TRIBIÑO Carlos R., El Fiscal de Estado”, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L., Buenos Aires, 2001.
- VILLEGAS BASAVILBASO “Derecho Administrativo”, tº 3, pág. 280-281. Para quién la titularidad en el cargo era el carácter distintivo del funcionario público.

2. Cita de artículos de doctrina.

- BOTASSI Carlos “Tribunales de Cuentas provinciales”. Cuestiones de Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial”. Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho. Jorge Albertse. Ed. Rap, 2010, p.608.
- FERNÁNDEZ GARCÍA J. F. “*La responsabilidad contable: el reintegro por alcance*”, Revista de Administración Pública ISSN: 0034-7639, núm. 192, Madrid, septiembre-diciembre (2013), págs. 339-379.
- GELLI María Angélica “Responsabilidad política del funcionario público”. Cuestiones de responsabilidad del Estado y del funcionario público. Jornadas

organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho – Alberto Bianchi. Ed. Rap, 2008, p.966.

- HUTCHINSON Tomás, “Responsabilidad administrativa del funcionario público”, en obra colectiva *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, dirigida por Echevesti, Carlos A., Ed. Hammurabi, 2003.
- HUTCHINSON Tomás “Responsabilidad del agente municipal” Revista de Derecho Público, Tomo: 2005 1. Derecho Municipal (Segunda parte).
- HUTCHINSON, Tomás “Breves consideraciones acerca de la responsabilidad administrativa patrimonial del agente público”, Thomson Reuters. Cita online: 0027/000008.
- MARAFUSCHI Miguel Ángel, La Ley, “Competencia del Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires”, T. 1989-E.
- SANZ LARRUA Francisco Javier “El ordenamiento europeo, el derecho administrativo español y el derecho a una buena administración”, AFDUDC, 13, 2009, 729-751.
- VILLAFAÑE, Homero M. “*Apuntes preliminares sobre los procedimientos especiales en la provincia de Buenos Aires*” obra colectiva dirigida por el Dr. Carlos Alfredo Botassi.
- VILLARRUEL, María Susana “La responsabilidad política del funcionario público” en Libro Cuestiones de organización estatal, función pública y dominio público, Ediciones Rap, pág. 177, 2012. Id SAJJ: DACF140375. Disponible en http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf140375-villarruel-responsabilidad_politica_funcionarios_publicos.htm

3. Normas.

- Constitución Nacional
- Constitución de la provincia de Buenos Aires
- Ley nacional 26.097 Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Ley nacional 24.759 Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Ley nacional 25.188 Ética en el ejercicio de la función pública.

- Ley provincial 13.767 Administración Financiera y Sistemas de control del sector público provincial.
- Ley provincial 10.869 orgánica del Tribunal de Cuentas.
- Ley 10.430 Estatuto del empleado público de la provincia de Buenos Aires.
- Decreto - Ley provincial 7543/69 orgánica de Fiscalía de Estado
- Decreto provincial 1770/09 Reglamento de la ley 10.869
- Decreto provincial 3264/08 Reglamento de la LAF.

4. Jurisprudencia.

SCBA, B. 61.427, “Rodríguez Mayoral” sent. 15/5/2019.

SCBA B. 59.867, "Magadan", sent. 18/2/2009.

SCBA B. 54.015, "E.S.E.B.A. S.A." sent. 13/9/2006.

SCBA A. 69.346, “Orbis Mertig”, sent. 22/8/2012.

SCBA B 54.216 “Tellechea”, sent. 5/7/1996.

SCBA B 49.102 “Pizzagalli”, Acuerdos y Sentencias 1986-III, p. 552, sent. 28/10/1986.

CSJN Fallos 247:646. “Fernández Arias, Elena”, sent. 16/6/1960.