

UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA



TRABAJO FINAL

***“RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS”***

FEDRE GISELA

MAYO- 2003

ÍNDICE

<u>Objetivos</u>	4
<u>Resumen del trabajo</u>	5
<u>Introducción</u>	7
<u>Capítulo I: Caracterización del funcionario público en el derecho argentino</u>	8
<u>Capítulo II: Naturaleza jurídica del funcionario público</u>	20
<u>Capítulo III: Deberes y derechos del funcionario público</u>	25
<u>Capítulo IV: Responsabilidad general de los funcionarios públicos</u>	40
<u>Capítulo V: Responsabilidad política del funcionario público</u>	45
<u>Capítulo VI: Responsabilidad penal del funcionario público</u>	50

<u>Capítulo VII: Responsabilidad civil del funcionario público</u>	59
<u>Capítulo VIII: Responsabilidad administrativa del funcionario público</u>	72
<u>Capítulo IX: Ética en el ejercicio de la función pública</u>	88
<u>Conclusión</u>	103
<u>Citas Bibliográficas</u>	105
<u>Conclusión</u>	108

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL: Analizar la responsabilidad en general de los funcionarios públicos, en sus diferentes elementos integrantes.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- a) Conceptualizar la figura del funcionario publico en el derecho argentino.
- b) Profundizar sobre los diferentes tipos de responsabilidad del funcionario público.
- c) Valorar la ética pública como principio rector en la función publica.

RESUMEN DEL TRABAJO

El funcionario público puede considerarse desde dos puntos de vista: uno amplio referido al Estado, en general y otro limitado, referido a la Administración Pública en particular.

Desde el punto de vista amplio, funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuyan a que se lleven a cabo funciones esenciales y específicas del Estado, es decir fines públicos propios del mismo.

Desde el punto de vista restringido, funcionario público y empleado público es toda persona que realice o que contribuya a que se realicen funciones esenciales y específicas propias de la Administración Pública.

El funcionario público puede ser que incurra en algún tipo de responsabilidad, en ese caso se está menoscabando el interés ajeno, porque se invade la órbita de actuación del otro provocándole una insatisfacción.

Existen diferentes tipos de responsabilidad:

- 1) Responsabilidad Política: tiene origen constitucional, y consiste en un procedimiento establecido para algunos altos funcionarios, como el Presidente de la Nación, Vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros y miembros de la Corte Suprema de Justicia. El procedimiento para investigar si el funcionario público no ha cumplido con sus funciones es el juicio político, que está reglado en la C.N.. Al finalizar el procedimiento, si se comprueba la falta, el funcionario es removido del cargo.
- 2) Responsabilidad Administrativa: se genera como consecuencia de la relación jerárquica y la posibilidad de aplicar sanciones que tienen los funcionarios públicos superiores sobre los que dependen de ellos; por infracciones del subordinado a la ley o a la reglamentación y previo sumario. Está reglada en la L.E.P. (arts. 27 a 38, ley 25.164).
- 3) Responsabilidad Penal: significa que el funcionario público, independientemente de la responsabilidad administrativa, o política en su caso, también esta sujeto a las sanciones que prevé el Código Penal en la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.

Responsabilidad Civil: es la obligación personal del agente de reparación de los daños y perjuicios que con motivo de su accionar en la función pública, pudiera haber ocasionado a los administrados o a la misma Administración. Tiene su previsión legal en el art. 1112 del Código Civil.

INTRODUCCIÓN

Toda sociedad jurídicamente organizada bajo los postulados del llamado Estado de derecho, persigue el supremo anhelo de que la brecha entre las normas constitucionales y la realidad sea lo más reducida posible.

Uno de los medios más eficaces para ajustar la realidad a la Constitución y achicar así la brecha de la inseguridad jurídica es lograr que los funcionarios públicos sean responsables ante sus gobernados.

No se concibe una sociedad jurídicamente organizada sin funcionarios responsables.

Seleccioné la problemática que es objeto de este desarrollo que es la “Responsabilidad de los funcionarios públicos” porque la función pública es uno de los pilares fundamentales de la seguridad jurídica, por lo tanto habrá más seguridad jurídica cuanto más próxima esté la antes mencionada realidad a la Constitución y viceversa.

Se parte de la pregunta cómo y por qué responden los funcionario públicos.

También se busca profundizar sobre que es un funcionario público, sus formas de ingreso a la función, requisitos necesarios para el ingreso a la misma, sus derechos y deberes, etc..

Se hace alusión a la naturaleza jurídica de la función pública para comprender acabadamente la institución y también se hace referencia a otros temas importantes relacionados con el funcionario público que luego los mencionaré más adelante.

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN EL DERECHO ARGENTINO

Al abordar el tema que me he propuesto analizar “**Responsabilidad de los funcionarios públicos**”, considero que es conveniente realizar una breve exposición previa sobre la caracterización de los funcionarios públicos en nuestro derecho.

El funcionamiento de la Administración Pública requiere de una adecuada “organización”. Esta se concreta en la estructuración de órganos y en la atribución de competencias, es decir en la asignación de funciones a dichos órganos: éstos constituyen los llamados “órganos institución”, que en la estructura estatal son permanentes y estables, y que actúan a través de personas físicas (“órganos individuos” u “órganos personas”).

El Estado, y todas las personas jurídicas públicas estatales de que él se vale para el cumplimiento de sus fines, al hallarse estructurados orgánicamente, expresan su voluntad a través de personas físicas que lo integran. Estas personas físicas constituyen los llamados “órganos personas” u “órganos individuos”. La voluntad expresada por dichas personas físicas es imputable a la persona jurídica de que forman parte.

Los funcionarios y los empleados públicos son esos “órganos personas” u “órganos individuos”, de los cuales el Estado se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas, para el cumplimiento de los fines públicos propios de él.

La noción conceptual de funcionario público y empleado público puede considerarse desde dos puntos de vista: uno amplio referido al Estado, en general, y otro limitado, referido a la Administración Pública en particular.

- Desde el **punto de vista amplio**, funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuyan a que se lleven a cabo funciones esenciales y específicas del Estado, es decir fines públicos propio del mismo.
- Desde el **punto de vista restringido**, funcionario público y empleado público es toda persona que realice o que contribuyan a que se realicen funciones esenciales y específicas propias de la “Administración Pública”. Por lo tanto en el concepto de funcionario o empleado público quedan incluidas todas las personas que realicen o contribuyan a que se realicen funciones

“administrativas”, propiamente dichas, por cualquiera de los tres órganos esenciales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Queda excluida la actividad de quienes colaboran con la Administración Pública, si bien en el cumplimiento de funciones esenciales de la misma, sobre la base concreta de un “contrato administrativo”, propiamente dicho, pues no siempre el contrato “administrativo” le atribuirá calidad de funcionario o empleado público al cocontratante. Para que una persona ligada contractualmente al Estado pueda ser considerada “funcionario” o “empleado” público, el contrato debe referirse a una actividad contemplada en el régimen común o general de la función o empleo públicos, lo que, desde luego va a coincidir con algunas de las actividades o funciones esenciales de la Administración Pública.

El personal básico que integra los cuadros de la Administración está constituido por los “funcionarios” públicos y por los “empleados” públicos.

Hay quienes consideran que ambos vocablos son sinónimos. Pero la generalidad de la doctrina no comparte ese criterio.

Tanto la doctrina nacional como la foránea utilizan las denominaciones funcionario y empleado (1), entendiendo por “*funcionarios*” aquellos que tienen derecho de mando, de iniciativa y de decisión y que ocupan, en consecuencia, los grados mas elevados de la jerarquía, y por “*empleados*” aquellos que atienden a la preparación y ejecución de las decisiones emanadas de una autoridad superior y que por ello se encuentran en los grados mas bajos de la escala jerárquica.

Caracteres de la función pública

La relación de función pública o de empleo público tiene “caracteres” que le son inherentes. Tales caracteres son:

- ❖ El cargo debe ser ejercido “personalmente” por funcionario o empleado; esto obedece a que tanto el funcionario como el empleado son “órganos personas” u “órganos individuos” de la Administración Pública y no mandatarios o representantes de ella. La sustitución, salvo norma expresa que lo autorice, no es concebible en un “órgano persona” u “órgano individuo”, quien actúa ejercitando la “competencia” respectiva, que es “expresa”. La “competencia” no es del “individuo” sino del

“órgano institución” a que aquel pertenece, siendo por esto que ella, por principio, no es delegable y que la función o el cargo “publico” debe ser ejercido en forma “personal”.

- ❖ La relación de función o de empleo públicos tiene lugar en vida del funcionario o del empleado. No hay designación o nombramiento “post-mortem”.
- ❖ La relación de función o de empleo publico rige para el futuro: “ex nunc”. No tiene efecto retroactivo (“ex tunc”): los nombramientos con tal carácter son improcedentes, ya que solo implican una ficción (2).
- ❖ Lo atinente a la “duración” del ejercicio del cargo y a la “retribución” de tal ejercicio, a la forma de “ingreso” a la función publica, al carácter “voluntario” o no de tal ingreso, como así que el cumplimiento de las obligaciones para con la Administración Publica absorba toda la actividad del funcionario o empleado, son datos irrelevantes para caracterizar la relación de función o de empleo públicos.
- ❖ Solo pueden ser funcionarios o empleados públicos las personas “físicas”, no las personas jurídicas .

Clasificación de los funcionarios públicos

Los funcionarios pueden clasificarse desde distintos puntos de vista. Una de las clasificaciones más importantes es la que distingue entre los funcionarios de la Administración Central, de los entes jurídicos menores, de las administraciones provinciales y municipales. Los funcionarios de la Administración Central pueden distinguirse entre los que están sometidos a la Ley de Empleo Publico Nacional (ley 25.164), y los que están excluidos de la misma.

La doctrina distingue a los funcionarios alcanzados por la Ley de Empleo Publico Nacional en funcionarios de carrera y funcionarios de empleo. Los de carrera son permanentes, mientras que a los de empleo les falta permanencia

en el servicio que desarrollan y en ocasiones los cargos que ocupan no están formalizados desde el punto de vista presupuestario.

Los funcionarios también se dividen en civiles y militares. Asimismo, pueden clasificarse en políticos y no políticos. Los primeros son aquellos que tienen que dejar sus cargos al renovarse el Poder Ejecutivo.

Los no políticos se mantendrán independientes de las alternativas de la política, permaneciendo en sus cargos a pesar de esas contingencias.

Igualmente pueden clasificarse los funcionarios en forzosos y voluntarios, según que la prestación del servicio sea o no obligatoria.

La doctrina distingue los funcionarios en autoridades y agentes. Autoridades son los que tienen potestad de mandar, decidir y hacer cumplir ordenes, como por ejemplo, el Presidente de la Nación, gobernadores, intendentes, etc. En cambio, los agentes obran como ejecutores de las ordenes que reciben (3).

La doctrina sostiene que los funcionarios de empleo pueden clasificarse en eventuales o interinos. Son funcionarios eventuales quienes desempeñan puestos de trabajo considerados como de confianza o asesoramiento especial, que no están reservados a funcionarios de carrera, como por ejemplo, los secretarios particulares. Y son funcionarios interinos aquellos que por razones de necesidad o urgencia ocupan plazas de plantilla. Se les encarga desempeñar una función hasta tanto no se provean los funcionarios de carrera.

Otra clasificación que se puede efectuar de los funcionarios es la siguiente:

Funcionario “honorario”: no implica una vinculación de “servicio”, sino una mera distinción efectuada espontáneamente por el Estado, como premio o reconocimiento a los antecedentes o conductas del candidato.

Funcionario “ad-honorem”: se diferencia del funcionario “honorario” en que este no tiene que realizar prestación alguna, ni percibe emolumentos, en tanto que el “ad-honorem” si bien tampoco percibe retribución, debe en cambio cumplir con algún cometido o trabajo.

Funcionario “contratado”: el carácter de funcionario público y, eventualmente, de empleado público, puede surgir de un contrato administrativo “ad-hoc”, extraño a la relación normal de función pública o de empleo público. Esto da lugar a los llamados funcionarios “contratados”.

Funcionarios de “facto”: una persona puede ser funcionario de “facto”.

Esto es susceptible de ocurrir por dos circunstancias:

1º)- Por haber comenzado a ejercer y seguir ejerciendo las respectivas actividades publicas al margen de toda forma “regular” de investidura.

2º)- Por haber comenzado a ejercer tales actividades mediante un ingreso “regular” a la función publica (funcionario de “iure”), y continuar ejerciendo tales actividades después de haber cesado en el ejercicio del cargo, es decir después de haber perdido legalmente su investidura regular.

Funcionarios requisados: la calidad de funcionario publico puede resultar también de una imposición unilateral del Estado, como por ejemplo, la persona que desempeña el cargo de presidente de una mesa electoral. Dicha persona es un funcionario y el cargo debe ser ejercido aun contra su voluntad ya que se trata de una “carga publica” o “prestación personal obligatoria”.

No todo funcionario o empleado publico están comprendidos en la Ley de Empleo Publico Nacional (ley 25.164). El Servicio Civil de la Nación está constituido por todas las personas que habiendo sido designadas conforme lo previsto en la presente ley prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados (articulo 3º de la ley 25.164).

Quedan exceptuados del Servicio Civil de la Nación :

- El Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros, el Secretario General de la Presidencia de la Nación, los Secretarios, Subsecretarios, el jefe de la Casa Militar, las máximas autoridades de organismos descentralizados e instituciones de la Seguridad Social y los miembros integrantes de los cuerpos colegiados.
- Las personas que por disposición legal o reglamentaria ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados precedentemente.
- El personal militar en actividad y el retirado que prestare servicios militares.

- El personal perteneciente a las Fuerzas de Seguridad y Policiales, en actividad y retirado que prestare servicios por convocatoria.
- El personal diplomático en actividad comprendido en la Ley del Servicio Exterior de la Nación.
- El personal comprendido en las convenciones colectivas de trabajo, aprobadas en el marco de la Ley 14.250 (t. o. decreto 198/88) o la que se dicte en su reemplazo.
- El clero.

Formas de ingreso a la función pública

Con respecto al ingreso del funcionario en la función pública, se pueden sintetizar las siguientes formas:

➤ **Herencia, compraventa y arriendo:** son formas muy antiguas de ingreso en la función pública, basadas en la idea de “propiedad” del cargo u función. Han caído casi en desuso, subsistiendo en la actualidad, con algunas variantes en las monarquías contemporáneas. No tienen ninguna vigencia en nuestro sistema institucional.

➤ **Sorteo:** es muy poco usado. Hasta hace poco tiempo se empleaba para los servicios personales obligatorios, como el caso del servicio militar. Alguna vez se utilizó para la toma del personal obrero con el objeto de evitar el favoritismo político, y para decidir situaciones de empate electoral.

➤ **Cooptación:** es un modo por el cual el funcionario en ejercicio elige a quien ha de sucederlo; la cooptación puede ser en vida o por testamento. Esta forma también ha sido superada.

➤ **El contrato “ad-hoc”:** todas las personas que se desempeñan como agentes del Estado lo hacen en virtud de una relación contractual, ya que es necesaria su voluntad para que ello ocurra; es decir que el contrato “ad-hoc” es celebrado por el Estado y el respectivo administrado, quien entonces adquiere la categoría de funcionario público o de empleado público. Estos son los funcionarios o empleados contratados. El personal contratado puede o no estar incorporado a la entidad estatal, como por ejemplo, cuando el Estado

necesita de los servicio de un técnico u otro profesional a efectos de realizar una tarea determinada, pacta con éste como igualmente podría hacerlo con otros particulares, sin exigencia de horarios y cobrando sus honorarios conforme a la ley arancelaria pertinente; en este caso estamos frente a un contratado no incorporado.

➤ **Elección:** existe aquí un colegio o cuerpo electoral, y es la voluntad de la mayoría de los miembros que lo componen la que tiene decisión. Este procedimiento de ingreso contiene las siguientes etapas: convocatoria, realización del acto eleccionario, escrutinio y proclamación de los electos. Una vez que el elegido ha aceptado, es funcionario electo, adquiriendo el derecho absoluto a ocupar el cargo para el cual fue consagrado. Ejemplo de ello son los cargos que deben ser cubiertos periódicamente por elecciones, en la Nación, el presidente; en provincia, el gobernador y vicegobernador; etc.

➤ **Nombramiento:** consiste en la designación directa, por parte de la autoridad administrativa, de la persona que actuará como funcionario o empleado en el ejercicio de un cargo. Constituye el procedimiento general o común de ingreso a la función o al empleo públicos. El nombramiento puede responder a tres modalidades: discrecional, condicionado o estricto. Es “discrecional” cuando existe libertad para la designación; es “condicionado” cuando la designación debe sujetarse a ciertas formalidades y es “estricto” o “reservado” cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas.

➤ **Concurso:** no es una forma de ingresar a la función pública, sino que constituye un procedimiento de selección del funcionario o del empleado público, cuyo ingreso al cargo tiene lugar mediante un “nombramiento” que hace la respectiva autoridad. Es el procedimiento de selección mas utilizado, con el cual se procura determinar mediante exámenes de oposición y antecedentes, el orden de merecimientos de un conjunto de postulantes. Existen dos clases de concursos:

▪ **Concurso interno:** circunscrito al ámbito de la Administración Pública provincial y municipal. En él solo pueden participar los agentes permanentes que revistan en clases inferiores o iguales a las del cargo concursado y que reúnan los requisitos exigidos.

- **Concurso abierto:** cuando además de los agentes estatales puede participar toda persona ajena a la Administración Pública, que reúna los requisitos generales de admisión conforme a la normativa aplicable.

Requisitos para el ingreso a la relación de empleo

Se establecen los siguientes requisitos para el ingreso a la relación de empleo público:

♣ **Idoneidad:** El art. 16 de la Constitución Nacional establece que todos los habitantes de la Nación son admisibles en los empleos, sin otra condición que la idoneidad. La idoneidad es la aptitud o capacidad suficiente para el desempeño del cargo. De este modo, la Corte Suprema, ha considerado que “la condición de idoneidad que impone el primer párrafo del art. 16 de la Constitución Nacional exige que la persona que pretenda ingresar a la administración tenga las aptitudes físicas y técnicas necesarias para desempeñar las tareas que se le asignan”.

En el orden nacional el principio constitucional establecido por el art. 16 está contemplado en la Ley de Empleo Público (ley 25.164) al decir en su art.4 inc.b, cuando se refiere a la previa acreditación de las siguientes condiciones: “b) *Idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública*”.

♣ **Nacionalidad:** La Ley de Empleo Público (25.164) establece en su art. 4 inc. a, que se debe acreditar previamente la condición de “ser argentino nativo, por opción o naturalizado. El Jefe de Gabinete de Ministros podrá exceptuar del cumplimiento de este requisito mediante la fundamentación precisa y circunstanciada de la jurisdicción solicitante”.

♣ **Edad:** Se suele establecer exigencias en cuanto a la edad para el ingreso en los cargos públicos fijando edades mínimas o máximas. La Ley de Empleo Público (ley 25.164) ha establecido para el ingreso en la Administración Pública la edad máxima; en efecto, en su art. 5 inc.f, dice: “El que tenga la edad prevista en la ley previsional para acceder al beneficio de la jubilación, salvo

aquellas personas de reconocida aptitud, las que no podrán ser incorporadas al régimen de estabilidad”.

♣ **La aptitud psico-física (salud):** Este requisito establecido en la Ley de Empleo Público (25.164), en el art.4 inc. c, implica no padecer de enfermedad o defecto físico que obstaculice o impida el desarrollo de las correspondientes funciones.

♣ **Moralidad:** La Ley de Empleo Público establece en su art.4 inc. b. “condiciones de conducta” para el ingreso.

♣ **Sexo:** El sexo en nada influye en la posibilidad de ser funcionario o empleado de la Administración Pública.

♣ **Creencias político-sociales:** En ningún caso las creencias o ideas político-sociales del agente de la Administración Pública deben chocar o hallarse en pugna con las instituciones fundamentales del Estado, expresadas y contenidas en la Constitución.

♣ **Creencias religiosas:** En el derecho argentino, para ingresar a los cargos públicos no se requiere pertenecer a religión alguna.

♣ **Raza:** La raza en nada influye en la posibilidad de ingresar en la relación de empleo público.

El funcionario público está sujeto a ciertos requisitos que están relacionados con el ejercicio de la función; ellos son:

□ **El juramento:** Debe ser requerido cuando la ley lo exija expresamente; con invocación a Dios, la Patria o el honor, quien asume, al jurar, compromete su dignidad, en el correcto y eficaz ejercicio de las funciones.

□ **Garantías:** En determinadas ocasiones, los agentes públicos, para poder desempeñar ciertos cargos, sobre todo en aquellos relacionados con el

manejo de dinero, deben otorgar garantías suficientes, las cuales, normalmente, consisten en fianzas personales.

□ **Declaración jurada de cargos:** Se exige a quien se designa para desempeñar un empleo público, una declaración jurada de cargos donde deben constar los empleos y funciones que desempeña, sean éstos de carácter público o privado. Con esto se pretende evitar una situación de incompatibilidad.

□ **Declaración de bienes:** Algunas normas imponen como requisito para el ejercicio del cargo para el cual el agente ha sido designado, presentar una manifestación de bienes; ello es para que los organismos de control o la ciudadanía en general puedan verificar la evolución del estado patrimonial de sus funcionarios.

Impedimentos para acceder a la función pública

Se establecen causas impeditivas para el acceso a la función pública. En el orden nacional, la Ley de Empleo Público (ley 25.164) dispone en su art. 5° que no podrá acceder al empleo público:

a) El que haya sido condenado por delito doloso, hasta el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, o el término previsto para la prescripción de la pena.

b) El condenado por delito en perjuicio de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal.

c) El que tenga proceso penal pendiente que pueda dar lugar a condena por los delitos enunciados en los incisos a) y b) del presente artículo.

d) El inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos.

e) El sancionado con exoneración o cesantía en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, mientras no sea rehabilitado.

f) El que tenga la edad prevista en la ley previsional para acceder al beneficio de la jubilación o el que gozare de un beneficio previsional, salvo aquellas personas de reconocida aptitud, las que no podrán ser incorporadas al régimen de estabilidad.

g) El que se encuentre en infracción a las leyes electorales y del servicio militar, en el supuesto del artículo 19 de la Ley 24.429.

h) El deudor moroso del Fisco Nacional mientras se encuentre en esa situación.

i) Los que hayan incurrido en actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, conforme a lo previsto en el artículo 36 de la Constitución Nacional y el Título X del Código Penal, aún cuando se hubieren beneficiado por el indulto o la condonación de la pena.

CAPÍTULO II

NATURALEZA JURÍDICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Para explicar la naturaleza jurídica del vínculo que une a la Administración Pública y el funcionario o empleado públicos, se exponen distintas teorías :

A. TEORÍA DEL DERECHO PRIVADO: En un principio se sostuvo que la relación entre la Administración Pública y sus agentes públicos trasuntaba un contrato de derecho privado.

Las teorías que, basándose en el derecho privado, trataron de explicar la naturaleza jurídica de la relación de función o empleo públicos, ubicaron a ésta, fundamentalmente, dentro de las figuras del mandato y de la locación de obra, locación de servicios, etc. (4). Pero tales concepciones fueron desechadas, por cuanto la relación de función o empleo públicos ofrece notas específicas que no aparecen en la relación contractual del derecho privado: en esta última las partes se hallan en un pie de absoluta igualdad, en tanto que en la relación de función o empleo públicos existe subordinación del agente a la Administración. Además, los funcionarios y empleados de la Administración Pública están vinculados a ésta (Estado) como integrantes de los respectivos “órganos-institución”, de los que pasan a ser “órganos-personas”, circunstancia que no se da en el mandatario ni el locador de servicios o de obra con relación al mandante o al locatario.

Actualmente se descarta en absoluto la vigencia del derecho privado en esta esfera de actividades: éstas se gobiernan por el derecho público. Tal es la posición unánime de la doctrina; tal es la posición aceptada por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La relación de función o de empleo públicos es “*contractual*”. Pero no se trata de un contrato de derecho privado:

- a) Por la índole de una de las partes intervinientes, que es la Administración Pública.
- b) Por el objeto o contenido de esa relación contractual, que se refiere a una materia extraña a la posible actividad privada interindividual.
- c) Por la finalidad perseguida a través del contrato, que es la satisfacción del interés público y cumplimiento de funciones propias de la Administración.
- d) Porque ese contrato, aparte de las respectivas cláusulas exorbitantes implícitas, generalmente contiene cláusulas exorbitantes expresas del derecho común.

B. TEORÍA POLITICA: Posteriormente, como consecuencia de las ideas predominantes en el Estado Policía, según las cuales el Estado podía exigirle a sus súbditos todo lo necesario para el cumplimiento de sus fines, se sostuvo que ese vínculo solo trasuntaba un acto unilateral del Estado, y que el consentimiento que daba la persona designada solo implicaba el reconocimiento de su preexistente deber de servir. Pero con el advenimiento del Estado constitucional, del Estado de Derecho, tal punto de vista fue abandonado, pues resultaba inconcebible que, sin ley expresa que lo estableciera, el Estado pudiese obligar a que una persona le sirviese; como consecuencia, la relación de servicio entre el Estado y el funcionario o empleado públicos sólo podía crearse en base al consentimiento del interesado. Esto último dio lugar a la polémica, que aún perdura, acerca de si ese vínculo es o no de carácter contractual.

C. TEORÍA MIXTA: Señala que estamos en presencia de un contrato “*sui generis*” de derecho privado en algunos aspectos y de derecho público en otros.

D. TEORÍA DEL DERECHO PÚBLICO: Abandonadas las posiciones que pretendieron resolver lo atinente a la naturaleza jurídica de la relación de función o de empleo públicos, recurriendo a concepciones propias del derecho privado, la cuestión quedó radicada en el campo del derecho público. Se sostienen tres puntos de vista:

1) Se trata de un acto “*unilateral*” del Estado. El consentimiento del Administrado solo vale como condición de perfección del acto de nombramiento. De ello resulta, que la situación jurídica del agente público es simplemente legal o reglamentaria.

2) Teoría que distingue entre la formación del vínculo (acto de nombramiento y de aceptación de éste) por un lado, y desarrollo, ejecución o cumplimiento de la relación de servicio, por otro lado. En el primer aspecto sostiene que se trata de un “*acto jurídico bilateral*”; en el segundo aspecto sostiene que se trata de una situación legal o reglamentaria, susceptible de ser modificada por la Administración Pública, quien puede variar las normas reguladoras del empleo o las formas de prestación de los servicios (5).

3) Teoría que sostiene que la relación de función o de empleo públicos constituye un “*contrato de derecho público*”, contrato “*administrativo*”, propiamente dicho. En efecto, la relación de función o de empleo públicos implica un contrato *administrativo stricto sensu*, por razón de su “*objeto*” y dentro de éstos se trata de un contrato de “*colaboración*”.

- La tesis de que la relación de función o de empleo públicos es un “*acto unilateral*” que coloca al agente en una situación legal o reglamentaria, y según el cual el consentimiento del administrado solo vale como requisito de la perfección del acto de nombramiento, no es aceptable: implica una consecuencia de la equivocada afirmación de que solo hay actos administrativos unilaterales. Además, la relación de función o de empleo públicos no es legal o reglamentaria, porque tal relación no surge precisamente de la ley o del reglamento, sino del consentimiento de ambas partes: Administración Pública y administrado. El consentimiento del administrado es fundamental para la relación de función o de empleo públicos.

- Con respecto a la teoría según la cual, tratándose de la relación de función o de empleo públicos, se separa el acto de nombramiento y su aceptación, de las normas reguladoras del servicio. Al acto de nombramiento y su aceptación se lo considera como un acto jurídico bilateral y a las normas reguladoras del servicio, se las consideran como meras disposiciones legales o reglamentarias. Excluyen la idea de contrato.

La relación de función o de empleo públicos es una figura jurídica homogénea: toda ella es contractual; no corresponde escindirla entre acto de nombramiento y de aceptación, por un lado, y normas reguladoras del servicio, por otro lado. Por lo tanto, la opinión de quienes sostienen que la relación de función o de empleo públicos solo constituye un acto jurídico bilateral, y no un contrato, es inaceptable, porque dicha relación excede el ámbito del mero acto jurídico bilateral, penetrando claramente en el del contrato de derecho público.

- Refiriéndome a la última teoría, con respecto a la relación de función o de empleo público, nada hay que técnicamente obste a la existencia de un contrato administrativo por razón de su objeto. Tal relación es contractual, carácter que comprende no solo la acto de nombramiento y de aceptación, sino también al desenvolvimiento, ejecución o cumplimiento de la relación respectiva.

No obstante, se han invocado diversos argumentos para negar que la relación de función o de empleo públicos constituya un contrato administrativo. Así, se ha sostenido:

- Que no puede constituir un contrato porque no hay actos administrativos bilaterales.
- Que no hay contratos administrativos propiamente dichos.
- Que no existe la expresión del consentimiento de las partes, indispensable para la existencia de un contrato.
- Que falta la designación del objeto de lo que constituiría el contrato.
- Hay quienes para negar que la relación de función o de empleo públicos constituya un contrato sostienen que ello es así, por la desigualdad de las partes y porque el administrado no tiene oportunidad de discutir las cláusulas del mismo.
- Que el objeto o contenido del contrato está fuera del comercio, lo que obsta a la existencia de un contrato, etc.

No obstante lo expuesto, no hay obstáculo jurídico alguno para que la relación de función o de empleo públicos sea considerada como contractual, y para que, en consecuencia, la relación de empleo público constituya un contrato administrativo stricto sensu, por razón de su objeto.

Las modificaciones que la administración pública introduzca en la relación de función o de empleo públicos, no son expresiones de una situación reglamentaria: solo trasuntan el ejercicio razonable de facultades derivadas de un contrato administrativo en marcha.

CAPÍTULO III

DEBERES Y DERECHOS DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Deberes del funcionario público

Los funcionarios y los empleados públicos, al igual que todo cocontratante en un contrato administrativo, propiamente dicho, tienen “deberes” que cumplir, deberes cuya índole guarda armonía con el objeto o contenido del contrato de función o de empleo públicos.

Los deberes comienzan después que se “perfecciona” el vínculo jurídico con la Administración, es decir, luego de haber tomado “posesión del cargo”, una vez efectuado el nombramiento y habérselo notificado al interesado.

Respecto del cese de ellos, tales deberes pueden ser exigidos mientras perdure el vínculo de la relación funcional, ya que la eventual sanción que pudiera corresponder, una vez puesto en marcha el “régimen sumarial disciplinario”, conlleva siempre la idea de que su justificación es el mejoramiento del servicio.

La doctrina ha tratado de hacer una clasificación de los deberes en generales y especiales. Los deberes generales son los que obligan al funcionario como tal, sin tomar en cuenta los que le corresponden por desempeñar un cargo determinado. En cambio los deberes particulares son aquellos que está en la obligación de llenar por razón del cargo que se le ha encomendado.

También se hace otra clasificación tomando en cuenta el carácter obligatorio o no de los deberes y las sanciones que se imponen por la violación de los mismos, distinguiéndose en el primer grupo entre deberes reglados y deberes discrecionales y en el segundo, los deberes cuya violación da lugar a una sanción penal y los deberes cuya infracción solo motiva una sanción de carácter disciplinario.

Son deberes del agente público los siguientes:

□ **Deber de dedicación al cargo o deber de lealtad:** El deber básico de todo agente público es cumplir la función o empleo que se le ha encomendado. Debe dedicarse al cargo en cuestión. Esta deber de dedicación es el objeto mismo del contrato administrativo de la función pública. Por este deber se impone al funcionario una obligación moral y jurídica de

fidelidad a la Constitución y a las leyes que integran el ordenamiento jurídico positivo. El funcionario ha de ser leal a las directivas que le dieran en la administración, si ésta obrara conforme al ordenamiento jurídico, ya que toda defección o reticencia perjudica no solo la obra administrativa sino también a los administrados.

Este deber del agente público de cumplir la función o empleo, tiene sus corolarios:

- * El funcionario o empleado, por regla general, deben concurrir a la oficina o lugar de trabajo durante las horas establecidas.
- * Debe continuar ejerciendo sus funciones hasta que la renuncia que hubiere presentado le sea aceptada, pues, si no lo hace así, y el abandono del cargo o empleo dañase al servicio público, incurrirá en delito.

□ **Deber de residencia:** El agente público tiene que prestar los servicios respectivos en el lugar mismo para el cual se hizo su nombramiento o designación. Como los funcionarios tienen que cumplir sus tareas en un determinado lugar, es conveniente que tengan su residencia en el sitio donde ejercen su función o empleo. Este deber de residencia en el lugar en que desempeñan sus funciones está vinculado al deber de asiduidad y al de puntualidad. Se trata de obtener el mejor cumplimiento de la labor.

□ **Deber de acatamiento al orden jerárquico:** Como consecuencia de la jerarquía que impera en el ámbito de la Administración Pública, no todos los agentes están colocados en el mismo nivel: unos se hallan un plano superior, otros en uno inferior a aquellos, y también están aquellos que se encuentran en un mismo nivel entre sí. Entre los funcionarios y empleados públicos existe comunicación o trato personal, por razones de servicio. Esas relaciones deben ser de respeto hacia el superior y de consideración hacia los iguales y hacia los inferiores.

El superior no debe dirigirse directamente a cualquier inferior suyo, sino al inferior inmediato a él, a fin de que éste, a su vez, por la vía que corresponda, imparta la orden o requiera el respectivo informe. Éste principio surge de la Constitución Nacional, según cuyo artículo 99, inciso 17, el Presidente de la República puede pedir al Jefe de Gabinete de Ministros y a los jefes de todos

los ramos y departamentos de la Administración, y por su conducto, a los demás empleados, los informes que crea convenientes.

En el art. 23 inc. m de la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164) se consagra el deber de seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones realizadas.

□ **Deber de obediencia:** Es la obligación del agente público de cumplir las ordenes de sus superiores. Tal obligación requiere en la orden dada, la concurrencia de determinados requisitos, pues no cualquier orden impartida por el superior obliga al inferior.

Como principio general, las ordenes dadas por el superior deben ser cumplidas por el inferior. El agente que, sin excusa válida no cumpla con ese deber de obediencia, incurre en responsabilidad que, ante todo es administrativa, por implicar una falta de ese tipo; pero, según los supuestos esa responsabilidad puede ser civil y penal.

Hay dos criterios dispares: el de la obediencia absoluta y el que admite límites al deber de obediencia, que se concreta en el llamado derecho de exámen. El “derecho a examen” determinó la existencia de tres teorías: la de la reiteración, la de la legalidad formal y la de la legalidad formal y material.

• **Teoría de la obediencia absoluta:** en ésta la voluntad del agente aparece prácticamente aniquilada por la del superior, resultando entonces el inferior un instrumento de la voluntad ajena. En esta teoría el inferior responde al superior en forma casi mecánica; en consecuencia, la ejecución de las ordenes ilegítimas lleva ala total irresponsabilidad del inferior. Esta teoría tiene general repudio.

Rechazada la teoría de la obediencia absoluta, aparecen las que admiten el derecho de examen de la orden, según la cual todo funcionario o empleado a quien se le da o imparta una orden, por el hecho mismo de ser competente para cumplirla si ella fuere “legítima”, tiene la indiscutible facultad de examinar la legalidad de dicha orden, y de abstenerse de cumplirla en caso de ilegalidad.

Con relación al derecho de examen se establecen tres teorías:

* **Teoría de la reiteración:** es de origen germano; de acuerdo a la misma, el funcionario o empleado que considera que la orden es contraria a la ley, debe hacérselo notar al superior que la impartió. Si éste la reitera, el inferior

está en el deber de cumplirla o ejecutarla, quedando cubierta su responsabilidad civil o penal con la insistencia.

Esta teoría no tiene consistencia jurídica, porque una orden ilegal no pierde este carácter por el hecho que se la de dos veces. Tiene, en cambio, valor práctico, en el sentido de que sirve para llamar la atención del superior sobre el carácter ilegal de la orden, dándole la oportunidad de modificarla o suprimirla (6).

* **Teoría de la legalidad formal:** De acuerdo a ella el funcionario únicamente está habilitado para examinar si la orden que se le da procede de autoridad competente, si él a su vez es competente para cumplir dicha orden y si ésta fue emitida observando la forma correspondiente.

Esta teoría fue objetada porque no contempla la posibilidad de incumplimiento de la orden que, aún siendo formalmente correcta, sea irregular por su contenido.

* **Teoría de la legalidad formal y material:** Subsana la falta de la teoría anterior; extiende el derecho de examen al contenido mismo de la orden. Si del examen de dicho contenido resulta manifiesta la ilegalidad de la orden, el inferior tiene el deber y el derecho de desobediencia. Pero la ilegalidad del contenido de dicha orden debe ser manifiesta. Esta posición doctrinaria es la que prevalece actualmente (7).

Este deber de obediencia se encuentra establecido en el art. 23 inc. e de la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164), el cual dice que “debe obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente”.

□ **Deber de dignidad:** Este deber se llama también de integridad e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de su función, como fuera del cargo, en sus relaciones sociales. Se basa en la circunstancia de que el funcionario es un órgano del ente en que presta sus servicios. Se exige este deber, tanto en el ejercicio del cargo como en actos ajenos al ejercicio del mismo. En cuanto al ejercicio del cargo abarca las relaciones del funcionario con sus superiores, con sus iguales, con sus subalternos y con el público interesado en los asuntos del cargo.

El funcionario público debe observar buena conducta y no dañar su reputación, pues todo esto puede repercutir en el prestigio y eficacia de la función pública. Para algunos funcionarios tal deber es más riguroso que para otros; ello depende de la índole de la actividad de que se trate.

□ **Deber de prestación personal:** El empleado público queda obligado a dedicarse personal y directamente a su función, cumpliendo eficazmente con su servicio, en las condiciones de tiempo, forma, lugar y modalidad que las normas pertinentes indican.

En el art. 23 inc. a de la Ley de Empleo Público Nacional (ley25.164) se establece el deber de prestar el servicio personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficacia, eficiencia y rendimiento laboral, en las condiciones y modalidades que se determinen.

□ **Deber de trato correcto con el público:** Los funcionarios y empleados de la Administración tienen el deber esencial de tratar y atender al público con “urbanidad” y “eficiencia”.

“Urbanidad” significa buenos modos, cortesía. “Eficiencia” se refiere a la idea de exactitud en la información.

Este es un deber *sine qua non* del funcionario o empleado. Quien carezca de “urbanidad” en sus modos son personas ineptas para el trato con el público. Quienes carezcan de “eficiencia” en su trato son personas carentes de idoneidad técnica para el desempeño de la función o empleo.

La Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164) establece en su art.23 inc.b el deber de observar las normas legales y reglamentarias y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el respeto del personal.

□ **Deber de fidelidad y secreto:** Los deberes de fidelidad y de guardar el secreto son inherentes al exacto y fiel desempeño del cargo. Tales deberes son interdependientes, conexos entre sí, inseparables; el deber de guardar secreto es una obvia consecuencia del deber de fidelidad.

El deber de fidelidad suele exteriorizarse formalmente en la presencia del juramento. El quebrantamiento de la obligación de guardar el secreto puede implicar una falta disciplinaria o un delito.

Este deber de fidelidad y secreto se encuentra establecido en el art. 23 inc. f de la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164).

□ **Deber de querellar y de denunciar criminalmente:** El agente público a quien se le hiciera una imputación delictuosa, tiene el deber de promover la acción judicial pertinente; debe querellar al autor de la imputación.

□ **Deber de declarar sus actividades:** Todo funcionario público tiene el deber de declarar sus actividades de carácter profesional, comercial, industrial, etc., a fin de establecer si son compatibles con el ejercicio de sus funciones. En caso de que existiere tal incompatibilidad, el funcionario o empleado tienen el deber de encuadrarse en las disposiciones sobre incompatibilidad y acumulación de cargos.

Tal declaración debe realizarse al ingresar originariamente a la función o cargo público, o durante el desempeño del empleo.

Por incompatibilidad debe entenderse, por un lado, el deber de no acumular un mismo agente dos o más empleos considerados inconciliables por la norma respectiva; por otro lado, el deber de no ejercer coetáneamente con el empleo, alguna actividad o profesión consideradas inconciliables con éste.

Las incompatibilidades se clasifican en absolutas y relativas, expresas y virtuales.

Son "*absolutas*" las incompatibilidades que: a)- denotan oposición material entre un cargo y otro. b)- cuando exista repugnancia entre el ejercicio de una actividad particular y el de la función pública.

Las "*relativas*" son aquellas que no resultan antagónicas con el contenido del empleo, pero cuyo desempeño puede llegar a perjudicar o perturbar el cumplimiento de la función administrativa.

Las incompatibilidades "*expresas*" son las establecidas en esa forma por la norma respectiva.

Las "*virtuales*" son las que requieren un examen de la situación el cual determinará su existencia o inexistencia.

La Ley de Empleo Público (ley 25.164) establece en el artículo 25: "es incompatible el desempeño de un cargo remunerado en la Administración Pública Nacional, con el ejercicio de otro de igual carácter en el orden nacional,

provincial o municipal, con excepción de los supuestos que se determinen por vía reglamentaria, o que se establezcan en el Convenio Colectivo de Trabajo”. Esta misma ley establece en el art. 23 inc. n el deber de encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos.

La normativa (ley 25.164) establece una serie de prohibiciones impuestas al funcionario público, entre las que merecen destacarse:

- ♣ Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones.
- ♣ Dirigir, administrar, asesorar, representar, patrocinar o prestar servicios remunerados o no, a personas de existencia visible o jurídicas que gestionen o exploten concesiones o privilegios de la administración en el orden nacional, provincial o municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas.
- ♣ Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en el orden nacional, provincial o municipal.
- ♣ Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en el que se encuentre prestando servicios.
- ♣ Valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política.
- ♣ Aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.
- ♣ Representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional.
- ♣ Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- ♣ Hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.

La Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164) establece, además, los siguientes deberes:

- 1) Deber de respetar y hacer cumplir, dentro del marco de competencia de su función, el sistema jurídico vigente.
- 2) Deber de declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores con los alcances que determine la reglamentación.
- 3) Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare pudiere causar al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación.
- 4) Deber de concurrir a la citación por la instrucción de un sumario, cuando se lo requiera en calidad de testigo.
- 5) Deber de someterse a examen psicofísico en la forma que determine la reglamentación.
- 6) Deber de excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad.
- 7) Deber de velar por el cuidado y la conservación de los bienes que integran el patrimonio del Estado y de los terceros que específicamente se pongan bajo su custodia.

Derechos de los funcionarios públicos

Como consecuencia del ejercicio de la función pública los funcionarios tienen derechos, los cuales pueden tener sus fuentes en la Constitución, en la Ley o en el Reglamento.

Los derechos de los agentes públicos nacen cuando el funcionario o empleado toman posesión de su empleo y comienzan a ejercer sus funciones.

La doctrina divide los derechos de los funcionarios en diferentes categorías:

- a) Derechos cuyo contenido no es exclusiva ni predominantemente económico, como por ejemplo, el derecho a la estabilidad, derecho a la igualdad de oportunidades en la carrera, derecho a licencias, justificaciones y franquicias, derecho a la libre afiliación sindical y negociación colectiva, etc.
- b) Derechos de contenido exclusivamente económico, simultáneo con la realización del servicio; en el mismo se encuentran el derecho a la retribución, etc.
- c) Derechos cuyo contenido es exclusivamente económico, posteriores a la realización del servicio, como por ejemplo, el derecho a la jubilación o retiro.

Son derechos del empleado público:

✧ Derecho a la retribución: La retribución, sueldo o contraprestación por los servicios o trabajos que el agente realiza y que el Estado le paga periódicamente, es un derecho al cual se hace acreedor aquel a partir de que preste efectivamente el servicio. El sueldo a pagar es una obligación del Estado, que nace del carácter contractual de la relación de empleo público.

El sueldo no puede ser disminuido ni suprimido, pero sí puede ser aumentado o reajustado en más. Por el principio de intangibilidad de las remuneraciones no se admite la disminución del sueldo, ni aún en el supuesto de una disposición de carácter general, que afectara por igual a todos los empleados o funcionarios públicos, pues tal situación repugnaría a los derechos consagrados en la Constitución (art. 14 bis, 16 y 17).

Además del sueldo o asignación básica, el agente público percibe asignaciones complementarias. Dependiendo del cargo que desempeñe el agente, las asignaciones complementarias pueden ser por gastos de representación, viáticos (gastos de traslado y alimentos), subsidio familiar, aguinaldo, asignaciones por título profesional o técnico, antigüedad, insalubridad o riesgo de la actividad, etc.

Este derecho a la retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan, está consagrado en la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.154), en el art.16 inc. b.

✧ Derecho a la estabilidad: Es el derecho a la estabilidad en el empleo. Se entiende por estabilidad el derecho a no ser privado o separado del empleo o cargo, privación o separación que se concretan en la cesantía del funcionario o del empleado. Es un derecho fundamental del empleado público, amparado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

La estabilidad puede ser *propia* o *impropia*. La primera es la estabilidad *absoluta*, por la cual no cabe la indemnización como sustitución por el cargo; la segunda es la estabilidad *relativa*, por la cual procede la indemnización sustitutiva.

En el ordenamiento positivo argentino si bien la estabilidad es un derecho reconocido constitucionalmente (art. 14 bis), se la ejercen conforme a las normas que la reglamentan, estableciéndose de esta manera límites a su ejercicio, para ciertos empleos.

No todos los empleados y funcionarios gozan de estabilidad; entre muchos casos de excepción se pueden mencionar:

- ❖ Los agentes que no hayan cumplido el período mínimo de ejercicio efectivo del cargo, según el régimen jurídico pertinente.
- ❖ El personal de gabinete, que comprende a ministros, secretarios respectivos, personal de asesoramiento, etc.
- ❖ El personal interino o suplente.
- ❖ El personal para cuyo nombramiento se requiere el acuerdo del senado.
- ❖ El personal transitorio y contratado, por la misma modalidad de prestación del servicio.

Las causas de cese de la estabilidad deben respetar el principio de razonabilidad. La estabilidad puede cesar por causas imputables al agente, que habilita a la separación del cargo, previo procedimiento sumarial que asegure el debido proceso y resguarde la garantía de defensa. También finaliza la estabilidad cuando se ha cumplido el “término legal” para acogerse a la jubilación. O cuando una imposibilidad física impide cumplir con las funciones, correspondiendo el otorgamiento de una pensión.

Este derecho a la estabilidad se encuentra establecido en el art.16 inc a de la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164). El art. 17 de la respectiva ley

establece que el personal comprendido en el régimen de estabilidad tendrá derecho de conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado. Además establece que la adquisición de la estabilidad en el empleo se producirá cuando se cumplieren las siguientes condiciones:

- a) acredite condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos para la gestión durante el transcurso de un período de prueba de 12 días de prestación de servicios efectivos, así como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan.
- b) La obtención del certificado definitivo de aptitud psicofísica para el cargo.
- c) La ratificación de la designación mediante acto expreso emanado de la autoridad competente con facultades para efectuar designaciones, al vencimiento del plazo establecido en el inciso a).

Transcurridos 30 días de vencido el plazo previsto en el inciso a)., sin que la administración dicte el acto administrativo pertinente, la designación se considerará efectuada, adquiriendo el agente el derecho a la estabilidad.

Durante el período en que el agente no goce de estabilidad, su designación podrá ser cancelada.

El personal que goce de estabilidad la retendrá cuando fuera designado para cumplir funciones sin dicha garantía.

✧ Derecho a la carrera: Es un derecho fundamental del agente público, que comprende el de estar constantemente bien encasillado o ubicado en el escalafón, el de ascender, para llegar, finalmente, a la jubilación en condiciones satisfactorias.

El ascenso del agente obedece a dos requisitos: antigüedad y mérito. En las clases inferiores se asciende por antigüedad, en tanto que en las superiores se asciende además por mérito, es decir, teniendo en cuenta la idoneidad o mayor eficacia técnica para el cargo.

La facultad de designar a los agentes de la Administración compete al Jefe de Gabinete de Ministros (art. 100, inc.3, C.N.), excepto los que correspondan al presidente (art. 99, inc.4 y 7, C.N.).

En el art. 16 inc c y en el art.18 de la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164) se establece el derecho a la igualdad de oportunidades en la carrera.

✧ Derecho al descanso: El agente público tiene el derecho al descanso o reposo, que puede consistir en vacaciones o en licencias. Las vacaciones son de carácter general; se otorgan anualmente; mientras que las licencias son de carácter personal y se otorgan intuitu personae, a solicitud del interesado.

Las vacaciones son de carácter obligatorio para el empleador, porque con ello se procura mantener la salud en forma integral del empleado, siendo de orden público. Las licencias no tienen carácter de orden público, sino que contemplan circunstancias particulares o especialísimas (enfermedad, muerte de un familiar, estudio, etc.). Las vacaciones y licencias comprenden períodos temporales distintos; los días otorgados en razón de las licencias no pueden quedar comprendidos en los días que abarquen las vacaciones.

La Ley de Empleo Público Nacional se refiere en el art.16 inc. f y en el art.19 al derecho a licencias, justificaciones y franquicias.

✧ Derecho a las compensaciones, subsidios e indemnizaciones: Las compensaciones se refieren al reintegro de viáticos, gastos de comidas, movilidad, trabajos extraordinarios, trabajo insalubre, etc. Respecto de las indemnizaciones, las más comunes son:

- 1) Por supresión de cargo.
- 2) Por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
- 3) Por fallecimiento.
- 4) Traslado y desarraigo.
- 5) Gastos y daños originados en el servicio.
- 6) Cuando se afecte la estabilidad por razones no determinadas en el Estatuto.

Este derecho a las compensaciones, indemnizaciones y subsidios está consagrado en el art.16 inc. g de la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164).

Derecho de asociación: Es el derecho que consagra el artículo 14 de la Constitución Nacional. También importa el derecho de “asociación sindical”, que emana del artículo 14 bis de la Carta Fundamental, que se refiere a la “organización sindical libre y democrática”.

La ley de Empleo Público Nacional establece el derecho a la libre afiliación sindical y negociación colectiva en el art.16 inc. e.

✧ Derecho a la asistencia y seguridad social: En cuanto a la asistencia y seguridad social, el funcionario tiene derecho a exigir las prestaciones que se establezcan de acuerdo con las disposiciones legales existentes. El funcionario tiene derecho a que se le admita para el uso de los servicios que el Estado haya organizado.

En el art.16 inc. h de la Ley de Empleo Público Nacional se establece el derecho a la asistencia social para sí y su familia.

✧ Derecho a la jubilación: Es un derecho reconocido al agente público. A través de la jubilación continúa la relación de función o de empleo públicos, aunque ubicada en otro plano: el de la pasividad. El funcionario sigue siendo funcionario no obstante su jubilación.

La jubilación es la proyección del sueldo una vez que el agente pasó de la actividad a la pasividad.

La jubilación puede definirse como la retribución periódica y vitalicia que otorga el Estado a quienes, habiéndole servido durante determinado lapso, dejan el servicio por haber llegado a la edad establecida y han cumplido con los aportes respectivos.

La “*jubilación*” es el beneficio que recibe el originario titular del derecho. La “*pensión*” es un beneficio derivado que reciben los causa-habientes del jubilado en caso de fallecimiento de éste.

El derecho a la jubilación o retiro se encuentra estipulado en el art.16 inc. j de la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164). El art.20 de la misma ley establece que “el personal podrá ser intimado a iniciar los trámites jubilatorios cuando reúna los requisitos exigidos para obtener la jubilación ordinaria, autorizándolos a que continúen en la prestación de sus servicios por el período de un año a partir de la intimación respectiva”. “Igual previsión regirá para el personal que solicitare voluntariamente su jubilación o retiro”.

El art. 21 de la ley 25.164 dispone que “el personal que goza de jubilación o retiro no tiene derecho a la estabilidad. La designación podrá ser cancelada en cualquier momento, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia”.

✧ Derecho a la renuncia: Este derecho se encuentra consagrado en la Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164), en el art.16 inc. k y en el art.22, el que dice: “La renuncia es el derecho a concluir la relación de empleo produciéndose la baja automática del agente a los 30 días corridos de su presentación, si con anterioridad no hubiera sido aceptada por autoridad competente”. “La aceptación de la renuncia podrá ser dejada en suspenso por un término no mayor de 180 días corridos si al momento de presentar la renuncia se encontrara involucrado en una investigación sumarial”.

La Ley 25.164 de Empleo Público Nacional establece, además, otros derechos del agente público, como:

- ✓ Derecho a capacitación permanente.
- ✓ Derecho a interponer recursos.
- ✓ Derecho a higiene y seguridad en el trabajo.
- ✓ Derecho a participar, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con lo que se establezca en el Convenio Colectivo de Trabajo.

CAPÍTULO IV

RESPONSABILIDAD GENERAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El problema de la responsabilidad de los funcionarios o empleados públicos se suscita en todos los ámbitos en que el agente público puede manifestar o expresar su conducta.

Por lo tanto, atendiendo a los distintos modos posibles de manifestarse la actividad del agente, su responsabilidad puede ser “política”, “penal”, “civil” y “administrativa”. La diferencia esencial entre ellas radica en los distintos bienes o valores jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar.

- La responsabilidad “**penal**” existe cuando el acto irregular del funcionario o empleado constituye un delito previsto y penado en el código respectivo o en leyes especiales.

- La responsabilidad “**civil**” aparece cuando el acto irregular del agente haya causado un daño a la Administración Pública o a terceros, que pueden ser particulares u otros funcionarios o empleados públicos.

- La responsabilidad “**administrativa**” tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública; se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público. Dicha responsabilidad se hace efectiva a través de la “potestad disciplinaria” de la Administración. Responsabilidad administrativa y responsabilidad disciplinaria son sinónimos.

- La responsabilidad “**política**” surge cuando está en juego el interés general de la sociedad, lesionado en la especie por la conducta de los funcionarios mencionados en el artículo 53 de la Constitución Nacional, y correlativos de las constituciones provinciales.

Las cuatro especies de responsabilidad pueden fundamentarse o resultar ya sea del dolo o de la culpa del agente. La responsabilidad penal y disciplinaria son de carácter personal, pues no pasan a los herederos del agente responsable. Igual cosa corresponde decir de la responsabilidad política, stricto sensu. En cambio, la responsabilidad civil puede pasar a los herederos del agente que causó el daño.

Respecto al Estado, la responsabilidad del agente público puede hacerse efectiva en todos los ordenes, pudiendo ser, entonces, política, penal, administrativa y civil. Respecto a terceros (particulares y otros funcionarios y empleados públicos), tal responsabilidad puede ser civil y penal.

Dado que cada uno de los tipos de responsabilidad de que es susceptible el agente público, tiende a proteger o tutelar un distinto y específico bien o valor jurídico, va de suyo que un mismo hecho o comportamiento del funcionario puede dar lugar, simultáneamente, a varias de las mencionadas especies de responsabilidad, sin que esto importe violar los principios “*non bis in idem*” o “*non ter in idem*”. Por lo tanto, las especies de responsabilidad no son excluyentes.

La doctrina menciona tres sistemas acerca de la responsabilidad de los agentes públicos, sistemas que tuvieron recepción o eco en los respectivos derechos positivos.

Tales sistemas son:

- a) El de la “irresponsabilidad”, especialmente civil. Corresponde a etapas primarias de algunos Estados, pero hoy se encuentra abandonado.
- b) El de la responsabilidad condicionada a una autorización preventiva.
- c) El de la plena responsabilidad, no dependiente de autorización previa alguna. Es el vigente en la generalidad de los Estados civilizados y es el que impera en el orden nacional argentino.

En el derecho que anteriormente rigió en Francia se quiso proteger a los agentes públicos contra persecuciones abusivas que redundaran en perjuicio de la organización administrativa; pero en la práctica ese procedimiento se convirtió en un verdadero privilegio, y en vez de ampararse a dichos funcionarios cuando habían actuado debidamente en el ejercicio de sus cargos, se llegó a protegerlos en casos injustificados, dando lugar a verdaderos escándalos. Muy raramente la autoridad administrativa otorgaba autorización para perseguir ante la justicia a los agentes públicos

De Francia se pasó a otros países, como Italia, España, Alemania; etc., en los que la referida institución fue perdiendo poco a poco sus caracteres originarios y con ello su vigencia.

En el derecho francés, esta cuestión fue concretada en el artículo 75 de la Constitución del año VIII (año 1799), que dice así: “Los agentes del Gobierno, con excepción de los ministros, no pueden ser enjuiciados por hechos relativos a su función, sino en virtud de una decisión del Consejo de Estado. En tal caso, la acción se promueve ante los tribunales ordinarios”. La autorización se refería

tanto a las acciones civiles como a las penales que se intentaren contra los funcionarios o empleados.

Pero el citado artículo 75 de la Constitución del año VIII fue derogado el 19 de septiembre de 1870. Hoy, en Francia, lo atinente a la competencia directa de los tribunales ordinarios para juzgar a los agentes de la Administración Pública en demandas o acciones promovidas por los administrados, se rige por los principios comunes del derecho procesal.

La referida “autorización administrativa”, como requisito para la procedencia de acciones contra agentes públicos, ha recibido el repudio de la doctrina moderna (8).

En nuestro país la acción de responsabilidad contra agentes públicos no depende ni dependió de autorización previa alguna, ya se tratase de causa civil o penal. Así lo reconoció la doctrina (9), todo ello sin perjuicio del trámite especial que corresponda para responsabilizar civilmente a funcionarios o empleados públicos por hechos administrativos vinculados a la contabilidad pública, y sin perjuicio de que el organismo estatal competente formule la respectiva denuncia si advirtiere la comisión de un delito criminal.

Se pueden encontrar varias opiniones doctrinarias con respecto al fundamento jurídico de la responsabilidad de los agentes públicos.

- Bielsa considera que tal responsabilidad es consecuencia “del principio representativo fundado en la soberanía del pueblo, del cual los gobernantes por él elegidos o designados por los elegidos son sus mandatarios agentes o gestores” (10).

- Ruiz y Gómez afirma que la responsabilidad de los funcionarios públicos halla su razón de ser, su fundamento, en *principios generales del derecho* (11).

- Marienhoff asegura que el fundamento de la responsabilidad de los funcionarios públicos no es otro que los principios propios del Estado de Derecho, en los que tiene cabida todo aquello que permita afianzar la seguridad jurídica y las libertades públicas. Tales principios están virtualmente comprendidos en nuestra Constitución Nacional (12).

La responsabilidad de los agentes públicos puede corresponder al derecho público o al derecho privado, lo cual depende de la índole de la infracción cometida.

Así, la responsabilidad **“política”** pertenece esencialmente al derecho público. La contempla en forma expresa la Constitución Nacional en su artículo 53. Pero esa responsabilidad puede tener consecuencias regidas por el derecho privado; es lo que ocurriría en el supuesto de una eventual acción de daños y perjuicios, promovida por un administrado, contra el funcionario destituido.

La responsabilidad **“penal”** es de derecho público, por ser esa la índole del derecho penal; esto es sin perjuicio de las posibles consecuencias “civiles” de la infracción.

La responsabilidad **“civil”** es de derecho privado, cuando se trate de una acción promovida por particulares o administrados; pero es de derecho público cuando la acción la promueva el Estado contra el funcionario como consecuencia de la relación de empleo.

La responsabilidad **“administrativa”** es de derecho público, esfera a la cual pertenece el derecho administrativo. Se hace efectiva a través del poder disciplinario de la Administración Pública.

La circunstancia de que la responsabilidad del agente esté regida por el derecho “público” o por el derecho “privado”, es fundamental a efectos de resolver lo atinente a la jurisdicción para entender en la acción que se promueva.

Toda acción de responsabilidad civil, como daños y perjuicios, deducida por el Estado contra el funcionario o empleado, como consecuencia de la relación de función o de empleo públicos, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, toda acción de daños y perjuicios promovida contra agentes públicos por particulares o administrados, corresponde a la jurisdicción de los tribunales ordinarios de justicia.

CAPÍTULO V

RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

La responsabilidad política constituye un presupuesto básico, esencial del Estado de Derecho y que hace a la forma republicana de gobierno. Tiene origen constitucional a diferencia de las otras responsabilidades.

La responsabilidad "política" no es materia cuyo estudio le corresponda al derecho administrativo, sino al derecho constitucional. Esto es así:

- 1) Por la índole misma de esa responsabilidad.
- 2) Por la naturaleza de los funcionarios administrativos sujetos a ella (Presidente de la Nación, Vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros y miembros de la Corte Suprema).
- 3) Por la forma de hacerla efectiva, que es a través de juicio político.

Todo esto se encuentra plasmado en los artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional y en las provincias rigen normas constitucionales similares.

Alcanza a funcionarios de un nivel superior cuya gestión queda sujeta a la evaluación de otro órgano, de la cual puede producirse la separación de aquellos de sus cargos.

Solo están sujetos a responsabilidad política los mencionados al efecto por la Constitución Nacional en su artículo 53:

- ♣ Presidente de la Nación.
- ♣ Vicepresidente.
- ♣ Jefe de Gabinete de Ministros.
- ♣ Ministros.
- ♣ Miembros de la Corte Suprema de Justicia.

Esto tiene importancia, pues excluyendo esos funcionarios, todos los demás están sujetos, en forma directa, a la responsabilidad penal o civil. Por lo tanto, para responsabilizar criminal o civilmente a tales agentes es previa la remoción de los mismos por mal desempeño de sus funciones o por delitos cometidos en su ejercicio.

De modo, que para que el Presidente de la República, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete, los Ministros y los miembros de la Corte Suprema puedan ser querellados criminalmente o demandados civilmente es requisito previo el pronunciamiento del Senado acerca de su culpabilidad, o que hayan cesado en sus cargos.

Respecto a los funcionarios sujetos a responsabilidad “política”, la declaración de ésta es requisito previo para la promoción de acciones criminales o civiles contra ellos. De lo contrario, para promover dichas acciones habría que aguardar a que dichos funcionarios cesen en sus cargos. Lo expuesto surge del artículo 60 de la Constitución Nacional, según el cual “la parte condenada (es decir, la parte declarada responsable en juicio político), quedará, no obstante sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios”. De modo que para la admisión de querrelas criminales o demandas civiles contra tales funcionarios, es requisito *sine qua non* su previa condena en juicio político a que se refiere el artículo 53 de la Ley Suprema, o que tales agentes cesen en sus cargos.

Lucio Vicente López, sostuvo que los funcionarios que, según la Constitución, están sujetos a juicio político, podían ser querellados o demandados ante los tribunales ordinarios sin que el Parlamento hubiere conocido previamente la falta cometida en el desempeño del cargo público (13).

Pero la doctrina posterior sostuvo lo contrario, o sea la inexcusable necesidad del previo pronunciamiento condenatorio emitido por el Parlamento, siendo ésta la tesis que ha prevalecido (14).

La determinación de esta responsabilidad se opera durante el ejercicio de la función y no a posteriori, cuando han dejado sus cargos; de lo contrario carecería de sentido la fijación del objetivo que se persigue de separarlos de ellos.

Si el funcionario responsable hubiere cesado en sus funciones, se estaría en presencia de otra institución, el juicio de residencia, procedimiento vigente en tiempos de la Colonia, mediante el cual los gobernadores, virreyes, oidores, corregidores y alcaldes al expirar su función tenían el deber de responder de su gestión quedando sujetos a sanciones tales como multas, inhabilitación perpetua y destierro por 6 años.

La Asamblea del año XIII reglamentó este juicio y ordenó su realización para aquellos que habían gobernado desde el 25 de Mayo de 1810.

Esta institución, que aún hoy subsiste como excepción en la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, cedió su paso a otra en las constituciones de 1819 y 1826, derivada del *impeachment* anglosajón.

El principio republicano de la responsabilidad de los gobernantes reclamaba órganos y procedimientos para hacerla efectiva, y así, la Constitución de 1853/1860 recogió sus antecedentes y consagró el juicio político.

A través de este se pretende efectivizar la responsabilidad política en nuestro derecho y se diferencia de otro medio propio del sistema parlamentario, que es la moción de censura o de desconfianza, por la que el parlamento le quita respaldo al gabinete o a algún ministro obligándolos a presentar su renuncia, salvo que el jefe de Estado disuelva la Asamblea Legislativa y convoque a elecciones.

Los funcionarios alcanzados por el artículo 53 son los llamados a responder frente al Congreso por sus actos. La Cámara de Diputados asume el papel de fiscal y el Senado obra como juez, si bien en el caso de que el acusado sea el presidente de la Nación será presidido por la Corte Suprema de Justicia.

Es la Cámara de Diputados la que decide hacer lugar a la formación de la causa. A tal efecto, existe un reglamento de procedimientos internos de la Comisión de Juicio Político de dicha cámara, que establece las normas a que deberán ajustarse las denuncias y solicitudes de juicio recibidas, cumpliéndose la tramitación correspondiente.

A través del procedimiento desarrollado en esta Comisión, se reúnen los elementos de juicio necesarios, para arribarse al dictamen pertinente de la Comisión.

Si ésta resolviere improcedente el juicio político, así lo declarará en su dictamen con la aclaración de que lo actuado no afecta el nombre y buen honor del denunciado. Si, por el contrario, hubiere motivo fundado para enjuiciamiento, así lo declarará en su dictamen y lo elevará a la Cámara acompañando un anexo con los antecedentes del caso.

El artículo 53 de la Constitución Nacional enuncia como causales de responsabilidad el mal desempeño o delito en el ejercicio de sus funciones y los crímenes comunes.

El juicio político se lleva a cabo de acuerdo con el procedimiento reglamentado por el Senado. Desarrollado el procedimiento, debe pronunciarse

el Cuerpo, necesitándose la mayoría de dos tercios de los miembros presentes para la declaración de culpabilidad del funcionario sometido a juicio.

El fallo se limitará a destituir al acusado y, dado el caso y de considerarse procedente, inhabilitarlo. De cualquier manera, la parte condenada quedará sujeta en cuanto a la acusación, juicio y castigo a los Tribunales Judiciales.

CAPÍTULO VI

RESPONSABILIDAD PENAL DEL FUNCIONARIO **PÚBLICO**

El agente público incurre en responsabilidad “penal” cuando sus actos o comportamientos constituyan infracciones consideradas “delitos” por el Código Penal o leyes especiales.

El delito puede resultar de un comportamiento “doloso” o “culposo” del agente. Sería “doloso” el apoderamiento de cosas o valores del Estado por parte del agente, de los que éste pudo disponer con motivo del empleo; y sería “culposo” cuando el hecho delictuoso resulta de una negligencia en el control de la conducta de agentes subordinados.

Las transgresiones del funcionario que dan origen a su responsabilidad penal, afectarán la disciplina del servicio, como también el orden público y el ambiente social. Sus efectos trascienden al exterior.

En la mayor parte de los casos el dolo está insito en la violación del deber transgredido, por lo que el ejercicio del poder disciplinario no es suficiente para la reparación del daño causado, y el poder punitivo del Estado interviene con sus sanciones que reprimen el hecho con la privación de la libertad del agente y, en algunos supuestos, con la inhabilitación temporaria o perpetua.

Los elementos que componen la responsabilidad penal de los funcionarios públicos son:

- a)** Infracción de un deber por el funcionario en el ejercicio de su cargo, ya sea por acción o por omisión.
- b)** La intervención de dolo o culpa.
- c)** La previsión del delito y de la pena por las leyes.
 - El primer elemento es genérico porque se encuentra en todos los casos de responsabilidad.
 - El segundo elemento es indispensable, ya que si no hay dolo o culpa como causa del incumplimiento del deber, no es posible imputar delito alguno al funcionario.
 - La tercera condición es también indispensable y se funda en el principio básico según el cual no puede imponerse pena que no se halle establecida por la ley, de acuerdo con el adagio *nulla poena sine lege*.

El acto que va a determinar la responsabilidad penal puede ser realizado indistintamente por los particulares o por los funcionarios, siendo delito en

ambos casos, pero cuando lo realizan los funcionarios constituye una figura delictiva especial, como por ejemplo, en el supuesto previsto en el Código Penal para la violación de sellos y documentos.

Hay otros casos en los cuales los hechos o actos que la ley considera delito penal, solo se conciben realizados por funcionarios, como por ejemplo, el cohecho.

En algunas circunstancias la calidad del funcionario no altera la configuración del delito pero constituye una agravante especial, como en el supuesto de los delitos contra la libertad individual.

Los delitos cometidos por personas que, sean o no agentes públicos, se denominan no propiamente profesionales; en ellos la circunstancia de que el sujeto activo sea un funcionario público constituye un elemento de calificación o una agravante. Los delitos propiamente profesionales son aquellos que solamente pueden ser cometidos por funcionarios públicos.

La doctrina clasifica también estos delitos en propios e impropios.

La responsabilidad penal del agente es materia de “derecho penal” sustantivo, su conocimiento corresponde a la justicia judicial. Se diferencia de la responsabilidad disciplinaria o administrativa, en que ésta se regula por el derecho disciplinario y se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria de la Administración Pública.

Hay gran cantidad de figuras delictivas que se encuentran plasmadas en el Código Penal y por las cuales se puede responsabilizar penalmente a los funcionarios públicos. Entre las mismas podemos encontrar a las siguientes:

□ **Enriquecimiento ilícito:** El artículo 268, inciso 2º del Código Penal (según ley 25.188) establece: “Será reprimido con reclusión o prisión de 2 a 6 años, multa del cincuenta por ciento al ciento por ciento del valor del enriquecimiento e inhabilitación absoluta perpetua, el que al ser debidamente requerido, no justificare la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de persona interpuesta para disimularlo, ocurrido con posterioridad a la asunción de un cargo o empleo público, y hasta 2 años después de haber cesado en su desempeño. Se entenderá que hubo enriquecimiento no solo cuando el patrimonio se hubiese incrementado con

dinero, cosas o bienes, sino también cuando se hubiesen cancelado deudas o extinguido obligaciones que lo afectaban. La persona interpuesta para disimular el enriquecimiento será reprimida con la misma pena que el autor del hecho”.

La Cámara de Acusación de Córdoba en el caso “Angeloz, Carlos M. y otros” 15/10/1996, LLC, 1997-350, establece que, “ni jurídica, ni gramaticalmente es posible aceptar que un funcionario público pueda “justificar” un enriquecimiento apreciable de su patrimonio, diciendo que proviene de exacciones ilegales, peculados, cohechos o cualquier otro delito.”

□ **Violación de los deberes de funcionario público:** Entre los artículos 248 y 249 del Código Penal se define la figura penal que alcanza el accionar de los funcionarios públicos: el abuso de autoridad y la violación de los deberes de funcionario público.

Según dicho Código: “Será reprimido con prisión de 1 mes a 2 años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las ordenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere” (art. 248) y “Será reprimido con multa de \$750 a \$12500 e inhabilitación especial de 1 mes a 1 año, el funcionario que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto de su oficio” (art. 249).

De esta forma se sanciona la conducta del funcionario que por acción u omisión hace abuso de su posición, utilizando de algún modo la función que le ha sido encomendada, en contra del fin de bien común que debe perseguir la Administración Pública.

El primero de los artículos referidos incluye 3 conductas típicas:

- ♣ Dictar actos u ordenes contrarias a la normativa vigente.
- ♣ Ejecutar ordenes en esas condiciones.
- ♣ No ejecutar las leyes que le corresponde aplicar.

Creus (15) entiende que no se puede sostener, que cualquier reglamento u ordenanza quede comprendido entre los objetos en violación, sino solo aquellas reglamentaciones de la ley en sentido formal que contienen la delimitación de la competencia del funcionario, es decir que determinan lo que el funcionario debe o puede hacer de acuerdo con la Constitución y con la ley.

El segundo artículo analizado contempla, en cambio, el incumplimiento de las funciones administrativas del cargo; dicho incumplimiento puede darse por incumplimiento total o por el mero retardo, siempre y cuando el mismo haga inconducente el accionar llevado a cabo fuera de término.

Dentro del mismo Capítulo del Código Penal, se sanciona al funcionario que propusiera o nombrara para cargos públicos a persona en quien no concurrieren los requisitos legales, y a quien en las mismas condiciones acepte el cargo.

A modo de ejemplo, podemos ver al respecto que la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires estipula en su artículo 6º que no se admitirán como miembros de la Municipalidad:

- 1) Los que no tengan capacidad para ser electores.
- 2) Los que directa o indirectamente estén interesados en algún contrato en que la municipalidad sea parte, quedando comprendidos los miembros de las sociedades civiles y comerciales, directores, administradores, gerentes, factores o habilitados.
- 3) Los fiadores o garantes de personas que tengan contraídas obligaciones con la municipalidad.
- 4) Los inhabilitados para el desempeño de cargos públicos.
- 5) Las personas declaradas responsables por el Tribunal de Cuentas, mientras no den cumplimiento a sus soluciones.

□ **Cohecho pasivo:** El artículo 256 del Código Penal, acorde la reforma introducida por ley 25.188, reprime con reclusión o prisión de 1 a 6 años e inhabilitación especial perpetua, al funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiera dinero o cualquier otra dádiva o aceptara una promesa directa o indirecta, para hacer retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones.

Lo que la ley sanciona es la conducta del funcionario que a cambio de un precio en dinero hace o deja de hacer algo relativo a su función, sin importar que la actividad sea correcta, acorde a derecho, oportuna o beneficiosa para la Administración o esto no sea así.

Lo entregado puede ser dinero o cualquier otra dádiva. La dádiva no interesa en cuanto a su valor económico, ni en su relación de importancia en

comparación con el acto del funcionario; lo importante es la actitud de éste, es decir si la entrega de la misma tuvo directa relación con la ejecución del acto. Otro elemento del delito que debe ser considerado es el carácter futuro del acto. Según la letra del Código, para la configuración del delito, el funcionario deberá recibir el dinero o dádiva, o aceptar una promesa con anterioridad a la ejecución del acto en cuestión, pues no cae dentro de la figura del cohecho la dádiva entregada para retribuir con posterioridad una conducta ya desplegada.

□ **Malversación de caudales públicos:** La utilización de los fondos públicos para un fin diferente al que legalmente corresponda se encuentra tipificado como delito a través del artículo 260 del Código Penal, el cual reprime con inhabilitación especial de 1 mes a 3 años al funcionario público que diera a los caudales o efectos que administrara una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados.

La expresión “caudales o efectos” puede ser extendida a otras cosas que no fueran dinero, pero es necesario siempre que los mismos posean un valor económico, aunque no se exija detrimento patrimonial para configurarse el delito, y deben encontrarse administrados por el funcionario que cometa el delito (16).

Para la existencia del delito es necesaria la determinación de un destino a los caudales o efectos administrados. Dicha determinación puede darse por una ley, una ordenanza o inclusive un decreto, no existiendo una figura delictual cuando se realiza un formal cambio de destino de los bienes.

Finalmente, si la malversación generó un detrimento patrimonial para la Administración, la figura se agrava, lo mismo si genera un inconveniente en el servicio para el cual estaban legalmente destinados los bienes en cuestión. De la parte segunda del artículo 260 surge que si de la malversación resultara daño o entorpecimiento del servicio a que estuvieran destinados los bienes, se establece una multa equivalente a una suma entre el 20 y 50% de la cantidad distraída.

□ **Peculado:** Según el artículo 261 del Código Penal: “Será reprimido con reclusión o prisión de 2 a 10 años e inhabilitación absoluta perpetua, el funcionario público que sustrajere caudales o efectos cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada por razón de su cargo. Será

reprimido con la misma pena el funcionario que empleare en provecho propio o de un tercero, trabajos o servicios pagados por una administración pública”.

El objeto material del peculado son los caudales y estos deben exhibir la calidad de públicos.

□ **Demora injustificada en los pagos:** El funcionario que teniendo fondos expeditos, es decir dispuestos en cantidad suficiente para solventar un determinado pago, demorara injustificadamente los mismos, siempre que se trate de pagos ordinarios o decretados por autoridad competente, será reprimido con inhabilitación especial de 1 a 6 meses, acorde lo dispone el artículo 264 del Código Penal.

De este modo la ley pretende tutelar el buen funcionamiento de la Administración, impidiendo que sin causa justificada el funcionario evite realizar un pago que legalmente corresponde realizar, pues ello implica darle un destino distinto a los fondos públicos.

El tipo penal exige fundamentalmente la existencia de fondos suficientes para afrontar el pago; por ello no se configuraría el delito en el supuesto que, existiendo ordenes de pago a distintos proveedores, se realicen pagos solo a algunos de ellos, en función de no contar con fondos suficientes para afrontar la totalidad de los gastos, y sea justificada la elección de un proveedor en detrimento de otro a la hora de hacerse efectivo el pago.

□ **Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas:** El artículo 265 del Código Penal, anterior a la reforma introducida por la ley 25.188, penaba con reclusión o prisión de 2 a 6 años, e inhabilitación absoluta de 3 a 10 años, al funcionario que directamente o por persona interpuesta o por acto simulado, se interesase en cualquier contrato u operación (17) en que intervenga por razón de su cargo. La reforma, además de reducir los años mínimos de reclusión o prisión de 2 a 1 año, y agravar la inhabilitación perpetua, incluyó además que el interés puede darse en miras de un beneficio propio o de un tercero.

Con la reforma introducida ya no solo es punible el hacer intervenir en un contrato u operación un interés propio y particular, situándose no solo como funcionario sino también como particular interesado, pues ahora alcanza también al supuesto que el beneficio no sea particular sino de un tercero; pero

es necesario que ese interés sea económico, exista o no perjuicio para la Administración.

□ **Exacciones ilegales:** Con anterioridad a la reforma introducida por la nueva ley de ética en el ejercicio de la función pública, el Código Penal sancionaba en su artículo 266 al funcionario que, abusando de su cargo, exigiera o hiciera pagar o entregar indebidamente, por sí o por interpuesta persona, una contribución , un derecho o una dádiva o cobrase mayores derechos que los que corresponden. A partir de la reforma, también se encuentra penado el solicitar la contribución mencionada.

Este tipo penal se diferencia del cohecho fundamentalmente en que lo que se reclama se hace para la administración, puesto que como sostiene el mismo artículo, el objeto del delito son contribuciones, derechos o dádivas.

Penas aplicables a los funcionarios públicos:

En cuanto a las penas aplicables a los funcionarios públicos se establece que, así como existen delitos que para su comisión es requisito indispensable que el agente revista la calidad de funcionario público, las penas aplicables a los mismos también presentan peculiaridades fundadas en este carácter distintivo del agente.

La inhabilitación del agente es la pena distintiva de este tipo de delitos; tal pena puede presentarse como exclusiva, como el caso de la sanción impuesta para el delito de malversación de caudales públicos que contiene el artículo 260 del Código Penal, o como accesoria de la pena principal, como la sanción que prevé el inciso 4º del artículo 117 bis (18), o la disposición genérica que contiene el inciso 1º del artículo 20 bis.

La inhabilitación especial, según la propia definición legal (art. 20, Cód. Penal), implica la privación del cargo sobre el que recayera y la incapacidad para obtener otro del mismo género durante la condena, mientras que la inhabilitación especial para derechos políticos produce la incapacidad de ejercer durante la condena aquellos derechos sobre los que recayera.

Otra diferencia sustancial entre los funcionarios y el resto de los ciudadanos es la exclusión de los primeros de la posibilidad de aplicar la suspensión del

proceso a prueba, incorporada a nuestro plexo normativo por ley 24.316 (*probation*), en el caso de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Según la opinión de los legisladores que dispusieron esta distinción, la misma se funda en el hecho que existiendo una vinculación con delitos contra la Administración Pública, se pone en juego la transparencia en la función que exige la sociedad.

Derecho Penal y Derecho Administrativo Disciplinario.

La diferencia entre ambos es que el Derecho penal reprime delitos, mientras que el Derecho administrativo disciplinario sanciona meras irregularidades administrativas.

Además, se sostiene que, mientras la sanción penal resulta una manifestación del *ius puniendi* estatal, la sanción disciplinaria es consecuencia de la particular relación estatutaria que se establece entre el Estado y el agente público.

Otra diferencia que podemos encontrar deriva del órgano de aplicación: el Derecho penal es aplicado por el Poder Judicial, en tanto el Derecho disciplinario lo es por la propia Administración.

Desde otro punto de vista, se considera que la diferencia radica en que, mientras el Derecho penal describe conductas a través de figuras legales, éstas son reemplazadas, en el ámbito del Derecho disciplinario, por preceptos de carácter general.

Otra distinción se puede encontrar en la finalidad de la pena: mientras que la sanción penal persigue una télesis preventiva y retributiva, la administrativa disciplinaria solo tiene un fin retributivo.

CAPÍTULO VII

RESPONSABILIDAD CIVIL DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

La responsabilidad “civil” de los agentes públicos se produce cuando cierta actividad de los mismos ocasiona un daño, sea a los administrados, a otros funcionarios e incluso al propio Estado.

Se trata de un supuesto de responsabilidad que el Código Civil prevé en el artículo 1112, que dice así: *“Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este Título”*.

“La responsabilidad civil de los funcionarios no constituye en realidad, más que un caso de responsabilidad individual, referido a una cierta clase de personas y a un modo particular de proceder de las mismas con relación a determinadas actividades suyas” (19).

Por “funcionario público”, a los efectos del artículo 1112 del Código Civil, debe entenderse todo aquel a quien se le reconozca ese carácter; por lo tanto el funcionario de facto queda, pues, comprendido en la noción de funcionario público.

En los supuestos en que el hecho dañoso provenga de la deliberación de un órgano colegiado, la responsabilidad de los respectivos funcionarios depende de que hayan o no asistido a la correspondiente reunión o asamblea y, en caso afirmativo, si votaron o no en contra, o si salvaron su voto dejando constancia de su oposición.

La responsabilidad de los distintos integrantes del órgano, autores de la deliberación, es solidaria .

En materia de legislación sobre responsabilidad civil de los agentes públicos tienen competencia tanto la Nación como las provincias. Todo depende del aspecto de esa responsabilidad tomado en consideración.

Si se tratare de reglar la responsabilidad civil de los funcionarios para con el Estado, como consecuencia de la relación de empleo, la competencia para hacerlo les corresponde, con exclusividad, a la Nación y a las provincias, en sus respectivas jurisdicciones o esferas. A las provincias les corresponde esa atribución por tratarse en la especie, de consecuencias de un contrato

“administrativo”, propiamente dicho, materia esta de derecho “local”, por no haber sido delegada por las provincias a la Nación y sí retenida por ellas.

Si se trata de la responsabilidad de un funcionario público hacia el Estado, fuera o al margen de la relación de empleo, la situación del Estado en este caso, es la misma que la de cualquier particular o tercero. Por tanto la regulación de esa responsabilidad de un funcionario hacia el Estado, como así la regulación de la responsabilidad civil de toda la actividad de los funcionarios públicos hacia terceros, es decir hacia los particulares o administrados, le compete exclusivamente a la Nación, porque ello importa reglar conductas o comportamientos “interindividuales”, materia propia de la legislación civil substantiva. Es por eso que el artículo 1112 del Código Civil es constitucionalmente correcto y regula relaciones interindividuales entre la persona funcionario y los terceros.

No cualquier comportamiento genera responsabilidad civil, sino que se trata de una conducta especificada, a la cual hace concreta referencia el Código Civil en su artículo 1112. Por tanto, para que exista dicha responsabilidad se requiere:

- **Debe tratarse de un funcionario público:** Están sometidos a ésta responsabilidad especial todos los que en forma permanente o accidental, gratuita o remunerada, ejercen una función o empleo estatal; es decir que por funcionario público debe entenderse toda persona que e desempeña una función pública, cualquiera sea su jerarquía.

- **En el ejercicio de sus funciones:** La responsabilidad del funcionario surge solamente cuando actúa como “órgano del Estado”, es decir cuando lo hace “en el ejercicio de sus funciones”, pues de otro modo se trataría de la simple responsabilidad personal de un individuo que además se desempeña en la función pública.

Para establecer cuando el funcionario público ha actuado en el ejercicio de sus funciones, no basta una mera relación de tiempo y lugar; existen para ello dos criterios:

- 1) Un **criterio subjetivo**, de acuerdo al cual habría que analizar la voluntad o la intención del agente, a fin de

averiguar si éste actuó con motivo de la función o con la finalidad de cumplir la función.

- 2) Un **criterio objetivo**, según el cual lo que hay que analizar es la reconocibilidad externa; la apariencia, los caracteres con que se presenta objetivamente el acto o hecho.

Si el funcionario causare un daño por hechos o conductas ajenos a sus funciones públicas, puede ser también civilmente responsable, pero no en virtud del artículo 1112, ni por su calidad de funcionario, sino por aplicación del artículo 1109 del Código Civil, como pudiera responder cualquier particular. El artículo 1109 establece que *“todo el que ejecuta un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, esta obligado a la reparación del perjuicio”*.

En cambio, si con motivo del ejercicio regular de sus funciones el agente causa lesión, no es responsable (20). Así surge del artículo 1112, y del artículo 1071 del Código Civil, en cuyo mérito el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto.

- **Cumplimiento irregular de las obligaciones legales:** Para que el daño derivado del ejercicio de las funciones sea indemnizable, es menester que ello sea consecuencia del cumplimiento irregular de las obligaciones legales del agente público. Estas obligaciones legales son las contenidas en cualquier norma material o formal atinente a la función, cargo o empleo.

La Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de 7ª Nominación de Córdoba, en el caso “Provincia de Córdoba c/ B.M.T.”, 10/04/1996, LLC, 1996-838, dispone que, “para que el funcionario público incurra en responsabilidad no es suficiente cualquier hecho u omisión que cause perjuicio, sino que por propio imperativo legal es menester que ello importe el cumplimiento irregular de sus obligaciones legales. Siendo así, es necesario determinar cual es el deber jurídico que ha violado el funcionario para que se le atribuya la culpa enrostrada”.

Cuando el funcionario es, a la vez, un profesional, un técnico, como por ejemplo, un ingeniero, su responsabilidad “profesional” queda incluida o comprendida en su responsabilidad como funcionario público. De modo que el ejercicio irregular de los deberes a su cargo no solo se relaciona con las

normas de tipo legal, sino también con las reglas técnicas que debió aplicar en la especie. En este caso el “profesional” es funcionario porque es profesional y porque entonces reunía los requisitos objetivos para el ejercicio de la función.

La existencia de responsabilidad civil del agente público no requiere la violación abierta de las respectivas obligaciones legales: basta su cumplimiento irregular, tal como lo dice el Código Civil. Pero determinar si en el caso concreto hubo o no “cumplimiento irregular” constituye una cuestión de hecho, cuya solución depende de las circunstancias particulares del caso.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala K, en el caso “K., S. y otros c/ M.C.B.A. y otros”, 13/07/2001, RCyS, 2001-1029, establece que, “el artículo 1112 del Código Civil no exige para responsabilizar al funcionario público que este haya violado abiertamente los deberes a su cargo, pues es suficiente que la acción u omisión importe un mero cumplimiento defectuoso”.

Ejemplos de ejercicio irregular de los deberes legales por parte de los agentes públicos y que obligan a éste a la correspondiente indemnización son:

- a) La extralimitación de las atribuciones que la ley le confiere al funcionario.
- b) La denuncia acompañada de maniobras fraudulentas y malignas.
- c) La falta de control a los subalternos, responsabiliza al jefe de oficina por las consecuencias de la actitud culposa o dolosa de aquellos.
- d) Los actos, hechos u omisiones que por culpa o dolo del agente ocasionen perjuicios, molestias u obstáculos arbitrarios a los administrados.
- e) La violación de derechos fundamentales del ciudadano, como, reunión, asociación, libertad personal, etc.
- f) Las vejaciones y los actos de violencia inútil e inhumana; entran aquí las torturas y apremios ilegales inferidos a los administrados.
- g) Las negligencias e imprudencias graves, como, faltas cometidas por médicos, que determinan el fallecimiento del enfermo, internación por error de una persona en un asilo, etc.

- h) El delito penal cometido por el agente, da lugar, como principio, a la responsabilidad civil hacia el damnificado.

Marienhoff comparte la opinión de que a los efectos del artículo 1112 del Código Civil, las funciones respectivas deben estar “regladas”. Las funciones pueden estar “regladas” o corresponder al ejercicio de una actividad “discrecional”. La discrecionalidad no es ilimitada, ni constituye título que ampare el ejercicio irresponsable de funciones públicas. Se trate de actividad “reglada” o “discrecional”, en ambos supuestos el cumplimiento de ella tiene que amoldarse a cánones jurídicos, de cuyo apartamiento puede surgir el ejercicio irregular de las obligaciones pertinentes, y de ahí la correlativa responsabilidad (21).

- **Culpa del funcionario:** El hecho del funcionario en el ejercicio de sus funciones, que consista en el cumplimiento irregular de las obligaciones legales y que ocasiona un daño a otro, debe haber sido cometido con culpa, pues, de otro modo, no existiría cuasidelito, y aquel no sería responsable.

No es indispensable que haya existido dolo del funcionario, es decir intención de causar daño; basta que el irregular cumplimiento se hubiese realizado con negligencia o culpa.

El funcionario no incurre en irregular cumplimiento de su obligación si se ha ajustado a las leyes y reglamentos vigentes, aunque más tarde se hayan declarado inconstitucionales.

El error de derecho no excusa la responsabilidad del funcionario, quien no puede alegar ignorancia de sus obligaciones, conforme al principio general sobre inexcusabilidad del error de derecho (art. 923)

En cambio, podría invocar el error de hecho referido, desde luego, al irregular cumplimiento de sus obligaciones legales, siempre que sea excusable (art. 929), es decir que no se deba a su culpa el desconocimiento de los hechos.

Para eximirse de responsabilidad el agente público debe probar que no hubo culpa de parte suya. Es él quien debe probar esta circunstancia. La obligación de indemnizar surge de la prueba del desempeño irregular de la función y del daño como su efecto, sin necesidad de la prueba de la culpa del funcionario (22).

Los posibles titulares de la acción contra los funcionarios a que se refiere el citado artículo 1112 son los “terceros”, entendiendo por tales a los extraños a la relación de empleo que vincula a los agentes públicos con el Estado. Por lo tanto, los eventuales titulares de dicha acción pueden ser:

- Los “administrados” en general.
- Cualquier otro agente público a quien hubiere dañado el comportamiento del funcionario que actuó irregularmente en el ejercicio de sus funciones.
- También corresponde incluir en el concepto de tercero al propio Estado, si el daño lo ha sufrido éste en una esfera distinta a aquella en que actúa normalmente el funcionario como consecuencia de la relación de función o de empleo públicos.

Cuando el agente público le ocasiona un perjuicio al Estado, con motivo o a raíz de la relación de empleo, la responsabilidad del funcionario, en tal caso, no se rige por el artículo 1112. Esto es así porque la naturaleza jurídica de la relación de empleo público es “contractual”, en tanto que el artículo 1112 sólo contempla la responsabilidad aquiliana, es decir, extracontractual.

Partiendo de que la relación de función de función o de empleo públicos es “contractual”, puesto que constituye, por sí, un contrato “administrativo” stricto sensu, la afirmación de que todo lo relacionado con la reparación civil de los daños que, como funcionario o empleado, le haya causado el agente al Estado no se rige por el artículo 1112, sino por los principios atinentes a la responsabilidad contractual. En efecto, el artículo 1107 dispone que *“los hechos o las omisiones en el cumplimiento de las obligaciones convencionales, no están comprendidos en los artículos de este Título, si no degeneran en delitos del derecho criminal”*.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala A, en el caso “Municipalidad de la Capital c/ Biernat, Gervasio”, 12/09/1985, LA LEY, 1986-A, 380, dispone que, “los perjuicios ocasionados al Estado por un agente público, con motivo o en ejercicio de sus funciones, genera un tipo de responsabilidad “contractual” en virtud de la naturaleza jurídica de la relación de empleo público, cual es, un contrato administrativo de función pública: de este modo resulta inaplicable al caso lo preceptuado en el art. 1112 del Cód. Civil, atinente

a la responsabilidad extracontractual (arg. Art. 1107, Cód. Civil), correspondiendo atender la situación fáctica planteada desde la óptica de la responsabilidad contractual.”

La naturaleza jurídica de la responsabilidad civil del agente público no es unívoca:

□ Por un lado depende de que se la considere con relación a “terceros” o con relación al Estado, como consecuencia de la relación de empleo. En este caso, la responsabilidad del agente público hacia terceros es “extracontractual” o “aquiliana”. Así resulta del Código Civil, que la considera en el artículo 1112 y correlativos, destinados a ese tipo de responsabilidad.

Con relación al Estado, como consecuencia y con motivo de la relación de empleo, la responsabilidad del funcionario público es “contractual”, por ser ésta la naturaleza jurídica de dicha relación.

□ Por otro lado depende de que se la considere respecto al derecho que se la rige. En este caso la naturaleza de esa responsabilidad también depende de que se la considere con relación a terceros o con relación al Estado, como consecuencia o con motivo de la relación de empleo.

Respecto a “terceros” dicha responsabilidad hallase regida por el *derecho privado*, pues se limita a reglar conductas interindividuales.

Con relación al Estado, a raíz de hechos o actos del funcionario vinculados a la relación de empleo, esa responsabilidad es de *derecho público*, reglada por el *derecho administrativo*.

La expresada responsabilidad cuando es de “*derecho privado*”, corresponde hacerla efectiva ante los tribunales ordinarios de justicia, conforme a las reglas establecidas para los juicios comunes entre personas particulares. En cuanto a la responsabilidad de “*derecho público*”, para hacerla efectiva corresponde promover la acción ante los tribunales con jurisdicción en lo contencioso-administrativo.

Se ha sostenido que el comportamiento irregular del agente público no genera obligación de reparar el daño moral, que lo indemnizable es el perjuicio material. Pero la mayoría de la doctrina sostiene lo contrario.

El administrado, en vez de accionar directamente contra el funcionario público imputado causante del hecho ilícito, puede hacerlo contra el Estado, todo sin perjuicio de la ulterior acción regresiva, de repetición o recuperación que el Estado promueva contra el agente.

La posibilidad de accionar directamente contra el Estado surge de un texto legal: el artículo 1113 del Código Civil, según el cual *“la obligación del que ha casado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia o por las cosas de que se sirve, o que tiene a su cuidado”*. Dicho texto, de carácter genérico, permite dirigir la acción contra el Estado por tener éste bajo su dependencia al agente público causante del hecho ilícito.

Entre el agente autor del hecho ilícito y el Estado existe *solidaridad* en lo atinente al pago de las consecuencias de ese hecho (23).

Esta acción contra el Estado corresponde deducirla ante los tribunales con jurisdicción en lo contencioso-administrativo:

- 1) Porque se trata de una acción directa contra el Estado.
- 2) Porque se trata de un supuesto donde la actuación irregular del agente se desenvuelve dentro del marco objetivo de su función, es decir porque se trata de responsabilizar al Estado debido a que uno de sus órganos, actuando irregularmente, causó un daño ejerciendo la función a su cargo.

Para que pueda tomar origen la responsabilidad indirecta del superior jerárquico, deben haberse reunido respecto del funcionario dependiente todas las condiciones que determinan su responsabilidad directa.

El fundamento de esta responsabilidad indirecta se encuentra en una culpa *in vigilando*, propia de la autoridad que, como superior jerárquico, le corresponde a éste ejercer en relación al funcionario bajo dependencia. Siendo ello así, esa responsabilidad indirecta del superior jerárquico sería excusable, pues tendría apoyo solamente en una presunción *iuris tantum* de culpa, que éste podría destruir probando que el no incurrió en ninguna culpa en la vigilancia del subordinado.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el caso “Marun, José y otro c/ Nasif, Roberto Juan y otros s/ daños y perjuicios” (24), establece que: “El administrado puede, además de accionar directamente contra el funcionario público causante del hecho ilícito, hacerlo contra ambos o

sólo contra el Estado. Esta última posibilidad surge de los principios generales que regulan las relaciones entre los responsables de las consecuencias dañosas de los hechos ilícitos y expresamente del artículo 1113 del Código Civil, que permite dirigir la acción contra el Estado por tener este bajo su dependencia al agente público causante del hecho”.

La mencionada Corte, en el caso “Re, Luis Héctor c/ Municipalidad de Berisso s/ demanda contencioso-administrativa” (25), consideró que: “Si bien una jerarquía superior, implica la imposición de mayores responsabilidades, la sola circunstancia de poseer un rango menor no exime al agente de responsabilidad cuando las probanzas revelan que las irregularidades le son imputables”.

La prescripción de la acción para reclamar daños y perjuicios al funcionario público está sometida a plazos distintos según que el reclamante sea un tercero o el Estado.

Si el reclamante es un tercero, la acción tendrá por objeto hacer efectiva la responsabilidad extracontractual del agente público. Su prescripción opera a los dos años (art. 4037 del Código Civil).

Si el reclamante fuese el Estado, que pretendiese hacer efectiva la responsabilidad del funcionario por hechos o actos de éste realizados a raíz o con motivo del contrato de empleo público, la acción tendría por objeto hacer efectiva la responsabilidad contractual en que habría incurrido el agente. La ley ha fijado un plazo expreso y concreto de diez años, para la prescripción de la acción del Estado contra los funcionarios públicos por los daños y perjuicios que éstos le ocasionen.

La cuestión sobre la extensión de tal resarcimiento ha dividido a la doctrina entre quienes entienden que siempre corresponde la indemnización plena que abarque no sólo la pérdida del administrado en concepto del “daño emergente”, sino también el “lucro cesante”, consistente en la utilidad o ganancia que habría obtenido el damnificado si no hubiese ocurrido el acto generador del daño o empobrecimiento en cuestión y quienes consideran que sólo corresponde el resarcimiento del primero de los ítem; es decir, sólo la pérdida o merma patrimonial que sufre el damnificado.

Marienhoff (26) sobre la base de considerar el origen y la naturaleza del derecho agraviado, restringe la indemnización cuando este derecho es de

origen y naturaleza administrativa, pues en esos casos considera aplicable lo que el citado autor llama “fuerza expansiva de la noción de expropiación”, mientras que Cassagne (27) considera que en el ámbito contractual debe ser incluido el lucro cesante dentro de la indemnización.

Para determinar la extensión de la indemnización, se debe considerar el hecho generador de la responsabilidad. Cuando se está ante un hecho o acto de la administración que si bien generó una obligación de reparar, lo fue en vista al bien común, como por ejemplo en el caso de una revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, correspondería una indemnización restringida.

El fundamento del administrado a ser indemnizado del daño causado por el acto administrativo legítimo, se asienta en la garantía de inviolabilidad de la propiedad (art. 17, Const. Nac.), razón por la cual lo que la Constitución Nacional establece respecto a indemnización en materia de expropiación, constituye un principio general de derecho, aplicable a hipótesis en que un derecho patrimonial cede por razones de interés público. Siendo así, corresponde excluir el lucro cesante como rubro indemnizable.

Pero si el daño causado enmarca en el plano del artículo 1112 del Código Civil, sin importar si la obligación de indemnizar alcanza al funcionario o a la Administración, es innegable que corresponde una indemnización amplia, que abarque todos los rubros que el accionar ilícito de la administración haya causado.

Al respecto, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, en el caso “Yabra, Mario c/ Municipalidad de Vicente López s/ demanda contencioso-administrativa” del año 1985, ha entendido lo siguiente: “En un caso de actividad ilícita de la Administración se torna indemnizable el daño provocado a los particulares, siempre que sea efectivo, individualizado, evaluado económicamente y se ajuste al concepto de “sacrificio especial” en el sentido que incida sobre ciertos individuos y supere los pequeños daños derivados de tal convivencia. En tal caso, la indemnización de dicho daño debe ser integral”.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

La responsabilidad patrimonial de los agentes públicos es aquella que se origina cuando un funcionario público a través de hechos, actos u omisiones ocasiona un perjuicio fiscal.

Se diferencia de la responsabilidad disciplinaria, ya que es posible que un mismo hecho sea enfocado desde el doble punto de vista de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria.

A partir de 1993, entró en vigencia la ley 24.156, denominada de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, quedando derogada la Ley de Contabilidad, aprobada por el decreto ley 23.354/56.

La ley 24.156 trata la cuestión de la responsabilidad en los siguientes artículos:

Artículo 130: establece que *“toda persona física que se desempeña en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación, responderá por los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendido en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial”*.

El art. 117 de la respectiva ley confiere competencia a la Auditoría General de la Nación respecto de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

Artículo 131: hace referencia a que la acción para hacer efectiva la responsabilidad prescribe en los plazos fijados en el Código Civil. Dicha responsabilidad posee índole contractual; de allí que el término de la prescripción aplicable sea decenal. La remisión del art. 131 de la ley 24.156 debe entenderse como genéricamente hecha al art. 4023 del Código Civil.

Las acciones judiciales contra los responsables deben ser promovidas por el servicio jurídico del organismo de origen. Es necesaria la sustanciación del sumario, a efectos de reunir las pruebas pertinentes

La determinación del daño económico y la atribución de la responsabilidad patrimonial del agente por dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones, deben ser tramitadas por el cuerpo jurídico de cada organismo.

La autoridad superior de cada jurisdicción debe decidir sobre la promoción de la acción judicial; para ello deberá discernir la existencia del perjuicio; la imputación de la responsabilidad al agente que lo hubiere ocasionado y los medios de prueba disponibles para acreditar esta circunstancia en juicio.

El análisis de la conveniencia de promover las acciones judiciales debe ser adoptada por la autoridad política pertinente, con previa opinión del servicio jurídico del área.

Conforme a este sistema, se eliminan los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidad patrimonial a cargo de órganos específicos de control público, debiendo deslindarse en el ámbito del Poder Judicial.

CAPÍTULO VIII

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Otro de los tipos de responsabilidad de que puede ser pasible el agente público, es la “*administrativa*”, que se hace efectiva a través de la *potestad disciplinaria* de la Administración Pública.

El “*régimen disciplinario*” constituye el substrato de la responsabilidad “*administrativa*” del funcionario público.

En ese sentido “*responsabilidad administrativa*” y “*responsabilidad disciplinaria*” son conceptos sinónimos. Tanto es así, que muchos tratadistas hablan de responsabilidad administrativa o disciplinaria (28), o se refieren a ellas empleando indistintamente cualquiera de esas expresiones (29).

La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos se puede definir como el sistema de consecuencias jurídicas de índole sancionatorio represivo que , aplicable por la propia Administración Pública en ejercicio de poderes inherentes, el ordenamiento jurídico imputa, en el plano de la relación de función o de empleo público, a las conductas de agentes o ex agentes estatales violatorias de deberes o prohibiciones exigibles, o impuestos, respectivamente, por las normas reguladoras de aquella relación con el fin de asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

La responsabilidad administrativa que se hace efectiva a través del poder disciplinario, aparece cuando el agente comete una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la función pública (30).

Esa “*falta de servicio*” no solo puede resultar del ejercicio del cargo o función por parte del agente, sino también de su comportamiento en la vida privada, es decir al margen de la función o cargo. Establecer cuando un acto de la vida privada incide en la función o cargo constituye una cuestión de hecho, que depende de cada caso concreto.

La falta susceptible de sanción disciplinaria es todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales. De allí se deduce la existencia de tres elementos de la falta disciplinaria:

- 1) Un elemento material, que es un acto o una omisión.
- 2) Un elemento moral, que es la imputación del acto a una voluntad libre.

- 3) Un elemento formal, que es la perturbación al funcionamiento del servicio o afección inmediata o posible de su eficacia.

Para que el órgano administrativo pueda perseguir a un funcionario es preciso que éste haya incurrido en una falta concreta. La insuficiencia profesional, la ineptitud física, la incapacidad legal, constituyen estado permanente, independiente en general de la voluntad del agente y no son faltas disciplinarias. La falta debe ser establecida objetivamente y corresponde al órgano competente hacer la prueba de la misma.

No pueden configurar una falta los casos de fuerza mayor, como por ejemplo, el hecho de una ausencia por enfermedad o por circunstancias de guerra que hayan impedido al agente cumplir con su obligación profesional.

La falta disciplinaria está ligada al servicio, por ejemplo, si rehúsa obedecer, si distrae fondos públicos, si abandona el cargo, si viola el deber de discreción, etc. El órgano competente ha de apreciar discrecionalmente la gravedad de la falta y decidir si se inicia o no el procedimiento disciplinario.

Para aplicar la sanción disciplinaria es necesario que el agente sea culpable, que se le pueda reprochar la comisión de una falta precisa. La falta no puede presumirse ni ser resultado de rumores. La prueba de la falta debe estar a cargo de la administración.

La apreciación de la gravedad de la falta por el órgano competente es discrecional, salvo el supuesto de desviación de poder. Ello no implica afirmar que la administración puede discrecionalmente sancionar a los funcionarios, ya que se habrá de probar en todos los casos que aquellos han incurrido en falta.

La doctrina divide las faltas en leves, graves y muy graves.

Como la falta está vinculada al cumplimiento de los deberes de los funcionarios, la doctrina también las clasifica de acuerdo con los deberes violados y así tenemos infracciones profesionales o infracciones por conducta en la vida privada o infracciones por conducta en la vida política.

Por último, se pueden hacer dos grandes divisiones de las faltas disciplinarias: las que resultan de la violación de los deberes propiamente profesionales., y las faltas relativas a la vida privada que no se refieran al trabajo profesional del funcionario en sentido estricto.

Todos los agentes de la Administración Pública son susceptibles de responsabilidad administrativa, incluso los que pueden ser sometidos a juicio político según la Constitución Nacional (art. 53), como, el Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete, Ministros y miembros de la Corte Suprema, ya que el fallo del Senado, aparte de la destitución del acusado, puede declararle incapaz de ocupar empleos de honor, de confianza o a sueldo de la Nación (art. 60 C.N.). Todo esto que importa una inhabilitación, trasunta también una sanción administrativa impuesta por el Parlamento. Lo mismo corresponde decir de los miembros del Poder Ejecutivo de las provincias. En cambio, el Presidente de la República y los gobernadores de Provincias no pueden ser objeto de “sanciones disciplinarias” dentro de la Administración, pues ocupando ellos el más alto grado dentro de la escala jerárquica, no existe sobre los mismos superior alguno con facultades para aplicarles dichas sanciones.

Todo lo que hace al régimen disciplinario, a las sanciones que el funcionario puede ser pasible, integra el derecho penal administrativo y como tal le resulta también de aplicación el principio “nullum crimen nulla poena sine lege”, no siendo jurídico construir prohibiciones o sanciones en base a la aplicación analógica o supletoria de otras disposiciones.

Pero debe distinguirse si se trata de la aplicación de “sanciones disciplinarias” o de cuestiones ajenas a éstas.

En el primer caso (sanciones disciplinarias) debe aún distinguirse de que tipo de sanción se trata. Ciertas sanciones disciplinarias que se pretendiera imponer a un funcionario público o a un empleado público (multas, privación de la libertad) por implicar medidas de obvia substancia penal, requieren que, para la procedencia de ellas, concurren determinados requisitos de cumplimiento ineludible, como, existencia de la sanción en una norma anterior al hecho, audiencia previa al imputado, apertura a prueba si hubieren hechos controvertidos; por lo tanto, no es concebible aplicar norma alguna por vía analógica.

En cambio, otro tipo de sanciones, si bien su aplicación requiere asimismo la previa audiencia al imputado y las correlativas medidas que aseguren el debido proceso legal, pueden aplicarse aún sin norma anterior que las contenga expresamente, pues su admisión está implícitamente contenida en todo

contrato “administrativo”, entre los cuales se cuenta la relación de función o de empleo públicos, como, la “suspensión”, el “apercibimiento”, el “llamado de atención”, etc. Se trata de medidas cuya procedencia está autorizada por cláusulas exorbitantes “virtuales” del derecho privado existentes en todo contrato administrativo.

Con respecto a si el personal jubilado puede ser objeto de sanciones disciplinarias, hay autores que se pronuncian por la negativa, sosteniendo que para ser objeto de represión disciplinaria el agente debe figurar en los cuadros de la Administración.

Marienhoff (31) no comparte esta opinión y sostiene que el jubilado puede ser pasible de sanciones disciplinarias compatibles con su “status”. No podría ser declarado cesante, ni ser exonerado, porque estas sanciones son inconcebibles respecto a un jubilado; pero sí podría ser objeto de un llamado de atención, de un apercibimiento, etc., cuando su comportamiento implicase inconducta. Tampoco habría inconveniente para que una norma estableciera la posibilidad de que los jubilados sean pasibles de multas y de arrestos en casos de inconducta que afecten a su calidad de agentes en estado de pasividad.

Hay dos razones que fundamentan esta postura:

- Si bien el jubilado no pertenece a los cuadros “activos” de la Administración Pública, pertenece en cambio, a los cuadros pasivos de ella. El jubilado no deja de ser un “funcionario”, aunque perteneciente a la clase pasiva. A través de la jubilación continúa la relación de función o de empleo públicos, aunque ubicada en otro plano: el de la pasividad.
- También ciertos actos de la vida privada del agente público son susceptibles de generar responsabilidad administrativa y de recibir la consiguiente sanción disciplinaria. La actividad del agente jubilado susceptible de sanción disciplinaria correspondería a su comportamiento en la vida privada.

Si bien el funcionario jubilado puede ser pasible de sanciones disciplinarias, la persona que goza de pensión no puede serlo, porque el pensionista no es ni ha sido funcionario. La pensión es un beneficio derivado que reciben los causahabientes del jubilado en caso de fallecimiento de éste.

La generalidad de la doctrina sostiene que para la aplicación de sanciones disciplinarias se requiere que el agente se halle en ejercicio actual de la función, es decir, considera que el poder disciplinario solo puede hacerse efectivo mientras el agente está en ejercicio del cargo, o sea mientras subsista la relación de empleo (32).

Marienhoff no comparte tal punto de vista (33). Sostiene que para resolver si una sanción disciplinaria puede o no aplicarse aún después de terminada la relación de empleo público en su aspecto activo, es indispensable saber si la Administración Pública conocía, pudo o debió conocer los hechos que justifican la sanción disciplinaria a aplicar. Si la Administración no conocía ni pudo conocer esos hechos, la sanción disciplinaria podría tener aplicación aún después de terminada la relación activa de empleo público. En este caso, la Administración ejercitando su poder disciplinario, puede dejar cesante al renunciante, con renuncia aceptada, o exonerar al meramente cesante, si en las respectivas oportunidades ignoraba o desconocía las razones que después supo y requerían la cesantía o la exoneración en lugar de la mera cesantía. El acto dictado ignorando esas circunstancias es un acto evidentemente viciado de error o ignorancia, cuya modificación o extinción puede lograr la Administración Pública, en sede administrativa, dictando el acto que en realidad corresponde y que actúa como acto de revocación.

Si la Administración Pública tuviese efectivamente conocimiento de hechos irregulares cometidos por el funcionario o por el empleado, y, no obstante ello, en lugar de declararlo cesante o de exonerarlo, le acepta simplemente la renuncia, en tal actitud de la administración debe verse un “perdón” u “olvido”. En este caso la sanción disciplinaria ulterior sería improcedente, porque alteraría un estado de derecho sobre el cual no era posible volver.

Los hechos *anteriores* al ingreso del agente al servicio de la Administración Pública, no pueden servir de base para una posterior sanción disciplinaria, pues la falta disciplinaria a considerar debe consistir en un hecho producido después de tal ingreso al cargo público. No obstante, los hechos anteriores pueden dar lugar a una medida estatal contra el funcionario que, al ingresar a la Administración Pública, disimule u oculte dolosamente circunstancias que, por sí, impedían el nombramiento o aconsejaban que éste no se produjese. En este caso si el Estado revoca la designación realizada,

esta medida no implica una sanción disciplinaria, sino un ejercicio razonable de la potestad constitucional de remover a los empleados de la Administración Pública.

Las sanciones disciplinarias de que son susceptibles los agentes públicos tienen un doble fundamento: **jurídico y positivo**.

- El fundamento **jurídico** no es otro que una particular manifestación del poder de la Administración Pública para lograr la ejecución y el cumplimiento de un contrato administrativo: el de función o empleo públicos.

- El fundamento **positivo** tiene lugar en que generalmente las faltas que dan origen a esas sanciones, y éstas mismas están consagradas positivamente en un texto determinado. En el orden nacional argentino, ese texto es la Ley de Empleo Público (ley 25.164).

La potestad sancionadora inherente y propia de la Administración Pública, debe aparejar, por lo menos, un mínimo de poder para que esta aplique sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados, sin que para ello sea menester norma anterior alguna que expresamente autorice tal sanción.

Al respecto pueden sentarse los siguientes principios fundamentales, con los que está de acuerdo la doctrina:

- ♣ Ante la falta de norma expresa que establezca la sanción que ha de aplicarse, no es posible admitir que la Administración Pública haya hecho renuncia de su poder disciplinario, por cuanto éste siempre está insito en la relación de empleo público.
- ♣ Los principios “nullum crime sine lege”, “nulla poena sine lege”, en materia disciplinaria no tienen la rigidez que les caracteriza en el derecho penal sustantivo.
- ♣ La procedencia de la sanción disciplinaria, dada su índole y el ámbito de aplicación, resulta virtualmente admitida por el agente público al aceptar su nombramiento o designación.
- ♣ A falta de norma que establezca las sanciones, la Administración Pública puede establecerlas libremente, observando los principios generales del derecho.
- ♣ La índole “simple” o “grave” atribuida a la falta es importante para resolver esa cuestión.

Los hechos determinantes de faltas disciplinarias son innumerables, pues dependen de la índole de los comportamientos o conductas de los agentes públicos, comportamientos o conductas en verdad ilimitada en número, dada su posible variedad.

Esa situación se refleja en algunos ordenamientos legales, que no contienen una enumeración de lo que ha de considerarse “falta” a estos efectos; en tales casos es la propia autoridad administrativa quien decide si un hecho determinado, realizado por uno de sus agentes, debe o no ser objeto de sanción, calificación que en definitiva queda bajo el control de la justicia. En nuestro país las cosas no ocurren así, pues la Ley de Empleo Público Nacional 25.164 establece “*taxativamente*” que hechos o actos constituyen faltas disciplinarias.

El artículo 31 de dicha ley establece que: “son causas para imponer **apercibimiento o suspensión** hasta 30 días:

- Incumplimiento reiterado del horario establecido.
- Inasistencias injustificadas que no excedan de 10 días discontinuos en el lapso de 12 meses inmediatos anteriores y siempre que no configure abandono de tareas.
- Incumplimiento de los deberes del funcionario público, salvo que la gravedad y magnitud de los hechos justifiquen la aplicación de la causal de cesantía”.

El artículo 32 de la ley 25.164 prevé que: “son causales para imponer **cesantía**:

- ? Inasistencias injustificadas que excedan de 10 días discontinuos, en los 12 meses inmediatos anteriores.
- ? Abandono de servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de 5 inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas.
- ? Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a 30 días de suspensión en los 12 meses anteriores.
- ? Concurso civil o quiebra no causal, salvo casos debidamente justificados por la autoridad administrativa.

- ? Incumplimiento de los deberes del funcionario público, cuando por la magnitud y gravedad de la falta así correspondiere.
- ? Delito doloso no referido a la Administración Pública, cuando por sus circunstancias afecte el prestigio de la función o del agente.
- ? Calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante 3 años consecutivos o 4 alternados en los últimos 10 años de servicio y haya contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas”.

El artículo 33 de la presente ley establece que: “son causales para imponer **exoneración**:

- Sentencia condenatoria firme por delito contra la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal.
- Falta grave que perjudique materialmente a la Administración Pública.
- Pérdida de la ciudadanía.
- Violación de las prohibiciones previstas en el artículo 24.
- Imposición como pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública”.

Las sanciones correspondientes a esas faltas en que incurran los funcionarios y empleados públicos, pueden clasificarse en “*grupos*” y, dentro de éstos en “*especies*”.

Los dos grandes “*grupos*” en que se clasifican las sanciones disciplinarias son:

- a) **Correctivas**: tienden a la enmienda del responsable, se aplican a faltas simples y en este tipo de sanciones se pueden encontrar al llamado de atención, apercibimiento, suspensión, multa, arresto.
- b) **Expulsivas o depurativas**: se refieren a su alejamiento o exclusión de los cuadros de la Administración Pública, se aplican únicamente a faltas graves y se encuentran la cesantía, exoneración o destitución.

La Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164) establece en su artículo 30 las siguientes sanciones:

- 1) Apercibimiento.

- 2) Suspensión de hasta 30 días en un año, contados a partir de la primera suspensión.
- 3) Cesantía.
- 4) Exoneración.

La ley establece en el mismo artículo que la suspensión se hará efectiva sin prestación de servicios ni goce de haberes, en las normas y términos que se determinen y sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que fije la legislación vigente.

Algunas de las sanciones mencionadas, por leves que ellas parezcan, solo son aplicables a agentes subalternos, nunca a los de alta jerarquía. Un apercibimiento, un llamado de atención, por ejemplo, son inconcebibles respecto a un ministro, y sí respecto a un dactilógrafo. Un ministro a quien se le llame la atención o se le aperciba, moralmente está obligado a la inmediata presentación de su renuncia al cargo.

El **“llamado de atención”** es la sanción más benigna, más leve. También se la denomina “observación” o “amonestación”. Consiste en una advertencia que se la hace al funcionario o empleado.

El **“apercibimiento”** es un llamado de atención calificado. Mediante él se le hace saber al agente las consecuencias que seguirán a la reiteración de los mismos hechos. Puede ser aplicado por los jefes inmediatos del agente.

La **“suspensión”** del agente consiste en la prohibición hecha a éste de ejercer la función con la correlativa privación de sueldo durante el lapso de la suspensión (34). Hay dos clases de suspensión:

- La de prevención: se decreta durante la tramitación del procedimiento sumarial y es una medida puramente precautoria; no es una sanción. Estas suspensiones deben serlo por tiempo determinado, salvo el caso de que exista un proceso criminal.
- La de sanción: se dicta, previo sumario, como medida de sanción disciplinaria; para aplicarla, en casos especiales contemplados por la Ley de Empleo Público Nacional.

La Ley de Empleo Público Nacional establece en el artículo 36 que *“el personal sumariado podrá ser suspendido preventivamente o trasladado dentro de su zona por la autoridad administrativa competente cuando su alejamiento sea necesario para el esclarecimiento de los hechos investigados o cuando su permanencia en las funciones fuera evaluada como peligrosa o riesgosa. Esta decisión deberá ser tomada por la autoridad competente y tendrá los efectos de una medida precautoria, no pudiendo extenderse en ningún caso, durante más de 3 meses desde la fecha de iniciación del sumario. Vencido dicho plazo, si el sumario no hubiera sido concluido, el trabajador deberá ser reincorporado a sus tareas habituales. Una vez concluido el sumario, si del mismo no resulta aplicación de sanciones o las que se determinen no implique la pérdida de los haberes, el trabajador que hubiera sido afectado por una suspensión preventiva tendrá derecho a que se le abonen los salarios caídos durante el lapso de vigencia de la misma, o la parte proporcional de los mismos, según le corresponda”*.

Las **“multas”** son de aplicación solo u únicamente cuando tal tipo de sanción se halla establecida en un precepto válido. La multa generalmente se hace efectiva sobre el sueldo, o la retribución, descontando de ellos el importe de aquella.

No obstante ningún inconveniente existe para que el importe de la multa se haga efectivo sobre cualquier otro bien del funcionario o empleado.

Si la multa se hiciera efectiva sobre el sueldo o sobre la retribución del agente, dado el carácter alimentario de éstos, el importe de aquella debe descontarse en proporción tal que dicho carácter alimentario no quede afectado.

Las multas que se impongan como sanción tienen evidente carácter penal: no tienden a resarcir perjuicios, sino a condenar conductas.

La Ley de Empleo Público Nacional (25.164) no se refiere a la multa cuando menciona las sanciones aplicables a los funcionarios públicos.

El **“arresto”** es también una sanción que puede aplicársele al agente público. Pero ha de hallarse expresamente establecido o autorizado en una norma.

La Ley de Empleo Público Nacional (25.164) no menciona al arresto entre las sanciones de que es susceptible el personal. En cambio, para los agentes

que desempeñan otras actividades, como, los militares, policías, el arresto es reconocido y aceptado como sanción posible.

La “**cesantía**” y la “**exoneración**” son sanciones disciplinarias expulsivas o depurativas que dan como resultado la extinción de la relación de función o de empleo públicos. En ambos supuestos el agente deja de pertenecer a los cuadros de la Administración.

Las causas que determinan la separación del agente por “cesantía” son de menor gravedad que las que hacen procedente la “exoneración”.

La “exoneración” es siempre una sanción disciplinaria y las sanciones disciplinarias no aparejan derecho a resarcimiento.

La “cesantía”, en cambio, puede responder a causas distintas: en unos casos la separación del funcionario o empleado puede revestir el carácter de sanción y en otros obedecer a razones de interés general. Las consecuencias de la cesantía dependen de que actúe o no como sanción. En este último caso el funcionario o empleado cesante no puede exigir indemnización. Cuando la cesantía obedece a razones de interés general, el cesante debe ser resarcido o indemnizado.

La cesantía, sea que se imponga por razones de servicio o a título de sanción, y la exoneración rigen para el futuro, *ex nunc*, y en modo alguna desde o para el pasado, *ex tunc*, si esto último le trae aparejado un daño o perjuicio al agente público.

La declaración de cesantía, como sanción, o la exoneración requiere el respeto a ciertas normas de procedimiento, vinculadas al “*debido proceso legal*”. Joaquín V. González advirtió que si bien el Poder Ejecutivo puede “remover” a los empleados públicos, no puede actuar “arbitrariamente” (35).

Si la cesantía se dispusiere por alguna razón de interés general, no corresponderá substanciar sumario alguno porque la caída de un derecho por utilidad pública no requiere sumario.

Tampoco corresponde substanciar un sumario para disponer la separación de un agente que ingresó a la Administración Pública en forma ilegítima.

El “procedimiento” administrativo disciplinario ha de desarrollarse con absoluto respeto de los principios inherentes al “debido proceso legal”. Este procedimiento debe ajustarse a los siguientes criterios:

- a) En todos los casos, haya o no sumario, el imputado debe ser previamente oído (requisito *sine qua non* de la libre defensa).
- b) La sanción que se imponga debe “*motivarse*”.
- c) Si hubieran hechos controvertidos, la cuestión debe abrirse a prueba.
- d) El órgano juzgador debe ser imparcial y jurídicamente idóneo para actuar como tal.
- e) Se debe respetar la regla “*non bis in idem*”, entendiendo por tal, que una misma conducta no puede ser juzgada dos veces dentro de una misma esfera jurisdiccional, pero no que una misma conducta no pueda recibir dos sanciones en cada jurisdicción.
- ƒ) El imputado debe tener acceso al examen total de las respectivas actuaciones.
- g) La formación de “sumario” no siempre es indispensable. Así ocurre cuando la falta sea evidente y no haya duda sobre el funcionario responsable. La Ley de Empleo Público Nacional (25.164) establece en su artículo 35 que la aplicación de apercibimiento y suspensión hasta el máximo de 5 días, no requerirá la instrucción del sumario. Las suspensiones que excedan dicho plazo, serán aplicadas previa instrucción de un sumario, salvo que se trate de incumplimiento reiterado del horario y de inasistencias injustificadas que no excedan de 10 días discontinuos en el lapso de 12 meses inmediatos anteriores y que no configuren abandono de tareas. La cesantía, también será aplicada previa instrucción del sumario, salvo:
 - Inasistencias injustificadas que excedan de 10 días discontinuos, en los 12 meses inmediatos anteriores.
 - Abandono del servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de 5 inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas.
 - Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a 30 días de suspensión en los 12 meses anteriores.

En estos casos el personal es sancionado sin otra formalidad que la comunicación por escrito, con indicación de las causas determinantes de la medida.

Las sanciones disciplinarias que imponga la Administración Pública son susceptibles de impugnación por parte del agente afectado.

La Ley de Empleo Público Nacional (25.164) dispone en su artículo 39 lo siguiente: *“Contra los actos administrativos que dispongan la aplicación de sanciones al personal amparado por el régimen de estabilidad, el agente afectado podrá optar por impugnarlo por la vía administrativa común y una vez agotada ésta acudir a sede judicial, o recurrir directamente por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal o por ante las cámaras federales con asiento en las provincias, según corresponda conforme al lugar de prestación de servicios del agente. La opción formulada es excluyente e inhibe la utilización de cualquier otra vía o acción”.*

“El recurso judicial directo solo podrá fundarse en la ilegitimidad de la sanción, con expresa indicación de las normas presuntamente violadas o de los vicios que se atribuyen al sumario instruido”.

Según el artículo 40 de dicha ley: *“El recurso judicial directo debe interponerse ante el Tribunal dentro de los 90 días de notificada la sanción, debiendo la autoridad administrativa enviar el legajo personal del recurrente, dentro de los 10 días de requerido”.*

“Recibidos los antecedentes, el Tribunal correrá traslado por su orden por 10 días perentorios al recurrente y a la administración”.

“Vencido este plazo y cumplidas las medidas para mejor proveer que pudiera haber dispuesto el Tribunal, llamará autos para sentencia, la que se dictará dentro de los 60 días”.

El artículo 41 de la misma ley establece que *“Si la sentencia fuera favorable al recurrente, en caso de ordenar su reincorporación, la admisión deberá habilitar una vacante de igual categoría a la que revistaba. Este podrá optar por percibir la indemnización prevista en el artículo 11 renunciando el derecho de reincorporación”.*

Las sanciones disciplinarias pueden extinguirse por diversas causas:

- * El **“cumplimiento de la sanción”**: es la manera normal de extinguirla. Ese cumplimiento a veces puede dar como resultado la extinción de la relación de empleo público, como en los supuestos de cesantía o exoneración, que son sanciones expulsivas o depurativas.

* El **“pago”**: es una manera de cumplir la sanción impuesta que tiene lugar cuando la sanción consiste en una multa.

* El **“perdón”**: de la Administración Pública extingue la sanción disciplinaria. Supone la efectiva existencia de la falta disciplinaria y la regularidad del acto que la sanciona.

El otorgamiento del perdón pertenece a la actividad discrecional de la Administración Pública, la cual actuará en un sentido u otro según las circunstancias particulares del caso. En cuanto a los efectos del perdón que efectúa la Administración Pública depende de si se trata de la acción o de la pena: en el primer caso los efectos del acto de perdón se producen “ex tunc”, es decir, desde que la presunta falta fue cometida. En el segundo caso, depende de si la sanción o pena aplicada fue o no cumplida o se halla en curso de serlo. Si la sanción no fue cumplida aún, el perdón actúa “ex nunc” y si la sanción fue cumplida o se halla en curso de serlo, el perdón, por principio, actúa “ex nunc”, para el futuro.

* La **“declaración de ilegitimidad de la sanción”**: en este caso la sanción disciplinaria puede haber sido aplicada ilegítimamente, por inexistencia material o jurídica de la falta imputada o por otro vicio del acto administrativo. Si la extinción de la sanción por razones de legitimidad la dispone la Administración Pública, el acto administrativo pertinente implicará una “revocación”. Si la extinción fuese dispuesta por la autoridad judicial, el acto de ésta implicará una “anulación”.

* La **“muerte”**: la sanción disciplinaria administrativa se extingue por la muerte del responsable; así lo requiere el principio de la personalidad de la pena.

* La **“prescripción”**: se discute acerca de si la prescripción puede ser causa extintiva de la sanción disciplinaria, ya se trate de la acción para aplicarla o de la sanción una vez impuesta por la Administración Pública. La doctrina está dividida. Jèze (36) y Villegas Basavilbaso (37) se pronuncian por la improcedencia de tal prescripción .

Marienhoff (38) sostiene que no habiendo norma que declare imprescriptible una acción, dicha acción es prescriptible. No se requiere que un texto expreso autorice la respectiva prescripción. Todo esto es consecuencia del respeto al “debido proceso legal”, garantía implícita contenida en nuestra Constitución Nacional, garantía que tiende a la protección absolutamente integral de la esfera jurídica del individuo.

La Ley de Empleo Público Nacional (ley 25.164) prevé en su artículo 37 lo siguiente: *“Los plazos de prescripción para la aplicación de sanciones disciplinarias, se computarán de la siguiente forma:*

- *Causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión: 6 meses.*
- *Causales que dieran lugar a la cesantía: 1 año.*
- *Causales que dieran lugar a la exoneración: 2 años.*

En todos los casos, el plazo se contará a partir del momento de la comisión de la falta”.

CAPÍTULO IX

ÉTICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La ética de la función pública, en los sistemas capitalistas, cuya fuerza reside en la fertilidad y el potencial de la motivación individual, se funda en el principio de garantizar a las personas el derecho de buscar su propio beneficio en tanto no violen el derecho de los demás a hacer lo mismo. Para ello es necesario que los agentes públicos garanticen a los demás el ejercicio de sus derechos individuales, guiando sus propias conductas por motivaciones públicas del interés general y del bien común, más que por motivaciones personales.

Se supone que el valor que los agentes públicos asignan a los beneficios materiales es inferior al valor promedio que les asignan los demás integrantes de la sociedad. La motivación dominante en ellos residiría en un factor no económico que podría denominarse “vocación”, asociada a ciertos ideales sociales. Aun cuando tales ideales pueden estar también presentes entre los integrantes de la sociedad privada, resultan insustituibles en los servidores del Estado. Cuando los intereses particulares ocupan el lugar central en la conducta de los agentes públicos, emerge la corrupción, al anteponerse, desde el Estado, los intereses individuales, grupales o familiares al interés público. Las cuestiones básicas de la ética pública son:

- a) Asegurar que los agentes públicos experimenten y mantengan realmente una vocación por los intereses generales y por el bien común más que por los intereses materiales particulares.
- b) Asegurar que, experimentando tal vocación, reúnan la independencia y la idoneidad para ejercer sus funciones de manera eficaz y eficiente.

La noción de “ética pública”, tiene, como “piso”, la honestidad personal y colectiva de los funcionarios, junto a su disposición, capacidad e idoneidad para ejercer- de manera eficaz y eficiente- las responsabilidades de legislar, gobernar e impartir justicia. No puede haber un sistema estable de gobierno si prevalece el descreimiento acerca de la honestidad, la idoneidad y la capacidad de quienes lo integran.

En caso de no estar cubiertas las condiciones “piso”, cabe suponer que algunos individuos solo acudirán a la función pública por resultarles más beneficiosa que la actividad privada.

La necesidad de normatizar o codificar la ética pública surgiría entonces al decaer o al no existir el ideal social vinculado al interés general

Las principales ventajas de las normas y códigos de ética pública son esencialmente las siguientes:

- 1) Proveen “pisos” y “cotas” explícitas al comportamiento de los agentes.
- 2) Disponen mecanismos punitivos por eventual incumplimiento.

Los componentes de la estructura normativa sobre “ética pública” en el Estado Nacional son:

- Φ La Constitución Nacional.
- Φ La ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).
- Φ Oficina Nacional de Ética Pública.
- Φ Código de Ética de la Función Pública.
- Φ Ley Nacional de Ética Pública.

- La **Constitución Nacional** , establece en su artículo 36 última parte, que “el Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

- Por su parte, el documento final de la **Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)**, que la Argentina ratificó por ley 24.759, incluye en su artículo 3 (“Medidas Preventivas”) un conjunto de aspectos a crear, mantener y fortalecer en los sistemas institucionales de los países. Entre dichos aspectos se destacan los siguientes:

- 1) Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.
- 2) Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas.
- 3) Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
- 4) Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas.

- En el marco de la CICC y en respuesta a distintas demandas internas y externas, por Decreto 152 del 14/2/1997 (BO N° 28.590 del 20/2/1997) se dispuso la creación, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, de la **Oficina Nacional de Ética Pública**, dependiente directamente del Presidente de la Nación, con las siguientes funciones centrales:

- a) Elaborar un Reglamento Nacional de Ética Pública.
- b) Crear y desarrollar un programa de control y seguimiento de la situación patrimonial y financiera de todos los agentes de la Administración Pública Nacional, a partir de declaraciones juradas.
- c) Instrumentar la participación de ONG, organizaciones empresarias, sindicales, universitarias, académicas y demás organizaciones sociales y específicas en la elaboración consensuada del Reglamento Nacional de Ética Pública.

Escudada en su dependencia para sustentar una supuesta inimputabilidad, y en sus limitadas atribuciones para justificar su escaso dinamismo, la Oficina Nacional de Ética Pública, exhibió durante toda su existencia actitudes netamente pasivas ante los sucesivos reclamos de distintos actores acerca de conductas relativamente opacas y de presuntas violaciones a los principios y normas de ética pública.

Por Decreto 878/1997 se creó el Consejo Asesor de Ética Pública conformado por representantes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones empresarias, sindicales, universitarias, académicas y demás organizaciones sociales, con el fin de colaborar en la elaboración del Reglamento Nacional de Ética Pública y en toda otra temática que le fuera requerida.

Tanto la Oficina Nacional de Ética Pública como el Consejo Asesor de Ética Pública fueron suprimidos por Decreto 102/1999, que creó la Oficina Anticorrupción.

- El producto central de la Oficina Nacional de Ética Pública fue el “**Código de Ética de la Función Pública**” aprobado por Decreto 41/1999 del 27/1/1999 (B.O. 3/2/99), que aborda cuestiones tan variadas como el bien común, el fin de la función pública, las definiciones, alcances, principios generales y particulares, régimen de regalos y otros beneficios externos y entre funcionarios, régimen de declaraciones juradas patrimoniales y financieras.

Establece que el fin de la función pública es el bien común, ordenado por las disposiciones de la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por la Nación y las normas destinadas a su regulación, y que el funcionario público tiene el deber primario de lealtad con su país a través de las instituciones democráticas de gobierno, con prioridad a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones de cualquier naturaleza.

Principios generales.

Establece los siguientes principios generales para los funcionarios:

- Probidad
- Prudencia
- Justicia
- Templanza
- Idoneidad
- Responsabilidad

Principios particulares.

- Φ Aptitud e idoneidad
- Φ Capacitación
- Φ Legalidad
- Φ Evaluación de los antecedentes, motivos y consecuencias de los actos a su cargo .
- Φ Veracidad
- Φ Discreción
- Φ Transparencia
- Φ Declaración jurada patrimonial y financiera
- Φ Obediencia
- Φ Independencia de criterio
- Φ Equidad
- Φ Igualdad de trato
- Φ Ejercicio adecuado del cargo
- Φ Uso adecuado de los bienes del estado
- Φ Uso adecuado del tiempo de trabajo
- Φ Colaboración

- Φ Uso de información
- Φ Obligación de denunciar
- Φ Dignidad y decoro en la conducta
- Φ Honor
- Φ Tolerancia
- Φ Equilibrio

Beneficio de origen externo.

El funcionario público no debe, directa o indirectamente, ni para sí ni para terceros, solicitar, aceptar o admitir dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas en las siguientes situaciones:

- a)** Para hacer, retardar o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones.
- b)** Para hacer valer su influencia ante otro funcionario público, a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer tareas relativas a sus funciones.
- c)** Cuando resultare que no se habrían ofrecido o dado si el destinatario no desempeñara ese cargo o función.

Quedan exceptuados de la prohibición establecida en el inciso c):

- 1)** Los reconocimientos protocolares recibidos de gobiernos, organismos internacionales o entidades sin fines de lucro, en las condiciones en las que la ley o la costumbre oficial admitan esos beneficios.
- 2)** Los gastos de viaje y estadía recibidos de gobiernos, instituciones de enseñanza o entidades sin fines de lucro, para el dictado de conferencias, cursos o actividades académico-culturales, o la participación en ellas, siempre que ello no resultara incompatible con las funciones del cargo o prohibido por normas especiales.
- 3)** Los regalos o beneficios que por su valor exiguo, según las circunstancias, no pudieran razonablemente ser considerados como un medio tendiente a afectar la recta voluntad del funcionario.

Se presume especialmente que el beneficio está prohibido si proviene de una persona o entidad que:

- Φ Lleve a cabo actividades reguladas o fiscalizadas por el órgano o entidad en el que se desempeña el funcionario

- ⊕ Gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgados por el órgano o entidad en el que se desempeña el funcionario.
- ⊕ Sea o pretendiera ser contratista o proveedor de bienes o servicios de la Administración Pública Nacional.
- ⊕ Procure una decisión o acción del órgano o entidad en el que se desempeña el funcionario.
- ⊕ Tenga intereses que pudieran verse significativamente afectados por la decisión, acción, retardo u omisión del órgano o entidad en el que se desempeña el funcionario.

Beneficios otorgados entre funcionarios.

El funcionario público no debe, directa o indirectamente, otorgar ni solicitar regalos, beneficios, promesas u otras ventajas a otros funcionarios.

Quedan excluidos de la prohibición establecida en el artículo precedente, los regalos de menor cuantía que se realicen por razones de amistad o relaciones personales con motivo de acontecimientos en los que resulta usual efectuarlos.

Impedimentos funcionales.

A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el funcionario público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando sus funciones.

El funcionario público debe excusarse en todos aquellos casos en los que pudiera presentarse conflicto de intereses.

Tampoco debe designar parientes o amigos para que presten servicios en la repartición a su cargo prescindiendo del requisito de idoneidad debidamente acreditado.

El funcionario que desempeñe un cargo en la Administración Pública Nacional no debe ejercer otro cargo remunerado en el ámbito nacional, provincial o local, sin perjuicio de las excepciones que establezcan y regulen los regímenes especiales. Debe declarar los cargos y funciones, públicos y privados, ejercidos durante el año anterior a la fecha de ingreso y los que desempeñe posteriormente.

El funcionario público no debe, durante su empleo y hasta un año después de su egreso, efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración Pública Nacional, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñe o hubiera desempeñado.

- **La Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública** establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

La función pública es aquí entendida como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

La ley establece en su artículo 2 una serie de deberes y pautas de comportamiento ético:

- a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno.
- b) Observar y respetar los principios y pautas éticas establecidas en la ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana.
- c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado orientados a la satisfacción del bienestar general.

- d)** No recibir ningún beneficio personal indebido.
- e)** Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas.
- f)** Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados.
- g)** Abstenerse de utilizar las instalaciones del Estado para su beneficio particular o el de sus familiares.
- h)** Observar en los procedimientos de contrataciones públicas los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad.
- i)** Abstenerse de intervenir en todo asunto respecto del cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación.

En el artículo 3 de dicha ley se prevé que todos los agentes públicos deben observar, como requisito de permanencia en el cargo, una conducta acorde con la ética pública en el ejercicio de sus funciones, y si no lo hicieren, serán sancionados o removidos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función.

Tienen obligación, según el artículo 5 de la ley 25.188, de presentar declaración jurada:

- a) El presidente y vicepresidente de la Nación.
- b) Los senadores y diputados de la Nación.
- c) Los magistrados del Poder Judicial de la Nación.
- d) Los magistrados del Ministerio Público de la Nación.
- e) El defensor del pueblo de la Nación y los adjuntos.
- f) El jefe de gabinete de ministros, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo.
- g) Los interventores federales.
- h) El síndico general de la Nación y los síndicos generales adjuntos, el presidente y los auditores generales de la Auditoría General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás órganos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos.

- i) Los miembros del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento.
- j) Los embajadores, cónsules y funcionarios destacados en misión oficial permanente en el exterior.
- k) El personal en actividad de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal Argentina, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, con jerarquía no menor de coronel o equivalente.
- l) Los rectores, decanos y secretarios de las universidades nacionales.
- m) Los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente, que presten servicio en la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, las entidades autárquicas, los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y el personal con similar categoría o función, designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público.
- n) Todo funcionario o empleado público encargado de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad, como también todo funcionario o empleado público encargado de controlar el funcionamiento de dichas actividades o de ejercer cualquier otro control en virtud de un poder de policía.
- o) Los funcionarios que integran los organismos de control de los servicios públicos privatizados, con categoría no inferior a la de director.
- p) El personal que se desempeña en el Poder Legislativo, con categoría no inferior a la de director.
- q) El personal que cumpla servicios en el Poder Judicial de la Nación y en el Ministerio Público de la Nación, con categoría no inferior a secretario o equivalente.
- r) Todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras.

- s) Todo funcionario público que tenga por función administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos cualquiera fuera su naturaleza.
- t) Los directores y administradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la ley 24.156, en los casos en que la Comisión Nacional de Ética Pública se las requiera.

La ley 25.188 establece que deberán presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los treinta días hábiles desde la asunción de sus cargos. Asimismo, deberán actualizar la información contenida en esa declaración jurada anualmente y presentar una última declaración, dentro de los treinta días hábiles desde la fecha de cesación en el cargo.

La declaración jurada deberá contener una nómina detallada de todos los bienes, propios del declarante, propios de su cónyuge, los que integren la sociedad conyugal, los del conviviente, los que integren en su caso la sociedad de hecho y los de sus hijos menores, en el país o en el extranjero.

Las mismas quedarán depositadas en los respectivos organismos que deberán remitir, dentro de los treinta días, copia autenticada a la Comisión Nacional de Ética Pública. La falta de remisión dentro del plazo establecido, sin causa justificada, será considerada falta grave del funcionario responsable del área.

Las personas que no hayan presentado sus declaraciones juradas en el plazo correspondiente, serán intimadas en forma fehaciente por la autoridad responsable de la recepción, para que lo hagan en el plazo de quince días. El incumplimiento de dicha intimación será considerado falta grave y dará lugar a la sanción disciplinaria respectiva, sin perjuicio de las otras sanciones que pudieran corresponder.

En caso de que no presenten las declaraciones juradas al egresar de la función pública en el plazo correspondiente, serán intimadas en forma fehaciente para que lo hagan en el plazo de quince días. Si el intimado no cumpliera con la presentación de la declaración, no podrá ejercer nuevamente la función pública, sin perjuicio de las otras sanciones que pudieran corresponder.

Aquellos funcionarios cuyo acceso a la función pública no sea un resultado directo del sufragio universal, incluirán en la declaración jurada

sus antecedentes laborales al solo efecto de facilitar un mejor control respecto de los posibles conflictos de intereses que puedan plantearse.

La Ley de Ética en la Función Pública (25.188) prevé también las siguientes incompatibilidades con el ejercicio de la función pública:

- Dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades.
- Ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones.

Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios, durante 3 años inmediatamente posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado.

En el caso de que al momento de su designación el funcionario se encuentre alcanzado por alguna de las incompatibilidades previstas en la ley 25.188, deberá:

- a) Renunciar a tales actividades como condición previa para asumir el cargo.
- b) Abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos 3 años o tenga participación societaria.

Cuando los actos emitidos por los agentes públicos estén alcanzados por alguna de estas incompatibilidades, serán nulos de nulidad absoluta, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe. Si se tratare del dictado de un acto administrativo, éste se encontrará viciado de nulidad absoluta en los términos del artículo 14 de la ley 19.549. Las firmas contratantes o concesionarias serán solidariamente responsables por la reparación de los daños y perjuicios que por esos actos le ocasionen al Estado.

La ley 25.188 establece también que los funcionarios ni podrán recibir regalos, obsequios o donaciones, sean de cosas, servicios o bienes, con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones. En el caso de que los obsequios sean de cortesía o de costumbre diplomática la autoridad de aplicación reglamentará su registración y en qué casos y cómo deberán ser incorporados al patrimonio del Estado, para ser destinados a fines de salud, acción social y educación o al patrimonio histórico-cultural si correspondiere.

La Ley 25.188 dispone la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública en el ámbito del Congreso de la Nación, que funcionará como órgano independiente y actuará con autonomía funcional, en garantía del cumplimiento de lo normado en la ley. La Comisión estará integrada por once miembros que serán designados: a) uno por la Corte Suprema de Justicia, b) uno por el Poder Ejecutivo de la Nación, c) uno por el Procurador General de la Nación, y d) ocho designados por resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso, dos de los cuales deberán ser: uno a propuesta del Defensor del Pueblo de la Nación, y el otro a propuesta de la Auditoría General de la Nación.

Las funciones de la Comisión son:

- a)** recibir las denuncias de personas o de entidades intermedias respecto de conductas de funcionarios o agentes de la Administración contrarias a la ética pública.
- b)** recibir las quejas por falta de actuación de los organismos de aplicación, frente a las denuncias ante ellos incoadas,
- c)** redactar el Reglamento de Ética Pública del Congreso de la Nación,
- d)** recibir y en su caso exigir de los organismos de aplicación copias de las declaraciones juradas de los funcionarios,
- e)** garantizar la publicación del listado de declaraciones juradas en el Boletín Oficial y la prohibición del uso ilegal de las declaraciones juradas,
- f)** registrar con carácter público las sanciones administrativas y judiciales aplicadas por violaciones a la ley,
- g)** asesorar y evacuar consultas no vinculantes en la interpretación de situaciones comprendidas en la ley,
- h)** diseñar y promover programas de capacitación y divulgación del contenido de la ley para el personal comprendido en ella,

- i) requerir colaboración de las distintas dependencias del Estado Nacional para obtener informes necesarios para el desempeño de sus funciones,
- j) dictar su propio reglamento y elegir sus autoridades,
- k) elaborar un informe anual de carácter público dando cuenta de su labor y asegurar su difusión,
- l) requerir, cuando lo crea pertinente, la presentación de las declaraciones juradas a los directores y administradores de las entidades sometidas a control externo del Congreso de la Nación.

La Comisión Nacional de Ética Pública deberá realizar una prevención sumaria, a fin de investigar supuestos de enriquecimiento injustificado en la función pública y de violaciones a los deberes y al régimen de declaraciones juradas e incompatibilidades establecidos en la presente ley.

La investigación podrá promoverse por iniciativa de la Comisión, a requerimiento de autoridades superiores del investigado o por denuncia. La reglamentación determinará el procedimiento con el debido resguardo del derecho de defensa. El investigado deberá ser informado del objeto de la investigación y tendrá derecho a ofrecer la prueba que estime pertinente para el ejercicio de su defensa.

Cuando en el curso de la tramitación de la prevención sumaria surgiere la presunción de la comisión de un delito, la comisión deberá poner de inmediato el caso en conocimiento del juez o fiscal competente, remitiéndole los antecedentes reunidos. La instrucción de la prevención sumaria no es un requisito prejudicial para la sustanciación del proceso penal.

Oficina Anticorrupción.

Por el Decreto N° 102/1999 (B.O 29/12/1999) se crea, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Oficina Anticorrupción con el cometido de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y ejercer las competencias y atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946. Con este decreto quedan derogados los Decretos 152/1997 (Oficina Nacional de Ética Pública) y 878/1997 (Consejo Asesor de Ética Pública).

Esta Oficina debe velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por la reglamentación del Decreto 120/1999 se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley 24.759. Está a cargo de un Fiscal de Control Administrativo del que dependen la Dirección de Investigaciones y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia.

El ámbito de aplicación de las funciones de la Oficina comprende a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

La Oficina Anticorrupción tiene las siguientes competencias:

- ⊕ Recibir denuncias que se relacionen con su objeto,
- ⊕ Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos,
- ⊕ Denunciar ante la justicia competente los hechos que pudieren constituir delitos,
- ⊕ Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado,
- ⊕ Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos,
- ⊕ Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas,
- ⊕ Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.
- ⊕ Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

La Oficina debe elevar al Ministro de Justicia y Derechos Humanos un informe final de cada investigación que realice.

Los criterios de intervención de la Oficina Anticorrupción se basan en el principio de oportunidad a partir de criterios de significación institucional, social y económica. En las actuaciones en que el Fiscal de Control Administrativo considere pertinente, la Oficina podrá ser tenida como parte acusadora con facultades de ofrecer, producir o incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones.

CONCLUSIÓN

- La responsabilidad del funcionario público encuentra su fundamento teleológico en la necesidad de la sociedad de contar con agentes con un adecuado nivel de idoneidad, acorde con las funciones que se les han encomendado, y que la comunidad halle una respuesta adecuada y eficiente frente a los actos ilícitos y culpables de sus funcionarios. Tiende a impedir que, amparados en su “función”, los individuos queden impunes frente al damnificado, la sociedad o el propio Estado.

En un Estado de derecho, en el cual todos los miembros de la comunidad están sujetos a las normas impuestas en su resguardo, los funcionarios y agentes del Estado deben ser los primeros en acatar la Constitución y demás leyes, a fin de poder exigir su cumplimiento a los demás. Por ello deben ser responsables de su accionar.

- La responsabilidad política del funcionario público surge cuando está en juego el interés general de la sociedad, lesionado en la especie por la conducta de los funcionarios mencionados en el artículo 53 de la Constitución Nacional y correlativo de las constituciones nacionales.
- El funcionario público también puede incurrir en responsabilidad penal cuando sus actos o comportamientos constituyan infracciones consideradas “delitos” por el Código Penal o las leyes especiales.
- En cuanto a la responsabilidad administrativa, es aquella que tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública; se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público. Dicha responsabilidad se hace efectiva a través de la “potestad disciplinaria” de la Administración. Aparece cuando el agente comete una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la función pública; esa “*falta de servicio*” no solo puede resultar del ejercicio del cargo o función por parte del agente, sino también de su comportamiento en la vida privada, es decir al margen de la función o cargo.
- La responsabilidad civil del funcionario público se produce cuando cierta actividad de los mismos ocasiona un daño, sea a los administrados, a otros funcionarios e incluso al propio Estado.

- Dicha responsabilidad es la responsabilidad del artículo 1112 del Código Civil *“...Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de manera irregular las obligaciones que les están impuestas”*.
- Si el funcionario público causa un daño por hechos o conductas ajenos a su función pública, es civilmente responsable, pero no por el art. 1112, sino por el artículo 1109 del C.C. *“...Todo el que ejecuta un hecho, que su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio”*.
- Si el agente ocasiona un perjuicio al Estado con motivo de la relación de empleo, la responsabilidad del funcionario no se rige por el art.1112 del C.C., ya que la relación de empleo público es contractual; por lo tanto se va a regir por el art. 1107 del C.C.
- El Estado tiene responsabilidad indirecta por los daños y perjuicios causados por los funcionarios públicos que están bajo su dependencia. Esta responsabilidad surge del art. 1113 del C.C. *“...La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia, o por las cosas de que se sirve , o que tiene a su cuidado”*.
- Las cuatro especies de responsabilidad pueden resultar ya sea del dolo o de la culpa del agente.
- La ética de la función pública, se funda en el principio de garantizar a las personas el derecho de buscar su propio beneficio en tanto no violen el derecho de los demás a hacer lo mismo. Para ello es necesario que los agentes públicos garanticen a los demás el ejercicio de sus derechos individuales, guiando sus propias conductas por motivaciones públicas del interés general y del bien común, más que por motivaciones personales.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, op., cit., tomo III, pág. 278 y sig; BIELSA, Rafael; op., cit., tomo III, pág. 1 y sig.
- (2) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, 1949, Tomo III, pág. 412-413.
- (3) BIELSA, Rafael; op., cit., tomo III, pág. 26.
- (4) BIELSA, Rafael; “Derecho Administrativo”, VIª edición, Buenos Aires, 1964, Tomo II, pág. 95 y sig.
- (5) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, 1949, Tomo III, pág. 316-320 y 397-398.
- (6) DIEZ, Manuel María; “El deber de obediencia en la función pública”, Bs. As., 1938, pág. 28 ; VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; “Derecho Administrativo”, Bs. As. 1949, Tomo III, pág. 437.
- (7) DIEZ, Manuel maría; “El deber de obediencia en la función pública”, Bs. As., 1938, pág. 36-37 y “Derecho Administrativo”, Bs. As., 1963, Tomo III, pág. 409-412.
- (8) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; op., cit., tomo III, pág. 557; BIELSA, Rafael; “Derecho Administrativo”, Bs. As., 1947, Tomo II, N° 370 in fine, pág. 265; RUIZ Y GOMEZ; op., cit., n° 24, pág 425 in fine.
- (9) BIELSA, Rafael; “Derecho Administrativo”, Bs. As., 1947, Tomo II, N° 370, pág. 263; VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; “Derecho Administrativo”, Bs. As., 1949, Tomo III, pág. 558.
- (10) BIELSA, Rafael; “Derecho Administrativo”, Bs. As., 1947, Tomo II, pág. 251.
- (11) RUIZ Y GOMEZ; “Principios Generales de Derecho Administrativo”, pág. 410.
- (12) MARIENHOFF, Miguel S; “Tratado de Derecho Administrativo”, Bs. As., 1973, Tomo III B, pág. 375.
- (13) VICENTE LOPEZ, Lucio; “Derecho Administrativo Argentino”, Bs. As., 1902, pág. 212-214.
- (14) BULLRICH; “Principios Generales de Derecho Administrativo”, N° 54, pág. 366; SALVAT; “Tratado de Derecho Civil Argentino”, Fuentes de las Obligaciones, Bs. As., 1946, Tomo III, pág. 145, N° 2980.

- (15) CREUS, Carlos; “Delitos contra la Administración Pública”, ASTREA, Bs. As., 1981, pág. 194.
- (16) CNCrim. Y Correc., Sala IV, 15/7/77, Fallos, t. 1977-II, p. 307.
- (17) SIERRA, Hugo M; “El delito de negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas”, LL, t. 2000-E, p. 1128. “El contrato u operación en que se interesa el funcionario debe ser en si mismo un acto lícito o legítimo. La ilicitud que contempla el artículo 265 reside en el interés privado que en el acto de la Administración Pública exhibe el funcionario y no en el contenido o naturaleza de este. La ilicitud está *in re ipsa*, es decir, en la injerencia del funcionario, por fines privados, en los actos de la Administración”.
- (18) El mismo dispone: “Cuando el autor o responsable del ilícito sea funcionario público en ejercicio de sus funciones se le aplicará la accesoria de inhabilitación para el desempeño de cargos públicos por el doble tiempo que el de la condena” (conf. Ley 25.326).
- (19) AGUIAR; “Hechos y actos jurídicos en la doctrina y en la ley”, Tomo II, pág. 457.
- (20) SALVAT; “Tratado de Derecho Civil Argentino”, Fuentes de las Obligaciones, Bs. As., 1946, Tomo III, N° 2977, pág. 143.
- (21) MARIENHOFF, Miguel S; “Tratado de Derecho Administrativo”, Bs. As., 1973, Tomo III B, pág. 387.
- (22) AGUIAR; “Hechos y actos jurídicos en la doctrina y en la ley”, Tomo II, pág. 458.
- (23) SALVAT; “Tratado de Derecho Civil Argentino”, Bs. As., 1946, Tomo III, N° 2854, pág. 80.
- (24) SCBA, ac. 64325 S, 17/11/98, “Marun, José y otro c/ Nasif, Roberto J. Y otros s/ daós y perjuicios”, ED, t. 182, p. 563.
- (25) SCBA, B-48.366 S, 24/4/84, “Re, Luis H. c/ Municipalidad de Berisso s/ demanda contencioso-administrativa”, DJBA, t. 126, p.353; ED, t. 110, p. 682; JA, t. 1984-III, p. 220; LL, t. 1984-C, p. 614.
- (26) MARIENHOFF, Miguel S; “El lucro cesante en las indemnizaciones a cargo del Estado”, ED, t. 114, p. 949.
- (27) CASSAGNE, Juan C., “Derecho Administrativo”, Abeledo-Perrot, Bs. As. 1986, t. II, p. 37.

- (28) BIELSA, Rafael; "Derecho Administrativo", Bs. As., 1947, Tomo II, pág. 253.
- (29) BULLRICH; "Principios Generales de Derecho Administrativo", pág. 358 y 365.
- (30) BIELSA, Rafael; "Derecho Administrativo", Bs. As., 1947, Tomo II, pág. 289.
- (31) MARIENHOFF, Miguel S; "Tratado de Derecho Administrativo", Bs. As., 1973, Tomo III B, pág. 406-407.
- (32) BIELSA, Rafael; "Derecho Administrativo", Bs. As., 1947, tomo II, pág. 293-294; VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; op. cit., tomo III, pág. 529-530.
- (33) MARIENHOFF, Miguel S; "Tratado de Derecho Administrativo", Bs. As., 1973, Tomo III B, pág. 408-409.
- (34) BIELSA, Rafael; "Derecho Administrativo", Bs. As., 1947, Tomo II, pág. 298.; VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; op. cit., tomo III, pág. 534.
- (35) GONZALEZ, Joaquín V; "Manual de la Constitución Argentina", undécima edición, Bs. As., N° 543, pág. 553.
- (36) JÈZE, Gastón; op. cit., tomo III, pág. 110-111.
- (37) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín; op. cit., tomo I , pág. 122 y tomo III, pág. 540-541.
- (38) MARIENHOFF, Miguel S; "Tratado de Derecho Administrativo", Bs. As., 1973, Tomo III B, pág. 449.

BIBLIOGRAFÍA

- **BIELSA**, Rafael, “Derecho Administrativo”, VIª edición, Bs. As., 1964.

- **BUSTAMANTE ALSINA**, Jorge, “Teoría General de la Responsabilidad Civil” , 9na. Edición, Editorial Abeledo Perrot, Bs. As., 1997.

- **DI CAPUA**, Sebastián, “Responsabilidad de los funcionarios municipales”, Editorial Ábaco de Rodolfo De Palma, Bs. As., 2002.

- **DIEZ**, Manuel María, “Derecho Administrativo”, BS. As., 1971.

- **DROMI**, Roberto, “Derecho administrativo”, Bs. As., 1998.

- **MARIENHOFF**, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, Bs. As.,

- **VILLEGAS BASAVILBASO**, Benjamín, “Derecho Administrativo”, Bs. As., 1956.

- **“El Derecho Administrativo Hoy”**, Jornadas presididas por el Dr. Miguel Marienhoff. Editorial Cs. De la Administración.

- **“Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público”**. Jornada organizada por la Universidad Austral. Editorial Cs. De la Administración.