

**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**Consejo Federal de Inversiones –CFI-**

**“ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE  
ASESORAMIENTO Y CONTROL EN LA PROVINCIA DE BUENOS  
AIRES”**

**INFORME FINAL**

**JUNIO**

**2014**

**Asociación Civil: Centro de Estudios sobre Gestión Pública y  
Responsabilidad- CGPYR**

# ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	6
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
1. Tareas realizadas integradas y reordenadas	8
2. Particularidad del sistema provincial. La importancia de los Organismos de control	9
3. La clasificación del control. Síntesis.	10
4. Aclaraciones: el carácter autónomo de los organismos	14
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>FISCALÍA DE ESTADO</b>	16
<b>I. Relevamiento y análisis normativo</b>	17
1. Normativa vinculada con la Fiscalía de Estado	17
2. Naturaleza Jurídica del Fiscal de Estado	18
3. Autonomías reconocidas.	18
4. El Fiscal de Estado: elección, remoción, remuneración incompatibilidades. Estructura básica de la Fiscalía de Estado.	19
<b>II. Análisis de las principales funciones</b>	23
1. Facultades	23
2. Las “vistas” del Fiscal de Estado.	25
3. Control. Procedimientos de control.	27
4. Vinculación de la Fiscalía de Estado con la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas.	36
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO</b>	44
<b>I. Relevamiento y análisis normativo</b>	44
1. Normativa vinculada con la Asesoría de Gobierno	44

2. Creación y naturaleza jurídica.	44
3. Autonomías reconocidas	45
4. Elección y remoción de autoridades y estructura básica.	47
5. Competencia principal	48
6. Principales funciones	48
<b>II. Análisis de las principales funciones</b>	<b>51</b>
1. Vistas y Dictámenes	51
2. Procedimientos de control	55
<b>III. Otras cuestiones acerca de la gestión</b>	<b>56</b>
1. Gestión de calidad	56
2. Disminución del uso de papel (“Despapelización”)	57
3. El Sistema Único de Asistencia Municipal (SUAM)	58
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>ANÁLISIS COMPARATIVO FUNCIONES</b>	
<b>Y COMPETENCIAS DE FISCALÍA DE ESTADO Y</b>	
<b>DE LA ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO</b>	<b>60</b>
<b>I. Instrumento de intervención de cada organismo</b>	
<b>en el procedimiento administrativo</b>	<b>61</b>
1. Fiscalía de Estado	61
2. Asesoría General de Gobierno	62
<b>II. Oportunidad en la que intervienen</b>	<b>62</b>
1 Fiscalía de Estado	62
2. Asesoría General de Gobierno	62
<b>3. Presupuestos y facultades para intervenir</b>	
<b>administrativamente</b>	<b>63</b>
1. Fiscalía de Estado	63
2 Asesoría General de Gobierno	63
<b>4. Materias en las que intervienen</b>	<b>64</b>
1. Fiscalía de Estado	64
2 Asesoría General de Gobierno	66

<b>5. Efectos de las intervenciones</b>	67
1. Fiscalía de Estado	67
2. Asesoría General de Gobierno	69
<b>6. Qué ocurre si se omite darles intervención</b>	70
1. Fiscalía de Estado	70
2. Asesoría General de Gobierno	70
<b>7. Alcance de las intervenciones</b>	71
1. Fiscalía de estado	71
2. Asesoría general de gobierno	72
<b>8. Otras características del control que ejercen</b>	73
1. Fiscalía de estado	73
2. Asesoría general de gobierno	74
<b>9. Otras competencias administrativas</b>	75
1. Fiscalía de estado	75
2. Asesoría general de gobierno	76
<b>10. Competencias judiciales</b>	77
1. Fiscalía de estado	77
2. Asesoría general de gobierno	79
<b>11. Resumen ejecutivo</b>	81
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>CONTADURÍA GENERAL</b>	85
<b>I. Relevamiento y análisis normativo</b>	85
1. Normativa vinculada con la Contaduría General	85
2. Creación y naturaleza jurídica	86
3. Autonomías reconocidas	87
4. Elección y remoción de autoridades y estructura básica	88
5. Competencia principal	89
6. Facultades	90
<b>II. Análisis de las principales funciones</b>	92
1. Tipos de control que ejerce	92

2. Procedimientos de control	94
3. Efectos de las observaciones de la Contaduría General	98
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>CONTADURÍA GENERAL</b>	<b>85</b>
<b>I. Relevamiento y análisis normativo</b>	<b>101</b>
1. Normativa vinculada con el Tribunal de Cuentas	101
2. Creación y Naturaleza Jurídica	101
3. Autonomías reconocidas	103
4. Elección y Remoción de autoridades. Estructura básica	104
5. Competencia Principal	105
6. Funciones	106
<b>II. Análisis de las principales funciones</b>	<b>109</b>
1. Tipo de Control que ejerce	109
2. Procedimientos de Control	110
3. Las decisiones finales del Tribunal de Cuentas	110
4. Rendición de Cuentas Provinciales y Municipales	112
<b>CAPÍTULO VII</b>	
<b>ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FACULTADES DE LA CONTADURÍA GENERAL Y DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS DE CONTROL</b>	<b>115</b>
I. Tipo y alcance del control	115
II. Procedimiento de determinación administrativa de la responsabilidad. Procedimiento sumarial	116
III. Examen y rendición de cuentas	119
<b>CAPÍTULO VIII</b>	
<b>PROPUESTAS</b>	<b>122</b>
<b>ANEXO I</b>	

**RELEVAMIENTO DE VISTAS DE FISCALÍA DE ESTADO  
Y DE LA ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO** 127

**ANEXO II**  
**ASPECTOS PRESUPUESTARIOS** 158

# RESUMEN

Se cumplieron todas las tareas incluidas en el proyecto oportunamente aprobado. A partir de ellas, se ha podido elaborar este Informe Final que reúne la información más relevante de los cuatro organismos.

Detección y análisis normativo, determinación de la naturaleza jurídica, alcance de sus competencias, principales funciones, tipos de control que ejercen, procedimientos aplicados y comparación entre ellos, constituyen los puntos centrales que permiten conocer la realidad institucional y perfilar, inicialmente, algunas propuestas compatibles con la realidad constitucional y legal de la provincia.

La búsqueda de información (normas, jurisprudencia, doctrina, datos presupuestarios, dictámenes, informes de asesoramiento) estuvo presente en todas las etapas, siendo procesada y analizada siguiendo los objetivos parciales.

En ese marco, se priorizó la evaluación de las competencias principales, realizando dos paralelismos; por una lado la Fiscalía de Estado y la Asesoría General de Gobierno y sus diferencias respecto a la intervención que les corresponde al control de legitimidad. Por el otro, la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas en los que se consideró su rol como órganos de control interno y externo, respectivamente.

Este Informe Final, que configura un estudio compacto, producto de un estudio evolutivo, consta de ocho (8) capítulos, que identifican cada uno de los organismos y de dos (2) Anexos.

En ellos se exponen las normas constitucionales, legales y reglamentarias que fijan las funciones y características de los organismos, el tipo de control sus modalidades, y sus principales diferencias.

Las conclusiones se vinculan con propuestas sobre las adecuaciones y las aplicaciones de criterios que tiendan a establecer circuitos coordinados de control, así como la progresiva implementación de sistemas tecnológicos que permita sistematizar la información y lograr una plataforma de comunicación entre los organismos.

# **CAPÍTULO I**

## **INTRODUCCIÓN**

## **CAPÍTULO I**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **1. Tareas realizadas integradas y reordenadas.**

De acuerdo a lo oportunamente propuesto, el presente proyecto se dirige a resaltar el Sistema de asesoramiento y de control previo y posterior vigente en la Provincia de Buenos Aires, a partir del análisis de la realidad de la normativa y la gestión, considerando el mantenimiento y la implementación de procedimientos idóneos y soluciones innovadoras.

Todo ello a fin de permitir una “conducción eficiente de las funciones administrativas y la evaluación de sus resultados”.

El presente Informe Final contiene:

1-Diagnóstico Institucional (Normativa principal, Descripción de la ubicación institucional, principales competencias).

2-Análisis y evaluación de procesos y procedimientos (Análisis de la normativa, de la naturaleza jurídica, de las autonomías, tipos de funciones y de controles)

3- Informe integrado, con sistematización de funciones, comparación entre los organismos y propuestas.

Conforme surge del presente, previo a preparar este Informe, se unificaron los criterios para expresar la información obtenida, con el objeto de permitir la comparación de los sistemas y normativas.

Cada uno de los cuatro organismos relevados (Fiscalía de Estado, la Asesoría General de Gobierno, la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas) fue objeto de un estudio particularizado en cuanto al régimen aplicable, competencias, funciones específicas y las modalidades de control.

Se identificaron también su ubicación institucional, el grado de autonomía reconocido y la forma de elección de sus autoridades.

Por otra parte, se sistematizaron las competencias y funciones, y se detallaron con mayor precisión los tipos de control que ejercen, aspectos de fundamental relevancia y sobre los que corresponde insistir, pues son los que caracterizan a dichos Organismos, permitiendo una comparación entre ellos.

Las propuestas que se formulan toman como base el contenido de los informes presentados y del presente; y responden a los puntos 3.2, 3.3 y 3.4 de la propuesta original.

Asimismo, cumpliendo los objetivos iniciales, se incluye el análisis comparativo entre la Fiscalía de Estado y la Asesoría de Gobierno y la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas (Capítulos IV y VII).

Por último, en Anexo III se acompaña un análisis presupuestario de cada organismo, su evolución y ejecución de los últimos años.

## **2. Particularidad del sistema provincial. La importancia de los Organismos de control.**

El sistema de control integrado por los cuatro organismos relevados, muestran una realidad organizacional compleja, tanto por el tipo de funciones asignadas (asesoramiento o control propiamente dicho) como por la cantidad de materias sobre las que intervienen.

En efecto, la gestión de la Provincia de Buenos Aires es revisada por estos organismos que verifican y controlan actos, procedimientos, contratos, pagos, etc., en diversas etapas.

Sin emitir opinión sobre la conveniencia o no de mantener dicho sistema sin modificaciones, lo cierto es que la realidad permite justificar la necesidad de mejorar algunos aspectos de la dinámica del control, tal como se propone en el presente Informe Final.

En este aspecto, resulta esencial recordar que el control público tiene un fundamento democrático y que resulta necesario para los procesos de toma de decisiones.

Tanto el Estado Nacional como las Provincias a la hora de fijar las políticas públicas, deben contar con información precisa que les permita, según el caso, fortalecer o modificar los objetivos, rediseñar procedimientos y técnicas y evaluar las necesidades de la sociedad.

Fuera de este enfoque, aunque sin contradecirlo, cabe recalcar que el destinatario del control es la sociedad. La función controladora –administrativa en este caso-

encuentra sustento en el propio Estado de Derecho, siendo el medio más eficaz y directo para lograr que la administración en su conjunto cumpla, debidamente, el fin de satisfacer los intereses de la comunidad.

Se controla para evitar abusos, y también para corregir errores, y que los responsables de administrar los fondos públicos lo hagan conforme a derecho. Hay entonces un sentido teleológico de estos tipos de control público, sustentado en los propios fines públicos estatales.

En ese contexto, y vinculado al Informe Final es necesario preservar la condición esencial de *independencia*, que cabe respetar a cada organismo.

Alcanzar la condición de “independiente” requiere la confluencia de ciertas circunstancias: un “status” legal y conocimiento, experiencia, ética y profesionalismo.

### **3. La clasificación del control. Síntesis.**

Con el objeto de comprender las individualidades que presentan los cuatro (4) organismos relevados, se expondrán las nociones básicas vinculadas a las funciones que ejercen, en particular las relacionadas con el control público.

Dos afirmaciones es posible realizar respecto del control<sup>1</sup>: 1) estamos frente a una noción que abarca innumerables variantes y 2) en organización administrativa debe existir un sistema de controles o de medios de fiscalización.

En función del presente proyecto, cabe destacar las siguientes clasificaciones generales:

*a. Control administrativo, legislativo y judicial*, atendiendo a la competencia atribuida a los tres poderes constitucionales. Esta clasificación tiene su basamento en los preceptos constitucionales, que al plasmar la división de poderes, asigna a órganos diferenciados e independientes la realización de las distintas funciones estatales, evitando su concentración e implantando un sistema de relaciones y controles entre ellos.

---

<sup>1</sup> Conforme Miriam M. Ivanega, “Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad”, Buenos Aires, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, 1998, págs. 70 y sigtes, a quien seguimos primordialmente en este capítulo.

Ahora bien, en Constituciones como el caso de la Provincia de Buenos Aires, suelen incluirse organismos de control, previendo sus competencias y en algunos casos la forma de designación de sus autoridades. Ello, no implica que estemos en presencia de organismos independientes o separados de los Poderes estatales, sino solamente una categorización histórica y/o funcional que otorga una jerarquía distinta a dicho ente y que le asegura un mínimo de facultades que el legislador no puede modificar.

Tal es el caso de la Contaduría General de la Nación (aunque solo la menciona, sin mayores especificaciones), la Fiscalía de Estado y el Tribunal de Cuentas.

*b. Control previo, preventivo y posterior*, según se realice antes o después que un acto administrativo adquiera eficacia.

La función fiscalizadora es preventiva si es anterior a la adopción de la medida o a su ejecución, manifestándose “mediante una autorización cuando sea anterior a la emanación del acto, en un visto bueno cuando preceda a la ejecución de la medida pero no a su emanación”.

Su fin es impedir el acto irregular –o sus efectos- mientras que el represivo procura impedir que dictado dicho acto quede firme o produzca sus efectos, por lo que “su virtualidad sancionatoria es la revocación por ilegitimidad del acto y a veces su sustitución”.

A su vez, el control previo ha sido asociado con los casos de intervención del Organismo de Control Externo, realizados con anterioridad a la emisión del acto administrativo. Ello permite diferenciarlo del control preventivo que tiende al control realizado sobre actos ya dictados y donde la actuación de aquel organismo precede a la ejecución de los mismos.

La Declaración de Lima del INTOSAI definió al *control previo* como aquel que se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas. Puede ser ejercido tanto por una Entidad Fiscalizadora Superior, como por otras instituciones de control.

El control posterior es aquel se ejercita luego que los actos se han ejecutado.

La Fiscalía de Estado al tomar vista, ejerce control previo. Pero cuando impugna un acto administrativo es posterior. La Asesoría General de Gobierno al emitir

dictámenes también ejerce control previo. La Contaduría General ejerce previo, concomitante y posterior. El Tribunal de Cuentas ejerce control concomitante y posterior.

*c. Control integrado o no integrado (parcial)*, de acuerdo a si se ejercita en interacción y articulación permanente con la función de planeamiento y ejecución o esté desarticulado de ella.

Consideramos que el complejo sistema de control, obliga a considerar que los cuatro organismos caben ser incluidos en la categoría de controles integrados

*d. Control especializado o genérico*, de acuerdo a si es ejercido por una entidad con poderes exclusivos de control o por un ente cuyos poderes no sean exclusiva o predominantemente de control.

En sentido estricto, control especializado es el ejercido por la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas, mientras que el genérico identifica a la Fiscalía de Estado y la Asesoría General de Gobierno.

*e. Control interno y externo*. El interno se ejerce por órganos que forman parte de la organización del ente fiscalizado, mientras que el control externo es el ejercido por órganos que se encuentran fuera del controlado.

El control interno también ha sido considerado bajo una óptica distinta, identificándolo con las siguientes actividades: a) el control jerárquico sobre órganos desconcentrados, b) el control de vigilancia por órganos inferiores al controlado o de su mismo nivel, c) el control de tutela del Poder Ejecutivo sobre los entes descentralizados.

La Contaduría General ejerce control interno; al igual que la Asesoría General de Gobierno, por ser un órgano directamente dependiente del Poder Ejecutivo.

El Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Estado, ejercen control externo aunque a través diferentes modalidades.

*f. Control de legalidad o cumplimiento, financiera y de gestión*

El primero, se dirige a verificar si una entidad ha cumplido con la normativa legal que le es aplicable.

El control financiero, también llamado contable es aquel mediante el cual se analiza si los estados contables e informes financieros se confeccionaron

conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados y si representan la realidad económica del organismo.

El objeto de este tipo de control es la determinación de manera razonable si los estados financieros de la entidad auditada, presentan razonablemente su situación financiera, los resultados de sus operaciones y sus flujos de efectivos conforme a dichos principios.

Por último, el control de gestión, es el que se destina a examinar programas, planes, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, midiendo el logro de los objetivos previstos, el uso de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que se cumplen con las normas jurídicas.

La Fiscalía de Estado ejerce control de legalidad, aunque también puede considerarse que cumple con un control más amplio, según se expone en el Capítulo correspondiente.

La Asesoría General de Gobierno, con las apreciaciones que se formularán, cumple con el control de legalidad.

El Tribunal de Cuentas ejerce control de legalidad. La Contaduría General por su parte, además del control de legalidad (cuya máxima expresión consideramos que se ubica en la "Observación legal"), tiene a su cargo control interno de la gestión económico- financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial, según el artículo 103 de la Ley 13.767.

*g. Control decisorio o sugestivo*, según resulte definitorio o que sólo se limite a sugerir. Esta clasificación no suele ser fácil de identificar, en supuestos concretos, sin embargo, es claro que tanto la intervención de Fiscalía de Estado como de la Asesoría General de Gobierno, es de tipo sugestiva, en el sentido de que no emiten pronunciamientos decisorios, ni siquiera vinculantes. Ello aún cuando contradecir la opinión de una vista o de un dictamen, puede tener especiales efectos, según se aclara en los capítulos correspondientes.

En el caso de la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas cumplen con controles decisorios, en particular cuando se está en presencia de la figura de la observación legal o la misma rendición de cuentas al formular el cargo.

#### **4. Aclaraciones: el carácter autónomo de los organismos**

Uno de los aspectos que plantea mayor dificultad a la hora de evaluar la inserción de los organismos relevados en la estructura provincial, se vincula con su naturaleza jurídica y el grado de autonomía que presenta en el ejercicio de sus funciones, cuando ella no es definida en forma precisa por la normativa constitucional o legal.

La Real Academia Española (22ª edición), presenta como las dos primeras acepciones de autonomía: *1. f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. 2. f. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.*

Ahora bien, encontramos organizaciones autónomas que responden a diversas realidades: las provincias, los municipios, la Ciudad de Buenos Aires, a lo que se suman la caracterización de determinados organismos, que suelen además identificarse con categorías tales como funcional, presupuestaria, administrativa, etc..

Es decir, que autonomía ha sido utilizada tanto en su sentido más estricto cuando se relaciona con la descentralización territorial, como cuando se hace referencia a la independencia que en la función y la gestión gozan determinados organismos públicos.

Por lo tanto, sin desconocer que a veces la técnica legislativa no traduce precisión en el uso del lenguaje del derecho, hemos de aplicar esta noción en este último sentido, es decir un grado de independencia para el manejo de ciertos asuntos o materias vinculadas con la competencia otorgada.

En definitiva, para este trabajo no identificamos la autonomía con la descentralización administrativa (forma de distribución de competencia que implica la creación de entes con personalidad jurídica), pues existen organismos como la Contaduría General de la provincia que sin ser creados bajo el carácter descentralizados (es un desconcentrado), se le reconocen legalmente determinadas “autonomías” que le permite tomar decisiones en el marco de sus funciones y de su propia organización interna.

Por último es indudable que la independencia o autonomía absoluta no existe, como signo de *no dependencia de nadie* (en los términos de la 2da. acepción de la RAE) y ello se refleja en ciertas referencias como la designación y la remoción de sus autoridades, la asignación presupuestaria, entre otros, que presuponen relaciones institucionales. Un ejemplo lo exponemos en el Capítulo del Tribunal de Cuentas.

## **CAPÍTULO II**

# **FISCALÍA DE ESTADO**

## **CAPÍTULO II**

### **FISCALÍA DE ESTADO**

#### **I. Relevamiento y análisis normativo**

##### **1. Normativa vinculada con la Fiscalía de Estado**

Se vinculan con la fiscalía de Estado las siguientes normas:

1. Constitución de la Provincia de Buenos Aires, arts. 73, inc. 2°; 79; 80; 81; 144, inc. 18, ap. 1°; 155; 159, último párrafo.
2. Ley N° 13.767, Ley de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial, art. 3° y 102.
3. Ley N° 13.406, Procedimiento de apremio para el cobro judicial de créditos fiscales por tributos, sus accesorios y sus multas de la provincia o municipalidades contra sus deudores, arts. 18bis, 19 y 20.
4. Ley N° 13.236, Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, arts. 8° y 58.
5. Ley N° 12.008, Código Contencioso Administrativo, arts. 9 y 33.
6. Ley N° 10.397, Código Fiscal, arts. 13, 14, 90, 107, 119, 127, 131, 136 y 140.
7. Ley N° 7.322, Normas para la denuncia de herencias vacantes.
8. Ley N° 5.708, Ley general de expropiaciones, art. 29.
9. Decreto Ley N° 9.650/80, Régimen Previsional, art. 76.
10. Decreto Ley N° 9.122/78, Ejecución de créditos provenientes de otras reparticiones (no DPR), arts. 17, 17bis, 20, 21, 26.
11. Decreto Ley N° 955/1972, Consejo de expropiaciones.
12. Decreto Ley N° 7.647/70, Procedimientos Administrativos, arts. 57, 101 y 123.
13. Decreto Ley N° 7.543/69, Régimen Orgánico de la Fiscalía de Estado.
14. Decreto N° 3260/08, Reglamentario Ley N° 13.767, arts. 40 y 64 y art. 12 del Apéndice.

En el Anexo normativo se incluyen los arts. de las normas citados y, en los casos en los que aquéllos no se individualizan, se transcribe la norma completa.

## 2. Naturaleza Jurídica del Fiscal de Estado

El Fiscal de Estado constituye un órgano constitucional expresamente contemplado en el art. 155 del Capítulo VI de la Sección V de la Constitución provincial –junto con el Contador y el Tesorero de la Provincia–, sin perjuicio de otros arts. de la Carta Magna local que aluden a aquella figura.

A su vez, está previsto en la Ley N° 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial, en la que se contempla a la Fiscalía de Estado como integrante del sistema de control (art. 3°).

Y, concretamente, se estipula que tiene a su cargo el control de legalidad de los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en su respectiva ley orgánica (art. 102).

Sin perjuicio de otras normas legales que se refieren a esta figura constitucional, su régimen legal es el aprobado por el Decreto Ley N° 7.543/69 (y sus modificatorios<sup>2</sup>).

De la Norma Fundamental no surge una dependencia directa con alguno de los otros tres poderes estatales.

En definitiva, podemos concluir que se trata de un *órgano constitucional* que, en el decir de Tribiño, se vincula “*estrechamente al principio republicano de contralor recíproco de los poderes estatales*”<sup>3</sup>.

## 3. Autonomías reconocidas.

Como ha sostenido Marafuschi con cita de Alconada Aramburu, “*es un principio fundamental en esta materia que el Fiscal de Estado constituye un órgano de control no subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo*”; que tiene como

---

<sup>2</sup>Texto Ordenado por Decreto N° 969/87 y las modificaciones posteriores introducidas por las Leyes Nros. 11.401, 11.623, 11.764, 11.796, 12.008, 12.214, 12.748, 13.088, 13.154, 13.244, 13.402, 13.434, 13.727 y 14.476.

<sup>3</sup>Tribiño, Carlos R., “El Fiscal de Estado”, en *Control de la Administración Pública*, Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2003, p. 52. Ver, del mismo autor, *El Fiscal de Estado. La representación judicial del Estado y el control de la actividad administrativa*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2001.

misión esencial fiscalizar que los actos administrativos no se dicten en contradicción con las normas jurídicas vigentes<sup>4</sup>.

Ello queda confirmado cuando en el art. 155 de la Constitución provincial se establece que el Fiscal de Estado es "...*inamovible...*".

En ese orden de ideas, Tribiño destaca que incluso cuando actúa en representación y defensa en juicio de la provincia "...*el titular del organismo debe actuar con absoluta independencia de criterio y no está obligado a recibir o solicitar instrucciones del gobernador ni de ningún otro funcionario público*"<sup>5</sup>.

Esta particularidad, es posible identificarla con la llamada autonomía funcional, que en el caso del Fiscal parece tener su máxima expresión. Es indudable que a su vez se ve reflejada en sus competencias de orden interno, es decir autonomía administrativa, dado que con las limitaciones legales y reglamentarias es quien elabora el anteproyecto de presupuesto del organismo y nombra sus funcionarios.

#### **4. El Fiscal de Estado: elección, remoción, remuneración, incompatibilidades. Estructura básica de la Fiscalía de Estado.**

La figura máxima es el Fiscal de Estado, quien está en la cúspide del organigrama estructural, seguido por el Fiscal de Estado Adjunto (art. 43 Decreto Ley N° 7.543/69).

El art. 155 de la Constitución provincial estipula que "*Habrá un fiscal de Estado inamovible, encargado de defender el patrimonio del Fisco, que será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquéllos en que se controviertan intereses del Estado*".

En cuanto a las condiciones para desempeñar el puesto de Fiscal de Estado, se contempla que "...*se requieren las mismas condiciones exigidas para los miembros de la Suprema Corte de Justicia*" (art. 155, Constitución provincial).

Según lo previsto en el art. 144, inc. 18, ap. 1°, del Texto Magno provincial, al Fiscal de Estado lo designa el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

---

<sup>4</sup> Marafuschi, Miguel Ángel, nota al fallo de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires "Clínica Centro Médico Privado y otro c. Provincia de Buenos Aires", LL 1989-E, 509, con cita de Alconada Aramburu, Carlos R. S., "Ámbito funcional de la Institución Fiscalía de Estado" LL 85, ps. 837 y ss.

<sup>5</sup> Tribiño, Carlos R., "El Fiscal de Estado", en *Control ...*, op. cit., p. 56.

A la vez, como ya se citó, el art. 155 de la Constitución provincial prevé que el Fiscal de Estado “*es inamovible*”.

Sin perjuicio de ello, el art. 73, inc. 2º, de la Ley Fundamental señala, en lo que aquí interesa, que es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Fiscal de Estado por delitos en el desempeño de sus funciones o falta de cumplimiento a los deberes de su cargo.

Paralelamente, en el art. 79 se estatuye que es atribución exclusiva del Senado juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados –entre éstos, como vimos, al Fiscal de Estado– constituyéndose al efecto en tribunal y prestando sus miembros juramento o afirmación para estos casos. El fallo del Senado –que requiere una mayoría de dos tercios de votos de los miembros presentes, siendo la votación nominal y registrándose en el “Diario de Sesiones” el voto de cada senador– no tendrá más efecto que destituir al acusado y aún declararlo incapaz de ocupar ningún puesto de honor o a sueldo de la provincia (art. 80).

Por cierto, si el Fiscal de Estado es condenado en esta forma, queda sin embargo sujeto a acusación y juicio ante los tribunales ordinarios (art. 81, Constitución provincial).

En cuanto a su remuneración, el art. 43 del Decreto Ley N° 7543/69 –decreto al que más abajo aludiremos– estipula que “*El Fiscal de Estado tendrá un tratamiento remunerativo no inferior al fijado por todo concepto para el Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, siéndole aplicable idéntico régimen previsional que a dicho Magistrado*”.

En relación con las incompatibilidades, el art. 48 del Decreto Ley N° 7543/69 prescribe que el Fiscal de Estado y el Fiscal de Estado Adjunto no podrán ejercer la abogacía, fuera de su función oficial, ante los tribunales de la provincia de cualquier fuero o jurisdicción. La incompatibilidad para el ejercicio profesional ante los tribunales de la provincia, se entiende que alcanza a los tribunales nacionales con sede en su territorio. No se considerará comprendido en la prohibición cuando actúe por derecho propio o en representación de descendientes, ascendientes o cónyuge.

En cuanto a los demás funcionarios que integran la Fiscalía de Estado, el art. 49 del aludido decreto ley prevé que tienen el libre ejercicio profesional con las siguientes restricciones, que se extienden a su actuación personal o por interpósita persona: a) no pueden representar o asesorar a particulares en asuntos judiciales o administrativos en los que tenga interés la provincia; b) no pueden representar o asesorar a empresas de servicios públicos; c) no pueden representar o asesorar a particulares que realicen habitualmente contratos u operaciones con la provincia.

De conformidad con el 43 del Decreto Ley N° 7543/69, es el Fiscal de Estado quien propone al Poder Ejecutivo la designación y cese de los funcionarios y empleados del organismo, los que gozarán de estabilidad en sus cargos en todos los niveles inferiores a Subsecretario, en los términos del art. 20 de la Ley N° 10.430<sup>6</sup>. A su vez, para aquellos cargos cuya estabilidad no esté ya determinada en el art. 20 citado, la estabilidad se adquiere luego de haber revistado un mínimo de diez años en la Fiscalía de Estado.

A efectos de lo recién mencionado, el mismo artículo señala que el Fiscal de Estado aprobará la Estructura Orgánico Funcional y el Plantel Básico respectivo con las necesidades correspondientes a cada ejercicio, el que deberá incluir como mínimo: a) un cargo de Fiscal de Estado Adjunto; b) cuatro cargos de Subsecretario y c) un Delegado Fiscal por cada Departamento Judicial existente en la provincia, salvo el de La Plata y uno en la ciudad Autónoma de Buenos Aires, que deberán ser desempeñados por abogados.

Jerárquicamente le siguen las Subsecretarías, que son las salas especializadas en las distintas materias, dirigidas por Subsecretarios y conformadas por un cuerpo de abogados. Ellas son siete, y se dividen de la siguiente forma:

1. Subsecretaría Administrativa y Contencioso.
2. Subsecretaria Administrativa en Materia Previsional.

---

<sup>6</sup> El art. 20 de la mentada ley señala: “ESTABILIDAD. Estabilidad es el derecho del personal permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado y sólo se perderá por las causas que este estatuto determine, así como también la permanencia en la zona donde desempeñare las tareas o funciones asignadas, siempre que las necesidades de servicio lo permitan”.

3. Subsecretaría Judicial en lo Contencioso Administrativo y la Subsecretaría Judicial en lo Contencioso Administrativo II (la división existía, actualmente están unificadas en una sola).

4. Subsecretaría Judicial La Plata.

5. Subsecretaría Interior.

6. Subsecretaría Laboral, Sucesiones Vacantes e Inundaciones.

7. Subsecretaría de Ejecuciones de Créditos Fiscales y Tributarios.

Existen asimismo Direcciones que dependen del Fiscal de Estado, y tienen funciones relacionadas con el manejo interno de la Fiscalía, estas son:

1. Dirección General.

2. Dirección Contable.

3. Director de Personal.

4. Dirección Técnica y Pericial.

5. Consejo de Expropiaciones.

6. Secretaría Causas Penales.

7. Dirección General Compras, Contrataciones y Servicios.

8. Dirección de Informática.

9. Dirección de Mesa de Entradas.

10. Registro de Juicios.

11. Despacho de Apremios.

Por último, aparecen los apoderados fiscales externos, los que no pertenecen a la estructura de la Fiscalía, pero sí la representan llevando los juicios de ejecución fiscal (apremios), los que reciben instrucciones de la Subsecretaría de Ejecuciones de Créditos Fiscales y Tributarios (art. 4° del Decreto Ley N° 7.543/69)

La Fiscalía de Estado cuenta con delegaciones repartidas en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires, las que conforman descentralizaciones administrativas y están a cargo de Delegados, quienes deben ser abogados. Ellas se encuentran en: Azul, Bahía Blanca, Capital Federal, Dolores, Junín, La Matanza, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Mercedes, Morón, Necochea, Pergamino, Quilmes, San Isidro, San Martín, San Nicolás, Trenque Lauquen, Tres Arroyos y Zárate-Campana. (conf. art. 43 Decreto Ley N° 7.543/69).

## II. Análisis de las principales funciones

### 1. Facultades

De acuerdo con la Constitución provincial, la misión del Fiscal de Estado consiste en *defender el patrimonio del Fisco*<sup>7</sup>.

La Fiscalía tiene dicho en su doctrina que “...este Organismo de la Constitución no tiene asignadas funciones de naturaleza consultiva (art. 38° Dto. – Ley 7543/69 T.O. 1987)...”<sup>8</sup>.

Para así hacerlo, tiene atribuidas diversas funciones en el ordenamiento jurídico bonaerense, las que pueden agruparse de la siguiente forma:

1- *Intervenir en las actuaciones administrativas* en que están comprometidos los intereses patrimoniales de la provincia, a través de la vista que debe otorgársele con anterioridad al dictado de ciertas resoluciones.

Cabe añadir, también, mediante las impugnaciones que puede formular en sede administrativa con posterioridad a la notificación de determinados actos administrativos (v.gr. en materia previsional<sup>9</sup>).

Del mismo modo, se contempla su intervención en el Decreto Ley N° 7.647/70 (de procedimientos administrativos) en los arts. 57, 101 (trámite de los recursos) y 123 (para los proyectos de actos de alcance general).

Finalmente, el Decreto N° 3.260/08 –reglamentario de la Ley N° 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial– prevé su intervención en las operaciones de crédito público (art. 64).

---

<sup>7</sup>Art. 155: “Habrà un fiscal de Estado inamovible, encargado de defender el patrimonio del Fisco, que será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquéllos en que se controvertan intereses del Estado. La ley determinará los casos y la forma en que ha de ejercer sus funciones. Para desempeñar este puesto se requieren las mismas condiciones exigidas para los miembros de la Suprema Corte de Justicia”.

<sup>8</sup> Vista del mes de agosto de 2004, en el Expediente N° 5100-19425/04.

<sup>9</sup>En materia previsional, precisamente, la vista fiscal está contemplada para las actuaciones previsionales que se sustancian ante el Instituto de Previsión Social de la provincia (art. 76, Decreto Ley N° 9.650/80) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la provincia (art. 8°, Ley N° 13.236). Para este último supuesto, es interesante resaltar que la misma ley en dicho art. 8° prevé que si la resolución se aparta o está en oposición a la vista, el Fiscal de Estado puede recurrirla en los términos del art. 58 que se refiere al recurso de revocatoria contra las decisiones del Directorio de la Caja.

Sin perjuicio de ello, y lo que se expondrá en el punto siguiente, se ha advertido que en varias oportunidades en las que el Fiscal de Estado expone un criterio contrario a la procedencia del proyecto de acto que llega para su vista, concluye su intervenci3n dejando a salvo la posibilidad de que se dicte igualmente el acto cuestionado y que la decisi3n y sus eventuales consecuencias queden bajo la exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes.

Es comprensible la necesidad, por un lado, de dejar constancia de su opini3n desfavorable a un acto determinado y, por otro, de no entorpecer la marcha de los procedimientos con objeciones de menor entidad o de cuestiones opinables. Creemos, no obstante, que esta pr3ctica debería ser excepcional ya que de generalizarse podría llegar a relegar el rol fiscalizador a una mera advertencia sin mayores efectos jurídic3s.

Por otro lado, es cierto que en ocasiones, en trámites predominantemente reglados como puede ser el otorgamiento de una jubilaci3n o la contrataci3n de personal para un 3rgano administrativo, la intervenci3n del Fiscal de Estado se ciñe casi exclusivamente a un control de legalidad asemejándose más a la intervenci3n de la Asesoría.

*2-Representaci3n y defensa de la Provincia en los juicios en que ella es parte (como actora o como demandada).*

Para ejercer esta funci3n no debe solicitar instrucciones a ning3n funcionario, pero sí debe requerir autorizaci3n para realizar transacciones o allanamientos y para desistir juicios iniciados (cfr. art. 15 del Decreto Ley N° 7.543/69).

Adicionalmente, debe mencionarse, que las acciones para la ejecuci3n de las resoluciones que dicte el Tribunal de Cuentas corresponden al Fiscal de Estado (art. 159, *in fine*, Constituci3n provincial).

*3-Impugnar judicialmente las decisiones administrativas* que, a su criterio, fuesen contrarias a la Constituci3n, a las leyes o a los reglamentos administrativos, lo cual puede hacerse mediante acci3n contenciosa administrativa o de inconstitucionalidad.

Esta atribuci3n es en extremo particular, ya que, este funcionario –no obstante integrar el Estado– puede solicitar judicialmente la nulidad de actos emanados del

Poder Ejecutivo u otros órganos administrativos cuando los estima perjudiciales para los intereses del Fisco.

En estos casos la demanda la contesta el Asesor General de Gobierno, y el particular favorecido con el acto administrativo impugnado se puede presentar en el juicio en carácter de coadyuvante, por lo que la sentencia también hace cosa juzgada en relación con él.

Se ha dicho, además, que toda vez que el Fiscal de Estado “...*aparece contemplado para tutelar los intereses patrimoniales de la provincia, entendemos que la Fiscalía de Estado carece de legitimación para accionar judicialmente a fin de obtener la anulación de actos administrativos que perjudiquen exclusivamente a particulares*”<sup>10</sup>. Sin embargo, por nuestra parte, pensamos que si el Fiscal del Estado tiene a su cargo efectuar un control de legalidad de los actos administrativos, éste debe concretarse independientemente de que el acto afecte o no en forma exclusiva a los particulares. En efecto, la vulneración del principio de legalidad –o juridicidad– y su restablecimiento inmediato se impone más allá de quién resulte afectado por el acto que lo transgrede.

Por último, debe tenerse presente que el Código Fiscal (Ley N° 10.397) contempla la posibilidad de que el Fiscal de Estado impugne judicialmente decisiones de la Autoridad de Aplicación (art. 119) y decisiones definitivas del Tribunal Fiscal (art. 131).

## **2. Las “vistas” del Fiscal de Estado.**

Tal como se explicó, el Fiscal de Estado tiene la facultad de intervenir en las actuaciones administrativas en que estén comprometidos los intereses patrimoniales de la provincia.

Dicha intervención se concreta a través de lo que se ha denominado “vista”, la que debe efectuarse con anterioridad al dictado de ciertos actos.

---

<sup>10</sup> Tribiño, Carlos R., “El Fiscal de Estado”, en *Control ...*, op. cit., p. 56.

Ahora bien, el término “vista” no debe entenderse en el sentido que en otras ocasiones tiene en el procedimiento administrativo<sup>11</sup>, entendida como el acceso por el particular a las actuaciones administrativas<sup>12</sup>.

Por el contrario, la “vista fiscal”, en este marco, se refiere al traslado o puesta en conocimiento del trámite al Fiscal de Estado para que emita su opinión.

Ahora bien, su intervención no debe entenderse como un mero asesoramiento sino que constituye un acto de control de legalidad de los actos administrativos. Como postula Tribiño “...Esta intervención no tiene por objeto suministrar asesoramiento jurídico al órgano que debe decidir la cuestión. Ella posee, en realidad, un carácter fiscalizador y se otorga para que aquel funcionario tome conocimiento de la cuestión por resolver y fije su posición al respecto, de modo que la autoridad administrativa la considere al dictar el acto pertinente y evite, en su caso, la eventual promoción de una demanda judicial por parte de la Fiscalía de Estado”<sup>13</sup>.

En ese esquema, la “vista fiscal” no puede ser considerada, en el sentido estrictamente técnico del término, como un acto administrativo<sup>14</sup>, pues no produce efectos jurídicos directos respecto de terceros<sup>15</sup>, sino que, desde nuestra perspectiva, constituye un *acto interadministrativo de control*. La intervención previa del Fiscal de Estado en los casos en que resulta procedente, constituye un requisito de validez del acto administrativo<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. Tribiño, Carlos R., *El Fiscal de Estado...*, p. 101.

<sup>12</sup> Ver Comadira, Julio Rodolfo; Escola, Héctor Jorge; Comadira, Julio Pablo (Coordinador, colaborador y actualizador), *Curso de Derecho Administrativo*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2012, Tomo II, ps. 1188 y ss.

<sup>13</sup> Tribiño, Carlos R., “El Fiscal de Estado”, en *Control ...*, *op. cit.*, p. 56. En el mismo sentido: Francavilla, Ricardo, “El rol de las Fiscalías de Estado”, en *Cuestiones de Control de la Administración Pública*, Jornadas organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, RAP, Buenos Aires, 2010, pág. 433.

<sup>14</sup> En igual orientación, Marafuschi, Miguel Ángel, nota al fallo de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires “Clínica Centro Médico Privado y otro c. Provincia de Buenos Aires”, LL 1989-E, 509.

<sup>15</sup> Cfr. Comadira, Julio Rodolfo, *El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2003, ps. 13 y ss.

<sup>16</sup> Ver, entre otras, la vista del mes de septiembre de 2013 en el Expediente N° 22103-2944/13 en donde destacó que la que la inobservancia de la norma que impone como obligatoria su intervención, hace que el procedimiento seguido resulte irregular, como así también -en principio- el acto dictado en su consecuencia. Ver también SCBA, Causa B-50.241 “Clínica Centro Médico Privada y otro c/ provincia de Buenos Aires”, 26/04/88, AyS t. 1988-I, p. 765.

En esa orientación, las vistas fiscales, en tanto no suponen verdaderos actos administrativos, no son susceptibles de recurso alguno por los particulares<sup>17</sup>.

Sobre la “vista fiscal” y su régimen jurídico volvemos a continuación.

### 3. Control. Procedimientos de control.

Los tipos de control que ejerce el Fiscal de Estado son:

1. *Control externo*<sup>18</sup>, interviniendo en todas aquellas tramitaciones administrativas en que estuviesen comprometidos los intereses patrimoniales de la provincia.
2. El *control que ejerce es de legalidad*<sup>19</sup>, siendo que la intervención acordada al Fiscal de Estado en las normas precitadas posee un carácter fundamentalmente fiscalizador, vale decir, se confiere para que aquél, en su rol de defensor del patrimonio de la provincia, tome conocimiento de la cuestión a resolver y fije su posición al respecto, de modo que la autoridad administrativa la considere al dictar el acto pertinente y evite, en su caso, la eventual promoción de una demanda judicial por parte del Fiscal de Estado, lo que determina que lo pronunciado por el Fiscal al cabo de su vista no sea obligatorio ni vinculante.

Ahora bien, no se nos escapa lo dicho sobre el artículo 102 de la Ley N° 13.767 sobre que la Fiscalía de Estado tendrá a su cargo “*el control de legalidad de los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en su respectiva ley orgánica*”. Pero no debe interpretarse sin embargo ese control de legalidad con carácter restrictivo, ya que la propia remisión de la norma a la Constitución y a la ley orgánica de Fiscalía de Estado y

---

<sup>17</sup> Sin perjuicio de lo dicho, es oportuna la afirmación de Marafuschi, en la nota al fallo citada, cuando puntualiza: “*Sin embargo, el particular administrado no puede correr el riesgo de ignorarla, cuando ha sido contraria a su pretensión y el acto fue dictado de conformidad con la misma, porque es usual que la vista forme parte de la motivación del acto. En sus considerandos suele hacerse mención a ella para darle sustento jurídico, es decir, que integra o forma parte del acto dictado*”.

<sup>18</sup> Cfr. Francavilla, Ricardo, “El rol...”, *op. cit.*, pág. 433.

<sup>19</sup> Señala Francavilla que, en general, los fiscales de Estado provinciales tienen dos funciones fundamentales: el control de legalidad de la administrativa estatal y la defensa en juicio de los intereses, patrimoniales o no, del Estado provincial. Y agrega: “*de estas dos funciones, creo que la de mayor entidad es el control de legalidad de la actividad administrativa estatal, que hace a la esencia y razón de ser de la institución...*” (Francavilla, Ricardo, “El rol...”, *op. cit.*, pág. 424).

la misión específica de este Organismo, dan sustento suficiente para permitirse realizar un control más amplio.

Esta mayor injerencia en los asuntos que llegan para su intervención, se ha ido acentuando en los últimos años, según se desprende del relevamiento de vistas realizado.

Así, por ejemplo, en oportunidad de expedirse sobre un proyecto de convenio para la construcción de un nuevo hipódromo en la provincia, la Fiscalía de Estado expresó que se trataba de un proyecto de *“dudosa valía social y de rentabilidad negativa”*<sup>20</sup>, adentrándose, como se observa, en valoraciones claramente ajenas a lo jurídico; en otra ocasión, al analizar un proyecto de acto que declaraba la *“emergencia”* en un sector de la provincia, ingresó en un análisis eminentemente fáctico y se opuso a ella al expresar que *“teniendo en cuenta que por emergencia se entiende una situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata, que las circunstancias obrantes en autos no se advierte la existencia de algún fenómeno de tales características que haya acaecido en la Provincia”*<sup>21</sup>; y también interviene en asuntos vinculados con aspectos de discrecionalidad, sosteniendo que *“la misma debe ser entendida como la libertad reconocida por la norma al administrador para que sea él quien aprecie la conveniencia del acto. Sin embargo, reconoce como límites, la razonabilidad, la buena fe y la prohibición de actuar con una finalidad impropia (desviación de poder)”*<sup>22</sup>; en otra oportunidad, al analizar un reglamento que disponía la creación de un registro de contratistas, realizando un verdadero control de eficiencia en el gasto público, manifestó *“...sugiero que se evalúe rigurosamente –y eventualmente se motive- la conveniencia de crear un registro, cuando ya existe uno en el ámbito provincial”*<sup>23</sup>; en muchas ocasiones, declina el inicio de acciones judiciales cuando el monto del perjuicio fiscal es poco significativo<sup>24</sup>, entre otros casos.

---

<sup>20</sup> Vista del mes de abril de 2011 en el Expediente N° 2319-12866/10).

<sup>21</sup> Vista del mes de marzo de 2010, en el Expediente N° 2410-8-2023/09.

<sup>22</sup> Vista del mes de agosto de 2005 en el Expediente N° 234-CPRMDP/05.

<sup>23</sup> Vista del mes de octubre de 2013, en el Expediente N° 2400-4487/13.

<sup>24</sup> Vista del mes de septiembre de 2009, en el Expediente N° 21100-420429/08, también en vista fiscal emitida en el Expediente N° 2309-12051/07.

3. El control que ejerce al tomar vista es *previo*, como se explicara anteriormente.

4. Pero también ejerce un *control posterior*, ello así cuando impugna un acto administrativo, ya sea administrativamente o judicialmente:

*a) Impugnación de actos en sede administrativa:*

El ordenamiento positivo provincial prevé también, para ciertos casos, la intervención del Fiscal de Estado a través de la impugnación de actos en sede administrativa. Esta modalidad de actuación está regulada en el Procedimiento Contencioso Tributario que estatuye el Código Fiscal de la Provincia, y en las actuaciones previsionales que se sustancian ante el Instituto de Previsión Social de la Provincia y ante la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía.

Puede decirse que esta intervención especial se contempla para aquellos supuestos en que la decisión administrativa que se notifica al Fiscal de Estado no reviste el carácter de “definitiva” –en el sentido de que no causa estado–, lo que impide su cuestionamiento directo en sede judicial.

En esos casos el legislador ha previsto la posibilidad de que aquel funcionario agote la vía administrativa, mediante la impugnación de tales decisiones en sede administrativa.

Conforme quedó dicho, uno de esos supuestos se da en el ámbito del procedimiento contencioso tributario, pues el Código Fiscal (t.o.2014, de similar redacción a los textos correlativos anteriores) dispone que el Fiscal de Estado puede deducir “oposición” contra las decisiones del organismo recaudador (A.R.B.A.) recaídas en los recursos de reconsideración o en las demandas de repetición interpuestas por los contribuyentes o responsables. La oposición es resuelta por el Tribunal Fiscal, quedando abierta luego la instancia contenciosa administrativa, tanto para el particular como para el Fiscal de Estado (art. 131, mismo cuerpo legal).

Como se puede apreciar, en el procedimiento en examen no existe vista fiscal previa, contemplándose solo la impugnación a que hemos hecho referencia precedentemente.

Resta examinar ahora las impugnaciones que el citado funcionario puede articular en materia de tramitaciones previsionales. El ya citado Decreto Ley N° 9.650/80 le permite formular “observación”.

Contra las decisiones del Instituto de Previsión Social que se aparten o estén en oposición a la vista fiscal; previendo que tal observación se sustanciará como recurso de apelación (art. 76), lo que significa que ella deberá ser resuelta por el Poder Ejecutivo (doctrina arts. 76 y del art. 94, Decreto Ley N° 7.647/70). Contra esa decisión puede recurrirse ante la Justicia por vía de demanda-contenciosa administrativa o de inconstitucionalidad.

Por su lado, el art.8 de la Ley N° 13.236 preceptúa que deben serle notificadas al Fiscal de Estado las resoluciones de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que se aparten o estén en oposición a la vista fiscal producida en las actuaciones, y que en estos casos aquél puede impugnar la resolución de acuerdo con lo prescripto en el art. 58 de ese cuerpo legal (que prevé un recurso de revocatoria). Una vez resuelta la impugnación, queda expedita la vía contencioso administrativa (conf. art. 58 cit.).

*b) Impugnación judicial de actos administrativos:*

El Fiscal de Estado tiene también atribuida la función de promover acción judicial contra el Poder Ejecutivo o autoridades administrativas con competencia para dictar resoluciones definitivas, cuando considere que los actos emanados de ellos son contrarios a la Constitución, a las leyes o reglamentos administrativos. Puede afirmarse que ésta es la función más trascendente que tiene asignada dicho funcionario, debiendo remarcarse que, a través de ella, se ejerce un control de legalidad respecto de las decisiones dictadas por los funcionarios provinciales.

La atribución de deducir impugnación judicial no importa para el Fiscal de Estado una obligación de ineludible cumplimiento, sino que, por el contrario, queda librado a su criterio resolver si promueve o no la demanda respectiva [http://www.fiscalia.gba.gov.ar/funciones\\_fiscal05.dssi - 61](http://www.fiscalia.gba.gov.ar/funciones_fiscal05.dssi - 61).

En realidad, no se trata de la conocida acción de lesividad que, como dato distintivo, es necesario que el órgano administrativo califique la lesividad para recién luego acudir a la justicia; se trata de que el Fiscal de Estado está habilitado

para articular directamente la impugnación respectiva; además, aquélla se promueve en nombre de la Administración y contra un particular, en tanto que esta última se deduce contra la Administración, y el particular interesado sólo es citado a concurrir al proceso como coadyuvante<sup>25</sup>.

La legislación vigente prevé que si la resolución hubiese sido dictada con transgresión de la Constitución, de la ley o de un reglamento administrativo, el Fiscal de Estado deducirá demanda contencioso administrativa o de inconstitucionalidad, según corresponda (conf. art. 40 del Decreto Ley N° 7.543/69, sustituido por la Ley 12.008).

Es necesario destacar que la impugnación judicial que puede interponer el mencionado funcionario de la Constitución está sujeta, en principio, a los requisitos formales de admisibilidad estatuidos con carácter general en la legislación positiva. Así, los plazos fijados para la deducción de las demandas respectivas rigen para el Fiscal de Estado.

Debe tenerse presente, no obstante, que en los casos especiales en que el legislador ha previsto expresamente la posibilidad de que el Fiscal de Estado impugne en sede administrativa ciertas decisiones (recordar los regímenes establecidos en materia tributaria y previsional) la vía contencioso administrativa no quedaría expedita si aquél hubiese omitido utilizar oportunamente esos medios de impugnación.

Con relación a otro de los requisitos de admisibilidad de esa vía judicial, cuadra poner en relieve que, al interpretar el alcance del actual art. 131 del Cód. Fiscal, (ex art.63) que imponía el pago previo del impuesto y sus accesorios para la promoción de la demanda contencioso administrativa contra las decisiones del Tribunal Fiscal de Apelación [http://www.fiscalia.gba.gov.ar/funciones\\_fiscal05.dssi - 70](http://www.fiscalia.gba.gov.ar/funciones_fiscal05.dssi - 70), la Suprema Corte decidió que ese recaudo no resulta aplicable al Fiscal de Estado en los casos en que este funcionario actúa como demandante en ejercicio de la facultad que le confieren dicha norma y el art. 9°, primera parte, del código de procedimiento contencioso administrativo. El Alto Tribunal argumentó sobre el particular: *“El carácter mismo de la función institucional que cumple el Fiscal de*

---

<sup>25</sup> Cfr. Tribiño, Carlos R., “El Fiscal de Estado”, en *Control ...*, op. cit., p. 59.

*Estado y la destacada circunstancia de no ser él parte en la relación jurídica tributaria, que se integra con el Fisco y el contribuyente o responsable, descartan toda interpretación, que fundada en la literatura del precepto en juego, tienda a hacer extensiva a aquel funcionario la carga que esta impone al contribuyente o responsable como condición de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa”.*

Un poco más adelante agrega la Corte: *“pero el precepto mismo se encarga, aun con su defectuosa técnica, de señalar que el previo pago de las obligaciones fiscales y sus accesorios es exigible únicamente con relación al contribuyente o responsable del tributo: no solo por cuanto no cabe calificar de fiscal a la obligación del Estado de restituir todo pago indebido efectuado en concepto de impuestos o contribuciones, sino también porque la alusión a las multas evidencia que la última parte del artículo no contempla el supuesto en que la demanda contencioso administrativa fuese deducida por el Fiscal de Estado”<sup>26</sup>.*

Dado que el cargo de Fiscal de Estado aparece contemplado en el ordenamiento jurídico bonaerense para tutelar los intereses patrimoniales de la provincia, no estaría legitimado para accionar judicialmente con el fin de obtener la anulación de actos administrativos que perjudiquen exclusivamente a los particulares, aunque en las actuaciones sustanciadas en sede administrativa hubiese emitido una vista fiscal reconociendo el derecho reclamado por estos últimos. En tales situaciones incumbe exclusivamente a los afectados interponer las acciones judiciales correspondientes, y aquel funcionario podrá excusarse de tomar intervención en las causas respectivas, debiendo ser reemplazado en ellas por el Fiscal de Estado Adjunto (conf. arts. 46 y 47, Decreto Ley N° 7.543/69).

Por último, es necesario señalar que el art. 41 del citado decreto-ley establece que ninguna resolución administrativa dictada en oposición con la vista del Fiscal de Estado podrá cumplirse mientras no haya transcurrido desde su notificación un plazo de treinta (30) días hábiles.

---

<sup>26</sup> SCJB, 30/04/1968, “Fiscal de Estado c Poder Ejecutivo ( Mercado Central de Frutos, SA) Demanda contencioso administrativa”, Causa B-45101, AS, 1968, p. 213.

En consecuencia, además de lo indicado precedentemente, podemos considerar como un procedimiento típico de sus funciones la intervención que le cabe a través de la *vista previa* al dictado de ciertos actos administrativos, y de la facultad de *deducir impugnación* en el mismo ámbito administrativo contra determinadas resoluciones que la ley especifica.

Así, conforme las leyes que reglamentaron las funciones del Fiscal de Estado se contempló la intervención de este funcionario en aquellas tramitaciones administrativas en que estuviesen comprometidos los intereses patrimoniales de la provincia.

Dichas leyes preveían que, antes de dictarse el acto administrativo pertinente, debían serle remitidas las actuaciones en vista para que expresara su criterio al respecto.

El art. 28 de la actual Ley orgánica regla la materia, estableciendo que, tanto el Poder Ejecutivo como los institutos autárquicos podrán sólo decidir los expedientes en que pudieran resultar afectados los intereses patrimoniales de la provincia, cuando exista el informe previo de la Contaduría General, el dictamen del Asesor General de Gobierno y la vista del Fiscal de Estado.

Así, todo proyecto de contrato que tenga por objeto bienes de Estado – cualquiera sea su clase–, toda licitación, contratación directa o concesión; todas las transacciones extrajudiciales que se proyecten; todo asunto que verse sobre la rescisión, modificación o interpretación de un contrato celebrado por la provincia; todas las actuaciones por contratación directa de los bienes declarados de utilidad pública; todo otorgamiento de jubilaciones y pensiones; toda reclamación por reconocimiento de derechos por los que puedan resultar afectados derechos patrimoniales del Estado, en cumplimiento de lo normado por el entonces art. 143 –actual 155– de la Constitución de la provincia; todo sumario administrativo cuando de modo directo existan intereses fiscales afectados; todo recurso contra actos administrativos para cuya formación se haya requerido la vista del Fiscal de Estado, deben contar con dicha vista.

La vista fiscal previa también está impuesta en los arts. 65 del Decreto Ley 9.560/80 y 8° de la Ley N° 13.236, que se refieren, respectivamente, a las

actuaciones previsionales que se sustancian ante el Instituto de Previsión Social de la Provincia y ante la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia.

Como ya se dijo, la intervención acordada al Fiscal de Estado en las normas precitadas posee un carácter fundamentalmente fiscalizador, vale decir, se confiere para que aquél, en su rol de defensor del patrimonio de la provincia, tome conocimiento de la cuestión a resolver y fije su posición al respecto, de modo que la autoridad administrativa la considere al dictar el acto pertinente y evite, en su caso, la eventual promoción de una demanda judicial por parte del Fiscal de Estado.

Así, lo pronunciado por el Fiscal al cabo de su vista no es obligatorio ni vinculante para las reparticiones públicas. No obstante, si la vista fiscal es contraria al acto administrativo que finalmente se dicta, puede originarse una contienda judicial, si el Fiscal de Estado impugna la resolución por las vías previstas en el art. 40 del Decreto Ley N° 7.543/69 (demanda contencioso-administrativa o de inconstitucionalidad).

Cabe apuntar que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia tiene resuelto que si la resolución administrativa se dictó con la vista favorable del Fiscal de Estado, éste carece de facultad para impugnarla judicialmente, aunque hubiera variado el titular del cargo, pues la función es una sola y su continuidad no se interrumpe por ello<sup>27</sup>[http://www.fiscalia.gba.gov.ar/funciones\\_fiscal05.dssi - 50](http://www.fiscalia.gba.gov.ar/funciones_fiscal05.dssi - 50). Pero, la conformidad del Fiscal de Estado no obsta al ejercicio de la acción contencioso administrativa, si fue provocada por un error de hecho descubierto con posterioridad<sup>28</sup>.

Todo ello pone de resalto, en suma, que la comentada intervención en las tramitaciones administrativas está estrechamente ligada al control de legalidad de los actos administrativos que ejerce dicho funcionario.

Al respecto, Tribiño sostiene que esta intervención no importa, en modo alguno, una actividad de asesoramiento jurídico, la cual en el régimen bonaerense se

---

<sup>27</sup>SCJB, AS, serie 18, t. X, p. 370; serie 19, t.II, p. 376; serie 19, t IV, p. 458.

<sup>28</sup>SCJB, AS, serie 20, t. II, p. 246.

encuentra a cargo del Asesor General de Gobierno, sino que se trata de un control de legalidad lato.

Así explica que dicha actividad de asesoramiento se cumple a través del dictamen, el que constituye una opinión técnico jurídica, emitida por un órgano consultivo que tiende a facilitar la motivación de los actos de la administración activa; afianzando –además– la vigencia del debido proceso en sede administrativa, todo cuanto no es aplicable a la vista fiscal<sup>29</sup>.

El Alto Tribunal provincial ha expresado que la vista previa en las actuaciones administrativas es un requisito de creación legal, que puede ser legalmente derogado o, en todo caso, dejado de lado respecto de determinadas materias u organismos administrativos sin quebrantamiento del entonces art.143 –actual 155– de la Constitución, ya que, aunque tienda a hacer más oportuna y eficaz la defensa patrimonial que este precepto encomienda al Fiscal de Estado, no es indispensable para su ejercicio. Y agrega la Corte bonaerense que la notificación posterior de la resolución dictada constituye, en cambio, un trámite imprescindible para el cabal desempeño de esa misión constitucional, pues si no se ponen en conocimiento de dicho magistrado las resoluciones capaces de afectar el patrimonio fiscal se le sustrae la posibilidad de defenderlo de ella mediante los recursos o acciones pertinentes<sup>30</sup>.

En ese último sentido, también la Fiscalía de Estado sostuvo que “...*la notificación posterior de la resolución dictada constituye un trámite imprescindible para el cabal desempeño de la función constitucional consagrada en el art. 155 de la Carta Magna Provincial*”<sup>31</sup>.

De conformidad con lo expuesto, y en tanto no exista un precepto legal que excluya la intervención del Fiscal de Estado en las actuaciones administrativas, ella resulta un trámite imprescindible –siempre que existan intereses patrimoniales comprometidos– para el dictado de la resolución respectiva.

---

<sup>29</sup> Tribiño, Carlos R., *El Fiscal de Estado...*, op. cit., ps. 104/105.

<sup>30</sup> SCJB,31/05/1966, “Fiscal de Estado c. Dirección de Vialidad de la Provincia s/ Demanda de inconstitucionalidad”, Causa B-44321, AS, 1966-II-863.

<sup>31</sup> En expte. N° 22103-2944/13, de septiembre de 2013.

Con la emisión de la vista fiscal el expediente queda en condiciones de ser resuelto en definitiva por el Poder Ejecutivo o el órgano administrativo competente. En este sentido se expidió la Suprema Corte entendiendo que, a los efectos de la retardación que regula el art. 7° del Código de Procedimientos en lo Contencioso Administrativo, un expediente recién se encuentra en estado de dictar resolución definitiva una vez producida la vista del Fiscal de Estado<sup>32</sup>.

Finalmente, debe puntualizarse que el dictado del acto administrativo sin la previa “vista fiscal” cuando ella era exigible determina, como ha dicho la Suprema Corte de Justicia provincial, que aquél no sea regular<sup>33</sup>. En una orientación similar, la propia Fiscalía de Estado sostuvo que “...esta inobservancia llevaría a sostener que el procedimiento seguido ha sido irregular, como así también –en principio– el acto dictado en su consecuencia”<sup>34</sup>.

#### **4. Vinculación de la Fiscalía de Estado con la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y con el Tribunal de Cuentas.**

Como se explicara con antelación, la Fiscalía de Estado conforme la manda constitucional del art. 155 se establece: “*Habrá un fiscal de Estado inamovible, encargado de defender el patrimonio del Fisco, que será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquéllos en que se controviertan intereses del Estado*”.

Como tal, está prevista en la Ley N° 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial, contemplándose como integrante del Sistema de Control (art. 3°).

Concretamente se estipula que tiene a su cargo el control de legalidad de los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en su respectiva ley orgánica (art. 102).

Para cumplir con dicha finalidad, tiene asignadas diversas funciones en el ordenamiento jurídico bonaerense, las que ya fueron ut-supra señaladas. Entre

---

<sup>32</sup> SCJB, AS, serie 15, t. VII, p 283; serie 19, t. VI, p. 304 y 1970 t II, p. 383.

<sup>33</sup> SCJB, 26/04/1988, “Clínica Centro Médico Privado y otro c. Provincia de Buenos Aires”, LL 1989-E, 509 con nota de Miguel Ángel Marafuschi.

<sup>34</sup> En expte. N° 22103-2944/13, de septiembre de 2013. Ver, también, el expte. “Convenio Ioma – Ferrere S.C.S. – Farmacia Manes”, vista de mayo de 1994.

ellas se destaca en este Sistema de Control la de “*Intervenir en las actuaciones administrativas*” en las que están comprometidos los intereses patrimoniales de la provincia. Ello a través de la vista que debe otorgársele con anterioridad al dictado de ciertas resoluciones.

También a través de las impugnaciones que puede formular en sede administrativa con posterioridad a la notificación de determinados actos administrativos (v.gr. en materia previsional<sup>35</sup>).

Del mismo modo, se contempla su intervención en el Decreto Ley N° 7.647/70 (de procedimientos administrativos) en los arts. 57, 101 (trámite de los recursos) y 123 (para los proyectos de actos de alcance general).

Finalmente, el Decreto N° 3.260/08 –reglamentario de la Ley N° 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial– prevé su específica intervención en las operaciones de crédito público (art. 64).

Es éste último el sistema que vincula a la Fiscalía de Estado con la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas, siendo los tres organismos encargados del Sistema de Control (art. 3° Ley 13.767).

Dicho sistema de control de la Administración está integrado por los siguientes subsistemas: Subsistema Presupuestario, Subsistema de Crédito Público, Subsistema de Tesorería, y el Subsistema de Contabilidad.

Desde esta óptica, en las materias donde se traten cuestiones presupuestarias, y específicamente de crédito público, tomará intervención el Fiscal de Estado, conjuntamente con los dos organismos que conforman dicho sistema.

El art. 28 de la actual Ley orgánica regla la materia, estableciendo que, tanto el Poder Ejecutivo como los institutos autárquicos podrán sólo decidir los expedientes en que pudieran resultar afectados los intereses patrimoniales de la

---

<sup>35</sup>En materia previsional, precisamente, la vista fiscal está prevista para las actuaciones previsionales que se sustancian ante el Instituto de Previsión Social de la provincia (art. 76, Decreto Ley N° 9.650/80) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la provincia (art. 8°, Ley N° 13.236). Para este último supuesto, es interesante resaltar que la misma ley en dicho art. 8° prevé que si la resolución se aparta o está en oposición a la vista, el Fiscal de Estado puede recurrirla en los términos del art. 58 que se refiere al recurso de revocatoria contra las decisiones del Directorio de la Caja.

Provincia, cuando exista el informe previo de la Contaduría General, el dictamen del Asesor General de Gobierno y la vista del Fiscal de Estado.

Así, todo proyecto de contrato que tenga por objeto bienes de Estado –cualquiera sea su clase–, licitación, contratación directa o concesión; todas las transacciones extrajudiciales que se proyecten; todo asunto que verse sobre la rescisión, modificación o interpretación de un contrato celebrado por la provincia; todas las actuaciones por contratación directa de los bienes declarados de utilidad pública; el otorgamiento de jubilaciones y pensiones; toda reclamación por reconocimiento de derechos por los que puedan resultar afectados derechos patrimoniales del Estado, en cumplimiento de lo normado por el entonces art. 143 –actual 155– de la Constitución de la Provincia; los sumarios administrativos cuando de modo directo existan intereses fiscales afectados; todo recurso contra actos administrativos para cuya formación se haya requerido la vista del Fiscal de Estado, deben contar con dicha vista.

De conformidad con lo expuesto, y en tanto no exista un precepto legal que excluya la intervención del Fiscal de Estado en las actuaciones administrativas, ella resulta un trámite imprescindible –siempre que existan intereses patrimoniales comprometidos– para el dictado de la resolución respectiva.

Con la emisión de la vista fiscal el expediente queda en condiciones de ser resuelto en definitiva por el Poder Ejecutivo o el órgano administrativo competente. En este sentido se expidió la Suprema Corte entendiendo que, a los efectos de la retardación que regula el art.7° del Código de Procedimientos en lo Contencioso Administrativo, un expediente recién se encuentra en estado de dictar resolución definitiva una vez producida la vista del Fiscal de Estado<sup>36</sup>

Es necesario señalar que el art. 41 del citado decreto-ley establece que ninguna resolución administrativa dictada en oposición con la vista del Fiscal de Estado podrá cumplirse mientras no haya transcurrido desde su notificación un plazo de treinta (30) días hábiles (siendo que podría ser impugnada por éste).

Siendo entonces que el Sistema de Control de la administración financiera se integra por los tres órganos -como se explicara antes-, idéntica función cumplirá la

---

<sup>36</sup>SCBA, AS, serie 15, t, VII, p 283; serie 19, t. VI, p. 304 y 1970 t II, p 383.

Contaduría General de la Provincia, quien podrá observar legalmente los actos administrativo que traten las materias recién descritas. Dichos actos administrativos y sus antecedentes deben ser comunicados al Contador General antes de entrar en ejecución, pero en una etapa posterior a su emisión, y ya habiendo sido visados por el Fiscal de Estado.

En el caso que la Contaduría verifique que éstos se oponen a las normas legales y reglamentarias, debe observarlos dentro de los quince días desde la fecha en que se tuvo conocimiento del acto (art. 105 de la Ley N° 13.767).

Ese plazo empezará a correr a partir del día siguiente al de la notificación personal del Contador General de la Provincia.

Dictado el acto de observación, éste se comunicará a la jurisdicción o entidad respectiva dentro de los dos (2) días. Formulada la observación fuera del plazo establecido se seguirá idéntico procedimiento.

La ejecución del acto no comunicado dará lugar a la iniciación inmediata de los sumarios disciplinarios y de responsabilidad patrimonial, si correspondiere, con la consecuente notificación del funcionario superior de quien hubiera dictado el acto.

El efecto más importante de la observación formulada, es la suspensión del cumplimiento del acto o de la parte observada, hasta tanto sea subsanada la causal de observación. Lo que impide que Tesorería pueda efectuar la erogación pertinente.

La observación quedará sin efecto si la autoridad que dispuso el acto desiste de él o lo modifique, aceptando el pronunciamiento del Contador General de la Provincia.

Sin embargo, la no observación de un acto, no libera de responsabilidad a los funcionarios que dispusieron; en tal supuesto la responsabilidad será concurrente con la del Contador General. Para el supuesto de responsabilidad concurrente previsto en el art. 109 de la Ley N° 13.767, el acto administrativo debe haber sido notificado conforme lo previsto en el art. 105 de esta reglamentación (arts. 105 a 109 de la Ley N° 13.767 y arts. 105 y 107 a 109 del Decreto Reglamentario N° 3260/08).

El régimen legal acepta otra opción: que el Poder Ejecutivo provincial bajo su exclusiva responsabilidad y mediante el decreto pertinente (llamado “decreto de insistencia”), insista en el cumplimiento de los actos observados, en cuyo caso, se proseguirá el trámite de ejecución. El Contador General de la Provincia procederá a comunicar a la Legislatura provincial y al Tribunal de Cuentas dicha circunstancia, acompañando los antecedentes respectivos y el acto de insistencia. En el ámbito de los Poderes Legislativo y Judicial, la insistencia debe ser dictada por el Presidente de la respectiva Cámara o por el de la Suprema Corte de Justicia respectivamente.

En cuanto a la insistencia expresada en el decreto respectivo, corresponde destacar como otro efecto, el cese de la responsabilidad del Contador General respecto del acto en cuestión, la que se transfiere a los funcionarios interviniente en aquella.

El otro dato particular es que a consecuencia de la rendición, el Contador General puede disponer la instrucción de un sumario administrativo para determinar la responsabilidad respectiva, cuya resolución final estará a cargo del Tribunal de Cuentas provincial (“fallo” en los términos del art. 122 de la Ley N° 13.767).

A su vez el Tribunal de Cuentas ejerce el *control externo* de la Hacienda Pública y de las Empresas públicas financieras y no financieras.

Como en el caso de los otros organismos, posee funciones normativas, de interpretación y asesoramiento, vinculados con sus principales competencias –v. gr.art. 5, art. 18 bis primer párrafo de la Ley Orgánica del HTC y arts. 5 y 9 último párrafo del Decreto Reglamentario (art. 21, punto 2 de la Ley Orgánica del HTC)–.

Esquematisando sus facultades, la clasificación que se propone con el fin de vincularla con la Contaduría General y la Fiscalía de Estado sería la siguiente:

*Observa la Cuenta General del Ejercicio* (el art. 17 de la Ley Orgánica expresa que la Contaduría General, antes del 15 de abril de cada año, formulará la Cuenta General del Ejercicio vencido y la remitirá al Tribunal de Cuentas.)

Las funciones que ejerce en esta materia, muestran la interrelación con la Contaduría General, por ejemplo respecto del art. 17 de la Ley Orgánica<sup>37</sup>.

Así efectúa el examen y juicio de cuentas de los responsables (estén o no obligados a presentar rendición ante la Contaduría General) (arts. 15, 18, 18 ter, 21, 24, 26, 27 de la Ley Orgánica del HTC) (art. 26 Decreto Reglamentario). Puede requerir con carácter conminatorio, la rendición de cuentas y fijar un plazo perentorio para presentarla. (arts. 12, 17, 26). En su caso formulará cargo a los responsables por los daños producidos a la hacienda pública (art. 16 de la Ley Orgánica del HTC y art. 16 del Decreto Reglamentario). De corresponder iniciará demanda judicial a deudores del fisco que no pagaron el cargo que le formulara el Tribunal de Cuentas. Esa demanda se entabla indirectamente, a través de Fiscalía de Estado, quien resulta el órgano encargado de llevar a juicio lo resulto por dicho tribunal (art. 33).

Ello siendo, como ya se explicara, que el Fiscal de Estado tiene la *Representación y defensa de la Provincia en los juicios en que ella es parte* (como actora o como demandada) teniendo las acciones para la ejecución de las resoluciones que dicte el Tribunal de Cuentas. (art. 159, *in fine*, Constitución provincial).

El art. 31 de la Ley Orgánica del H. Tribunal de Cuentas establece que las resoluciones definitivas del mismo podrán ser recurridas ante los Juzgados Contencioso Administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el Código Procesal Contencioso Administrativo, con aplicación de las reglas del Proceso Ordinario (Título I).

A los fines de la determinación de la competencia, se aplicará lo dispuesto en el art. 5º, inciso 2º, apartado a) del citado Código. (Criterios para la determinación de la competencia en razón del territorio: Será competente el Tribunal contencioso administrativo correspondiente al domicilio de las personas cuya actuación u omisión da lugar a la pretensión procesal).

---

<sup>37</sup> Artículo 17: "La Contaduría General, antes del 15 de abril de cada año, formulará la Cuenta General del Ejercicio vencido y la remitirá al Tribunal de Cuentas, pero si no lo hiciera, éste deberá fijarle un plazo perentorio para el envío de toda la documentación. Si el requerimiento no diera resultado, se pondrá el hecho en conocimiento de la Honorable Legislatura. La falta de envío de la cuenta, dentro de los términos que señala la ley, será considerada falta grave. El Tribunal de Cuentas, deberá dictar sentencia dentro de los doce (12) meses siguientes, contados a partir de la fecha indicada en el presente artículo. Caso contrario, la cuenta se considerará aprobada".

Se exceptúan de dicha regla las siguientes controversias: a) las relativas a la relación de empleo público, en las que será competente el tribunal correspondiente al lugar de la prestación del servicio del agente, o al del domicilio de la demandada, a elección del demandante...) (Ver Ley N° 13.405 art. 5 B.O. 30/12/05 (modificada Ley N° 12.074 Fuero Cont. Adm.).

El fallo que pronuncie el Tribunal de Cuentas, hará cosa juzgada, en sede administrativa, en lo referente a si la percepción e inversión de los fondos ha sido hecha de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, al monto de las cantidades percibidas e invertidas, a la imputación del pago con relación a la exactitud de los saldos.

Contra los fallos del Tribunal no habrá otros recursos que el autorizado por el art. 31 de la misma Ley y el de revisión. Este último deberá ser interpuesto ante el Tribunal de Cuentas dentro del término de quince (15) días contados desde la fecha de notificación por la persona declarada alcanzada, o sus representantes, fundando en pruebas o documentos nuevos que justifiquen las partidas desechadas o en la no consideración o errónea interpretación de los documentados ya presentados.

Luego se habilita la revisión judicial de lo resuelto en última instancia por el Tribunal de Cuentas, correspondiendo se inicie en primer instancia, donde se dará intervención a la Fiscalía de Estado.

**CAPÍTULO III**  
**ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO**

**CAPÍTULO III**  
**ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO DE LA**  
**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**I. Relevamiento y análisis normativo**

**1. Normativa vinculada con la Asesoría General de Gobierno**

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires no contiene norma alguna que mencione a la Asesoría General de Gobierno. Sus disposiciones le resultan aplicables sólo de manera indirecta, en tanto regula a los “*Ministros Secretarios*”, alcanzando de ese modo a su máxima autoridad.

1. Ley 13.757(B.O. 06/12/2007) Ley de Ministerios. Creación de la Asesoría General de Gobierno, artículos 37 a 45.
2. Decreto 2.178/08 (B.O. 23/10/2008): Aprueba el reglamento orgánico, ámbito de actuación y estructura orgánica de la Asesoría General de Gobierno.
3. Decreto 1.464/10 (B.O. 29/09/2010): Aprueba la desagregación integral de la estructura orgánico - funcional de la Asesoría General de Gobierno.
4. Decreto 1.430/09 (B.O. 11/08/2009): Establece la política salarial del personal (categoría chofer).
5. Decreto 1857/06 (B.O. 15/08/2006): Creación de la Escuela de Abogados de la Administración Pública Provincial bajo la dependencia de la Asesoría General de Gobierno.
6. Decreto 1298/13: Modificación de la estructura orgánica de la Asesoría General de Gobierno.

**2. Creación y naturaleza jurídica.**

El primer antecedente que existe en la Provincia de Buenos Aires, se remonta al año 1953, oportunidad en que se dictó la ley 5.726 denominada de Organización de la Asesoría General de Gobierno.

Posteriormente esta norma sería remplazada por otras dos en los años sucesivos: la Ley N° 6236 de 1960 y la Ley N° 8.019 de 1973. Ésta última a su vez fue

modificada por la Ley N° 9.799 de 1982 y finalmente derogada por el art. 45 de la Ley N° 13.757 del 2007.

La denominación “Asesoría General de Gobierno” empleada originariamente por la Ley N° 5.726 no ha sufrido modificaciones, manteniéndose hasta el día de hoy.

La Ley N° 13.757 no sólo derogó el régimen anterior, sino que en los arts. 37 a 45 estableció la creación de la Asesoría General de Gobierno, determinando en forma breve sus funciones, competencias y estructura básica.

Esta norma fue promulgada el 27/11/07 por el Decreto N° 3.463/07 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia el 6/12/07, siendo objeto de modificaciones y actualizaciones por las Leyes N° 13.881, 13.927, 13.929, 13.975, 14.131, 14.199, 14.331, 14.393, 14.453 y 14.542.

Dispuso también que la organización, el funcionamiento, la dotación de personal y el procedimiento subsiguiente sería reglamentado directamente por el Poder Ejecutivo (art. 45). En ese marco se dictaron posteriormente los Decretos N° 2.178/08 (B.O. 23/10/08) y 1.464/10 (B.O. 29/09/10).

En cuanto a la naturaleza jurídica, si bien no se encuentra definida en las normas que regulan su creación y funcionamiento, guarda cierta similitud con la de los Ministerios.

Se trata de un órgano creado por ley y desconcentrado. Su dependencia es directa con el Poder Ejecutivo provincial, pues se trata de su Asesor Jurídico por excelencia.

Actualmente se encuentran creadas las siguientes delegaciones: Delegación Cultura y Educación; Delegación Registro de las Personas; Delegación Autoridad del Agua; Delegación Jefatura de Gabinete de Ministros; Delegación Economía; Delegación Vivienda; Delegación Infraestructura; Delegación Gobierno; Delegación Asuntos Agrarios; Delegación Desarrollo Social y Trabajo; Delegación Política Ambiental; Delegación Lotería; Delegación IOMA; Delegación Previsión Social; Delegación Seguridad; Delegación Producción; Delegación Salud; Delegación Justicia; Delegación Vialidad y Delegación Servicios Públicos.

### **3. Autonomías reconocidas**

Sin perjuicio que, de la categorización antes indicada y de la carencia de personalidad jurídica y patrimonio propio, pueda derivarse ausencia de todo tipo de autonomía, no podemos desconocer que en el ejercicio específico para el cual fue creado su organismo goza de cierta independencia.

Es decir, la emisión de los dictámenes traduce criterios técnicos-profesionales propios de quien los emite, el que al ejercer esa función no puede recibir influencias, pues ha de actuar conforme al ordenamiento jurídico.

Justamente con la creación de la Asesoría General de Gobierno se pretendió suprimir los Cuerpos de Abogados (o dependencias similares) que proliferaban en los diversos Organismos y que dependían jerárquica y funcionalmente de los titulares de estos últimos, tornando notoriamente difícil la labor técnica de los profesionales integrantes de dichas oficinas frente a las presiones de que podían ser objeto por parte de quien requería la emisión del dictamen.

Como expresa el Dr. Enrique Bissio al haberse así estructurado un cuerpo especializado, presidido por un funcionario de nivel ministerial, que integra el Gabinete provincial y tiene dependencia directa del Gobernador -con Delegaciones que funcionan en cada Ministerio y entidad descentralizada para coadyuvar a la inmediatez del asesoramiento y que dependen, a su vez, exclusivamente del Asesor General de Gobierno-, se ha facilitado enormemente el camino para la mantención del delicado equilibrio existente entre las urgencias propias del funcionamiento de los órganos del Estado y la legalidad administrativa. De este modo, el relator del dictamen no depende -ni orgánicamente ni funcionalmente- de quien solicita tal parecer técnico (Ministro, Titular del Ente Descentralizado, etc.), de modo que la custodia de legalidad administrativa fluye más naturalmente, como función propia del Organismo Asesor al cual aquél pertenece y repele más fácilmente la posibilidad de soportar intromisiones en la tarea<sup>38</sup>.

Por otra parte, el artículo 44 de la Ley 13.757 establece su competencia para impartir instrucciones con el objeto de unificar criterios jurídicos.

---

<sup>38</sup>Bissio, Enrique, Rol del abogado de Asesoría General de Gobierno, disponible en [www.asesoria.gba.gov.ar/?page\\_id=33](http://www.asesoria.gba.gov.ar/?page_id=33).

En forma coherente, el artículo 39 lo faculta para crear delegaciones o destacar profesionales en las dependencias de la Administración provincial y el artículo 41 complementa en cierta forma esta autonomía, al posibilitarle que delegue en funcionarios de su dependencia las funciones y competencias enunciadas en el artículo 37 de Ley.

#### **4. Elección y remoción de autoridades y estructura básica.**

La Auditoría General de Gobierno está a cargo de un Asesor General, con rango equivalente a Ministro, que es designado y removido por el Poder Ejecutivo.

Son requisitos para su elección; ser argentino, haber cumplido treinta años de edad y poseer título de abogado, con un mínimo de seis años en el ejercicio de la profesión (artículo 38 de la ley 13.757).

Tanto la designación como la remoción del cargo, son directa y discrecionalmente decididos por el Poder Ejecutivo, en igualdad de condiciones que lo hace con relación a los ministros de su cartera, según lo establece el inciso 1 del artículo 144 de la Constitución Provincial

Al tener el mismo rango y jerarquía que los Ministros Secretarios, le resultan aplicables las incompatibilidades que para ellos determina la Ley N° 13.757 (artículo 46). No obstante la equiparación se encuentra limitada a estos aspectos (rango, jerarquía e incompatibilidades) no extendiéndose a otros recaudos.

Ley 13.757 fue reglamentada, respecto a la Asesoría General de Gobierno, por el Decreto N° 2178/08 que aprobó el Reglamento Orgánico modificado por el Decreto N° 1298/13, actualmente vigente.

A partir de dicha norma, el Organismo prevé un Asesor Ejecutivo -con idéntico rango y remuneración que el Fiscal adjunto de Fiscalía de Estado-; seis cargos de Secretario Letrado -con idéntico rango y remuneración que los Subsecretarios- y dos Subsecretarios (uno de Asuntos Jurídicos y Planificación y otro de Relaciones Institucionales y Académicas); un Responsable de la Coordinación General de Gestión, cuatro Direcciones General (de Administración, de Biblioteca, Jurisprudencia y Legislación, de Planificación y Gestión de Calidad y de Asuntos Jurídicos y Contenciosos), un Director Provincial de Asuntos Institucionales, ocho

Relatores Jefes, dieciocho Relatores Delegados, un Relator de Asuntos Penales y uno de Asuntos Especiales y veintiséis Relatores Adjuntos con idéntico rango y remuneración que los Directores.

También se prevén ocho Direcciones, con diversas funciones de administración y gestión interna.

Las acciones que le corresponden desarrollar a cada una de estos cargos, se encuentran descriptas en los Anexos 2a, 2b, 2c, 2d, 2e y 2f del Decreto 1298/13.

A.- Asesoría Ejecutiva:

B.- Secretarios Letrados:

C.- Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Planificación:

D.- Subsecretaría de Relaciones Institucionales Académicas

E.- Coordinador General de Gestión

F.- Dirección General de Administración:

## **5. Competencia principal**

La Asesoría General de Gobierno tiene tres principales funciones:

- 1.- brindar asesoramiento técnico legal;
- 2.- ejercer la representación en juicio; y
- 3.- brindar capacitación.

Es básicamente un órgano consultivo y consejero del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.

Esta tarea consiste principalmente en dictaminar en todo asunto que esté relacionado con la aplicación e interpretación de las normas jurídicas que rigen la actividad de la Administración Pública provincial, dictaminar sobre la procedencia o improcedencia de los recursos que se interpongan ante el Poder Ejecutivo e intervenir en las licitaciones públicas (respecto al cumplimiento de los requisitos legales).

## **6. Principales funciones**

Las facultades atribuidas a la Asesoría General de Gobierno pueden agruparse de la siguiente manera:

#### *A- Asesoramiento.*

La Asesoría General de Gobierno es el organismo encargado de asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo y organismos de la Administración central y descentralizada, en temas vinculados a la aplicación e interpretación de las normas jurídicas que rigen la actividad de la Administración provincial; la procedencia o improcedencia de recursos que se interponen ante el Poder Ejecutivo por actos de los organismos administrativos; los pedidos de revocatorias de las decisiones del Ejecutivo; el cumplimiento de los requisitos legales de las licitaciones públicas previo al decreto de adjudicación; o las prórrogas de ejecución de contratos de obras o servicios. Esta principal actividad la concreta a través de la confección de dictámenes. También ejerce el patrocinio de dependencias estatales y de sus titulares, ante ciertos litigios (conf. art. 37 de la Ley N° 13.757).

De allí que la Asesoría General de Gobierno no adopte “decisiones finales”, en el sentido de emitir “actos administrativos”, en tanto que los dictámenes tienen únicamente efectos internos para la administración, careciendo de efectos directos sobre terceros particulares.

Eventualmente, el dictamen podrá ser cuestionado al tiempo de impugnarse el acto administrativo emitido por el organismo que lo haya solicitado y en la medida en que se haya basado en sus consideraciones jurídicas.

Lo expuesto se fundamenta en que los dictámenes constituyen actos meramente preparatorios cuya finalidad se encuentra enderezada a contribuir con la prosecución del procedimiento administrativo a efectos de arribar a una decisión, no resultando admisible su asimilación a acto administrativo decisorio<sup>39</sup>.

El Decreto–Ley N° 7647/70 de Procedimiento Administrativo provincial, establece el dictamen jurídico previo del Asesor General de Gobierno respecto de las tramitaciones administrativas en general (art. 57), de las actuaciones recursivas (art. 101) y de los proyectos de acto general (art. 123).

---

<sup>39</sup> Conf. PTN Dict. 214:183.

De forma similar al Fiscal de Estado, el Asesor General de Gobierno, así como sus funcionarios dependientes, tienen atribuciones para efectuar requerimientos a otros órganos en miras de un mejor desempeño de sus funciones.

Asimismo, el artículo 38 del Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987 y modificatorias, que estatuye el Régimen Orgánico de Fiscalía de Estado, se refiere también a la intervención del Asesor General de Gobierno.

En lo pertinente, la norma dispone que *“El Poder Ejecutivo y los institutos autárquicos sólo podrán decidir los expedientes en que pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia con el previo informe de la Contaduría General, dictamen del Asesor General de Gobierno y vista del Fiscal de Estado”*.

#### *B- De patrocinio:*

Por fuera de la función consultiva que es la que aquí analizamos, la Asesoría General de Gobierno tiene también competencias judiciales, pero menos voluminosas que las de Fiscalía de Estado.

Ejerce el patrocinio letrado en aquellos litigios en los cuales su resolución pudiera implicar la fijación de un precedente de interés general para toda la Provincia o que por la magnitud de los intereses en juego corresponda su intervención, a solicitud de cualquier oficina jurídica, asesoría letrada y toda otra dependencia de los distintos Ministerios y organismos estatales cuya función sea la de emitir dictámenes, informes, opiniones jurídicas y otras funciones similares (conf. art. 44 de la Ley N° 13.757).

Intervendrá particularmente en todos los asuntos que por sus contenidos técnico-jurídicos y/o institucionales impliquen la fijación de precedentes de interés general, establezcan criterios de aplicación generalizada en la Administración Pública o traten de cuestiones de importancia para la gestión de gobierno (conf. Decreto N° 2178/08 Anexo 1 art. 1 pto. XIV)

Asimismo intervendrá en toda denuncia y/o información de funcionarios públicos referidas a incumplimientos del Decreto Ley N° 7647/70 y demás normas administrativas sobre irregularidades incurridas en expedientes, como en caso de denuncias, quejas o reclamaciones de los administrados contra decisiones

irregulares o defectuosas cometidas por los agentes de la Administración Pública o promovidas contra ésta, cualquiera sea el acto o hecho en que se fundaren.

Entre esas competencias, tiene legitimación para representar en juicio al Poder Ejecutivo y a todos los Organismos que integran la Administración Pública, centralizada y descentralizada, con excepción de los casos en los que se controvertan intereses fiscales de competencia de la Fiscalía de Estado; la prevista en los artículos 686, inc. 1° del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires respecto de demandas de inconstitucionalidad; en el artículo 40, párrafo tercero, del Decreto – Ley N° 7543/69, modificado en este artículo por la Ley N° 12.008, cuando Fiscalía de Estado entabla una demanda contencioso administrativa o de inconstitucionalidad contra la provincia; y la prevista en el artículo 9, inciso 2, del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, según modificación de la Ley 13.101, para aquellos casos en que el Fiscal de Estado promueva una pretensión anulatoria de un acto administrativo emanado de una autoridad provincial.

#### *C-Educativa y de capacitación:*

Si bien no pueden incluirse como estrictas funciones de control o asesoramiento, cabe destacar que el Asesor General de Gobierno se encuentra habilitado para promover, auspiciar y realizar estudios e investigaciones para el fomento y protección de los intereses jurídicos provinciales.

En igual sentido podrá celebrar convenios con las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y/u otros entes públicos estatales, con el objeto de proveerles de asistencia docente a través de consultas, dictámenes, estudios, investigaciones, cursos, conferencias u otros servicios, trabajos y/o eventos que respondan a la especialidad del Organismo (conf. Decreto N° 2178/08 Anexo 1 art. 1 ptos. VII y IX).

## **II. Análisis de las principales funciones**

### **1. Vistas y Dictámenes**

La función primordial de este Organismo es la de emitir el dictamen jurídico previo al dictado de actos administrativos por parte del Poder Ejecutivo y de toda la Administración pública provincial.

Cabe recordar que un dictamen jurídico podría conceptualizarse, en forma sintética, como una declaración positiva de juicio emitida por un órgano en ejercicio de función consultiva administrativa legal, que produce efectos dentro de un procedimiento administrativo<sup>40</sup>.

En este sentido, tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que *“la intervención de los servicios jurídicos de las distintas reparticiones administrativas, como también el de la Procuración del Tesoro en la instancia pertinente, asegura el control previo de legalidad de la actividad administrativa y garantiza la vigencia de la noción de Estado de Derecho adoptada por la Nación Argentina como uno de sus rasgos esenciales”*<sup>41</sup>.

Su atribución puede ejercerse tanto a requerimiento, como en forma espontánea. En el primer caso emitirá “dictámenes” y en el segundo efectuará “propuestas”.

Dentro de una clasificación de los dictámenes, podemos decir que la intervención de la Asesoría General de Gobierno, consiste esencialmente en un dictamen jurídico obligatorio, no vinculante<sup>42</sup>.

Esto significa que si bien no es definitorio el contenido del asesoramiento<sup>43</sup>, de omitirse la intervención del Organismo en un procedimiento administrativo determinado, el acto a dictarse padecería de un vicio grave o esencial.

---

<sup>40</sup>Se puede ampliar este concepto y su desarrollo en Beltrán Gorostegui “El dictamen jurídico administrativo”, Buenos Aires, El Derecho, 2010, págs. 84 y sigtes.

<sup>41</sup>Dictámenes 236:621. También compartimos, las palabras de un fallo de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en el que se manifestó que: “El fin perseguido por el mencionado precepto (art. 7° inc. d), ley 19.549) no es otro que el de juridizar la actividad de la Administración Pública, y debe admitirse que concurre a este fin la exigencia legal de exigir que antes de la emisión del acto se solicite la emisión de un dictamen jurídico. Es uno de los tantos supuestos en que el principio de legalidad contribuye a la juridización de la Administración Pública (in re, “American Airlines Inc. c. S.C. e I.”, 4/05/2000, publicado en La Ley 2001-B, 493, punto 4).

<sup>42</sup>Conforme dictamen del Asesor General de Gobierno en Expediente 2207-2084/94; SCBA “Domenech, Ernesto E. y otros c/ Provincia de Buenos Aires (I.P.S.) s/ Demanda contencioso administrativa”, B 64861 S 13-8-2008. En ese sentido, también, Tomás Hutchinson “Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1995, pág. 208.

<sup>43</sup> La Suprema Corte provincial, se encargó de dejar en claro que un dictamen favorable a las pretensiones de un particular no le da derechos que le permitan requerir su cumplimiento (SCBA,

En ese sentido, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires sostuvo, en un relevante precedente, que la ausencia de dictamen jurídico “compromete la garantía de la defensa en juicio y afecta al accionante”<sup>44</sup>, y “constituye un vicio esencial”, correspondiendo dejar sin efecto al acto que lo había omitido.

Sin embargo, en fecha más reciente, el mismo tribunal matizó de algún modo su doctrina, en el marco de una contienda en la que se examinaba una contratación administrativa previo a la cual se había omitido el dictamen jurídico y era la propia Administración la que pretendía obtener la nulidad del contrato por esa causa ante un reclamo de pago, denegando la pretensión en mérito de la legítima confianza que había despertado en el particular la actuación administrativa<sup>45</sup>.

Al igual que con la vista fiscal, el apartamiento de la autoridad decisoria respecto a lo dictaminado por la Asesoría General de Gobierno, tiene consecuencias. En este sentido, el artículo 108, inciso e, del Decreto – Ley N° 7647/70, impone el requisito de la motivación cuando el acto final se separe del criterio seguido en el dictamen de órganos consultivos<sup>46</sup>. Y en ese sentido se expidió la Suprema Corte local al sostener que la resolución del Ministerio de Gobierno que desestima un recurso de apelación -apartándose del criterio favorable expuesto por la Asesoría General de Gobierno- y confirma la exoneración dispuesta contra el actor por el Jefe de Policía sin fundamentación alguna es nulo, precisamente por violar ese artículo 108<sup>47</sup>.

Los dictámenes de la Asesoría General de Gobierno son de seguimiento obligatorio para todas aquellas dependencias mencionadas en el párrafo anterior a los fines de unificar criterios jurídicos. La norma a tal fin expresa que *“Las oficinas jurídicas, asesorías letradas y toda otra dependencia de los distintos Ministerios y organismos Estatales cuya función sea la de emitir dictámenes, informes, opiniones jurídicas y otras funciones similares, deberán supeditar su acción a las*

---

“Minsky, Eduardo Rafael c/ Municipalidad de Villarino s/ Demanda Contencioso Administrativa”, 16/08/88).

<sup>44</sup> SCBA, “Club Estudiantes de La Plata c. Municipalidad de La Plata” 04/09/2002, publicado en La Ley, 2002-F, 956.

<sup>45</sup> SCBA, “Vaccaro Hnos. SAIC v. Provincia de Buenos Aires – UEPFP”, 24/08/2011.

<sup>46</sup> Ver en este punto también, Jorge L. Posik “La Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”, La Plata, Ed. Scotti, 2007, pág. 44.

<sup>47</sup> SCBA, “Marruedo, Miguel; Mreud, Félix c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda Contencioso Administrativa”, 08/06/84.

*instrucciones que imparta el Asesor General de Gobierno para unificar criterios”* (conf. 1° párr. art. 44 de la Ley N° 13.757).

Por otra parte, se encuentra habilitada para proveer asistencia técnico-jurídica a las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y/u otros entes públicos estatales, mediante la firma de convenios.

Los temas sobre los cuales puede expedirse son los siguientes:

- 1.interpretación y correcta aplicación de las normas jurídicas;
- 2.constitucionalidad de los proyectos de leyes que propicie el Poder Ejecutivo y de los proyectos de reglamentos autónomos y de ejecución;
- 3.creación o modificación de organismos de la Administración Pública centralizada o descentralizada, para determinar la viabilidad jurídica y su adecuación a las leyes de la Provincia y de la Nación;
- 4.reclamaciones y denuncias administrativas promovidas contra la Administración o sus agentes, y en los recursos e impugnaciones que se deduzcan contra actos administrativos;
- 5.todo conflicto de competencia que se suscite entre Organismos de la Administración;
- 6.sumarios administrativos cuando corresponda medida expulsiva;
- 7.redacción de pliegos de Bases y Condiciones para las licitaciones públicas de obras o servicios públicos y la interpretación de contratos a suscribir y su rescisión con los adjudicatarios;
- 8.todo pedido de exención o franquicia de impuestos, tasas o contribuciones provinciales y en aquellos casos en que deba decidirse sobre tributaciones que no se hallen expresamente previstas en las leyes y reglamentaciones;
- 9.observaciones que desde el punto de vista jurídico, estime convenientes respecto de las leyes remitidas por el Poder Legislativo para su promulgación.
- 10.reforma o derogación de las leyes, decretos o resoluciones que hayan sido declarados inconstitucionales o ilegítimos por el Poder Judicial; así como en el supuesto de colisión de normas, las que motiven conflictos de competencia

entre organismos de la Administración y el dictado de normas cuando resulte necesario legislar con relación a algún aspecto de la actividad estatal.

## 2. Procedimientos de control

Si bien la Asesoría General de Gobierno, no está incluido en la Ley 13.757 (su artículo 3º establece que “el sistema de control estará a cargo de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas de la Provincia”) ello no lo excluye del ejercicio de cierto control en el marco de su principal competencia de órgano consultivo.

Como ya se indicó, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, manifestó que la Asesoría General de Gobierno cumple una función en la que prevalece la labor consultiva sobre la estrictamente de contralor<sup>48</sup>.

Consideramos saludable que el Tribunal reconozca que la Asesoría ejerce en alguna medida una función de contralor, aunque no compartimos que se la contraponga a la actividad consultiva, ya que no son excluyentes y muchas veces una se encuentra ínsita en la otra.

Entonces, al igual que la Fiscalía de Estado, la intervención de la Asesoría General de Gobierno en el procedimiento administrativo, es una actividad que, entre sus componentes, tiene una buena dosis de actividad de control administrativo, según indicó dicho Superior Tribunal.

Como se indicó en la Introducción ejerce un *control previo, interno, sugestivo* (no emiten pronunciamientos decisorios, ni siquiera vinculantes), *integrado* por la articulación e interacción entre los otros Organismos de control; se trata de *intervenciones globales*, puesto que el porcentaje de asuntos en los que deben intervenir ambos Organismos según las competencias analizadas, es muy elevado.

Es un control *a requerimiento* de las distintas dependencias y no de oficio.

Se trata de un control estricto de *legalidad*.

En este sentido, los dictámenes de la Asesoría, a la inversa de lo que ocurre con Fiscalía de Estado, tienden a circunscribir todo lo legalmente posible el alcance de

---

<sup>48</sup> SCBA, “*Vaccaro Hnos. SAIC v. Provincia de Buenos Aires – UEFPF*”, 24/08/2011.

su intervención, dejando en claro que las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia corresponden a la autoridad de aplicación, como por ejemplo, la conveniencia de aceptar una propuesta para acceder a un beneficio de cancelación de deudas impositivas<sup>49</sup>, o las causas para determinar una rescisión contractual de mutuo acuerdo<sup>50</sup>.

Lo mismo ocurre con los aspectos “técnicos” de las intervenciones -con toda la amplitud y vaguedad que ese término puede tener- que constituyen un habitual límite a su pronunciamiento<sup>51</sup>, y en algunos supuestos por razones de incompatibilidad, como por ejemplo, cuando una municipalidad le solicita colaboración en un asunto en el que está involucrada alguna dependencia provincial<sup>52</sup>.

En cuanto a los procedimientos, estos se manifiestan a través de sus dictámenes conforme se señaló anteriormente.

### **III. Otras cuestiones acerca de la gestión**

#### **1. Gestión de calidad**

En el año 2007, el organismo comenzó a desarrollar un proyecto consistente en el diseño, desarrollo e implementación de un sistema de Gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001:2000 para el proceso de emisión de Dictámenes para el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo provincial y otros Organismos.

El objetivo planteado buscaba poder demostrar la capacidad para suministrar de forma consistente las opiniones requeridas por los Organismos a los cuales asiste la Asesoría (los “destinatarios” del proceso), satisfaciendo sus requerimientos y

---

<sup>49</sup>Dictamen 130.302 – 4, emitido en el Expediente 2100-12.580/01. En el mismo sentido, se pronunció a través del dictamen 128.959 – 4, emitido en el Expediente 2100.18.813/09.

<sup>50</sup>Dictamen 45.465 – 2, emitido en el Expediente N° 5847-3763.715/08.

<sup>51</sup> Así, no se expide respecto del cálculo de un crédito (Dictamen 43.962 – 3, emitido en el Expediente N° 5800-201808/05, Alcance N° 1 y Dictamen 65.885 – 5, emitido en el Expediente N° 5500-2563/08); de la reglamentación del Código de Tránsito (Dictamen 126.522 – 4, emitido en el Expediente 2200-9433/08), de los factores económicos que justifican un incremento tarifario así como la ponderación de los antecedentes y las causas que generan la necesidad de un nuevo equilibrio económico financiero contractual (Dictamen 18.129 – 1, en el Expediente N° 22.400-17.374/11), del precio de venta de un lote de terreno (Dictamen 15.150, emitido en el Expediente N° 2702-485/90) e incluso de los extremos técnico – jurídicos planteados en un descargo efectuado en un sumario por infracción al artículo 10 del Decreto N° 3395/96.

<sup>52</sup>Dictamen emitido en el Expediente N° 4133-1469/02.

especificaciones, en ejercicio de las funciones que le fueron asignadas a la Asesoría por su Ley Orgánica y otros requisitos reglamentarios que pudieran resultar aplicables.

El proceso de implementación se basó en una intensa capacitación, por niveles de responsabilidad, para más de 200 personas durante las distintas etapas del diseño, desarrollo, implementación, seguimiento y auditoría del proyecto.

Para alojar la documentación del proceso (incluyendo los registros), se construyó un portal de acceso sobre la base de la red informática interna de la Institución.

El desarrollo incluyó un Workflow (Flujo de trabajo) para los procesos de Acción Correctiva y Acción Preventiva a aplicar sobre No Conformidades (reales y potenciales, respectivamente), así como la aplicación de otras herramientas para la mejora continua.

La combinación de un fuerte compromiso del Asesor General de Gobierno y las acciones de capacitación lograron una alta implicación de los distintos niveles de la organización, que sumados al cumplimiento -en tiempo y forma- de acciones llevadas adelante por el representante de la dirección, permitió el desarrollo del diseño planificado del sistema que, sumado a la implementación de los procesos en la Intranet institucional, permitieron lograr una veloz certificación en un plazo inferior a los nueve meses. Finalmente la Asesoría de Gobierno certificó el 18 de setiembre de 2007.

Actualmente se posee Certificación de calidad, normas IRAM-ISO 9001:2008

## **2. Disminución del uso de papel (“Despapelización”)**

La Asesoría General de Gobierno adoptó recientemente dos principios: la optimización de recursos y la despapelización, los cuales han sido tomados también como lema de eficiencia por algunos organismos, como la Secretaría Legal y Técnica.

Con ellos se apunta a colaborar con el cuidado del medio ambiente, en forma congruente con el avance en el uso de las TICs, se permite mejorar tiempos de gestión, y hacer un uso mucho más racional de los recursos empleados en las tareas cotidianas.

A tal fin se han dictado las Resoluciones N° 7/14 y N° 8/14 ejecutadas por el Asesor General de Gobierno.

### **3. El Sistema Único de Asistencia Municipal (SUAM)**

Constituye la forma de canalizar la comunicación entre el Municipio y la Asesoría General de Gobierno bajo la modalidad de plataforma digital de comunicación e intercambio de información y consultas.

Tiene como objetivos:

- Lograr rapidez en la formulación de las consultas, su procesamiento y respuesta;
- Permitir la unificación y simplificación de los canales de comunicación;
- Generar el acceso individual para cada Poder, Ejecutivo Municipal y Honorable Concejo Deliberante;
- Promover la “despapelización” de los intercambios de información;
- Reducir las distancias físicas y tecnológicas entre la Asesoría y los Municipios;
- Servir como servicio de información y consulta: bibliografía, jurisprudencia y normativa.
- Coadyuvar a la mejora de la gestión administrativa municipal de cara a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires.
- Fomentar la participación activa y comprometida de la Asesoría en la asistencia jurídica de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, profundizando los vínculos con las secretarías letradas municipales.
- Ampliar y mejorar las tareas de capacitación y asistencia técnica de los Asesores Letrados Municipales, colaborando con la profundización de sus conocimientos jurídicos.
- Propiciar la adopción de pautas y criterios jurídicos uniformes en temas de relevancia institucional.
- Incrementar y optimizar la coordinación institucional con los Municipios por medio de una comunicación dinámica y cercana, brindando así más y mejores servicios.

- Fomentar la organización de Jornadas Regionales a efectos de facilitar instancias de intercambio de información y actualización permanente.
- Contribuir a que los Asesores Letrados Municipales retomen y creen nuevas redes de contactos, consultas e intercambio de información mutua, lo que redundará positivamente en el ejercicio de sus funciones.

A través del Sistema, se generan nuevas formas de interacción destinadas al asesoramiento jurídico de los intendentes y funcionarios municipales.

También permite facilitar las consultas que los Municipios bonaerenses realicen a la Asesoría General de Gobierno, mediante acercamiento activo a los gobiernos locales y las acciones de difusión que se llevarán a cabo, como asimismo incrementar el prestigio de la Asesoría General de Gobierno, reposicionándola como un organismo profesionalizado que aporta soluciones concretas a los asuntos de interés de los municipios y los ciudadanos en general.

**CAPÍTULO IV**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO**  
**FUNCIONES Y COMPETENCIAS**  
**DE LA FISCALÍA DE ESTADO Y**  
**DE LA ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

**CAPÍTULO IV**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO**  
**FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LA FISCALÍA DE ESTADO y**  
**DE LA ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

Con el objeto de realizar un examen comparativo entre la función de control que ejerce Fiscalía de Estado y la que ejerce Asesoría General de Gobierno, se tomarán en consideración diversos aspectos de las competencias de uno y otro Organismo, a fin de detectar las eventuales coincidencias, superposiciones, matices y diferencias entre ellos.

Los aspectos a considerar serán: (i) instrumento de intervención de cada uno en el procedimiento administrativo, (ii) oportunidad en que intervienen, (iii) presupuestos y facultades para intervenir administrativamente, (iv) materias en las que intervienen, (v) efectos de la intervención, (vi) qué ocurre si se omite darles intervención, (vii) alcance de las intervenciones, (viii) otras características del control que ejercen, (ix) otras competencias administrativas y (x) competencias judiciales. Para realizar al final del capítulo (xi) un resumen ejecutivo sobre los datos más salientes en cada aspecto relevado.

**I. Instrumento de intervención de cada organismo en el procedimiento administrativo**

**1. Fiscalía de Estado**

La intervención del Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires en el trámite administrativo es denominada “**vista fiscal**” o simplemente “**vista**”, pero no tiene el significado de “acceso al expediente” que de ordinario se le asigna a ese término en el marco de un procedimiento administrativo a nivel nacional (Ley N° 19.549 art. 1, inc. e, ap. 4°, y su Decreto Reglamentario N° 1759/72, t.o. 1991, art. 38 y 76), y provincial (Decreto – Ley 7647/70, con su modificación de la Ley N° 14.229, art. 11), sino que tiene el sentido de traslado y conocimiento de las actuaciones, para tomar su debida intervención y emitir su opinión jurídica.

## **2. Asesoría General de Gobierno:**

La intervención de este Organismo se efectúa a través de un dictamen jurídico. Cabe recordar que un dictamen jurídico podría conceptualizarse, en forma sintética, como una declaración positiva de juicio emitida por un órgano en ejercicio de función consultiva administrativa legal, que produce efectos dentro de un procedimiento administrativo<sup>53</sup>.

## **II. Oportunidad en la que intervienen**

### **1. Fiscalía de Estado**

En el procedimiento administrativo, la vista del Fiscal de Estado es previa al dictado del acto administrativo. Así se establece en el artículo 38 de su régimen orgánico establecido por Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987 y modificatorias; y en los artículos 57, 101 y 123 del Decreto – Ley 7647/70 de Procedimiento Administrativo provincial.

También se prevé la intervención previa en el artículo 76 del Decreto Ley 9650/80 t.o. 1994 que regula el trámite ante el Instituto de Previsión Social de la provincia, y en el artículo 8 de la Ley 13.236 que se refiere a las actuaciones que se sustancian ante la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la provincia.

Otras intervenciones previas especiales, siempre enmarcadas en el interés fiscal de la provincia, son las previstas en los artículos 40 y 64 del Decreto N° 3260/08 reglamentario de la Ley N° 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial.

Como veremos en los apartados 9) y 10), la Fiscalía de Estado también puede ejercer un control posterior a través de impugnaciones administrativas y judiciales.

## **2. Asesoría General de Gobierno**

En el procedimiento administrativo, el dictamen jurídico de la Asesoría General de Gobierno también es previo al dictado del acto administrativo. Así se desprende

---

<sup>53</sup> Se puede ampliar este concepto y su desarrollo en Beltrán Gorostegui “El dictamen jurídico administrativo”, Buenos Aires, Ed. El Derecho, segunda edición 2014, págs. 84 y sigtes.

del artículo 137 de la Ley de Ministerios en la que se regulan su función y competencias, y del artículo 5 del Decreto N° 2178/08, reglamentario de dicha ley. Ello también se establece en el artículo 38 del régimen orgánico de Fiscalía de Estado establecido por Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987 y modificatorias; y en los artículos 57, 101 y 123 del Decreto – Ley 7647/70 de Procedimiento Administrativo provincial.

### **III. Presupuestos y facultades para intervenir administrativamente**

#### **1. Fiscalía de Estado**

Por previsión del artículo 155 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y del artículo 38 del Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987 y modificatorias, la intervención a través de la vista de Fiscalía de Estado, en las oportunidades indicadas en el anterior apartado 2) del presente capítulo, debe darse en aquellos casos en que puedan resultar afectados los intereses patrimoniales de la provincia.

Para desempeñar adecuadamente su función, el artículo 39 de ese Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987 y modificatorias, dispone que *“Para evacuar la vista conferida (...) el Fiscal de Estado podrá requerir del respectivo Ministerio, repartición o instituto autárquico que se practiquen las medidas y se le remitan los datos, informes, antecedentes o expedientes administrativos que estime necesarios, debiendo darse cumplimiento al pedido dentro del término de cinco (5) días de formulado”*.

#### **2. Asesoría General de Gobierno**

El ámbito de intervención de la Asesoría General de Gobierno es incluso un poco más amplio en este aspecto que el de la Fiscalía de Estado, toda vez que no es condición necesaria para ello que se encuentren en juego intereses fiscales de la provincia.

También puede asesorar a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, celebrando los respectivos convenios. En este aspecto, se establece en el artículo 1º, punto IX, del Anexo I del Decreto N° 2178/08, reglamentario de la Ley N°

13.757 que “podrá celebrar convenios con las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y/o con entes públicos estatales no comprendidos en dicha norma, con el objeto de proveerles de asistencia técnico-jurídica y/o docente a través de consultas, dictámenes, estudios, investigaciones, cursos, conferencias u otros servicios, trabajos y/o eventos que respondan a la especialidad del Organismo”, previéndose incluso que esa asistencia pueda ser a título oneroso.

En cuanto a las facultades con que cuenta el Asesor General para ejercer su función, el artículo 5 del Decreto N° 2178/08, reglamentario de la Ley N° 13.757, establece que: “A requerimiento del Asesor General de Gobierno, o en su caso del Asesor Ejecutivo, Subsecretario de Planificación y Control de Gestión, Secretarios Letrados, Relatores Jefes, Relatores Delegados o Relatores Adjuntos, todas las oficinas de la Administración Pública provincial deberán suministrar directamente los datos, informes, antecedentes y expedientes que aquéllos estimen necesarios y, por intermedio de los señores Ministros, funcionarios de la Constitución, Secretarios de la Gobernación, Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales de Ministerio y titulares de organismos descentralizados, remitir las actuaciones cuyo conocimiento y examen considere conveniente para el mejor desempeño de sus funciones”.

#### **IV. Materias en las que intervienen**

##### **1. Fiscalía de Estado**

Cómo se dijo, la intervención de la Fiscalía de Estado tiene como única condición la existencia de algún interés patrimonial controvertido. Por ello, la vista fiscal previa tiene lugar en asuntos de toda naturaleza en la medida que se cumpla con dicho requisito.

Así, de acuerdo con el artículo 38 del Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987 y modificatorias, la Fiscalía interviene en: todo proyecto de contrato que tenga por objeto bienes del Estado, cualquiera sea su clase; toda licitación, contratación directa o concesión; transacciones extrajudiciales que se proyecten; todo asunto que verse sobre la rescisión, modificación o interpretación de un contrato celebrado por la Provincia; actuaciones por contratación directa de los bienes

declarados de utilidad pública; otorgamiento de jubilaciones y pensiones; toda reclamación por reconocimiento de derechos por los que puedan resultar afectados derechos patrimoniales del Estado; todo sumario administrativo cuando de modo directo existan intereses fiscales afectados (exceptuando los sumarios sustanciados contra personal de Policía y Servicio Penitenciario de la Provincia).

También habíamos visto que la intervención se da, conforme con los artículos 40 y 64 del Decreto N° 3260/08 reglamentario de la Ley N° 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial, a los efectos de declarar la incobrabilidad en materia presupuestaria y previo a las operaciones de crédito público, respectivamente.

El artículo 38 del régimen orgánico añade la intervención en todo recurso contra actos administrativos para cuya formación se haya requerido la vista del Fiscal de Estado. Y en rigor, toda la clasificación debe considerarse con carácter enunciativo, pues en la medida que exista un interés fiscal en juego, la intervención de Fiscalía de Estado es en principio procedente.

Tampoco existen limitaciones con relación al tipo de acto que se va a emitir, ya que según el Decreto – Ley N° 7647/70 de Procedimiento Administrativo provincial, en la medida en que corresponda su intervención de conformidad con su régimen orgánico, ella tendrá lugar en tramitaciones administrativas en general (art. 57), en las actuaciones recursivas (art. 101) y en los proyectos de acto general (art. 123).

Pero como veremos, la intervención de Fiscalía de Estado, al estar ceñida a los intereses fiscales de la provincia, es más acotada que la de la Asesoría General de Gobierno. Como sostiene Tribiño, la intervención acordada al Fiscal de Estado no tiene por objeto suministrar asistencia o asesoramiento jurídico al órgano que debe decidir la cuestión planteada en sede administrativa<sup>54</sup>. La intervención de este Organismo de la Constitución tiene un carácter fundamentalmente fiscalizador, en su rol de defensor del patrimonio de la provincia. La Fiscalía tiene

---

<sup>54</sup> Carlos R. Tribiño “El Fiscal de Estado. La representación judicial del Estado y el control de la actividad administrativa”, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2001, pág. 103.

dicho en su doctrina que "...este Organismo de la Constitución no tiene asignadas funciones de naturaleza consultiva (art. 38° Dto. – Ley 7543/69 T.O. 1987)...”<sup>55</sup>.

## **2. Asesoría General de Gobierno**

De conformidad con el artículo 137 de la Ley de Ministerios N° 13.757, la Asesoría General de Gobierno tiene a su cargo el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la Administración Pública, centralizada y descentralizada.

En especial le compete, asesorar, dictaminar y proponer sobre temas, tales como: la interpretación de las normas jurídicas y su correcta aplicación; la constitucionalidad de los proyectos de leyes que propicie el Poder Ejecutivo; los proyectos de reglamentos autónomos y de ejecución de las leyes; la creación o modificación de organismos de la Administración Pública centralizada o descentralizada; las reclamaciones y denuncias administrativas promovidas contra la Administración o sus agentes, y en los recursos e impugnaciones que se deduzcan contra actos administrativos; en todo conflicto de competencia que se suscite entre Organismos de la Administración; en los sumarios administrativos cuando corresponda medida expulsiva; la redacción de pliegos de Bases y Condiciones para las licitaciones públicas de obras o servicios públicos y la interpretación de contratos a suscribir y su rescisión; todo pedido de exención o franquicia de impuestos, tasas o contribuciones provinciales y en aquellos casos en que deba decidirse sobre tributaciones que no se hallen expresamente previstas en las leyes y reglamentaciones; las observaciones que, desde el punto de vista jurídico, estime convenientes respecto de las leyes remitidas por el Poder Legislativo para su promulgación; la reforma o derogación de las leyes, decretos o resoluciones que hayan sido declarados inconstitucionales o ilegítimos, por el Poder Judicial; etc..

En segundo lugar, en coincidencia con el detalle anterior, el Decreto – Ley N° 7647/70 de Procedimiento Administrativo provincial, no acota el dictamen jurídico previo del Asesor General de Gobierno a ningún tipo de acto, ya que se contempla

---

<sup>55</sup> Vista del mes de agosto de 2004, en el Expediente N° 5100-19425/04.

respecto de las tramitaciones administrativas en general (art. 57), de las actuaciones recursivas (art. 101) y de los proyectos de acto general (art. 123).

Como se observa, el ámbito material de competencia de este Organismo, por su carácter de asesor del Poder Ejecutivo y de toda la Administración Pública -que lo distingue, como dijimos, de la función primordialmente de fiscalización de la Fiscalía de Estado- y por no encontrar condicionada por consiguiente su intervención a la necesidad de que se encuentren en juego intereses fiscales, es más amplia que la de Fiscalía de Estado.

Sin perjuicio de las diferencias señaladas respecto del ámbito material de competencias de ambos Organismos, no debe dejar de decirse que existe un amplio porcentaje de materias y casos en que ambos organismos resultan competentes para intervenir.

## **V. Efectos de las intervenciones**

### **1. Fiscalía de Estado**

La intervención previa del Fiscal de Estado en los casos en que resulta procedente, constituye un requisito de validez del acto administrativo a emitirse<sup>56</sup>.

Por su parte, la vista fiscal no resulta vinculante para el órgano decisor, sin embargo, y especialmente cuando la vista es opuesta al acto administrativo que se emite, los efectos que ello genera son peculiares.

Esto es así, por las previsiones de los artículos 40, 41 y 42 del Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987, con las modificaciones establecidas por el Código Contencioso Administrativo, establecen:

“Artículo 40: La resolución definitiva dictada en los casos previstos en el artículo 38°, no surtirá efecto alguno sin la previa notificación al Fiscal de Estado, la que deberá efectuarse en su despacho oficial dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que se dictaren. Cuando se tratare de resoluciones administrativas dictadas de conformidad con la antecedente vista del Fiscal, la notificación será igualmente válida si se efectúa en la persona de alguno de los

---

<sup>56</sup> Ver SCBA, Causa B-50.241 “Clínica Centro Médico Privada y otro c/ provincia de Buenos Aires”, 26/04/88, AyS t. 1988-I, p. 765.

funcionarios mencionados en el artículo 43° in fine, autorizados al efecto por el Fiscal de Estado.

Esta notificación se tendrá por cumplida transcurridos cinco (5) días hábiles desde que el expediente respectivo haya tenido entrada en la Fiscalía de Estado, si antes de dicho término no se efectuare la notificación personal prevista en el apartado anterior.

Si la resolución hubiese sido dictada con transgresión de la Constitución, de la Ley o de un reglamento administrativo, el Fiscal de Estado deducirá demanda contencioso-administrativa o de inconstitucionalidad, según corresponda”.

“Artículo 41: Ninguna resolución administrativa dictada en oposición con la vista del Fiscal de Estado podrá cumplirse mientras no haya transcurrido desde su notificación un plazo de treinta (30) días hábiles”.

“Artículo 42: El vencimiento del término para iniciar la demanda originaria de inconstitucionalidad o del plazo previsto en el artículo anterior, no obstará la deducción de las acciones que correspondan, por la vía y en la forma que determinen las leyes generales, aún contra los particulares beneficiados por la resolución administrativa comprendida en el artículo 38°”.

Es decir que el principal efecto de emitir una vista desfavorable es el de habilitar al Fiscal de Estado a demandar si la resolución se dictara con transgresión de la Constitución, de la Ley o de un reglamento administrativo; para lo cual el régimen deja en suspenso la eficacia del acto por un plazo de 30 días hábiles desde su notificación.

Sin perjuicio de ello, se ha advertido también que en varias oportunidades en las que el Fiscal de Estado expone un criterio contrario a la procedencia del proyecto de acto que llega para su vista, concluye su intervención dejando a salvo la posibilidad de que se dicte igualmente el acto cuestionado y que la decisión y sus eventuales consecuencias queden bajo la exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes<sup>57</sup>.

Es comprensible la necesidad, por un lado, de dejar constancia de su opinión desfavorable a un acto determinado y, por otro, de no entorpecer la marcha de los

---

<sup>57</sup> Ver, por ejemplo, la vista de abril de 2012, emitida en el Expediente N° 2400-6372/08.

procedimientos con objeciones de menor entidad o de cuestiones opinables. Creemos, no obstante, que esta práctica debería ser excepcional ya que de generalizarse podría llegar a relegar el rol fiscalizador a una mera advertencia sin mayores efectos jurídicos.

Por su parte, una intervención favorable a un particular del Fiscal de Estado también puede aparejar consecuencias especiales, ya que si esa causa luego deriva en un juicio contencioso administrativo, aquél funcionario debe necesariamente excusarse dejando su lugar de representante de la provincia en el juicio al Fiscal de Estado adjunto<sup>58</sup>.

## **2. Asesoría General de Gobierno**

En cuanto a los efectos de la intervención de la Asesoría General de Gobierno en el trámite administrativo, podemos decir que sus dictámenes jurídicos resultan obligatorios, pero no vinculantes<sup>59</sup>. Esto significa que si bien no es definitorio el contenido de cada asesoramiento<sup>60</sup>, su intervención es insoslayable.

Al igual que con la vista fiscal, el apartamiento de la autoridad decisoria respecto a lo dictaminado por la Asesoría General de Gobierno, tiene consecuencias. En este sentido, el artículo 108, inciso e, del Decreto – Ley N° 7647/70, impone el requisito de la motivación cuando el acto final se separe del criterio seguido en el dictamen de órganos consultivos<sup>61</sup>. Y en ese sentido se expidió la Suprema Corte local al sostener que la resolución del Ministerio de Gobierno que desestima un recurso de apelación -apartándose del criterio favorable expuesto por la Asesoría General de Gobierno- y confirma la exoneración dispuesta contra el actor por el Jefe de

---

<sup>58</sup> Decreto - Ley N° 7543/69, art. 47, inc. b).

<sup>59</sup> Conforme dictamen del Asesor General de Gobierno en Expediente 2207-2084/94; SCBA “Domenech, Ernesto E. y otros c/ Provincia de Buenos Aires (I.P.S.) s/ Demanda contencioso administrativa”, B 64861 S 13-8-2008. En ese sentido, también, Tomás Hutchinson “Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1995, pág. 208.

<sup>60</sup> La Suprema Corte provincial, se encargó de dejar en claro que un dictamen favorable a las pretensiones de un particular no le da derechos que le permitan requerir su cumplimiento (SCBA, “Minsky, Eduardo Rafael c/ Municipalidad de Villarino s/ Demanda Contencioso Adinistrativa”, 16/08/88).

<sup>61</sup> Ver en este punto también, Jorge L. Posik “La Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”, La Plata, Ed. Scotti, 2007, pág. 44.

Policía sin fundamentación alguna es nulo, precisamente por violar ese artículo 108<sup>62</sup>.

## **VI. Qué ocurre si se omite darles intervención**

### **1. Fiscalía de Estado**

Al constituir un requisito de validez, la omisión en darse vista al Fiscal de Estado produce una causal de nulidad del acto emitido en esas condiciones.

Se discute si la legitimación para requerir la eventual nulidad en caso en que se omita su intervención recae con exclusividad en el propio Fiscal de Estado o, por el contrario, si los particulares o incluso el órgano que dicta el acto podrían requerirlo. Tribiño, por ejemplo, se inclina por sostener que sólo el Fiscal de Estado estaría legitimado para ello<sup>63</sup>, aunque no existe una limitación legal en este sentido.

La Fiscalía de Estado en algunos casos en que se omite su intervención se limita no obstante a deslindar las responsabilidades en los funcionarios pertinentes y a sugerir a la autoridad administrativa competente que evalúe la posibilidad de iniciar un sumario<sup>64</sup>.

### **2. Asesoría General de Gobierno**

De omitirse la intervención del Organismo en un procedimiento administrativo en el que le corresponde pronunciarse, el acto a dictarse padecería de un vicio grave que aparejaría su nulidad absoluta.

En ese sentido, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires sostuvo, en un relevante precedente, que la ausencia de dictamen jurídico “compromete la garantía de la defensa en juicio y afecta al accionante”<sup>65</sup>, y “constituye un vicio esencial”, correspondiendo dejar sin efecto al acto que lo había omitido.

---

<sup>62</sup> SCBA, “Marruedo, Miguel; Mreud, Félix c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda Contencioso Administrativa”, 08/06/84.

<sup>63</sup> Carlos R. Tribiño, ob. cit., pág. 107.

<sup>64</sup> Vista de septiembre de 2013, emitida en el Expediente N° 22103-2944/13.

<sup>65</sup> SCBA, “Club Estudiantes de La Plata c. Municipalidad de La Plata” 04/09/2002, publicado en La Ley, 2002-F, 956.

Sin embargo, en fecha más reciente, el mismo tribunal matizó de algún modo su doctrina, en el marco de una contienda en la que se examinaba una contratación administrativa previo a la cual se había omitido el dictamen jurídico y era la propia Administración la que pretendía obtener la nulidad del contrato por esa causa ante un reclamo de pago, denegando la pretensión en mérito de la legítima confianza que había despertado en el particular la actuación administrativa<sup>66</sup>.

## **VII. Alcance de las intervenciones**

### **1. Fiscalía de Estado**

Además de toda la regulación reseñada, el artículo 102 de la Ley N° 13.767 de Administración Financiera y Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial, establece que la Fiscalía de Estado tendrá a su cargo “el control de legalidad de los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en su respectiva ley orgánica”.

Pero no debe interpretarse sin embargo ese control de legalidad con carácter restrictivo, ya que el control que ejerce en muchas ocasiones excede a la mera legalidad.

Esta mayor injerencia en los asuntos que llegan para su intervención, se ha ido acentuando en los últimos años, según se desprende del relevamiento de vistas realizado. Así, por ejemplo, en oportunidad de expedirse sobre un proyecto de convenio para la construcción de un nuevo hipódromo en la provincia, la Fiscalía de Estado expresó que se trataba de un proyecto de “dudosa valía social y de rentabilidad negativa”<sup>67</sup>, adentrándose, como se observa, en valoraciones claramente ajenas a lo jurídico; en otra ocasión, al analizar un proyecto de acto que declaraba la “emergencia” en un sector de la provincia, ingresó en un análisis eminentemente fáctico y se opuso a ella al expresar que “teniendo en cuenta que por emergencia se entiende una situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata, que las circunstancias obrantes en autos no se advierte la existencia de algún fenómeno de tales características que haya acaecido en la

---

<sup>66</sup> SCBA, “Vaccaro Hnos. SAIC v. Provincia de Buenos Aires – UEPFP”, 24/08/2011.

<sup>67</sup> Vista del mes de abril de 2011 en el Expediente N° 2319-12866/10.

Provincia<sup>68</sup>; y también interviene en asuntos vinculados con aspectos de discrecionalidad, sosteniendo que “la misma debe ser entendida como la libertad reconocida por la norma al administrador para que sea él quien aprecie la conveniencia del acto. No obstante reconoce como límites, la razonabilidad, la buena fe y la prohibición de actuar con una finalidad impropia (desviación de poder)”<sup>69</sup>; en otra oportunidad, al analizar un reglamento que disponía la creación de un registro de contratistas, realizando un verdadero control de eficiencia en el gasto público, manifestó “...sugiero que se evalúe rigurosamente –y eventualmente se motive- la conveniencia de crear un registro, cuando ya existe uno en el ámbito provincial”<sup>70</sup>; en muchas ocasiones, declina el inicio de acciones judiciales cuando el monto del perjuicio fiscal es poco significativo<sup>71</sup>, entre otros casos.

Por otro lado, es cierto que en ocasiones, en trámites predominantemente reglados como puede ser el otorgamiento de una jubilación o la contratación de personal para un órgano administrativo, la intervención del Fiscal de Estado se ciñe casi exclusivamente a un control de legalidad asemejándose más a la intervención de la Asesoría.

## **2. Asesoría General de Gobierno**

En cambio, la intervención de la Asesoría General de Gobierno, tiende a ceñirse más estrictamente a cuestiones de legalidad formal, sin perjuicio de ciertas excepciones.

En este sentido, los dictámenes de la Asesoría, a la inversa de lo que ocurre con Fiscalía de Estado, tienden a circunscribir todo lo legalmente posible el alcance de su intervención, dejando en claro que las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia corresponden a la autoridad de aplicación, como por ejemplo, la conveniencia de aceptar una propuesta para acceder a un beneficio de

---

<sup>68</sup> Vista del mes de marzo de 2010, en el Expediente N° 2410-8-2023/09.

<sup>69</sup> Vista del mes de agosto de 2005 en el Expediente N° 234-CPRMDP/05.

<sup>70</sup> Vista del mes de octubre de 2013, en el Expediente N° 2400-4487/13.

<sup>71</sup> Vista del mes de septiembre de 2009, en el Expediente N° 21100-420429/08, también en vista fiscal emitida en el Expediente N° 2309-12051/07.

cancelación de deudas impositivas<sup>72</sup>, o las causas para determinar una rescisión contractual de mutuo acuerdo<sup>73</sup>.

Lo mismo ocurre con los aspectos “técnicos” de las intervenciones -con toda la amplitud y vaguedad que ese término puede tener- que constituyen un habitual límite a su pronunciamiento<sup>74</sup>, y en algunos supuestos por razones de incompatibilidad, como por ejemplo, cuando una municipalidad le solicita colaboración en un asunto en el que está involucrado alguna dependencia provincial<sup>75</sup>.

En suma, es en este aspecto de las intervenciones en el que se pueden encontrar las principales diferencias entre la actuación de ambos Organismos.

Naturalmente la función de la Fiscalía de Estado es la que está más específicamente orientada al control y menos al puro asesoramiento legal, lo que le da un carácter más incisivo a su intervención. No obstante, también es cierto que en ambas intervenciones se combinan en mayor o menor medida aspectos de control propiamente dicho y de asesoramiento legal, e incluso muchas veces una función va ínsita en la otra<sup>76</sup>.

## **VIII. Otras características del control que ejercen**

### **1. Fiscalía de Estado**

---

<sup>72</sup> Dictamen 130.302 – 4, emitido en el Expediente 2100-12.580/01. En el mismo sentido, se pronunció a través del dictamen 128.959 – 4, emitido en el Expediente 2100.18.813/09.

<sup>73</sup> Dictamen 45.465 – 2, emitido en el Expediente N° 5847-3763.715/08.

<sup>74</sup> Así, no se expide respecto del cálculo de un crédito (Dictamen 43.962 – 3, emitido en el Expediente N° 5800-201808/05, Alcance N° 1 y Dictamen 65.885 – 5, emitido en el Expediente N° 5500-2563/08); de la reglamentación del Código de Tránsito (Dictamen 126.522 – 4, emitido en el Expediente 2200-9433/08), de los factores económicos que justifican un incremento tarifario así como la ponderación de los antecedentes y las causas que generan la necesidad de un nuevo equilibrio económico financiero contractual (Dictamen 18.129 – 1, en el Expediente N° 22.400-17.374/11), del precio de venta de un lote de terreno (Dictamen 15.150, emitido en el Expediente N° 2702-485/90) e incluso de los extremos técnico – jurídicos planteados en un descargo efectuado en un sumario por infracción al artículo 10 del Decreto N° 3395/96.

<sup>75</sup> Dictamen emitido en el Expediente N° 4133-1469/02.

<sup>76</sup> La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, manifestó que la Asesoría General de Gobierno cumple una función en la que prevalece la labor consultiva sobre la estrictamente de contralor (SCBA, “Vaccaro Hnos. SAIC v. Provincia de Buenos Aires – UEPFP”, 24/08/2011). Consideramos saludable que el Tribunal reconozca que la Asesoría ejerce en alguna medida una función de contralor, aunque no compartimos que se la contraponga a la actividad consultiva, ya que no son excluyentes y muchas veces una se encuentra ínsita en la otra.

Tal como se expuso, el control que ejerce la Fiscalía de Estado a través de la vista fiscal, es un control previo. Ello, sin perjuicio de una porción de sus competencias administrativas y judiciales que también tiene atribuidas, y que se ubicarían en una clasificación de control posterior, según veremos en los apartados siguientes.

Así mismo, cabe señalar que este Organismo ejerce un control externo<sup>77</sup>, toda vez que en este caso no hay dependencias o delegaciones suyas que estén insertas en las estructuras de los diversos organismos administrativos de la provincia<sup>78</sup>.

El control es también sugestivo (no emite pronunciamientos decisorios, ni siquiera vinculantes), integrado por la articulación e interacción entre los otros Organismos de control; y se trata de intervenciones globales, puesto que el porcentaje de asuntos en los que debe intervenir según las competencias analizadas, es muy elevado.

## **2. Asesoría General de Gobierno**

En el caso de este Organismo, el control que ejerce a través de sus dictámenes jurídicos, también es previo. Mientras que sus competencias judiciales, como veremos, no tienen un cariz de control sino siempre de defensa de la provincia.

Por su parte, la Asesoría General de Gobierno, cuenta con delegaciones permanentes ubicadas en las dependencias administrativas<sup>79</sup> lo que le daría a su intervención el carácter de un control interno.

Al igual que el que ejerce la Fiscalía de Estado, es un control sugestivo, integrado, y global, puesto que el porcentaje de asuntos en los que debe intervenir es aún mayor que el del otro Organismo.

---

<sup>77</sup> Miguel A. Marafuschi, "Formas y órganos de control sobre la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires", publicado en "Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial", Jornadas Organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, Ed. RAP, 2003, pág. 44. Por su parte, para ver las distintas formas en que puede clasificarse el control administrativo, cabe remitirse a la obra de Miriam M. Ivanega, "Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad", Buenos Aires, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, 1998, págs. 70 y sigtes.

<sup>78</sup> Ello sin perjuicio de las delegaciones que tiene repartidas en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires, las que conforman descentralizaciones administrativas y están a cargo de Delegados, quienes deben ser abogados. Ellas se encuentran en: Azul, Bahía Blanca, Capital Federal, Dolores, Junín, La Matanza, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Mercedes, Morón, Necochea, Pergamino, Quilmes, San Isidro, San Martín, San Nicolás, Trenque Lauquen, Tres Arroyos y Zárate-Campana. (conf. art. 43 Decreto Ley N° 7.543/69)

<sup>79</sup> Conf. art. 39 de la Ley N° 13.757.

## **IX. Otras competencias administrativas**

### **1. Fiscalía de Estado**

El ordenamiento positivo provincial prevé también, para ciertos casos, la intervención del Fiscal de Estado a través de la impugnación de actos en sede administrativa. Esta modalidad de actuación está regulada en el Código Fiscal de la Provincia, y en las actuaciones previsionales que se sustancian ante el Instituto de Previsión Social de la Provincia y ante la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía.

Puede decirse que esta intervención especial se contempla para aquellos supuestos en que la decisión administrativa que se notifica al Fiscal de Estado no reviste el carácter de “definitiva” –en el sentido de que no causa estado–, lo que impide su cuestionamiento directo en sede judicial. En esos casos el legislador ha previsto la posibilidad de que aquel funcionario agote la vía administrativa, mediante la impugnación de tales decisiones en sede administrativa.

Conforme quedó dicho, uno de esos supuestos se da en el ámbito del procedimiento contencioso tributario, pues el Código Fiscal (t.o. 2014, de similar redacción a los textos correlativos anteriores) dispone que el Fiscal de Estado puede deducir “oposición” contra las decisiones del organismo recaudador (A.R.B.A.) recaídas en los recursos de reconsideración o en las demandas de repetición interpuestas por los contribuyentes o responsables. La oposición es resuelta por el Tribunal Fiscal, quedando abierta luego la instancia contenciosa administrativa, tanto para el particular como para el Fiscal de Estado (art. 131, mismo cuerpo legal).

Como se puede apreciar, en el procedimiento en examen no existe vista fiscal previa, contemplándose solo la impugnación a que hemos hecho referencia precedentemente.

Resta examinar ahora las impugnaciones que el citado funcionario puede articular en materia de tramitaciones previsionales. El referido Decreto-Ley N° 9.650/80 le permite formular “observación”.

Contra las decisiones del Instituto de Previsión Social que se aparten o estén en oposición a la vista fiscal; previendo que tal observación se sustanciará como recurso de apelación (art. 76), lo que significa que ella deberá ser resuelta por el Poder Ejecutivo (doctrina arts. 76 y 94, Decreto Ley N° 7.647/70). Contra esa decisión puede recurrirse ante la Justicia por vía de demanda-contenciosa administrativa o de inconstitucionalidad.

Por su lado, el artículo 6°, inc. I), del Decreto Ley N° 9.538/80, preceptúa que deben serle notificadas al Fiscal de Estado las resoluciones de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que se aparten o estén en oposición a la vista fiscal producida en las actuaciones, y que en estos casos aquél puede impugnar la resolución de acuerdo con lo prescripto en el artículo 57 de ese cuerpo legal (que prevé un recurso de revocatoria). Una vez resuelta la impugnación, conforme ese artículo 57, queda expedita la vía contencioso administrativa.

## **2. Asesoría General de Gobierno**

Este Organismo tiene también competencia para intervenir en toda denuncia y/o información de funcionarios públicos referidas a incumplimientos del Decreto Ley N° 7647/70 y demás normas administrativas sobre irregularidades incurridas en expedientes, como en caso de denuncias, quejas o reclamaciones de los administrados contra decisiones irregulares o defectuosas cometidas por los agentes de la Administración Pública o promovidas contra ésta, cualquiera sea el acto o hecho en que se fundaren (conf. Decreto N° 2178/08, Anexo 1, art. 1, pto. XV).

Por otra parte, cabe destacar que el Asesor General de Gobierno se encuentra habilitado para promover, auspiciar y realizar estudios e investigaciones para el fomento y protección de los intereses jurídicos provinciales. En igual sentido puede cumplir funciones de capacitación (conf. Decreto N° 2178/08, Anexo 1, art. 1, ptos. VII y IX).

## **X. Competencias judiciales**

### **1. Fiscalía de Estado**

Este Organismo, según el artículo 155 de la Constitución Provincial “será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquellos en que se controvertan intereses del Estado”.

En coincidencia con ello, el artículo 1° del Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987, y modificatorias, aclara que su legitimación abarca todos los juicios “cualquiera sea su fuero o jurisdicción”, e incluye también la representación de los “organismos autárquicos y cualquier otra forma de descentralización administrativa” de la Provincia.

Sobre esa base se ha dicho que su intervención se extiende, en principio, a todos los pleitos en que actúa la provincia, ya sea como parte actora, demandada, como tercero o en cualquier otro carácter y con prescindencia de que se debatan cuestiones regidas por el derecho público provincial, o por disposiciones emanadas de otros ámbitos estatales (v.gr., leyes nacionales u ordenanzas comunales)<sup>80</sup>. La legitimación del Fiscal de Estado fue también reflejada en el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (art. 9, inc. 1 y art. 33, inc. 1).

Adicionalmente, debe mencionarse, que las acciones para la ejecución de las resoluciones que dicte el Tribunal de Cuentas corresponden al Fiscal de Estado (Constitución provincial, art. 159, *in fine*; Decreto – Ley N° 7543/69, t.o. 1987, y modificatorias, art. 2).

La legislación vigente prevé que si una resolución administrativa se dicta con transgresión de la Constitución, de la ley o de un reglamento administrativo, el Fiscal de Estado deducirá demanda contencioso administrativa o de inconstitucionalidad, según corresponda (conf. art. 40 del Decreto Ley N° 7.543/69, sustituido por la Ley 12.008).

Es necesario destacar que la impugnación judicial que puede interponer el mencionado funcionario de la Constitución está sujeta, en principio, a los requisitos formales de admisibilidad estatuidos con carácter general en la

---

<sup>80</sup> Conf. Carlos R. Tribiño, ob. cit., pág. 73.

legislación positiva. Así, los plazos fijados para la deducción de las demandas respectivas rigen para el Fiscal de Estado.

Debe tenerse presente, no obstante, que en los casos especiales en que el legislador ha previsto expresamente la posibilidad de que el Fiscal de Estado impugne en sede administrativa ciertas decisiones (recordar los regímenes establecidos en materia tributaria y previsional), la vía contencioso administrativa no quedaría expedita si aquél hubiese omitido utilizar oportunamente esos medios de impugnación.

En realidad, no se trata de la conocida acción de lesividad en la que, como dato distintivo, es necesario que el órgano administrativo califique la lesividad para recién luego acudir a la justicia; se trata de que el Fiscal de Estado está habilitado para articular directamente la impugnación respectiva; además, aquélla se promueve en nombre de la Administración y contra un particular, en tanto que esta última se deduce contra la Administración, y el particular interesado sólo es citado a concurrir al proceso como coadyuvante<sup>81</sup>.

Con relación a otro de los requisitos de admisibilidad de esa vía judicial, cuadra poner en relieve que, al interpretar el alcance del actual artículo 131 del Código Fiscal, (ex art. 63) que imponía el pago previo del impuesto y sus accesorios para la promoción de la demanda contencioso administrativa contra las decisiones del Tribunal Fiscal de Apelación<sup>82</sup>, la Suprema Corte decidió que ese recaudo no resulta aplicable al Fiscal de Estado en los casos en que este funcionario actúa como demandante en ejercicio de la facultad que le confieren dicha norma y el artículo 9º, primera parte, del Código Contencioso Administrativo.

El Alto Tribunal argumentó sobre el particular: “El carácter mismo de la función institucional que cumple el Fiscal de Estado y la destacada circunstancia de no ser él parte en la relación jurídica tributaria, que se integra con el Fisco y el contribuyente o responsable, descartan toda interpretación, que fundada en la literatura del precepto en juego, tienda a hacer extensiva a aquel funcionario la

---

<sup>81</sup> Cfr. Tribiño, Carlos R., “El Fiscal de Estado”, en Control ..., *op. cit.*, p. 59.

<sup>82</sup> [http://www.fiscalia.gba.gov.ar/funciones\\_fiscal05.dssi - 70](http://www.fiscalia.gba.gov.ar/funciones_fiscal05.dssi - 70)

carga que esta impone al contribuyente o responsable como condición de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa”.

Un poco más adelante agrega la Corte: “pero el precepto mismo se encarga, aun con su defectuosa técnica, de señalar que el previo pago de las obligaciones fiscales y sus accesorios es exigible únicamente con relación al contribuyente o responsable del tributo: no solo por cuanto no cabe calificar de fiscal a la obligación del Estado de restituir todo pago indebido efectuado en concepto de impuestos o contribuciones, sino también porque la alusión a las multas evidencia que la última parte del artículo no contempla el supuesto en que la demanda contencioso administrativa fuese deducida por el Fiscal de Estado”<sup>83</sup>.

Dado que el cargo de Fiscal de Estado aparece contemplado en el ordenamiento jurídico bonaerense para tutelar los intereses patrimoniales de la Provincia, no estaría legitimado para accionar judicialmente con el fin de obtener la anulación de actos administrativos que perjudiquen exclusivamente a los particulares, aunque en las actuaciones sustanciadas en sede administrativa hubiese emitido una vista fiscal reconociendo el derecho reclamado por estos últimos.

En tales situaciones incumbe exclusivamente a los afectados interponer las acciones judiciales correspondientes, y aquel funcionario podrá excusarse de tomar intervención en las causas respectivas, debiendo ser reemplazado en ellas por el Fiscal de Estado Adjunto (conf. Decreto Ley N° 7.543/69, arts. 46 y 47).

Cabe mencionar también la actuación de los apoderados fiscales externos, que no pertenecen a la estructura de la Fiscalía de Estado, pero sí la representan llevando los juicios de ejecución fiscal (apremios), los que reciben instrucciones de la Subsecretaría de Ejecuciones de Créditos Fiscales y Tributarios (Decreto Ley N° 7.543/69, art. 4º).

## **2. Asesoría General de Gobierno**

Por fuera de la función consultiva, la Asesoría General de Gobierno tiene también competencias judiciales, pero menos voluminosas que las de la Fiscalía de

---

<sup>83</sup> SCJB, 30/04/1968, “Fiscal de Estado c Poder Ejecutivo (Mercado Central de Frutos, SA) Demanda contencioso administrativa”, Causa B-45101, AS, 1968, p. 213.

Estado. El artículo 37 de la Ley N° 13.757, la legitima para representar en juicio al Poder Ejecutivo y a todos los Organismos que integran la Administración Pública, centralizada y descentralizada, con excepción de los casos en los que se controviertan intereses fiscales de competencia de la Fiscalía de Estado.

El Asesor General de Gobierno ejerce el patrocinio letrado en aquellos litigios en los cuales su resolución pudiera implicar la fijación de un precedente de interés general para toda la Provincia o que por la magnitud de los intereses en juego corresponda su intervención, a solicitud de cualquier oficina jurídica, asesoría letrada y toda otra dependencia de los distintos Ministerios y organismos estatales cuya función sea la de emitir dictámenes, informes, opiniones jurídicas y otras funciones similares (conf. Ley N° 13.757, art. 44).

Intervendrá particularmente en todos los asuntos que por sus contenidos técnicos-jurídicos y/o institucionales impliquen la fijación de precedentes de interés general, establezcan criterios de aplicación generalizada en la Administración Pública o traten de cuestiones de importancia para la gestión de gobierno (conf. Decreto N° 2178/08 Anexo 1 art. 1 pto. XIV).

A instancias del Poder Ejecutivo o de los titulares de los Organismos que integran la Administración Pública, centralizada y descentralizada, brindará patrocinio letrado en causas penales promovidas a raíz de la actuación de los funcionarios superiores de tales ámbitos en ejercicio de sus funciones específicas y en las acciones penales que dichas autoridades decidan promover a fin de salvaguardar los intereses del gobierno provincial o para evitar perjuicios a la Administración (conf. Decreto N° 2178/08 Anexo 1, art. 1, pto. XVI).

También cuenta con la atribución prevista en los artículos 686, inc. 1° del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires respecto de demandas de inconstitucionalidad; en el artículo 40, párrafo tercero, del Decreto – Ley N° 7543/69, modificado en este artículo por la Ley N° 12.008, cuando la Fiscalía de Estado entabla una demanda contencioso administrativa o de inconstitucionalidad contra la provincia; y la prevista en el artículo 9, inciso 2, del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, según modificación de la Ley

13.101, para aquellos casos en que el Fiscal de Estado promueva una pretensión anulatoria de un acto administrativo emanado de una autoridad provincial.

Es claro entonces que, a diferencia de la Fiscalía de Estado, la competencia judicial de la Asesoría General de Gobierno es exclusivamente de patrocinio y defensa de la Provincia y sus organismos y eventualmente sus funcionarios (en interés de la Administración), y nunca de control propiamente dicho.

## XI. Resumen ejecutivo

Todo lo dicho, nos permite efectuar el siguiente resumen ejecutivo de la comparación de los diversos aspectos tratados de cada Organismo:

Nº	Aspecto a considerar	Fiscalía de Estado	Asesoría General de Gobierno
1	Instrumento de intervención de cada uno en el procedimiento administrativo.	Vista fiscal.	Dictamen jurídico.
2	Oportunidad en que intervienen.	Por regla, en sede administrativa en forma previa al dictado de los actos administrativos. Tiene también competencias administrativas y judiciales de control que constituyen un control posterior.	En sede administrativa, previo al dictado de los actos administrativos. Su intervención judicial no es de control sino de patrocinio y defensa.
3	Presupuestos y facultades para intervenir administrativamente.	Deben estar en juego intereses fiscales de la Provincia. Tiene facultades para requerir informes a los organismos.	Interviene en toda actuación de los organismos provinciales e incluso colabora con las municipalidades. Tiene facultades de solicitar informes a los organismos.

4	Materias en las que intervienen.	Todo trámite administrativo que de lugar a un acto individual, bilateral o general en que se comprometan intereses fiscales.	Todo trámite administrativo que de lugar a un acto individual, bilateral o general aún cuando no se comprometan intereses fiscales.
5	Efectos de la intervención.	Requisito de validez, obligatorio pero no vinculante. Si el acto es contrario a la vista tiene facultades para cuestionarlo administrativa y judicialmente.	Requisito de validez, obligatorio pero no vinculante. El apartamiento del dictamen obliga a una mayor fundamentación.
6	Qué ocurre si se omite darles intervención.	El acto resulta irregular y puede solicitarse su nulidad por el Fiscal de Estado.	El acto resulta irregular y puede solicitarse su invalidez por el particular y por la Administración, aunque en este último supuesto la jurisprudencia ha cuestionado esa posibilidad.
7	Alcance de las intervenciones.	Control de legalidad y en ciertos casos avanzando en el control de oportunidad mérito y conveniencia.	Asesoramiento y control de legalidad.
8	Otras características del control que ejercen.	Además de lo dicho, el control es externo, sugestivo, integrado y global.	Además de lo dicho, el control es interno, sugestivo, integrado y global.

9	Otras competencias administrativas.	Impugna u observa ciertos actos administrativos.	Interviene en denuncias, tiene funciones de capacitación, estudios e investigaciones.
10	Competencias judiciales.	Representa a la Provincia y sus entes y también la puede demandar en ejercicio de su rol fiscalizador.	Patrocina y defiende a la Provincia y sus entes en ciertos casos, y en ningún supuesto acciona contra ella.

# **CAPÍTULO V**

## **CONTADURÍA GENERAL**

## **CAPÍTULO V**

### **CONTADURÍA GENERAL**

#### **I. Relevamiento y análisis normativo**

##### **1. Normativa vinculada con la Contaduría General**

1. Constitución provincial: artículos 82, 156, 157, 158 y 163.
2. Leyes:
3. Ley N° 7.764/71<sup>84</sup> (B.O.: 21/09/71). Ley de Contabilidad. Texto Ordenado por Decreto N° 9167/86 y modificaciones posteriores de las leyes 11.134, 11.275, 11.292, 11.621, 12.012, 12.496, 13.000 y 13767.
4. Ley N° 13.375 (B.O.: 27/10/05). Competencia de la Contaduría General de la Provincia para aprobar su Estructura Orgánico Funcional y el Plantel Básico.
5. Ley N° 13.767(B.O.: 17/12/07) de Administración Financiera.<sup>85</sup>
6. Decreto N° 3300/72.Reglamento de Contrataciones. Texto Ordenado por Decreto N° 50/82. Registro de Avals.
7. Decreto N° 787/94. Decreto N° 2138/89. Plazos de dictámenes y vistas de los organismos de control y asesoramiento.
8. Decreto N° 3673/89.Intervención de la Asesoría General de Gobierno, de la Contaduría y de la Fiscalía de Estado en las actuaciones administrativas en las que se requiera dictamen jurídico.
9. Decreto N° 4.273/94 Reglamentario de la Ley Orgánica de la Contaduría General de la Provincia Decreto-Ley N° 8827.Texto Ordenado y Actualizado por Decreto N° 2483/01 y modificado por Decreto N° 1969/08.
10. Decreto N° 3.260/08. Reglamentario de la Ley de Administración Financiera N° 13.767.

---

<sup>84</sup>Con las derogaciones de la Ley N° 13.767 de Administración Financiera solo quedaron vigentes el Título II "Contrataciones" y el Capítulo V "De la gestión de los bienes de la Provincia".

<sup>85</sup>Cabe destacar que la Ley de Administración Financiera N° 13.767 derogó el capítulo VII "del servicio de contabilidad" y el capítulo VIII "de los obligados a rendir cuentas" de la Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires Decreto Ley N° 7.764/71. Asimismo derogó la Ley Orgánica de la Contaduría General de la Provincia N° 8827.

11. Resolución Ministerial N° 952/04 CGP. Aprueba el Texto Ordenado del Dto. N° 300/72- Reglamento de Contrataciones.
12. Resolución Ministerial N° 990/07 (T.O. Res. N° 1646/08). Régimen de Inscripción de Licitadores y Proveedores del Estado.
13. Resolución Ministerial N° 1.532/09 CG. Contador Fiscal Delegado. Inspecciones y arqueos en forma espontánea.
14. Resolución Ministerial N° 358/11 CG. Reformulación de las funciones de los delegados fiscales en virtud de las modificaciones producidas por la Ley de Administración Financiera N° 13.767.

## **2. Creación y naturaleza jurídica.**

La Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires se crea a partir del Decreto de fecha 28 de agosto de 1821.

Con la sanción de la segunda Constitución Provincial de 1873, en sus artículos 152 a 154, si bien no se hace mención a la Contaduría General propiamente dicha, se contemplaron aspectos vinculados a la forma de designar a sus titulares y su funcionalidad.

En la reforma constitucional de 1889, pasaron a ser los artículos 152, 154 y 155 (el primero aumentó el mandato del Contador General de la Provincia de tres a cuatro años, el segundo le encomendó también pagar las sumas resultantes de las sentencias, dictadas en causas contencioso administrativas, mientras que el tercero mantuvo la misma redacción).

Más tarde, en las reformas constitucionales de 1934 (artículos 144, 145 y 146) y de 1994 (artículos 156, 157 y 158 del Capítulo VI de la "Sección quinta. Poder Ejecutivo", denominado "Del Fiscal de Estado, Contador y Tesorero de la Provincia") no se produjo ninguna modificación relevante.

En ese sentido, de los mencionados artículos surge que el Contador General de la Provincia debe ser nombrado por el Poder Ejecutivo de una terna que el Senado le presenta, que dura cuatro años en su cargo pudiendo ser reelecto y que su función consiste, esencialmente, en autorizar los pagos que debe realizar el Tesorero General de la Provincia.

Respecto a la naturaleza jurídica de la Contaduría General de la Provincia, cabe señalar que se trata de un organismo desconcentrado. A pesar de ello, el ordenamiento jurídico le ha otorgado ciertas autonomías, que en teoría constituyen características propias de entes descentralizados.

### **3. Autonomías reconocidas**

El art. 103 del Decreto Reglamentario de la Ley de Administración Financiera N° 3260/08, señala que para el efectivo ejercicio de sus funciones la Contaduría General de la Provincia gozará de *autonomía funcional, jurídica y administrativa* garantizándose a sus funcionarios la independencia y el acceso directo a todo tipo de documentación y registros cualquiera sean sus soportes referidos al ámbito de su competencia.

Respecto a la autonomía funcional, se entiende que el reconocimiento de la misma, tiene como objetivo el que los órganos puedan fiscalizar adecuadamente.

En ese sentido se ha señalado que el rango y la jerarquía del órgano controlante implica la independencia del Organismo respecto a la Administración Central, Poder Legislativo o de cualquier otro órgano autárquico creado o a crearse. La misma ha sido reconocida en función de la propia naturaleza del Organismo, ya que, aunque integra los cuadros de la Administración pública, no depende del Poder Ejecutivo, su independencia está asegurada por la propia Constitución en los artículos 82, 145 último párrafo y 156).<sup>86</sup>

Por su parte, la autonomía jurídica importa el pleno ejercicio de la facultad de dictar sus propios reglamentos para organizarse por si misma el cumplimiento de sus fines. Ínsitamente vinculada a la autonomía funcional, ambas son presupuestos para el ejercicio de las facultades de control y la aplicación de criterios técnicos propios, todo ello como condiciones necesarias para el cometido asignado.<sup>87</sup>

Los grados de autonomía también cobran sentido, en la Ley 13.375 de Competencia de la Contaduría General de la Provincia para aprobar su Estructura

---

<sup>86</sup> Azar, Aldo Marcelo M., “Control de legalidad de los hechos, actos y obligaciones patrimoniales”, Revista RAP de la Provincia de Buenos Aires, Junio 2004. Año II, N° 15, p.26.

<sup>87</sup> Azar, Aldo Marcelo M., “Control...”, *op. cit.*, p. 26.

Orgánico Funcional y el Plantel Básico<sup>88</sup>, dado que a través de esta norma se estableció que el titular de la Contaduría General de la Provincia aprobará de acuerdo al presupuesto anual asignado, su Estructura Orgánico Funcional y el Plantel Básico correspondiente. Y que, en cumplimiento de sus facultades, dictará el Reglamento Interno y las Resoluciones que estimen convenientes para el funcionamiento del Organismo a su cargo.<sup>89</sup>

También propone al Poder Ejecutivo la designación y el cese del personal del Organismo; dispone y resuelve los ascensos y promociones, a través de concursos que garanticen la transparencia y la igualdad de oportunidades, de todos sus agentes.

#### **4. Elección y remoción de autoridades. Estructura básica.**

Como ya se advirtiera, la elección del Contador General de la Provincia requiere la intervención del Poder Ejecutivo que presenta una alternativa al Senado.

Para la designación de dicho funcionario como del Subcontador General de la Provincia, la metodología aplicada desde 1873 reconoce la facultad del Poder Ejecutivo de proceder al nombramiento de ambos funcionarios por el término de cuatro años, pudiendo ser reelectos y dándole cierta estabilidad para desempeñar el cargo con la independencia de criterio que corresponde a todo órgano de contralor.

A su vez, el Reglamento vigente de la Ley Orgánica de la Contaduría General de la Provincia del Decreto N° 4273/94, Texto Ordenado por Decreto N° 2483/01, dispone que el Contador General de la Provincia tiene rango y jerarquía de Ministro del Poder Ejecutivo de la Provincia, con igual nivel salarial que el determinado para el Fiscal de Estado y que el Subcontador General tiene idéntico rango y remuneración que el Fiscal Adjunto de la Fiscalía de Estado, sin perjuicio de aquellas facultades que le delegue el Contador General de la Provincia. (cfr. Capítulo I “Del Contador General de la Provincia” y “Del Subcontador General”).

---

<sup>88</sup>El Decreto 152/11 reglamentó dicha ley, delimitando el ámbito de aplicación de la normativa, en particular lo referente a la cobertura de los cargos con estabilidad.

<sup>89</sup>Conforme artículo 1° de la citada norma.

Por su parte, la Ley N° 13.767 de Administración Financiera, en su artículo 88, dispone que para ejercer ambos cargos se requerirá título universitario de contador público, con una antigüedad mínima de diez (10) años en el ejercicio de la profesión.

Asimismo, de ellos dependen:

1. Los Contadores Mayores.
2. La Secretaría de Contabilidad y Control de Gestión, la cual tiene a su cargo las Direcciones de Control Contable, Auditoría, Contabilidad e Información, y Autorizaciones de Pago.
3. La Secretaría Legal y Técnica, la cual tiene a su cargo las Direcciones de Dictámenes, y Procedimientos Especiales.
4. Las Direcciones de Administración, Sistemas e Informática, y Contrataciones.

Ello sin perjuicio, de las delegaciones ubicadas en los organismos y entes sujetos a su control.

En este punto cabe resaltar que la Ley Orgánica de la Contaduría General de la Provincia Decreto-Ley N° 8827 fue derogada por la Ley de Administración Financiera N° 13.767. Sin perjuicio de ello, su decreto reglamentario N° 4273/94 se encuentra vigente conforme Texto Ordenado y Actualizado por Decreto N° 2483/01 y modificado por Decreto N° 1969/08.

## **5. Competencia principal**

En lo que hace a las competencias específicas de la Contaduría General de la Provincia, por una parte tenemos aquellas relacionadas con el carácter de órgano rector del Subsistema de Contabilidad Gubernamental<sup>90</sup>, y por el otro, las facultades atribuidas para ejercer su rol de órgano de control interno de la gestión económico- financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup>Cfr. artículos 87, 89, 90, 92, 93, 97, 98 y 99 de la Ley N° 13.767 y artículos 85, 86 inciso b), 87, 89, 90 y 98 del Decreto Reglamentario N° 3.260/08

<sup>91</sup>Cfr. artículos 3,103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley N° 13.767; artículos 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 111 del Decreto Reglamentario N° 3260/08.

A su vez, el Contador General de la Provincia tiene asignadas dos funciones importantes, que se destacan por sobre las demás.

En primer lugar, dispone el inicio de sumarios, para la determinación de irregularidades en la administración de fondos, valores o bienes fiscales y transgresiones a disposiciones legales, susceptibles de producir perjuicios a la Provincia.

En segundo término, puede formular observación con respecto a todo acto administrativo que viole las disposiciones vigentes. Esta facultad debe ejercerla dentro de los quince días hábiles, contados desde que tuvo conocimiento del acto administrativo.

## **6. Facultades**

Atento identificarse una numerosa cantidad de normas de las que surgen las mencionadas competencias, se sistematizaron las mismas en tres grandes grupos:

- a) como Organismo responsable del Subsistema de Contabilidad Gubernamental, sin perjuicio de mencionarse sus funciones vinculadas a los otros Subsistemas previstos en la Ley 13.767 de Administración Financiera;
- b) en su carácter de órgano de control interno y;
- c) aquellas relacionadas con la rendición de cuentas y materialmente jurisdiccionales.

Complementariamente, estas funciones incluyen las facultades normativas (dictar normas vinculadas a su competencia, y de control interno), y de asesoramiento que puede ejercer ya sea en la faz del Subsistema de Contabilidad, como del control interno.

### *A. Facultades relacionadas con los Subsistemas de la Administración Financiera*

La Contaduría General de la Provincia es el órgano rector del Subsistema de Contabilidad Gubernamental, y como tal, es el responsable de reglamentar, poner en funcionamiento y mantener dicho Subsistema en todo el ámbito del Sector Público Provincial. (cfr. artículos 87, 89, 90, 92, 93, 97, 98 y 99 de la Ley N°

13.767 y artículos 85, 86 inciso b), 87, 89, 90 y 98 del Decreto Reglamentario N° 3.260/08.)

A su vez se relaciona con el Subsistema Presupuestario (cfr. artículo 44 de la Ley N° 13.767 y artículos 37 y 46 del Decreto Reglamentario N° 3.260/08); con el Subsistema de Crédito Público (cfr. artículos 59 y 61 incisos 1 y 3 y artículo 64 del Decreto Reglamentario N° 3260/08) y; con el *Subsistema de Tesorería* (cfr. artículos 69 incisos 4, 9 y 10; 72 y 81 de la Ley N° 13.767; artículo 69 incisos 4, 10 y 16; artículo 74 inciso b) apartado 3; artículo 78 incisos a), d) y j) y artículo 81 del Decreto Reglamentario N° 3260/08).

#### *B. Facultades de Control*

Tal como fuera expresado, la Contaduría General de la Provincia controla el desenvolvimiento general de la hacienda pública en los tres órganos esenciales del Estado, ejerciendo un control previo, concomitante y posterior. Dichas facultades se encuentran previstas en los artículos 3, 90 incisos b) y e) 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley N° 13.767; artículos 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 111 del Decreto Reglamentario N° 3260/08; artículo 5 del Reglamento de Contrataciones (Decreto N° 3.300/72 - Texto Ordenado por Decreto N° 787/94); Decretos Nros. 2138/89, 3673/89; Resolución N° 358/11.

El cumplimiento de esta competencia se manifiesta a través de diversas metodologías o procedimientos (examen de las actuaciones, auditorías, inspecciones, etc.) que serán explicados en los siguientes puntos.

#### *C. Rendición de cuentas y facultades materialmente jurisdiccionales*

La Contaduría General de la Provincia, como organismo de control, dirige su actividad de examen o verificación a fin, no sólo de asegurar la legalidad de la generación de los actos administrativos, sino, de comprobar que la gestión del gasto público responda a criterios preestablecidos. El sumario administrativo de responsabilidad patrimonial forma parte de las competencias funcionales de este Organismo, como control ulterior, destinado a verificar que la gestión se adecue a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. Este modo de control, entonces, permite evitar, descubrir o reparar aquellas irregularidades que afecten la utilización, guarda o custodia de los bienes o valores del Erario Público

Provincial, ya que el eje central de la actividad de concentra en que el daño debe ser evitado o reparado, como compromiso para mantener incólumes los intereses fiscales, cuya tutela se pretende.<sup>92</sup>

Las mencionadas funciones se encuentran previstas en los artículos 112, 113, 114, 115, 116, 118 y 119 de la Ley N° 13.767 y artículos 8; 9; 10; 11; 15; 19; 20; 23; 28 y 29 del Decreto Reglamentario N° 3260/08 – Apéndice reglamentación arts. 112, 113, 119 al 122.

Se señala que la forma de ejercer estas funciones se desarrollará más adelante.

## **II. Análisis de las principales funciones**

### **1. Tipos de control que ejerce**

La Contaduría ejerce diferentes tipos de controles, los cuales se complementan. Es sabido que el control público, puede ser abordado desde distintos enfoques, entre ellos, los relacionados con su alcance, la oportunidad o el momento en que es llevado a cabo, el universo controlado, la finalidad perseguida, el órgano que lo ejerce y, la posición que ocupa el controlante respecto del controlado.<sup>93</sup>

Conforme la Ley de Administración Financiera, el modelo de control a aplicar es *integral e integrado*, abarcando los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia (artículos 101 y 103 de la Ley N° 13.767 y artículo 103 de su Decreto Reglamentario N° 3.260/08).

Respecto al universo de control, se advierte que están sometidos a su control la totalidad de los órganos, entes y poderes que conforman el Estado Provincial, no estando ello circunscripto al ámbito del Poder Ejecutivo; esto quiere decir que controla a todos. Ello deriva de la facultad constitucional de autorizar todo pago

---

<sup>92</sup>Lugones, Marcela y Franchini, María Florencia, "Control y responsabilidad de la Provincia de Buenos Aires", Revista RAP de la Provincia de Buenos Aires, Junio 2004. Año II, N° 15, p.36.

<sup>93</sup>Arias, Verónica Lorena, "Principales lineamientos del modelo de control público estatuido en la República Argentina por la Ley N° 24.156" en *Mecanismos de Controle Interno e sua Matriz Constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina/ Mecanismos de Control Interno y su matriz constitucional: un diálogo entre Brasil y Argentina*. Editorial Fórum. 2012.

(artículo 157) y se extiende al Poder Legislativo y Judicial, conforme lo expresado en el art. 103 de la Ley N° 13.767

Ejerce *control interno de la gestión* económico-financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial.

Para ello desarrolla e instrumenta un sistema de control interno que incluye los objetivos de eficiencia y eficacia, las instancias previas, concomitantes y posteriores, contables, normativas e informáticas, de todo acto que impacte o afecte el patrimonio estatal. (artículo 103 de la Ley N° 13.767 y de su Decreto Reglamentario N° 3.260/08, y la adecuación de sus procedimientos a las pautas establecidas en el artículo 101 de la Ley N° 13.767).

Ese tipo de control se aplica con prescindencia del régimen jurídico que regule a la jurisdicción o entidad, y a la actividad sujetos a aquéllos, y será comprensivo de la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que sean responsables las jurisdicciones y entidades del Artículo 8 de la citada Ley, y los Poderes Legislativo y Judicial.

Por otra parte, el control asignado a la Contaduría no tiene limitaciones constitucionales en cuanto al tiempo u oportunidad en que ha de efectuarse, por lo que aquél se impone de *manera previa*<sup>94</sup>, *concomitante*<sup>95</sup> y *posterior*<sup>96</sup>, esto es en cualquier momento.

En síntesis, el control que efectúa dicho órgano es: *interno, previo, concomitante y posterior, de la gestión económico financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial, abarcando asimismo aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, contables, normativos y de gestión.*

---

<sup>94</sup>Previsto en la Ley N° 13.767 (en particular el artículo 103) y en el artículo 103 de su Decreto Reglamentario N° 3.260/08, en los Subsistemas que componen la Administración Financiera del Estado Provincial y en el artículo 5 del Reglamento de Contrataciones (Decreto N° 3.300/72 t.o. Dto. N° 787/94), según el cual, se lleva a cabo a través de las Delegaciones Fiscales. Incluimos, los casos de observación legal. Así, el denominado control previo de legalidad constituye una derivación directa e inmediata de la prohibición constitucional prevista en el artículo 157 de la Carta Magna Provincial. En efecto, del citado precepto surge la prohibición de autorizar pago alguno sin el previo control de su conformidad a la normativa vigente.

<sup>95</sup> Previsto en el artículo 103 de la Ley N° 13.767 y artículo 103 de su Decreto Reglamentario N° 3.260/08.

<sup>96</sup> Previsto en el artículo 103 de la Ley N° 13.767 y artículo 103 de su Decreto Reglamentario N° 3.260/08. Incluimos acá también a la rendición de cuentas.

## 2. Procedimientos de control

Para ejercer su control, la Contaduría General de la Provincia puede instrumentar procedimientos específicos de control.

A tales efectos podrá organizar sus acciones juntamente con los órganos y procedimientos de control y gestión internos de cada una de las empresas y fondos mencionados en los incisos b) y c) del artículo 8° de la Ley N° 13.767.

También podrá proponer la designación de un integrante de los órganos de control citados anteriormente. (art. 104 inc. a) del Decreto Reglamentario N° 3260/08)

Los procedimientos básicos que aplica son:

*-Examen de las actuaciones. Autorización y observación legal:* Examina todos los actos administrativos y operaciones relacionadas con la Hacienda Pública y puede observarlos cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias.

A través de este procedimiento la Contaduría General ejerce *control previo de legalidad*.

Según Azar “La doctrina del control de legalidad resulta de la obligación de analizar la adecuación de la atribución patrimonial al marco constitucional y legal que justifique el pago intentado. En otras palabras, la autorización al pago o su prohibición no pueden ejercerse sin el previo análisis de su legalidad, análisis que no es facultativo, sino que viene impuesto obligatoriamente. Por ello, el control de legalidad, constituye una manda constitucional en el sistema de control adoptado por la Provincia de Buenos Aires.”<sup>97</sup>

Agrega este autor que “la modalidad más típica en que se desarrolla el control de legalidad es como control previo porque cuanto éste se vincula con el mismo acto de autorización previsto constitucionalmente.”<sup>98</sup>

En ese sentido tiene la facultad de controlar previamente en cualquier etapa sustancial, los actos que impliquen o afecten de manera directa o indirecta el patrimonio del Estado o que supongan cualquier erogación, gasto, ingreso o egreso de bienes al mismo, conforme lo estipulado en el art. 104 inc. d) de la Ley

---

<sup>97</sup>Azar, Aldo Marcelo M., “Control...”, *op. cit.*, p. 26.

<sup>98</sup>Azar, Aldo Marcelo M., “Control...”, *op. cit.*, p. 28.

N° 13.767 y en el art. 104 inc. d) del Decreto Reglamentario N° 3260/08); sin perjuicio de las normas específicas.

Las funciones de este control previo no sólo surgen de la Ley N° 13,767, sino por ejemplo, el artículo 51 del Dto. N° 3.300/72 (t.o. Dto. N° 787/94) dispone que “La intervención de la Contaduría General de la Provincia y de la Asesoría General de Gobierno, cuando corresponda, previo al acto aprobatorio de las licitaciones, deberá ser gestionada directamente por las Direcciones de Administración Contable u organismo que haga sus veces, por intermedio de las delegaciones de dichos Organismos...”

En definitiva, podrá observar aquellos actos u operaciones relacionados con la Hacienda Pública y que contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias. El efecto más importante de la observación formulada, es la suspensión del cumplimiento del acto o de la parte observada, hasta tanto sea subsanada la causal de observación. Cabe destacar que este tema en particular, se tratará en el punto 3 “Efectos de las observaciones de la Contaduría General”

*-Recomendaciones:* Este organismo puede formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo. (cfr. art. 104 inc. b) del Decreto Reglamentario N° 3260/08).

Entendemos que este tipo de función, refleja una modalidad de asesoramiento especializado, dado el rol que cumple la Contaduría General, vértice de la pirámide del control interno provincial.

En este último sentido, el decreto reglamentario 4273/94, Texto Ordenado por Decreto N° 2483/01 dispone que el Contador General de la Provincia podrá celebrar convenios con entes públicos, con el objeto de proveerles de asistencia a través de consultas, dictámenes, estudios, investigaciones y otros servicios que respondan a la especialidad del Organismo y que no se encuentran entre las competencias específicas.<sup>99</sup>

*-Auditorías e Inspecciones:* El régimen legal otorga amplias facultades a la Contaduría para realizar este tipo de control.

---

<sup>99</sup>Capítulo I “Del Contador de la Provincia.”

De esta forma, es posible verificar la importancia del sistema de control interno de la Provincia en cabeza de este organismo; ello porque a través de las reglamentaciones que éste dicta, concreta el mandato legal de las tareas de control preventivo, simultáneo o posterior en la Administración provincial, mediante los procedimientos usuales de auditoría e inspección.

Asimismo, puede programar sus labores en función de las necesidades de la política fiscal por sí misma y por la interrelación con la actividad económica en su conjunto, como también en base a las inconsistencias informadas por el Área de Delegaciones.

Las tareas podrán contemplar el cumplimiento y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.

A su vez, este organismo es el encargado de ejercer la auditoría sobre los sistemas de control que existen en la Administración Pública Provincial.

También examina las operaciones contables, de sistemas o de cualquier otra índole relacionadas con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para lo cual juntamente con las Delegaciones, establecerán el alcance de la labor, la metodología de trabajo, el desarrollo de tareas y la asignación de los recursos necesarios. Asimismo la Contaduría General programará periódicamente auditorías integrales, interdisciplinarias que abarquen los aspectos previstos en el artículo 101 de la Ley N° 13.767. (art. 104 inc. f) de la Ley N° 13.767 y artículo 194 inc. f) del Decreto Reglamentario N° 3260/08).

En cuanto a la realización de inspecciones y arqueos, éstos podrán realizarse espontáneamente siguiendo los procedimientos habituales de auditoría. (art. 104 inc. e) del Decreto Reglamentario N° 3260/08).

Por último, tiene competencia para auditar, revisar y efectuar el seguimiento del desembolso de fondos y posterior cumplimiento de los préstamos que el Gobierno provincial obtenga de los Organismos Multilaterales de Créditos. A tales efectos podrá celebrar contratos con dichas entidades internacionales como órgano externo de auditoría. (art. 194 inc. l) del Decreto Reglamentario N° 3260/08).

*-El examen de la rendición de cuentas:* La rendición de cuentas constituye un complejo sistema de control, que incluye procedimientos y actos destinados a demostrar el uso de los recursos públicos.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, básicamente la Ley 13.767 contiene los pilares de este sistema, los sujetos obligados, y las funciones específicas de la Contaduría General.

Particularmente recordamos que bajo este tipo de control, se encuentran incluidos tanto los agentes públicos como “también toda persona que perciba fondos en carácter de recaudador, depositario o pagador; o que administre, utilice, guarde o custodie dinero, valores u otros bienes o pertenencias del Estado Provincial, con o sin autorización legal, está obligado a rendir cuenta documentada o comprobable de su utilización o destino” (art.114).

El otro dato particular es que a consecuencia de la rendición, el Contador General puede disponer la instrucción de un sumario administrativo para determinar la responsabilidad respectiva, cuya resolución final estará a cargo del Tribunal de Cuentas provincial en los términos del artículo 122 de la Ley 13.767.

*-Medidas de apremio:* sin perjuicio de lo indicado y si bien no estamos frente a un específico procedimiento de control, sí se trata de una consecuencia que se verifica cuando la rendición de cuentas no fuera presentada en término y en la forma prescripta. En este supuesto, el Contador General de la Provincia, exigirá de oficio su inmediata presentación, empleando las siguientes medidas de apremio que podrá aplicar en forma gradual o cualesquiera de ellas directamente, según la importancia del caso así lo aconseje: a) Requerimiento conminatorio; b) Comunicación al respectivo Ministro o autoridad superior que corresponda; c) Intervención de oficio de las dependencias correspondientes al solo efecto de regularizar la situación, motivo de la medida. d) Retención de los haberes del responsable y/o las autoridades superiores del órgano u organismo pertinente, con comunicación al Poder Ejecutivo provincial y al Tribunal de Cuentas. (art. 104 inc. i) y art. 118 de la Ley N° 13.767).

*-Las funciones materialmente jurisdiccionales:* el Título VII, Capítulo I hace mención a la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, si bien no

se trata de una función estrictamente de control, en el marco legal se instituye como uno de los efectos del ejercicio de sus funciones.

### **3. Efectos de las observaciones de la Contaduría General.**

Dentro de las facultades que tiene este organismo se destaca la de Observar legalmente los actos administrativos. Si bien se trata de un procedimiento de control, la regulación de este instrumento amerita su análisis en este punto.

Los actos administrativos y sus antecedentes deben ser comunicados al Contador General antes de entrar en ejecución. El incumplimiento del deber de efectuar dicha comunicación constituye falta grave.

En el caso que la Contaduría verifique que éstos se oponen a las normas legales y reglamentarias, debe observarlos dentro de los quince días desde la fecha en que se tuvo conocimiento del acto (artículo 105 de la Ley N° 13.767).

Ese plazo empezará a correr a partir del día siguiente al de la notificación personal del Contador General de la Provincia.

Si se requirieran antecedentes, ello deberá ser cumplido por el organismo emisor del acto dentro de los cinco (5) días de efectuado el mismo por la Contaduría.

Dicho plazo podrá ser suspendido, cuando resulte necesaria la obtención de antecedentes para el mejor análisis del acto administrativo.

Dictado el acto de observación, el mismo se comunicará a la jurisdicción o entidad respectiva dentro de los dos (2) días. Formulada fuera del plazo establecido, se seguirá idéntico procedimiento.

La ejecución del acto no comunicado dará lugar a la iniciación inmediata de los sumarios disciplinarios y de responsabilidad patrimonial, si correspondiere, con la consecuente notificación del funcionario superior de quien hubiera dictado el acto.

El efecto más importante de la observación formulada, es la suspensión del cumplimiento del acto o de la parte observada, hasta tanto sea subsanada la causal de observación.

La observación quedará sin efecto si la autoridad que dispuso el acto desiste de él o lo modifica, aceptando el pronunciamiento del Contador General de la Provincia.

Sin embargo, la no observación de un acto, no libera de responsabilidad a los funcionarios que dispusieron el acto la que, en tal supuesto, será concurrente con la del Contador General. Para el supuesto de responsabilidad concurrente previsto en el artículo 109 de la Ley N° 13.767, el acto administrativo debe haber sido notificado conforme lo previsto en el artículo 105 de esta reglamentación. (arts. 105 a 109 de la Ley N° 13.767 y arts. 105 y 107 a 109 del Decreto Reglamentario N° 3260/08).

El régimen legal acepta otra opción: que el Poder Ejecutivo provincial bajo su exclusiva responsabilidad y mediante el decreto pertinente (llamado “decreto de insistencia”), insista en el cumplimiento de los actos observados, en cuyo caso, se proseguirá el trámite de ejecución. El Contador General de la Provincia procederá a comunicar a la Legislatura provincial y al Tribunal de Cuentas dicha circunstancia, acompañando los antecedentes respectivos y el acto de insistencia. En el ámbito de los Poderes Legislativo y Judicial, la insistencia debe ser dictada por el Presidente de la respectiva Cámara o por el de la Suprema Corte de Justicia respectivamente.

En cuanto a la insistencia expresada en el decreto respectivo, corresponde destacar como otro efecto, el cese de la responsabilidad del Contador general respecto del acto en cuestión, la que se transfiere a los funcionarios intervinientes en aquella.

Está a cargo de la Contaduría General de la Provincia llevar un registro centralizado por jurisdicción y materia de los actos de observación, desistimientos e insistencia, funcionarios que dispusieron los actos, comunicaciones a la Legislatura Provincial y al Tribunal de Cuentas.

## **CAPÍTULO VI**

### **TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA**

## **CAPÍTULO VI**

### **TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA**

#### **I. Relevamiento y análisis normativo**

##### **1. Normativa vinculada con el Tribunal de Cuentas**

- 1- Constitución de la Provincia de Buenos Aires (arts. 144 y 159).
- 2- Ley N° 10.869 (B.O.: 12/01/90) y sus modificaciones – Ley Orgánica del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.
- 3- Decreto N° 1.770 (B.O.: 06/11/09) – Reglamentario de la Ley N° 10.869.
- 4- Ley N° 13.767 (B.O.: 12/01/90) de Administración Financiera y del Sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial (art. 102).
- 5- Decreto N° 3.260/08 - Reglamentario de la Ley N° 13.767.
- 6- Ley N° 13.375 (B.O.: 27/10/05)
- 7- Decreto N° 2.420/93
- 8- Decreto N° 3.948/94
- 9- Resolución AG N° 586/11 del HTC
- 10- Resolución AG N° 716/11

##### **2. Creación y Naturaleza Jurídica**

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires tiene facultades y atribuciones establecidas en la Constitución Provincial **y** en su propia Ley Orgánica.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en su art. 159, establece que la Legislatura dictará la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Derivado de lo que establece la Carta Magna, la base legal del Honorable Tribunal de Cuentas es la Ley Orgánica N° 10.869/89, con las modificaciones introducidas por las Leyes N° 10.876, N° 11.755, N° 12.008, N° 13.101, N° 13.118, N° 13.339 y N° 13.963.

Aún cuando no se identifica su naturaleza jurídica, de las normas constitucionales y legales, puede ser identificado como órgano con autonomías reconocidas por la legislación, pero con las consideraciones que verteremos a continuación.

Resultaba destacable una tradicional interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en el sentido de que “la mención del Tribunal de Cuentas en la Constitución provincial no lo eleva a la jerarquía de órgano constitucional, ya que fuera de las tres funciones esenciales del Estado no existe ningún otro poder que ejerza en forma inmediata su potestad de gobierno (...). El Tribunal de Cuentas constituye un órgano estatal cuya competencia y organización se encuentran atribuidas por ley, a partir de pautas fijadas por la Constitución, y atento su inclusión constitucional en la sección cuarta referida al Poder Ejecutivo de la Pcia de Bs As, resulta de aplicación a sus decisiones la doctrina jurisprudencial que atribuye a la sentencia dictada por Tribunales administrativos, carácter de resolución definitiva equivalente a un decreto del Poder Ejecutivo en cuanto a su recurribilidad ante la Corte por demanda contencioso administrativa”<sup>100</sup>.

### **3. Autonomías reconocidas.**

Como se sostuvo, el Tribunal de Cuentas está previsto en la Constitución provincial y si bien en cuanto a sus decisiones es posible afirmar que no recibe órdenes/directivas de los tres Poderes del Estado, lo cierto es que según consideramos en la Introducción, la independencia absoluta no existe.

Un ejemplo de ello, surge del Decreto 484/12 que modifica la estructura orgánica del Organismo y que como tal es firmado por el Gobernador de la Provincia, en virtud del artículo 144 de la Constitución –proemio- según se consigna expresamente. Si bien el significado del término “proemio” no parece el más adecuado (*Según 22<sup>o</sup> edición de la RAE es: Prólogo, discurso antepuesto al cuerpo de un libro*), es indudable que se refiere es decir a la primera parte del

---

<sup>100</sup> SCBA, B 49102-“Pizzagalli Eduardo Elmo c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa” del 28-10-1986.

articulado, esto es “El gobernador es el jefe de la Administración de la Provincia...”.

Más allá de estas consideraciones que serán evaluadas en el Informe Final, el Tribunal de Cuentas posee autonomía *administrativa, funcional, presupuestaria*.

En ese contexto, el artículo 5 del Decreto reglamentario, otorga al Presidente del Tribunal de Cuentas la facultad de aprobar, de acuerdo al presupuesto anual asignado, su Estructura Orgánico Funcional y el Plantel Básico correspondiente.

Al igual que en el caso de la Contaduría general y la Tesorería General, la Ley 13.375 también estableció semejantes facultades; así como en cumplimiento de sus funciones, dictará el Reglamento Interno y las Resoluciones que estimen convenientes para el funcionamiento del Organismo a su cargo.

También propone al Poder Ejecutivo la designación y el cese del personal del Organismo; dispone y resuelve los ascensos y promociones, a través de concursos que garanticen la transparencia y la igualdad de oportunidades, de todos sus agentes.

Respecto de la autonomía presupuestaria, cabe señalar que dentro de las facultades del Presidente del Tribunal de Cuentas, establecidas en el art. 7 de la Ley Orgánica, se detalla proyectar, con intervención del Cuerpo, el Presupuesto del Organismo para ser elevado al Poder Ejecutivo (inc. 3).

Vinculado a ello, puede autorizar y disponer de los fondos que sean concedidos al Tribunal por la ley y determinar su aplicación en todos los casos.

A su vez, cuenta con determinadas características:

-la designación, enjuiciamiento, inmunidades, remuneración y régimen previsional se asemejan a los miembros de la Corte Suprema de Justicia (en el art. 6 de la Ley Orgánica se establece que el Presidente y los Vocales del Tribunal gozarán de las mismas prerrogativas que los miembros de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial y podrán ser enjuiciados por la Ley del Jury de Enjuiciamiento. Tienen un tratamiento remunerativo no inferior al fijado por todo concepto para el Procurador General de la Corte Suprema de Justicia, siéndoles aplicables idéntico régimen previsional que a dicho magistrado).

#### **4. Elección y Remoción de autoridades. Estructura básica**

El art. 159 de la Constitución Provincial establece que el Tribunal de Cuentas estará compuesto por un Presidente con título de abogado y cuatro Vocales con título de contadores públicos. Dichas autoridades son nombradas por el Gobernador, con el acuerdo del Senado (art. 144, inc. 18, punto 3º).

La designación, enjuiciamiento, inmunidades, remuneración y régimen previsional se asemejan a los miembros de la Corte Suprema de Justicia (en el art. 6 de la Ley Orgánica se establece que el Presidente y los Vocales del Tribunal gozarán de las mismas prerrogativas que los miembros de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial y podrán ser enjuiciados por la Ley del Jury de Enjuiciamiento.

Conforme a la Ley Nº 10.869, el Tribunal es quien determina su organización interna a efectos de la realización del estudio de las rendiciones de cuenta.

Según establece el Decreto Reglamentario Nº 1770/09 en su art. 5, el organismo de control ha distribuido en distintas Vocalías los entes a fiscalizar de acuerdo a sus características, adaptando a ello el procedimiento aplicable.

El H. Tribunal de Cuentas tiene facultad para fijar su plan de control (art. 14, 18, 19, 20, 20 bis de la Ley Orgánica y art. 14, 19, 20 de su Decreto Reglamentario).

Para el cumplimiento de sus competencias, el H. Tribunal de Cuentas ha distribuido en distintas Vocalías los entes a fiscalizar de acuerdo a sus características, adaptando a ello el procedimiento aplicable:

- de Administración Central: Encargada del estudio de las cuentas de los Poderes Legislativo y Judicial, Ministerios, Gobernación, Organismos de la Constitución.
- de Reparticiones Autárquicas: Tiene a su cargo el análisis de las cuentas de organismos descentralizados y entes especiales del ámbito provincial e interprovinciales.
- de Municipalidades: A partir de la creación de las Delegaciones Zonales ubicadas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, cada Delegación atiende un número determinado de municipios, realizando la tarea en la propia comuna por intermedio de un Relator Contador (Senior) y un Oficial Mayor de Estudio Contador (Junior), que realizan auditorías mensuales a las distintas dependencias, dejando

constancia en actas de las observaciones que puedan surgir y confeccionando mensualmente un informe de avance sobre la situación de la comuna.

A efectos de atender el control de las cuentas correspondientes al Sector Público Provincial, el H. Tribunal de Cuentas tendrá Delegaciones donde el organismo determine, fijando por resolución del H. Cuerpo el lugar, las misiones, funciones y procedimientos de las mismas. Estas delegaciones contarán con Auditores y Analistas (art. 18 Ley Orgánica del HTC)

Asimismo, con el objeto de atender el control de la administración de los Municipios, tendrá Delegaciones, integradas por los Partidos y con asiento en las sedes que el Tribunal determine por resolución, la que se elevará como propuesta al Poder Ejecutivo para el dictado del correspondiente decreto.

Igual procedimiento se observará para los casos de disolución, traslado, modificación, fusión de delegaciones y cualquier variación que se resuelva al respecto. (art. 19 Ley Orgánica del HTC)

Por último, cabe indicar que la Ley Orgánica en su artículo 20, fija que las Delegaciones estarán integradas por un Auditor Jefe, Auditores, Analistas, Oficiales Letrados y Agentes Administrativos, determinándose el número en función a la distancia, cantidad y tareas de los estudios de cada Delegación.

Por el Decreto 484/12 se modifica la estructura orgánica aprobada por los Decretos 3948/94 y 200/11. En lo sustancial se crea la Subsecretaría Administrativa dependiendo el Presidente del Tribunal, se suprime la Dirección General de Administración creándose la Dirección de Coordinación dependiendo de la Subsecretaría.

A su vez, se establecen los requisitos para determinados cargos y se especifican jerarquías y titularizaciones para acceder a ello.

## **5. Competencia Principal**

El Tribunal de Cuentas fue creado para llevar a cabo el control externo de la Hacienda Pública Provincial y de las empresas públicas financieras y no financieras. Las competencias y facultades del Tribunal de Cuentas de la

Provincia, se rigen por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y por su respectiva ley orgánica.

Para ello, la Constitución Provincial (art. 159), determina que debe:

*1- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos.*

*2- Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley.*

Sobre la base de la normativa que le da origen, el Organismo define su misión y visión:

- Misión: "Ejercer el control externo sobre la administración y gestión de los recursos públicos para garantizar su adecuado uso, determinar responsabilidades y prevenir cualquier irregularidad, en un marco de compromiso con la ciudadanía y excelencia institucional."
- Visión: "Ser el organismo que garantice a la ciudadanía la transparencia en la gestión de los recursos públicos, aplicando las mejores prácticas de control gubernamental externo."

## **6.Funciones**

En el marco de sus facultades, se encuentran:

*-Materialmente jurisdiccionales:*

- El examen y juicio de cuentas de los responsables (sean o no intervenidas por las respectivas contadurías generales).

Tiene competencia originaria para observar la Cuenta General del Ejercicio (art. 17 de la Ley Orgánica). En la reglamentación de dicho artículo se establece que el H. Tribunal de Cuentas verificará la concordancia de las cuentas rendidas por los Organismos centralizados y descentralizados con la Cuenta General del Ejercicio, debiendo informar sobre la correlación de los estados presupuestarios, financieros y patrimoniales con la situación reflejada en el balance integral consolidado. La

resolución que emita el Cuerpo estará referida a la confiabilidad y exactitud de la información contable.

Asimismo, tiene competencia originaria y exclusiva para aprobar o desaprobar la inversión de fondos (art. 15 de la Ley Orgánica) de los obligados previstos en el art. 5º, a saber: Administración Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, Reparticiones Autónomas y Autárquicas, Municipalidades y Entes que reciban, posean o administren fondos o bienes fiscales, conforme sus facultades.

-Requerir, con carácter conminatorio, la rendición de cuentas y fijar un plazo perentorio para presentarla.

-Tiene competencia originaria en los juicios de responsabilidad de los agentes (art. 16 de la Ley Orgánica y art. 16 del Decreto Reglamentario). Estos artículos establecen que la comprobación de responsabilidad directa sobre los perjuicios fiscales emergentes, habilitará al Tribunal de Cuentas para formular cargos pecuniarios.

-Tiene facultades para examinar libros de contabilidad y documentación de las dependencias bajo su competencia y realizar arquezos de caja, así como realizar inspecciones.

Si bien el examen y juicio de cuentas son manifestaciones de facultades de control, incluimos en este ítem, a las auditorías que se realizan a los entes sujetos a su control, previsto a través de las Delegaciones (art. 21 de la Ley Orgánica del HTC).

Asimismo, está facultado para actuar como Auditor Externo de Organismos Financieros Nacionales o Internacionales en las operaciones de crédito que los mismos realicen en jurisdicción territorial de la Provincia, con ésta o con sus Municipios y/o Entes que administren fondos públicos, ejerciendo dicho control con el alcance que en cada caso se convenga. (art. 45 Bis de la Ley Orgánica del HTC, incorporado por Ley Nº 11.755).

*-Normativas, de Interpretación y Asesoramiento:*

Posee funciones normativas, de interpretación y asesoramiento, vinculados a sus principales competencias -vgr. art. 5, art. 18 bis primer párrafo de la Ley Orgánica del HTC y arts. 5 y 9 último párrafo del Decreto Reglamentario. Las funciones

explicitadas en este apartado se encuentran legisladas en el art. 21, punto 2 de la Ley Orgánica del HTC, pudiendo clasificar a las mismas de la siguiente manera:

1. Dictar el Reglamento y/o normas relativas a :
  - a. Reglamento Interno.
  - b. Manual de Funciones.
  - c. Estructura Orgánica.
  - d. Rendición de Cuentas.
  - e. Juicios Administrativos de Responsabilidad.
  - f. Auditorías del Tribunal de Cuentas a los entes sujetos a su control.
  - g. Delegaciones del Tribunal de Cuentas fijadas en los entes sujetos a control.
2. Informar la Cuenta General del Ejercicio.
3. Interpretar las normas de la Ley de administración financiera y/u Orgánica del Tribunal de Cuentas.
4. Asesorar a los Poderes del Estado en materia de su competencia.

*-Administrativas:*

1. Designar, promover y remover al personal de su dependencia.
2. Aprobar su reglamento interno.
3. Fijar y aprobar su estructura orgánica.
4. Fijar u aprobar su plan de control.
5. Fijar y aprobar su plan de auditorías.
6. Aprobar normas básicas de funcionamiento.
7. Confeccionar su proyecto de presupuesto.

*-Sancionatorias:*

Aplica sanciones en el ejercicio de sus funciones o cuando verifique obstrucción a ellas o desobediencia a sus resoluciones: llamados de atención, amonestaciones, cargos pecuniarios, multas (artículo 16).

Las mismas sanciones, podrán aplicarse a funcionarios que administren fondos y en los supuestos del que los Municipios no cumplan con los plazos fijados en el art. 24, inciso 1 y 4.

Las bases para el cómputo de las multas que pueden aplicar es entre dos (2) y veinte (20) sueldos mínimos de la Administración Pública Provincial vigente al

momento de la aplicación, según establece el art. 16 de la Ley Orgánica y el mismo art. que lo reglamenta.

Para el cumplimiento de sus resoluciones o cuando se obstaculice la actuación o se impidiere el acceso al personal jerárquico y/o auxiliar a dependencias sujetas a su fiscalización, el H. Tribunal de Cuentas, en forma directa y mediante oficio que suscribirá el Presidente, podrá requerir la colaboración de la autoridad policial competente.

## **II. Análisis de las principales funciones**

### **1. Tipo de Control que ejerce**

El Tribunal de Cuentas ejerce el control externo de la Hacienda Pública y de las Empresas públicas financieras y no financieras.

De acuerdo al alcance de sus tareas, el control que realiza es de legalidad. Dentro de las disposiciones generales de la Ley Orgánica, el art. 42 determina que el estudio de la cuenta no podrá recaer sobre cuestiones de oportunidad, conveniencia y eficacia de los actos que le dieron origen, pronunciándose sobre la legalidad de la misma.

Como ya se mencionó, es actividad principal del organismo el juzgamiento de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos. Por lo que el control que realiza es, principalmente, posterior.

El Tribunal de Cuentas no tiene facultades de control previo, pero si está facultado, según lo que establece el art. 14 de su Ley Orgánica, a realizar control concomitante y posterior. Así cuando inspecciona oficinas provinciales o municipales administradores de fondos públicos o cuando arbitra medidas tendientes a evitar cualquier irregularidad.

Cabe aclarar que está facultado para actuar como Auditor Externo de Organismos Financieros Nacionales o Internacionales, en las operaciones de crédito que los mismos realicen en jurisdicción territorial de la Provincia, con ésta o con sus Municipios y/o Entes que administren fondos públicos, ejerciendo dicho control con el alcance que en cada caso se convenga. (art. 45 Bis de la Ley Orgánica del HTC, incorporado por Ley N° 11.755).

## **2. Procedimientos de Control**

Para ejercer su control el Tribunal de Cuentas básicamente aplica tres tipos de procedimientos:

- a- Procedimiento de control de rendición de cuentas (examen y juicio de cuentas).
- b- *Auditorías, comprobaciones, verificaciones, inspecciones y/o* recabar los informes que considere necesarios (art. 14, inc. a, b, c; art. 21 de la Ley Orgánica del HTC) ( art. 14 del Decreto Reglamentario).
- c- *Requerimiento de toda documentación y registros; solicitud de informes* que estime necesarios (art. 7, inc. 5, art. 12, 26 de la Ley Orgánica del HTC) (art. 23 del Decreto Reglamentario).

## **3. Las decisiones finales del Tribunal de Cuentas**

Es interesante destacar el carácter de las decisiones (resoluciones) que emanan de este organismo, las que son recurribles judicialmente.

El art. 31 de la Ley Orgánica del H. Tribunal de Cuentas establece que las resoluciones definitivas del mismo podrán ser recurridas ante los Juzgados Contencioso Administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el Código Procesal Contencioso Administrativo, con aplicación de las reglas del Proceso Ordinario (Título I).

A los fines de la determinación de la competencia, se aplicará lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, apartado a) del citado Código. (Criterios para la determinación de la competencia en razón del territorio: Será competente el Tribunal contencioso administrativo correspondiente al domicilio de las personas cuya actuación u omisión da lugar a la pretensión procesal. Se exceptúan de dicha regla las siguientes controversias: a) las relativas a la relación de empleo público, en las que será competente el tribunal correspondiente al lugar de la prestación del servicio del agente, o al del domicilio de la demandada, a elección del demandante...) (Ver Ley N° 13.405 art. 5 B.O. 30/12/05 (modificada Ley N° 12.074 Fuero Cont. Adm.).

El fallo que pronuncie el Tribunal de Cuentas, hará cosa juzgada, en sede administrativa, en lo referente a si la percepción e inversión de los fondos ha sido hecha de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, al monto de las cantidades percibidas e invertidas, a la imputación del pago con relación a la exactitud de los saldos.

Contra los fallos del Tribunal no habrá otros recursos que el autorizado por el art. 31 de la misma Ley y el de revisión. Este último deberá ser interpuesto ante el Tribunal de Cuentas dentro del término de quince (15) días contados desde la fecha de notificación por la persona declarada alcanzada, o sus representantes, fundando en pruebas o documentos nuevos que justifiquen las partidas desechadas o en la no consideración o errónea interpretación de los documentados ya presentados.

Se prevé el procedimiento ante el recurso de revisión, ya sea que una vez presentado el recurso, el Tribunal decida si la revisión procede o no. En caso que declare procedente la revisión:

- se remite el expediente con los nuevos antecedentes o documentos que deben considerarse al Relator, para que se pronuncie,
- del informe de Relator se correrá traslado por un término que no excederá de treinta (30) días al Administrador para que lo conteste dentro del término que se fije, no mayor de treinta (30) días,
- recibida la contestación o vencido el término para presentarla, el expediente pasará nuevamente a sentencia.

El art. 41 de la Ley Orgánica determina que, para los casos de procedimientos que no se encuentren previstos en dicha Ley, será de aplicación supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo y el Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires.

En su momento y estando vigente la Ley 4373, la Suprema Corte de Justicia provincial, había sostenido que las resoluciones del Tribunal de Cuentas no podían asimilarse a las sentencias de los tribunales de justicia mencionados en el art 149 inciso 4 de la Constitución provincial, razón por la cual no cabía atribuir

naturaleza jurídica de recurso extraordinario a la demanda de nulidad por el art 26 de la ley 4373.

Lo importante es que ya en esa ocasión, el Alto Tribunal judicial sostuvo que como todo órgano estatal, el Tribunal de Cuentas está sometido a la ley y actuar de acuerdo a ella, “y la revisión judicial de sus decisiones constituye un principio amparado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscripta en la Ciudad de San José de Costa Rica el 22-11-69, aprobada por Ley del Congreso Nacional 23.054 (arts 8.1. y 25 ;arts 31 y 100 Const Nac. ;149 Const.prov.), y acorde con la defensa de los valores de un sistema democrático que impone un cuidado especial en la adopción de soluciones que impidan al Poder Judicial velar por la vigencia de legalidad”<sup>101</sup>.

#### **4. Rendición de Cuentas Provinciales y Municipales**

La presentación de las rendiciones de cuentas y/o estados contables por parte de los funcionarios responsables del manejo de fondos en dependencias del ámbito provincial, se ajustará a las determinaciones de la Ley de Administración Financiera, y las que correspondan al ámbito comunal lo serán respecto a las prescripciones de la Ley Orgánica Municipal, debiéndose observar en todos los casos los plazos establecidos por los arts. 17, 18 y 24 de la Ley Orgánica del HTC. El estudio de las cuentas provinciales y municipales será realizado por funcionarios con el cargo de Relator que deberán poseer el título de Contador Público y estar matriculados en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires.

El Relator al realizar el estudio se pronunciará sobre la documentación y estados, y requerirá la presentación de los que faltaren si correspondiere.

En el caso de formularse observaciones a la rendición de cuentas:

-si se tratare de las cuentas generales de la Administración provincial, se correrá traslado al Contador General de la Provincia y funcionarios responsables,

---

<sup>101</sup> SCBA, B 49102-”Pizzagalli Eduardo Elmo c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa” del 28-10-1986.

de los requerimientos u observaciones formulados por el Relator por un término que no podrá exceder de treinta (30) días.

-si se tratare de cuentas municipales, se correrá traslado por igual término a los Titulares de los Departamentos Ejecutivo, Deliberativo u Organismos Descentralizados y funcionarios responsables de los requerimientos u observaciones formuladas por el Relator.

-si se tratare de Organismos Interjurisdiccionales, se correrá traslado al titular del mismo, al responsable de la Administración Provincial, al Contador General de la Provincia si se correspondiere y a los funcionarios responsables de los requerimientos u observaciones formulados por el Relator.

**CAPÍTULO VII**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS**  
**FACULTADES DE LA CONTADURÍA**  
**GENERAL Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN**  
**MATERIA DE PROCEDIMIENTOS DE**  
**CONTROL**

## CAPÍTULO VII

### ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FACULTADES DE LA CONTADURÍA GENERAL Y DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

#### **I. Tipo y alcance del control.**

La Contaduría ejerce el control interno de la gestión económico-financiera del Sector Público Provincial (Administración Central, Entidades Descentralizadas, empresas y sociedades del Estado provincial, fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con fondos y/o bienes del Estado provincial, organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes, Poderes Legislativo y Judicial).

El Tribunal de Cuentas ejerce el control externo de la Hacienda Pública y de las Empresas públicas financieras y no financieras, realizando el estudio de las rendiciones de cuentas correspondientes a la Administración Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, Reparticiones Autónomas o Autárquicas, Municipalidades y Entes que reciban, posean o administren fondos o bienes fiscales.

La Contaduría desarrolla e instrumenta un sistema de control interno que incluye los objetivos de eficiencia y eficacia (comprensivo de la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones), en las instancias previas, concomitantes y posteriores, de todo acto que impacte o afecte el patrimonio estatal.

De acuerdo al alcance de sus tareas, el control que realiza es de legalidad. Dentro de las disposiciones generales de la Ley Orgánica, el art. 42 determina que el estudio de la cuenta no podrá recaer sobre cuestiones de oportunidad, conveniencia y eficacia de los actos que le dieron origen, pronunciándose sobre la legalidad de la misma.

Como ya se mencionó, es actividad principal del organismo el juzgamiento de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos. Por lo que el control que realiza es, principalmente, posterior.

El Tribunal de Cuentas no tiene facultades de control previo, pero si está facultado, según lo que establece el art. 14 de su Ley Orgánica, a realizar control concomitante y posterior. Así cuando inspecciona oficinas provinciales o municipales administradores de fondos públicos o cuando arbitra medidas tendientes a evitar cualquier irregularidad.

La Contaduría, dentro de sus facultades, debe observar legalmente los actos administrativos. Los actos administrativos y sus antecedentes deben ser comunicados al Contador General, antes de entrar en ejecución. El incumplimiento del deber de efectuar dicha comunicación constituye falta grave.

En el caso que la Contaduría verifique que éstos se oponen a las normas legales y reglamentarias, debe observarlos dentro de los quince días desde la fecha en que se tuvo conocimiento del acto (artículo 105 de la Ley N° 13.767).

El Tribunal de Cuentas, dentro de sus facultades, puede observar las rendiciones de cuentas de los responsables. Para ello, el Relator que interviene, al realizar el estudio, se pronunciará sobre la documentación y estados, y requerirá la presentación de los que faltaren si correspondiere.

El efecto más importante de la observación formulada por la Contaduría, es la suspensión del cumplimiento del acto o de la parte observada, hasta tanto sea subsanada la causal de observación.

## **II. Procedimiento de determinación administrativa de la responsabilidad.**

### **Procedimiento sumarial.**

La responsabilidad administrativa patrimonial emana de la lesión que la conducta de un agente, en el ejercicio de sus funciones, le produce al patrimonio del Estado. Se responsabiliza al funcionario (en el sentido amplio del agente, empleado, etc.) que causa un daño al patrimonio público. Que luego debe pagar la sociedad toda a través del Estado.

En síntesis, la responsabilidad como respuesta además que soporta quien ha causado un daño, perjuicio o detrimento, importa, en nuestro caso, que exista un procedimiento que nos conduzca a la determinación de responsabilidad, que el

ámbito de la Provincia de Buenos Aires se desarrolla a través del sumario de responsabilidad patrimonial.<sup>102</sup>

El procedimiento de determinación de la responsabilidad administrativo patrimonial en la Provincia de Buenos Aires se encuentra regulado por la Ley N° 13.767, en el Título VII y por su Decreto Reglamentario N° 3260/08. Ello sin perjuicio de las disposiciones aplicables de las Leyes Orgánicas de los respectivos órganos de control.

Mediante la citada normativa, se fija la competencia del Contador General de la Provincia para disponer la iniciación y sustanciación de los sumarios, quien, con las conclusiones a las que arribe lo remite al Tribunal de Cuentas para su fallo definitivo, el cual será título ejecutivo para el juicio de apremio a iniciar por Fiscalía de Estado.<sup>103</sup>

Es decir, el Contador General de la Provincia tiene a su cargo la investigación y resolución de la totalidad de los sumarios de responsabilidad en jurisdicción provincial, y, posteriormente, resuelve en forma definitiva el Tribunal de Cuentas.

El procedimiento sumarial<sup>104</sup> se inicia con el dictado de una Resolución de dicho funcionario que ordena la iniciación del sumario, determinando el trámite a imprimirse el mismo y designando instructor.

---

<sup>102</sup>Lugones, Marcela y Franchini, María Florencia, "Control y...", op. cit., p.32.

<sup>103</sup>Cabe destacar que el artículo 116 de la Ley de Administración Financiera N° 13.767 establece que la rendición de cuentas deberá presentarse ante la Contaduría General de la Provincia en el tiempo, lugar y forma que su titular determine, en concordancia con lo que al efecto disponga el Tribunal de Cuentas. El artículo 118 de la misma ley faculta al Contador General a aplicar diferentes medidas de apremio, que podrá aplicar en forma gradual o directamente cuando la rendición de cuentas no fuere presentada en término y en la forma prescripta, exigiendo de oficio su inmediata presentación, pudiendo llegar a retener los haberes del responsable y/o las autoridades superiores del órgano u organismo pertinente, comunicándolo al Poder Ejecutivo provincial y al Tribunal de Cuentas. La determinación administrativa de responsabilidad, se hará mediante actuación sumarial que dispondrá el Contador General, según el artículo 119 de la Ley de Administración Financiera. En el artículo 122 se establece que una vez terminado el sumario y dictada la disposición pertinente por el Contador General, sobre la base de las conclusiones a que se haya arribado, se elevará lo actuado al Tribunal de Cuentas para su fallo definitivo.

<sup>104</sup> Ver Apéndice del Decreto N° 3260/08 que Reglamenta los artículos 112, 113 y 119 al 122 de la Ley N° 13.767. En ese sentido, en dicho Apéndice se señala que el sumario administrativo de responsabilidad patrimonial tiene por objeto establecer la atribución de responsabilidad por todo daño causado a los intereses patrimoniales del Estado, cuando exista presunción o se haya detectado la comisión de irregularidades en la administración de fondos, valores o bienes fiscales o transgresiones de disposiciones legales vigentes susceptibles de producir perjuicio fiscal (art. 1°). En cuanto al régimen aplicable a dicho procedimiento, se señala que el mismo se rige por las normas y principios de la Ley N° 13.767 y la presente reglamentación. En materia probatoria se

Cabe destacar que existen diferentes vías por las que el Contador de la Provincia toma conocimiento de un eventual perjuicio al patrimonio estatal: 1) actuaciones remitidas por la propia jurisdicción afectada, 2) Intervenciones previas de otras áreas de la Contaduría General de la Provincia, 3) Informes de auditoría (de las jurisdicciones y de la Contaduría General de la Provincia), 4) Denuncias de agentes o ciudadanos, 5) Causas judiciales, etc.<sup>105</sup>

Una vez concluida la etapa instructiva, pueden presentarse dos situaciones:

1) Que, de la evaluación de la prueba de cargo no surgiera responsabilidad imputable a agente alguno de la Administración Provincial, no existiese perjuicio fiscal o éste hubiera sido resarcido en el marco del procedimiento sumarial, con lo cual el Instructor Sumariante elevará las conclusiones al Contador General de la Provincia;

2) Si en cambio, se encontrare acreditada la comisión de responsabilidad de carácter patrimonial procederá a dictar el auto de imputación. Este acto debe ser notificado al imputado para que efectúe el descargo y ofrezca prueba. Si el imputado ofrece prueba, se sustanciará y concluida esa etapa se le confiere vista al mismo para que alegue sobre su mérito. Cumplida esa etapa, el instructor da por concluido el sumario, remitiéndolo a la Dirección de Sumarios, sin emitir opinión.

El Contador General, previo informe conclusivo de la Dirección de Sumarios, dictará la Resolución pertinente dando por concluidas las actuaciones y previa notificación al inculpado, las remitirá al Tribunal de Cuentas para su fallo definitivo. Aquel funcionario dará por concluido el sumario, si de la prueba reunida no se configura perjuicio fiscal, o bien determinará la existencia de perjuicio sin imputar responsabilidad, o bien, determinará la existencia de perjuicio e imputará responsabilidad.

En su caso, se remiten las actuaciones al Tribunal de Cuentas, quien dictará la decisión definitiva, y determinará el perjuicio fiscal, la responsabilidad, el cargo

---

aplicará supletoriamente la Ley N° 10.430 y su decreto reglamentario o los que los sustituyan. Las notificaciones se regirán de conformidad a las previsiones contenidas en el Decreto-Ley N° 7.647/70 - Normas de Procedimientos Administrativos (art. 2°).

<sup>105</sup>Lugones, Marcela y Franchini, María Florencia, "Control y...", op. cit., p.34.

pecuniario, intimará a su depósito y, si este no se efectiviza remitirá lo actuado a la Fiscalía de Estado para la iniciación del juicio de apremio.

### **III. Examen y rendición de cuentas.**

El artículo 44 de la Ley N° 13.767 dispone que: *“Al cierre del ejercicio se reunirá información de los órganos y entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la Administración pública provincial y se procederá al cierre del presupuesto de recursos de la misma. Del mismo modo, procederán los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la Administración Pública Provincial. Esta información, junto al análisis de la correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Dirección Provincial de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Provincia para la elaboración de la cuenta general del ejercicio”.*

A su vez, el artículo 90 de la mencionada Ley, al regular el subsistema de contabilidad gubernamental, establece que es competencia de la Contaduría General de la Provincia: - Elaborar las cuentas económicas del Sector Público Provincial, de acuerdo con el subsistema de cuentas provincial; consolidando datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias y producir anualmente los estados contable-financieros para su remisión al Tribunal de Cuentas de la Provincia (inciso h); - Preparar y realizar anualmente en forma analítica y detallada la Cuenta General del Ejercicio vencido (inciso i); - Elevar a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas, la Cuenta General de Ejercicio vencido (inciso k).

Conforme lo dispuesto por la reglamentación de la Ley N° 13.767 en su artículo 90 inciso k) y por el artículo 17 de la Ley N° 10.869 –Orgánica del Tribunal de Cuentas-, antes del 15 de Abril de cada año, formulará la Cuenta General del Ejercicio vencido y la remitirá al Tribunal de Cuentas. Éste deberá dictar la respectiva resolución dentro de los doce (12) meses siguientes, contados a partir de la fecha indicada. Caso contrario, la cuenta se considerará aprobada.

Asimismo, la reglamentación del mencionado artículo 17 dispone que el Tribunal de Cuentas, verificará la concordancia de las cuentas rendidas por los Organismos descentralizados con la Cuenta General del Ejercicio, debiendo informar sobre la correlación de los estados presupuestarios, financieros y patrimoniales con la situación reflejada en el balance integral consolidado.

La resolución que emita el Cuerpo estará referida a la confiabilidad y exactitud de la información contable.

Respecto al procedimiento del estudio de las cuentas provinciales y municipales<sup>106</sup>, el mismo se encuentra contemplado en el Capítulo VI de la citada Ley N° 10.869 reglamentada por el Decreto N° 1770/09.

El estudio de las cuentas provinciales y municipales<sup>107</sup> será realizado por funcionarios con el cargo de Relator, que deberán poseer el título de Contador Público y estar matriculados en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires.

El Relator al realizar el estudio se pronunciará sobre la documentación y estados, y requerirá la presentación de los que faltaren si correspondiere.

El Tribunal de Cuentas, dentro de sus facultades, puede observar las rendiciones de cuentas de los responsables. Para ello, el Relator que interviene, al realizar el estudio, se pronunciará sobre la documentación y estados, y requerirá la presentación de los que faltaren si correspondiere.

En el caso de formularse observaciones a la rendición de cuentas, deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

-si se tratare de las cuentas generales de la Administración provincial, se correrá traslado al Contador General de la Provincia y funcionarios responsables, de los requerimientos u observaciones formulados por el Relator por un término que no podrá exceder de treinta (30) días.

-si se tratare de cuentas municipales, se correrá traslado por igual término a los Titulares de los Departamentos Ejecutivo, Deliberativo u Organismos

---

<sup>106</sup> Se les aplica las prescripciones de la Ley Orgánica Municipal.

<sup>107</sup> La Resolución N° 586/11 del HTC reglamenta la presentación de las rendiciones de cuentas para las entidades de la Administración Pública Provincial Centralizada y Descentralizada.

Descentralizados y funcionarios responsables de los requerimientos u observaciones formuladas por el Relator.

-si se tratare de Organismos Interjurisdiccionales, se correrá traslado al titular del mismo, al responsable de la Administración Provincial, al Contador General de la Provincia si se correspondiere y a los funcionarios responsables de los requerimientos u observaciones formulados por el Relator.

Agregada la prueba o vencido el término fijado para su producción, sin que los interesados la hayan urgido, se pasarán las actuaciones al Relator para que se pronuncie concretamente sobre el valor de dicha prueba y con su informe quedará el expediente para sentencia.

El Presidente dictará la providencia de autos para resolver y pasará el expediente al Vocal que tuviera a su cargo la división en la cual se efectuó el estudio, para que proyecte el fallo. Proyectada la decisión, se pasará el expediente a los otros Vocales en el turno que se establezca por sorteo para que se expidan. El Presidente votará en último término<sup>108</sup>.

El estudio de la cuenta no podrá recaer sobre cuestiones de oportunidad, conveniencia y eficacia de los actos que le dieron origen, pronunciándose sobre la legalidad de la misma<sup>109</sup>.

La resolución del Tribunal, hace cosa juzgada en sede administrativa, con el alcance ya mencionado.

---

<sup>108</sup> Artículo 30 Ley N° 10.869

<sup>109</sup> Artículo 42 Ley N° 10.869

# **CAPÍTULO VIII**

## **PROPUESTAS**

## EVALUACIÓN FINAL Y PROPUESTAS

De acuerdo a los objetivos del Proyecto, la "*PROPUESTA DE MEJORA ORGANIZACIONAL*" debía sintetizarse en los siguientes aspectos:

3.1. Situación comparativa de funciones y procedimientos aplicables a los organismos evaluados.

3.2. Recomendaciones vinculadas al desarrollo óptimo de sus competencias.

3.3. Presentación de soluciones innovadoras que optimicen los procedimientos de control aplicables.

3.4. Estudio de instrumentos alternativos y el uso de nuevas tecnologías que posibiliten mejorar el intercambio de información y el cumplimiento de los fines institucionales.

### **Al respecto de señala:**

**1-** El análisis normativo realizado acerca de la situación actual de los organismos de asesoramiento y control de la Provincia de Buenos Aires, y el propósito de elaborar una propuesta tendiente a consolidar un eficiente y eficaz sistema de control previo y posterior, normativo, económico y de gestión, *meritó tomar como eje de las tareas realizadas, el mantenimiento y la implementación de procedimientos adecuados y soluciones innovadoras con el objetivo de asegurar la conducción eficiente de las funciones administrativas y la evaluación de sus resultados.*

**2-** En vista a ello, los Capítulos IV y VII, cumplen con los puntos 3.1 y 3.2 sin perjuicio de las siguientes consideraciones complementarias, que atienden principalmente a los ítems 3.3. y 3.4..

**3.** Se ha valorado las potencialidades y los alcances de tres herramientas informáticas desarrolladas con Software Libre.

Las mismas permitirían a partir de su implementación, mejorar el intercambio de la información, lograr claridad en las comunicaciones de cada organismo, trabajar de

forma colaborativa, sistematizar y actualizar la información útil de cada jurisdicción, entre otras.

### **-REPOSITORIO INSTITUCIONAL POR ORGANISMO:**

En la mayor parte de los casos analizados se identifican dificultades referidas al acceso a la información, la falta de sistematicidad en la actualización y ordenamiento de documentos institucionales, la falta de buscadores web que permitan realizar búsquedas compuestas, dificultades para la descarga de archivos de gran peso, falta de criterios comunes de archivo de documentación, entre otros.

Este tipo de problemáticas se traducen en dificultades cotidianas para el desempeño de los procedimientos de trabajo y la interacción entre los organismos, debido a la falta de información y fuentes primarias.

En este sentido se propone la implementación de un *Repositorio Institucional por Organismo*.

Esta herramienta desarrollada con código abierto (<http://www.dspace.org/>) provee instrumentos para la administración de todo tipo de documentos digitales, siendo una de sus principales ventajas la de soportar gran variedad y cantidad de datos almacenados. Esta herramienta es actualmente utilizada a nivel mundial para satisfacer gran variedad de necesidades de archivo digital (repositorios institucionales, Repositorios de objetos de aprendizaje, Tesis Electrónicas (eTheses), Administración de Registros Electrónicos, Preservación Digital, Publicación).

Se considera que la implementación de un *Repositorio Institucional por Organismo* permitirá sistematizar la información disponible en cada uno; generar criterios de guardado, conservación y archivo; establecer criterios de búsqueda por campos, entre otros.

Además posibilitará agilizar el tráfico de red en la página web, ya que direcciona a los usuarios a otra conexión (es decir que divide por un lado a los usuarios que buscan este tipo de información de los que consultan la web). En este sentido es importante resaltar que no todas las páginas web tienen un buen sistema de

archivo, guardado y recuperación de documentación a través de búsquedas, por lo que el *Repositorio* se indica como el recurso más adecuado.

### **-PLATAFORMA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL:**

Otra de las dificultades identificadas a partir del relevamiento y análisis normativo, se vincula con la falta de celeridad en las comunicaciones entre organismos.

En este sentido, se relevó la necesidad de generar criterios comunes de comunicación, vincular información de utilidad entre los agentes de los distintos organismos, optimizar la información disponible, brindar criterios de accesibilidad a la información, entre otras.

Para el abordaje de esta dimensión, se propone implementar una plataforma web desarrollada íntegramente con Software Libre.

El objetivo de la misma es oficiar como una plataforma de comunicación entre organismos que permita vincular distintos tipos de información. Contendrá varios módulos, a saber: *mensajes, anuncios, eventos y foros*; además de un chat donde pueden interrelacionarse los usuarios de esa comunidad.

A su vez, la aplicación permitirá realizar comunicados a todos los usuarios de la comunidad u ordenarlos por Proyectos, de manera de que la información específica le llegue a los usuarios vinculados a un proyecto de forma particular.

Esta Plataforma posibilitará descomprimir el uso de recursos como el teléfono, las notas, los mails, optimizando los tiempos y los recursos de carga y envío de información.

Al interrelacionar a los usuarios involucrados en el Sistema a través de una misma Plataforma, no sólo se garantizan los criterios estandarizados de comunicación, sino que se optimizan recursos y se logra una comunicación más efectiva.

Se estima que esta herramienta será de utilidad para vincular a distintos referentes de proyectos por organismos, organizar eventos, reuniones, capacitaciones, mesas de trabajo, entre otras.

### **-REDMINE**

El análisis de las competencias, acciones y normativa de los Organismos de Asesoramiento y Control de la Provincia de Buenos Aires, orientado a implementación de un sistema de control previo y posterior, normativo, económico y de gestión, dio cuenta de la dificultad de generar criterios comunes entre los organismos para llevar a cabo procedimientos de trabajo articulados y de forma colaborativa.

La búsqueda de pautas comunes de trabajo evidencia la necesidad de llevar adelante proyectos y procedimientos de forma colaborativa entre los agentes de los organismos. Este tipo de propuestas se orientan a otorgar celeridad a distintos tipos de procedimientos y actuaciones que requieran el trabajo y la intervención conjunta de los organismos de control.

Para la implementación de circuitos de trabajo colaborativos entre integrantes y grupos de distintos organismos se propone trabajar con una herramienta web de seguimiento y gestión de proyectos realizada en Software Libre (*Redmine*: <http://www.redmine.org/>).

Esta herramienta proporciona a los usuarios de distintas jurisdicciones, trabajar en los mismos proyectos, accediendo a los avances y modificaciones de los mismos.

La aplicación propuesta de seguimiento de proyectos contempla diversas acciones posibles, tales como: ordenar los proyectos y las tareas, asignar responsables, plazos, tiempos; adjuntar documentación relevante; establecer plazos de cierre, estados y grados de avance de cada tarea. De esta forma, posibilita el análisis de documentos, adjuntando archivos que podrán ser visualizados por el resto de las jurisdicciones intervinientes.

Al trabajar con un sistema de alertas, la plataforma notifica a los agentes cuando la tarea ha sido modificada, permitiendo reducir tiempos de tramitación y la optimización de recursos.

Se estima que la implementación de esta herramienta contribuye con la generación de documentación común (modelos comunes de notas, cuadros, anexos, toda documentación utilizada en común por los organismos); simplificar los procedimientos de trabajo entre organismos; implementar proyectos de forma

transversal; realizar el análisis de actuaciones específicas; optimizar el uso de los recursos disponibles para la implementación de los mismos, entre otras.

**ANEXO I**

**RELEVAMIENTO DE VISTAS  
DE FISCALÍA DE ESTADO  
Y  
DE LA ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

## RELEVAMIENTO DE VISTAS DE FISCALÍA DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

### TEMA I: CONTROL PREVIO Y OBLIGATORIO DE LEGALIDAD

N°	Expediente N°	Fecha de Vista	Materia	Subtema	Interpretación de la Competencia	Extracto de la Vista
1	22103-2944/13	Septiembre 2013	Contratación directa.	Control de legalidad.	<b>Intervención previa. Requisito de regularidad. Notificación. Inicio de acciones sumariales</b>	<p>“...la Resolución N° 548/13 fue dictada sin la previa intervención de competencia del Fiscal de Estado, de conformidad a lo dispuesto en el art. 38°, inc. b) del Decreto - Ley N° 7543/69 T.O. 1987 y modificatorias, que lo exige para aquéllos expedientes en que pudieran resultar afectados intereses patrimoniales de la Provincia de Buenos Aires.</p> <p>“Por su parte, el art. 102° de la Ley de Administración Financiera N° 13.767 establece que Fiscalía de Estado tendrá a su cargo el control de legalidad de los actos administrativos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 155° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires”.</p> <p>“Esta inobservancia llevaría a sostener que el procedimiento seguido ha sido irregular, como así también –en principio- el acto dictado en su consecuencia”.</p> <p>“...la notificación posterior de la resolución dictada constituye un trámite imprescindible para el cabal desempeño de la función constitucional consagrada en el art. 155 de la Carta Magna Provincial”</p> <p>“En este estado tomo conocimiento de la</p>

						Resolución N° 548/13, la que queda bajo la exclusiva responsabilidad de los funcionarios propiciantes” “...corresponderá al Ministro evaluar el inicio de actuaciones sumariales”
<b>2</b>	Convenio Ioma – Ferrere S.C.S. – Farmacia Manes	Mayo de 1994	Contratación administrativa. Omisión de Licitación pública.	Omisión de vista al Fiscal de Estado.	<b>La intervención previa hace a la regularidad del acto.</b>	“...el procedimiento seguido ha sido irregular, habida cuenta que no se han cumplimentado las normas que regulan el trámite administrativo, máxime cuando ellas tienden a asegurar un eficiente asesoramiento y control en el mejor de los negocios del Estado y del quehacer de la Administración”
<b>3</b>	5100-19425/04	Agosto de 2004	Actuación de un ente público no estatal	Funciones de la Fiscalía de Estado	<b>No ejerce funciones consultivas, pero puede fijar criterios. La actuación judicial no le impide ejercer la función administrativa de contralor.</b>	“...este Organismo de la Constitución no tiene asignadas funciones de naturaleza consultiva (art. 38° Dto. – Ley 7543/69 T.O. 1987); sin perjuicio de ello, atento que en la presentación en tratamiento se cuestiona la actuación de ese Consorcio fuera del marco legal y procedimental establecido para la ejecución de los trabajos públicos en la Provincia de Buenos Aires, se estima fijar criterio sobre la situación traída. A su vez procede aclarar que esta Fiscalía de Estado ha señalado en un precedente judicial la capacidad de actuación de los Consorcios; ello ha sido en el marco de una actuación procesal, en la que asume un rol en defensa en juicio del Estado, circunstancia esta que no la invalida para emitir la respectiva vista fiscal en ejercicio de su función administrativa de contralor”
<b>TEMA II: CONTROL DE DISCRECIONALIDAD</b>						
<b>N°</b>	<b>Expediente N°</b>	<b>Fecha de Vista</b>	<b>Materia</b>	<b>Subtema</b>	<b>Interpretación de la Competencia</b>	<b>Extracto de la Vista</b>
<b>4</b>	234-	Agosto 2005	Permiso de	Discrecionalidad	<b>Control de la</b>	“En cuanto a la discrecionalidad...la misma

	CPRMDP/05		Uso	ad.	<b>discrecionalidad. Dirección del procedimiento.</b>	debe ser entendida como la libertad reconocida por la norma al administrador para que sea él quien aprecie la conveniencia del acto. No obstante reconoce como límites, la razonabilidad, la buena fe y la prohibición de actuar con una finalidad impropia (desviación de poder)". "Oportunamente, deberá darse intervención a la Secretaría de Política Ambiental, a los fines de controlar el cumplimiento de los recaudos ambientales establecidos en la legislación vigente en la materia"
5	2319-12866/10	Abril de 2011	Convenio. Construcción de hipódromo oficial	Control de legalidad y razonabilidad	<b>Interviene en la valoración de la razonabilidad de un proyecto y de su impacto social</b>	"...teniendo en consideración los argumentos detallados en los puntos IV y V de la presente, tampoco se advierte que a gestión de autos –de dudosa valía social y rentabilidad negativa- resulte razonable"
<b>TEMA III: CONTROL DE GESTIÓN Y DE OPORTUNIDAD, MÉRITO Y CONVENIENCIA</b>						
N°	Expediente N°	Fecha de Vista	Materia	Subtema	Interpretación de la Competencia	Extracto de la Vista
6	2173-01/12	Abril de 2012	Emergencia pública	Control de oportunidad y mérito (sin explicitarlo)	<b>Interpretación restrictiva de la emergencia. Control previo. Importancia.</b>	"...considero que debería evitarse la desnaturalización del instituto de la emergencia mediante sucesivas e indefinidas prórrogas que transformen en regla una situación excepcional" "La intervención previa de los organismos de asesoramiento y control permite verificar, mediante el análisis realizado por instituciones con especialización jurídica y contable, formulando la oportuna observación (Contaduría General de la Provincia) o impugnación del acto en sede administrativa y jurisdiccional (Fiscalía de Estado) en caso de considerarse que media apartamiento a tales dispositivos"

7	2410-8-2023/09	Marzo de 2010	Emergencia Pública	Control de emergencia	<b>Control de mérito (sin explicitarlo). Importancia del control previo.</b>	<p>“...teniendo en cuenta que por emergencia se entiende una situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata, que las circunstancias obrantes en autos no se advierte la existencia de algún fenómeno de tales características que haya acaecido en la Provincia”</p> <p>“La intervención previa de los organismos de asesoramiento y control permite verificar, mediante el análisis realizado por instituciones con especialización jurídica y contable, el adecuado cumplimiento de los preceptos normativos que constituyen el régimen de derecho público</p>
8	2400-4487/13	Octubre de 2013	Reglamento de Contrataciones de una Sociedad Anónima del Estado Provincial	Control previo de reglamentos.	<b>Control de legalidad, conveniencia y eficiencia.</b>	<p>“...sugiero que se evalúe rigurosamente –y eventualmente se motive- la conveniencia de crear un registro, cuando ya existe uno en el ámbito provincial”</p> <p>Con relación a la posibilidad de que la s.a. realice valuaciones “...estimo que debería ponderarse la conveniencia de solicitar valuaciones a los organismos competentes del ámbito provincial”</p>
<b>TEMA IV: CONTROL PROPOSITIVO E IMPULSORIO DE ACTOS Y ACCIONES</b>						
N°	Expediente N°	Fecha de Vista	Materia	Subtema	Interpretación de la Competencia	Extracto de la Vista
9	2402-145/10	Agosto de 2011	Licitación Pública	Control de legalidad	<b>Propicia sancionar y ejecutar a oferente por retirar oferta</b>	<p>“Estimo por todo lo expuesto que corresponde instrumentar las medidas pertinentes para obtener el cobro de la garantía de oferta oportunamente constituida por la empresa ILUBAIRES S.A. y proceder a la aplicación de las sanciones estipuladas por el art. 25 de la ley 6.021 y su D.R. n° 5.488/59”</p>

10	2400-6372/08	Junio de 2010	Revisión de documentación licitatoria	Control de discrecionalidad por vía de la razonabilidad	<b>Control propositivo. Sugiere incorporación de cláusulas que garanticen la concurrencia y la transparencia</b>	<p>“La misma reflexión puede hacerse para otros recaudos, que- si bien resultan decisiones discrecionales de la administración- deben resultar razonables. -Vg. valor del pliego (P.C.G., cláusula 4.1, fs, 504), y garantías para impugnar (P.C.G., cláusula 11.6.3, fs. 517)”</p> <p>“Por otra parte, en vista emitida en expediente 2410-2-358/08 solicité que se fije la llamada “tarifa tope”, recaudo que a la fecha no se ha verificado (debiendo en todo caso determinarse al momento de efectuar el llamado)”</p>
11	2400-1845/11	Agosto 2011	Transferencia de servicio público a la Provincia	Análisis de mérito	<b>Opiniones de juicio. Sugiere cláusula resguardando interés fiscal</b>	<p>“Asimismo, y tal como se desprende del texto de la ley 11.769, el ejercicio de la jurisdicción sobre el servicio público de distribución de energía eléctrica en su territorio, resulta una antigua reivindicación de la provincia... En virtud de ello, considero valiosa la gestión encarada”.</p> <p>“...considero que deberá evaluarse la procedencia de incluir una cláusula de tipo condicional, que estipule la reversión de lo actuado para el supuesto de que los elementos aludidos en el párrafo precedente resultaran negativos al interés fiscal”.</p>
12	21100-420429/08 En el mismo sentido: 2309-12051/07.	Septiembre de 2009	Perjuicio Fiscal	Competencias judiciales	<b>Declina inicio de acciones judiciales por bajo perjuicio fiscal</b>	<p>“Considerando el monto del perjuicio fiscal (\$250,00, fs. 61), el resultado incierto de cualquier controversia judicial y el dispendio de recursos humanos y materiales que implica la tramitación de un juicio, el suscripto decide no promover acción alguna (art.16, Decreto ley 7543/69, T.O.1987, modificado por Ley 12.214)”</p>
13	2900-97984/09 (en el mismo sentido: 21100-	Noviembre de 2009	Perjuicio fiscal	Competencias judiciales	<b>Declina inicio de acciones judiciales por</b>	<p>“En virtud de ello, teniendo en cuenta el escaso monto del perjuicio fiscal y el resultado incierto de cualquier controversia judicial, el suscripto</p>

	38511/03)				<b>bajo perjuicio fiscal, pero impulsa inhibición general de del deudor por vía administrativa</b>	decide no promover acción alguna, debiendo procederse al dictado del pertinente acto administrativo solicitando la intervención de este Organismo de la Constitución, a fin de trabar la inhibición de bienes correspondiente en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia.-(conf. art. 16 del Decreto Ley 7543/69 T.O. 1987 y arts.24 inc.c) y 26 párrafo 4° del Dec.Ley 8801/77 y sus modificatorias)”
<b>TEMA V: INTERPRETACION DE NORMAS</b>						
<b>N°</b>	<b>Expediente N°</b>	<b>Fecha de Vista</b>	<b>Materia</b>	<b>Subtema</b>	<b>Interpretación de la Competencia</b>	<b>Extracto de la Vista</b>
<b>14</b>	2436-11457/08	Julio de 2010	Línea de Ribera. Metodología de demarcación	Interpretación de la ley	<b>Propicia una interpretación dinámica de la ley, que actualice su sentido</b>	“La interpretación de las normas sobre la materia, debe ser dinámica, de permanente actualización, y en concordancia con las prescripciones del art. 28 de la Constitución Provincial, permita preservar la zona de playa del proceso originado por el desarrollo urbanístico, protegiéndose así áreas de importancia ecológica en provecho de las generaciones futuras”
<b>15</b>	2436-21792/11	Agosto de 2012	Línea de Ribera	Revisión de opiniones propias	<b>Cambio de criterio por modificaciones normativas y razones de interés público</b>	“Si bien en la vista agregada (fs.49-50) de fecha 14/11/1994, este Organismo se pronunció en sentido favorable a la pretensión del propietario, re-examinada la cuestión a la luz de las normas sancionadas con posterioridad que seguidamente se mencionan, corresponde modificar el criterio vertido en dicha pieza por razones de legalidad e interés público debidamente fundado (Art. 108 inc. c) del Decreto Ley N° 7647/70)”
<b>16</b>	2400-2430/11	Noviembre de 2011	Creación de un ente	Control de legalidad	<b>Interpretación constitucional de</b>	“Recuerdo en tal sentido que el artículo 103 inciso 3) de la Carta Magna de la Provincia

			autárquico por decreto del Poder Ejecutivo		<b>competencias</b>	establece que es facultad del Poder Legislativo 'Crear y suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia, determinando sus atribuciones, responsabilidades y dotación...'. Por su parte, el artículo 147 del mismo cuerpo normativo indica que 'El despacho de los negocios administrativos de la Provincia estará a cargo de dos o más ministros secretarios, y una ley especial deslindará los ramos y las funciones adscriptas al despacho de cada uno de los ministerios'. "Va de suyo entonces, que el órgano competente para determinar qué forma adquirirá la estructura administrativa es el Poder Legislativo".
<b>TEMA VI: MATERIAS AJENAS A SU INTERVENCIÓN</b>						
<b>N°</b>	<b>Expediente N°</b>	<b>Fecha de Vista</b>	<b>Materia</b>	<b>Subtema</b>	<b>Interpretación de la Competencia</b>	<b>Extracto de la Vista</b>
<b>17</b>	21100-935970/10	Septiembre de 2010	Perjuicio fiscal.	Competencias judiciales.	<b>Si no hay perjuicio fiscal, Fiscalía no tiene acción</b>	"...no habiéndose producido menoscabo al patrimonio fiscal, no existe acción alguna a ejercitar por el suscripto (arts. 1067,1069 y conc. del Código Civil y art. 38 del Decreto Ley 7543/69 T.O.1987) debiendo disponerse el oportuno archivo de estos obrados"
<b>18</b>	5100-14631/11	Noviembre de 2011	Protección del dominio público costero	Competencia de Fiscalía de Estado. Alcance	<b>No resuelve conflictos entre particulares</b>	"En primer término cabe señalar que no es función de esta Fiscalía de Estado resolver conflictos entre particulares, ajenos a la función administrativa de los órganos de la Provincia". "No obstante ello, el asunto traído será objeto de examen únicamente en los aspectos que trascienden los intereses individuales y que -consecuentemente- afectan los intereses comunitarios, encuadrando la presentación

						como una denuncia administrativa (Arts. 81, 83, 84 y cc.dts Decreto Ley 7647/70)".
<b>19</b>	2410-3-34/11	Agosto de 2013	Expropiación	Control del procedimiento	<b>No interviene en cuestiones técnicas</b>	"...se deja expresa constancia que la tasación administrativa en los casos expropiatorios promovidos por DVBA corre bajo la exclusiva responsabilidad de los peritos intervinientes, atento la índole técnica del tema, ajeno a la competencia específicamente asignada a este Organismo de la Constitución (conforme decreto ley 7543/69 t.o. 1987, art. 18, Ley 7943, y art. 28 decreto reglamentario 922/73)"
<b>20</b>	22600-3741/13	Mayo de 2013	Proyecto de ley sobre régimen municipal	Control de legalidad en materia de jurisdicciones provinciales y municipales	<b>No interviene en la generación de consensos interjurisdiccionales</b>	"...en función de la competencia asignada a este Organismo (decreto ley 7543/69 y arts. 120; 123 y cc.del decreto ley 7647/70), y de la materia que tiende a regular el proyecto de ley (régimen municipal), el examen a efectuar ha de trascender, en forma primordial, al análisis de aquellas disposiciones que pudieran generar controversias entre las jurisdicciones provincial y municipal. Sin perjuicio de ello, también se realizarán los aportes que la lectura reflexiva del texto sometido a consideración sugiere al suscripto, aunque en la inteligencia de que la decisión que implica un proyecto de semejante envergadura, conlleva la elaboración de consensos que lo determinarán en definitiva, a lo que este Organismo es ajeno".

## RELEVAMIENTO DE DICTÁMENES JURÍDICOS DE LA ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

### TEMA I: CONTROL PREVIO Y OBLIGATORIO DE LEGALIDAD

N°	Dictamen	Expediente	Secretaría Letrada	Revista	Materia	Subtema	Interpretación de la competencia	Extracto del Dictamen
1	69.144-5	2365-847/11	VI	104	Acto administrativo	Motivación; dictamen jurídico; procedencia.	<b>Competencia. Dictamen jurídico. Control previo de legalidad.</b>	"...La competencia atribuida al Organismo, de carácter consultivo, se materializa a través del dictamen jurídico que emite previo al dictado del acto administrativo, brindando una opinión técnico jurídica calificada acerca de la legalidad de la formación de la voluntad administrativa..."
2	69.144-5	2365-847/11	VI	104	Acto administrativo	Motivación; dictamen jurídico; procedencia.	<b>Competencia. Dictamen jurídico. Requisito siempre que puedan afectarse derechos de los ciudadanos</b>	"...en salvaguarda del derecho de defensa y juridicidad de la actuación administrativa, todo acto administrativo que pueda afectar derechos de los ciudadanos tutelados por el ordenamiento jurídico, debe dictarse con posterioridad a la emisión de un dictamen jurídico..."
3	69.144-5	2365-847/11	VI	104	Acto administrativo	Motivación; dictamen jurídico; procedencia.	<b>Competencia. Supuestos y características de su intervención.</b>	"...Su intervención tiene lugar, 1) por encontrarse expresamente prevista en el marco del procedimiento que se trate, en cuyo caso la ausencia del dictamen jurídico acarrea la nulidad del acto administrativo por carecer de uno de los requisitos esenciales para

								su dictado, o 2) por requerimiento de las autoridades administrativas llamadas a decidir en resguardo de la legalidad de los procedimientos y su ajuste a la ley y al derecho...".
4	69.144-5	2365-847/11	VI	104	Acto administrativo	Motivación; dictamen jurídico; procedencia.	<b>Competencia. Supuestos intervención.</b>	de "...Aún cuando no resulte obligatoria, su intervención tendrá lugar si la autoridad competente lo requiere en el sólo interés de la legalidad en el ejercicio de la función administrativa y desde tal perspectiva ningún procedimiento estaría eximido de someterse al análisis jurídico, no advirtiéndose que ello pueda atentar a la mayor celeridad y simplificación de los procedimientos...".
5	69.144-5	2365-847/11	VI	104	Acto administrativo	Motivación; dictamen jurídico; procedencia.	<b>Competencia. Intervención obligatoria</b>	no "...Respecto de los procedimientos que motivan la consulta, se observa que no se halla prevista la intervención de este Organismo Asesor como requisito cuya ausencia pudiera viciar el acto administrativo mediante el cual se apruebe la contratación, en la medida que no existan razones que lo justifiquen en orden a los fundamentos expuestos en los párrafos precedentes...".
6	45.380/3	5802-1938955/97	IV	85	Docentes	Inasistencias injustificadas. Extinción de la acción disciplinaria	<b>Análisis casuístico</b>	"...Sentado ello, en orden a la consulta formulada por la Dirección Tribunal de Disciplina, esta Asesoría General de Gobierno estima procedente señalar, que cada una de

								las cuestiones que se someten a su consideración son analizadas conforme las particularidades que las mismas presentan, lo que no enerva que a partir de similares situaciones fácticas puedan derivarse consecuencias disimiles...".
TEMA II: INTERVENCIONES PROPOSITIVAS Y DE DIRECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO								
N°	Dictamen	Expediente	Secretaría Letrada	Revista	Materia	Subtema	Interpretación de la competencia	Extracto del Dictamen
7	38323-3	5801-1416553/01	III	71	Asociaciones cooperadoras	Naturaleza jurídica. Competencia Provincial. Licitaciones. Impugnaciones.	<b>Competencia. Sugiere reglas de transparencia</b>	"...se recomienda para futuros trámites, y a los fines de garantizar la transparencia necesaria que debe presidir las compulsas y licitaciones, el estricto cumplimiento de los pasos que se prevén para seleccionar las ofertas. Del mismo modo se aconseja fundar los criterios de selección, especialmente cuando se trata de rechazar ofertas, para permitir a los oferentes comprender los motivos del desplazamiento...".
8	133.418-4	21.100-268.038/08	I	106	Contrataciones	Rescisión; sanciones	<b>Cuestiones Técnicas. Se pronuncia. Liquidación.</b>	"...En particular, opina que las liquidaciones de los montos a reclamar deben ser reconfeccionadas...".
9	116.244-4	21211-96366/05	II	85	Contrataciones	Ofertas alternativas y oferta parcial	<b>Cuestiones Técnicas. Se pronuncia. Metodología de elección de precio</b>	"...este organismo se ve obligado a sugerir el reexamen del despacho de comisión, toda vez que la metodología adoptada para elegir el

								mejor precio no ha resultado correcta...".
10	121.104-4	5100-15544/07	V	90	Expropiación.	Acción de inconstitucionalidad . Competencia del Fiscal de Estado	<b>Fiscalía de Estado. Competencia. Intervención judicial</b>	"...es criterio de esta Asesoría General de Gobierno que, en materia de controversia de leyes de expropiación, no procede la acción del artículo 161 inc. 1) de la Constitución Provincial y, consecuentemente, el procedimiento previsto por los artículo 683 y ss. del C.P.C.C. No obstante lo dicho, si el Señor Fiscal de Estado entendiere que en el caso resulta de aplicación la cláusula constitucional citada, y sin perjuicio de mantener el carril impugnatorio interpuesto contra los decisorios desestimatorios, podría efectuar denuncia ante la Suprema Corte bonaerense a fin que intervenga directamente en la cuestión...".
11	15.437-1	21.600-20315/07	I	93	Procedimiento administrativo.	Medidas preparatorias. Impugnación	<b>Contaduría General de la Provincia y Fiscalía de Estado. Sugiere intervención</b>	"...teniendo en cuenta la índole de la cuestión tratada en autos, se sugiere dar intervención a Contaduría General de la Provincia y Fiscalía de Estado, a fin que se expidan desde el punto de vista de su competencia...".
12	130.386-7	2405-3585/79	III	98	Minería	Mina de tercera categoría; caducidad; procedimiento.	<b>Fiscalía de Estado. Competencia. Interés fiscal</b>	"...se estima conveniente poner en conocimiento al señor Fiscal de Estado para que eventualmente tome la intervención de su competencia en resguardo del interés fiscal, habida

								cuenta que se encuentra involucrado un bien perteneciente al Fisco Provincial...".
13	18.129-1	22.400-17.374/11	VI	104	Zona franca	Contrato de concesión	<b>Fiscalía de Estado. Competencia. Control de razonabilidad</b>	"...En virtud de ello en opinión de esta Asesoría General de Gobierno, no resulta razonable... No obstante sobre este punto deberá expedirse Fiscalía de Estado en el ámbito de su competencia..."
14	133.955-7	2403-234/00	VI	104	Procedimiento administrativo.	Personería; poder; copia simple notarial	<b>Fiscalía de Estado. Competencia. Intervención</b>	"...Sin perjuicio de la eventual conclusión del proceso falencial que se pretende acreditar mediante la copia de la resolución judicial que así lo dispone, se destaca que en virtud de desconocerse los términos en que el mismo se ha desarrollado y atento los efectos que importa todo proceso de quiebra (artículo 106 y concordantes de la Ley N° 24.522 y modificatorias) deberá tomar intervención de su competencia Fiscalía de Estado a fin de indicar el procedimiento a seguir respecto al crédito que se reclama..."
15	46.158-3	5847-4.640.982/09	II	99	Obra Pública	Recepción Provisoria. Requisitos. Efectos	<b>Oportunidad, mérito y conveniencia - Se pronuncia. Excede del caso concreto</b>	"...esta Asesoría General de Gobierno reitera la conveniencia de que contrataciones como la de autos sean llevadas adelante en el marco de la Ley de Obras Públicas N° 6021, con empresas inscriptas en el Registro de Licitadores de la Provincia y al amparo de los

								procedimientos fijados en la citada ley. Caso contrario, quedarán los contratos que eventualmente se suscriban bajo exclusiva responsabilidad de los funcionarios actuantes...".
16	126.064-8	21.200-15.537/08	I	96	Derecho de acceso a la justicia	Procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	<b>Oportunidad, mérito y conveniencia. Se pronuncia</b>	"...Por todo lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno no advierte que existen elementos que abonen la necesidad, oportunidad o conveniencia de admitir un proceso de solución amistosa del caso, circunstancia ésta que deberá ser valorada por el señor Ministro a efectos de dar respuesta a la Cancillería Argentina...".
17	120.082-4	21212-1023/05	IV	89	Locación de obra	Procedimiento contractual.	<b>Remite a su propia competencia. Circunscribe su intervención a su competencia específica</b>	"...esta Asesoría General de Gobierno -desde el punto de vista de su competencia- no tiene objeciones que formular al respecto".
18	13.907-1	2145-15293/03	I	87	Política ambiental	Clausura preventiva total. Impugnación	<b>Remite a su propia competencia. Circunscribe su intervención a su competencia específica</b>	"...Analizadas las presentaciones impugnatorias formuladas por la entidad, esta Asesoría General de Gobierno es de opinión -desde el punto de vista de su competencia- que las mismas resultan extemporáneas para enervar o modificar las Resoluciones..."
19	118.432-4	2145-429/05	I	87	Energía Eléctrica	Convenio "Plan de descontaminación conjunta". PCBs.	<b>Remite a su propia competencia. Circunscribe su</b>	"...Analizado el proyecto de Acuerdo Marco sometido a estudio, esta Asesoría General de Gobierno no

							<b>intervención a su competencia específica</b>	tiene -desde el punto de vista de su competencia- observaciones que formular...".
<b>20</b>	15.543-1	21600-14.210-06	I	94	Hipermercados	Infracción Ley N° 12.573	<b>Remite a su propia competencia. Circunscribe su intervención a su competencia específica</b>	"...este Organismo Asesor no tiene -desde el punto de vista de su competencia- objeciones que formular a la gestión incoada en los términos de las normas citadas...".
<b>TEMA III: COLABORACIÓN CON MUNICIPIOS. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DE SU INTERVENCIÓN</b>								
<b>N°</b>	<b>Dictamen</b>	<b>Expediente</b>	<b>Secretaría Letrada</b>	<b>Revista</b>	<b>Materia</b>	<b>Subtema</b>	<b>Interpretación de la competencia</b>	<b>Extracto del Dictamen</b>
<b>21</b>	Consulta	municipal	IV	106	Municipal. Departamento ejecutivo.	Intendente. Licencia por enfermedad.	<b>Colaboración con Municipios. vinculante excluyente</b>	"...la intervención de este Organismo Asesor se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más -no vinculante- que permite a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho, pero sin que ello excluya la participación de los órganos de asesoramiento local...".
<b>22</b>	Consulta	municipal	V	106	Municipal. Dominio público.	Cementerios	<b>Colaboración con Municipios. vinculante excluyente</b>	"...la intervención de este Organismo Asesor se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más -no vinculante- que permite a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con

								arreglo a derecho, pero sin que ello excluya la participación de los órganos de asesoramiento local...".	
23	Consulta	municipal	IV	106	Municipal. Empleo público.	Aumento salarial; suspensión; emergencia.	<b>Colaboración Municipios. vinculante excluyente</b>	<b>con No ni</b>	"...la intervención de este Organismo Asesor se inscribe en el marco de colaboración habitualmente ofrecido a las Municipalidades, con el fin de aportar una opinión más -no vinculante- que permite a las autoridades comunales resolver las cuestiones de su competencia con arreglo a derecho, pero sin que ello excluya la participación de los órganos de asesoramiento local...".
24	municipal	2113- 1119/97		compendio de dictámenes	Municipal.	Límites de la colaboración. Inhabilidad para intervenir	<b>Colaboración Municipios. No se pronuncia</b>	<b>con Límites.</b>	"...encontrándose involucradas en la presente consulta un Organismo perteneciente a la Administración Pública descentralizada, existe una clara inhabilidad para que este Asesoría General de Gobierno preste la colaboración solicitada razón por la cual se ve impedida de producir el dictamen requerido en estos actuados...".

25	municipal	4115-70/98		compendio de dictámenes	Municipal	Dictámenes. Polémica	<b>Colaboración con Municipios. Límites. Control estricto de legalidad. No debate sobre verdidas.</b>	<p>"...Analizado lo actuado, tórnase menester puntualizar -liminarmente- que la función de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la Administración Pública centralizada y descentralizada, ha sido atribuida a esta Asesoría General de Gobierno a través del Decreto-Ley 8.019/73 (T.O. pro Decreto N° 8524/86, artículo 1º), circunstancia que se reitera en el artículo 2 del mismo texto legal, cuyos incisos 1.1, 1.13 y 1.14 y cctes. le otorgan competencia para asesorar y dictaminar sobre la interpretación de las normas jurídicas y su correcta aplicación, en los casos en que las leyes o reglamentos lo establezcan o cuando le sea solicitado por el Poder Ejecutivo, los Ministros y demás funcionarios a que se refiere el artículo 15. Va implícito en lo expresado por los textos legales citados, que no resulta compatible con esa función -ni es por consiguiente lo que pretende materializarse en esta instancia- la polémica o el debate de las opiniones vertidas en mérito del ejercicio de aquella competencia..."</p>
----	-----------	------------	--	-------------------------	-----------	----------------------	---	---

26	municipal	4115-70/98		compendio de dictámenes	Municipal	Dictámenes. Polémica	<b>Colaboración con Municipios. Límites. No revisa opiniones. Funcionario no autorizado a pedir ampliación de dictamen.</b>	"...no surgen de lo actuado elementos de juicio con suficiente entidad que admitan revisar el criterio sustentado por este Organismo Asesor en el dictamen de referencia, resultando improcedente el pedido de ampliación del mismo por no provenir el requerimiento de funcionario autorizado para ello (conf. artículo 15 del precitado Decreto Ley N° 8019/73)..."
27	municipal	4133-1469/02		compendio de dictámenes	Municipal	Límite de colaboración. Materia de competencia provincial	<b>Colaboración con Municipios. Límites. No interviene en cuestiones limítrofes entre partidos</b>	"...involucrado el tema en tratamiento cuestiones limítrofes entre partidos, materia cuya competencia ostentan el Ministro de Gobierno (confr. artículo 16 inc. 2 y 4 de la Ley 13.175), esta Asesoría General de Gobierno se encuentra inhibida de prestar la colaboración requerida..."

28	municipal	2207-2084/94		compendio de dictámenes	Municipal	Carácter de sus dictámenes	<b>Colaboración con Municipios. Límites. Sólo cuando la complejidad del caso lo requiere.</b>	<p>"...corresponde señalar que de conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica de esta Asesoría General de Gobierno, la misma tiene a su cargo el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo y de todos los Organismos que integran la Administración Pública. Encontrándose consecuentemente excluidas las Municipalidades, quienes por su jerarquía institucional reúnen toda la competencia y poder de decisión respecto de las materias atribuidas por la Constitución Provincial y delegadas por su Ley Orgánica. Por ello es que sólo a título de colaboración con las Comunas, este Organismo Asesor emite opinión, cuando la complejidad del caso así lo requiere, para que, aunada a las opiniones que deben expresar los órganos técnicos municipales, permitan a los Municipios resolver con ajuste a derecho. Por su lado, los dictámenes que pudiera emitir la Asesoría General de Gobierno, en el marco de colaboración antes señalado, no son vinculantes, teniendo por finalidad ilustrar y asesorar con sus pareceres y opiniones basadas en conocimientos técnicos especiales. Por ello, nada impide que el órgano</p>
----	-----------	--------------	--	-------------------------	-----------	----------------------------	---	--

								receptor del asesoramiento pueda fundadamente apartarse de la opinión vertida por esta Asesoría General...".
29	municipal			compendio de dictámenes	Municipal	Límite de colaboración. Materia de competencia provincial	<b>Colaboración con Municipios. Límites. No interviene cuando están involucradas reparticiones de la Administración Pública Centralizada.</b>	"...encontrándose involucradas en la presente consulta reparticiones pertenecientes a la Administración Pública centralizada, existe una clara inhabilidad para prestar la colaboración requerida por ese Departamento Ejecutivo Comunal, razón por la cual esta Asesoría General de Gobierno se ve impedida de producir el dictamen solicitado...".
30	municipal	2113-91/00		compendio de dictámenes	Municipal	Límites de la colaboración.	<b>Colaboración con Municipios. Límites. No interviene en conflicto de distintas gestiones de gobierno</b>	"...tratándose en la especie de una situación conflictiva planteada entre las anteriores y actuales autoridades del Departamento Ejecutivo comunal, la misma excede el marco de colaboración antes referido, razón por la cual este Organismo Asesor se ve impedido de expedirse sobre el

								particular...".
31	municipal			compendio de dictámenes	Municipal	Límites de la colaboración.	<b>Colaboración. Límites. No interviene en cuestiones judiciales</b>	"...tratándose en la especie de una cuestión eminentemente judicial, las consultas efectuadas exorbitan el marco de colaboración al que se ha hecho referencia, motivo por el cual este Organismo se ve impedido de producir el dictamen...".
32	municipal			compendio de dictámenes	Municipal	Límite de colaboración. Decisión ya adoptada por autoridades comunales.	<b>Colaboración. Límites. No interviene respecto de decisiones ya adoptadas</b>	"...tratándose en la especie de aspectos vinculados con una decisión ya adoptada por ese Departamento Ejecutivo, y fundada en ponderaciones de orden jurídico que la cuestión involucra, la participación requerida excede el ámbito de colaboración antes referido, razón por la cual este Organismo Asesor se ve impedido de expedirse sobre el particular...".
<b>TEMA IV: MATERIAS AJENAS A SU INTERVENCIÓN</b>								
N°	Dictamen	Expediente	Secretaría Letrada	Revista	Materia	Subtema	Interpretación de la competencia	Extracto del Dictamen
33	43.962-3	5800-201808/05 Alcance N° 1	II	91	Contrato de obra pública.	Rescisión. Cesión de certificados de obra	<b>Cálculo. Materia ajena</b>	"...respecto de cuyo cálculo este Organismo no se expide por resultar materia ajena a su competencia...".
34	65.017-5	2319-30038/07	I	93	Juegos de Azar	Bingos. Recurso de revocatoria	<b>Cálculo. Materia ajena. Competencia exclusiva de</b>	"...Va de suyo que la estimación de los cálculos aritméticos confeccionados en autos escapa a la

							<b>Repartición actuante</b>	órbita de competencia de este Organismo Asesor, siendo resorte de exclusiva injerencia de la repartición actuante...".
35	129.770-7	2406-8379/04	II	96	Obra Pública	Acta de medición final; recurso de revocatoria; reconocimiento de rubros.	<b>Cálculo. Materia ajena</b>	"...Al respecto y habiendo sido criterio de la Administración la eliminación de los ítem N° 12 y N° 13, resulta procedente el pago de los gastos generales derivados de los mismos con ajuste a lo preceptuado por el artículo 34 de la Ley N° 6021, destacando que no se abre juicio sobre el cálculo efectuado por ser materia ajena a la competencia de este Organismo..."
36	65.885-5	5500-2563/08	III	96	Contrataciones	Pago de facturas con mora. Liquidación de intereses.	<b>Cálculo. Materia ajena. Competencia exclusiva de Repartición actuante</b>	"...Se advierte que los cálculos aritméticos realizados exceden la competencia de este Organismo Asesor y son exclusiva responsabilidad de los funcionarios intervinientes..."
37	38323-3	5801-1416553/01	III	71	Asociaciones cooperadoras	Naturaleza jurídica. Competencia Provincial. Licitaciones. Impugnaciones.	<b>Competencia. Límites. No asesora a entidades escolares</b>	"...corresponde advertir liminarmente que exorbita el marco de su competencia específica el asesoramiento jurídico de las entidades escolares, quienes deben desplegar su accionar en el marco legal y reglamentario pertinente, asumiendo la exclusiva responsabilidad por la oportunidad, mérito y conveniencia de sus decisiones..."

38	126.522-4	2200-9433/08	V	96	Tránsito	Reglamentación	<b>Cuestiones técnicas. Materia ajena. Reglamento técnico.</b>	"...Va de suyo que el contenido eminentemente técnico de las disposiciones reglamentarias que contienen los Anexos caen bajo la órbita de la repartición requirente en el ámbito de su específica incumbencia..."
39	15.150-1	2702-485/90	III	82	Tierras	Venta de lotes en cuotas; determinación del precio pendiente de pago; mora en la administración.	<b>Cuestiones Técnicas. Materia ajena.</b>	"...liminarmente se señala que la cuestión involucra aspectos que por su índole eminentemente técnica exceden la competencia asignada a este Organismo Asesor..."
40	128.436-4	4105-1567/08	III	98	Zonificación	Modificación	<b>Cuestiones técnicas. Materia ajena. Figuras urbanísticas</b>	"...respecto al encuadre normativo adoptado -reestructuración del núcleo urbano, artículos 20 a 22 del Decreto Ley N° 8912/77- se reitera el criterio sostenido en punto a otras figuras urbanísticas que la misma contempla, en el sentido que constituye materia eminentemente técnica que escapa a la competencia de este Organismo..."
41	129.541-4	4034-93.726/05	III	99	Urbanismo	Barrio cerrado; estudio de impacto urbanístico, socioeconómico y físico ambiental	<b>Cuestiones Técnicas. Materia ajena. No interviene en asuntos de competencia de otras reparticiones</b>	"...sin entrar a considerar aspectos eminentemente técnicos que exceden la competencia asignada a este Organismo Asesor, así como aquellos que correspondan a otras reparticiones, es de señalar que el emprendimiento supera el concepto de barrio o complejo habitacional contemplado en términos generales por el Anexo II, apartado 2 inciso a)

								de la citada Ley...".
42	132.900-7	2400-1304/10	VI	103	Servicio Público	Fondo especial para obras de gas. Exención	<b>Cuestiones Técnicas. Materia ajena. Períodos y montos adeudados</b>	"...los aspectos puramente técnicos tendientes a determinar los períodos y montos adeudados escapan a la órbita de competencia de este Organismo Asesor, por ser materia de exclusiva incumbencia de la repartición actuante...".
43	69.085-5	550-425/11	II	104	Contrataciones	Pliego de bases y condiciones; documentos estandarizados	<b>Cuestiones técnicas. Materia ajena. Especificaciones Técnicas Básicas</b>	"...las restantes [estipulaciones] deben ser consignadas bajo la forma de "Especificaciones Técnicas Básicas", cuya elaboración corre por cuenta de ese Organismo por no existir un texto aprobado de aplicación y sobre las cuales no se abre juicio por resultar cuestiones técnicas ajenas a esta Asesoría General de Gobierno...".
44	127.888-7	2406-2827/07	II		Contrataciones	Pliegos	<b>Cuestiones técnicas. Materia ajena.</b>	"...No puede obviarse que una correcta y completa apreciación de los extremos señalados supra requiere de un abordaje técnico sobre cuyos extremos esta Asesoría General de Gobierno -por razones obvias- no está en condiciones de opinar...".

45	18.129-1	22.400-17.374/11	VI	104	Zona franca	Contrato de concesión	<b>Cuestiones Técnicas. Incremento de tarifas. Materia ajena.</b>	"...la ponderación de los factores económicos que justifican la procedencia del incremento de tarifas, así como su porcentaje constituyen cuestiones que debe evaluar el organismo técnico competente (artículos 39, 40 y 41 del Reglamento de funcionamiento) y que son de su exclusiva responsabilidad, resultando cuestión ajena al cometido de este Organismo Asesor..."
46	124.048-7	2403-2821/04	I	86	Código Fiscal.	Agentes de percepción; compañía de gas; infracción Ley 8474; notificación; prescripción.	<b>Inconstitucionalidad. Materia ajena</b>	"...corresponde puntualizar, en cuanto al planteo de inconstitucionalidad de los decretos..., que conforme a nuestra organización jurídico institucional, no compete a los organismos administrativos pronunciarse sobre tal materia, que ha sido reservada en forma exclusiva y excluyente al Poder Judicial..."
47	116.960-4	2145-629/05	I	85	Medio ambiente	Competencia de la autoridad de aplicación. Ley 5965. Decreto Reglamentario 3395/96	<b>Inconstitucionalidad. Materia ajena. Reserva del Poder Judicial</b>	"...desde la perspectiva que compete a este Organismo Asesor, se destaca -liminariamente- que no corresponde el planteo de inconstitucionalidad del Decreto N° 3395/96 en sede administrativa, siendo que la revisión de constitucionalidad de los actos administrativos constituye materia de la actividad revisora del poder judicial..."

48	64.550-5	5400-8412/07	II	91	Contrataciones	Registro de Proveedores, inscripción, requisitos, inconstitucionalidad	<b>Inconstitucionalidad. Materia ajena. Reserva del Poder Judicial</b>	"...dejando a salvo que de acuerdo a doctrina de este Organismo Asesor los planteos de inconstitucionalidad formulados en sede administrativa resultan inatendibles, toda vez que de conformidad con nuestra estructura jurídico-constitucional, no le es dable a la Administración emitir pronunciamiento alguno al respecto desde que tal atribución ha sido reservada en forma exclusiva y excluyente al Poder Judicial..."
49	13.492-1	2590-3397/05	I	86	Faltas agrarias	Multas. Procedimiento recursivo.	<b>Interpretación valoración constitucional de leyes. Materia ajena</b>	"...con relación al planteo de inconstitucionalidad... es dable destacar que, conforme el consagrado principio republicano de división de poderes (artículo 1º de la Constitución Nacional), la interpretación y/o valoración constitucional de las leyes, excede de las atribuciones que son propias a la administración, siendo materia exclusiva y excluyente del Poder Judicial, por lo que no corresponde su tratamiento en esta instancia..."
50	138.244-4	4007-840/11	V	104	Profesionales	Incumbencias. Agrimensores e ingenieros.	<b>Incumbencias profesionales. Materia ajena.</b>	"...esta Asesoría General de Gobierno estima pertinente señalar que, tal como lo ha sostenido en numerosos precedentes (expedientes Nº 2703-433/86; Nº 4125-240/87; Nº 4007-7265/92; 2405-4406/09), en lo que se refiere a la determinación de incumbencias de profesionales

								universitarios debe estarse a las que fije la autoridad nacional competente en la materia...".
51	45.465-2	5847-3.763.715/08	II	96	Escuelas	Locación de Obra. Refacción. Inmueble	<b>Oportunidad, mérito y conveniencia. Materia reservada a funcionarios competentes</b>	"...corresponde indicar que la rescisión propiciada quedará bajo la órbita de mérito, oportunidad y conveniencia de los funcionarios competentes, siendo de su exclusiva responsabilidad las causas aducidas como soporte de dicha decisión...".
52	129.980-7	2405-173/09 Alc. 15	II	97	Obra Pública	Garantía de ejecución	<b>Oportunidad, mérito y conveniencia. Materia reservada a funcionarios competentes</b>	"...esta Asesoría General de Gobierno no encuentra objeciones jurídicas que formular al planteo realizado, siendo cuestión de oportunidad, mérito y conveniencia de la repartición comitente hacer o no lugar al mismo...".
53	128.959-4	21.200-18.813/09	VI	99	Derechos humanos	Comisión Interamericana. Solución amistosa	<b>Oportunidad, mérito y conveniencia. Control de respeto de las formas legales</b>	"...es opinión de este Organismo Asesor que, en tanto y en cuanto se respeten las formas legales establecidas, nada obstaría a que efectivamente se implemente un proceso de negociación para llegar a un acuerdo siempre y cuando el mismo sea conveniente para los intereses de la Nación, cuestión ésta que excede el marco de competencia de esta Asesoría General de Gobierno...".

54	130.302-4	2100-12.580/01	VI	99	Impuesto	Cancelación de deudas impositivas. Decreto N° 3862/00	<b>Oportunidad, mérito y conveniencia. Materia reservada a funcionarios competentes</b>	"...En virtud de lo expuesto...correspondería a la autoridad de aplicación evaluar la oportunidad, mérito y conveniencia de aceptar la propuesta efectuada por la firma y propiciar el dictado del pertinente acto administrativo..."
55	18.129-1	22.400-17.374/11	VI	104	Zona franca	Contrato de concesión	<b>Oportunidad, mérito y conveniencia. Materia ajena. Parámetros para evaluarla</b>	"...Va de suyo que no corresponde a este Organismo Asesor expedirse sobre la oportunidad, mérito o conveniencia de la gestión que se propicia, que deberá ponderarse en definitiva por la autoridad con facultades para propiciar la modificación contractual, teniendo en cuenta el interés público en juego, lo actuado y los antecedentes vinculados a la cuestión..."
56	131.620-4	2100-43.552/10	I	100	Contrataciones	Proveedor. Subrogación	<b>Oportunidad, mérito y conveniencia. Materia reservada a funcionarios competentes</b>	"...esta Asesoría General de Gobierno es de opinión que corresponde a la autoridad de aplicación evaluar la oportunidad, mérito y conveniencia de aceptar la propuesta realizada por la empresa..."
57	18.129-1	22.400-17.374/11	VI	104	Zona franca	Contrato de concesión	<b>Plan Económico y Financiero y Plan de Inversiones. Evaluación. Materia ajena</b>	"...Va de suyo que su ponderación escapa a la competencia de este Organismo Asesor y la propuesta efectuada constituye responsabilidad de los funcionarios que la propician..."



**ANEXO II**  
**ASPECTOS PRESUPUESTARIOS**

## INTRODUCCIÓN

La Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Previsión Social.

Se presenta a continuación un análisis de los montos autorizados en las Leyes de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires para los últimos cinco ejercicios fiscales, con el siguiente detalle:

- Ejercicio Fiscal 2014, Ley N° 14.552.
- Ejercicio Fiscal 2013, Ley N° 14.393.
- Ejercicio Fiscal 2012, Ley N° 14.331.
- Ejercicio Fiscal 2011, Ley N° 14.199.
- Ejercicio Fiscal 2010, Ley N° 14.062.

### 1. Evolución del Presupuesto Total Asignado

El presupuesto total de la Provincia (compuesto por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Previsión Social) se incrementó un 174% en los últimos cinco ejercicios fiscales. De esta manera, el monto de presupuesto total pasó de \$65.860 millones en 2010 a \$180.506 millones en 2014.

El presupuesto asignado a la Administración Central siguió una evolución similar, arrojando una tasa de crecimiento del 177%, y pasando de \$33.116 millones en 2010 a \$91.705 millones en 2014.

En el caso de los cuatro organismos objeto de análisis del presente informe, la variación total fue del 149%, pasando de \$241,0 millones en 2010 a \$599,5 millones en 2014.

En el mismo lapso, el presupuesto asignado a la Fiscalía de Estado se incrementó un 145%, pasando de \$73,1 millones en 2010 a \$178,7 millones en 2014.

El siguiente cuadro resume lo expresado para los últimos cinco ejercicios fiscales.

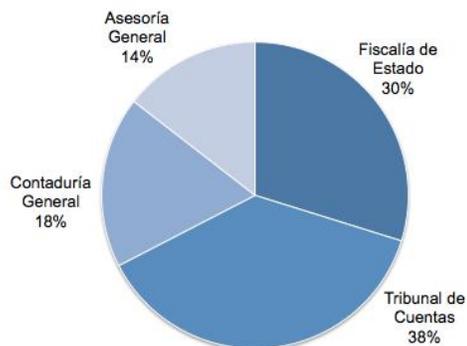
### **Evolución del Presupuesto Total, 2010 – 2014 (Cifras en Pesos)**

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2010-14
<b>Total Presupuesto</b>	<b>65.860.460.163</b> 17,5%	<b>83.318.934.733</b> 26,5%	<b>113.852.514.288</b> 36,6%	<b>139.019.619.800</b> 22,1%	<b>180.506.022.412</b> 29,8%	<b>174%</b> -
Administración Central	33.115.544.894 22,0%	42.668.204.105 28,8%	57.698.133.721 35,2%	67.662.457.675 17,3%	91.705.387.013 35,5%	177% -
<b>Fiscalía de Estado</b>	<b>73.088.000</b> 16,4%	<b>87.219.480</b> 19,3%	<b>112.981.680</b> 29,5%	<b>151.478.290</b> 34,1%	<b>178.716.000</b> 18,0%	<b>145%</b> -
Organismos Descentralizados	23.169.768.269 11,2%	28.760.135.928 24,1%	38.727.105.167 34,7%	48.940.394.825 26,4%	61.920.517.199 26,5%	167% -
Instituciones de Previsión Social	9.575.147.000 18,9%	11.890.594.700 24,2%	17.427.275.400 46,6%	22.416.767.300 28,6%	26.880.118.200 19,9%	181% -

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

A partir de los datos presupuestarios del Ejercicio Fiscal 2014, y tal como se resume en el gráfico siguiente, la Fiscalía de Estado representa un 30% del presupuesto total asignado a los cuatro organismos objeto de análisis.

## 2. Contribución al Presupuesto de los Cuatro Organismos – Ejercicio 2014 Total Asignado: \$599,5 millones.



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

En cuanto a la cantidad de cargos asignados, el siguiente cuadro presenta la evolución para los últimos cinco ejercicios fiscales, según los presupuestos de cada año. Se incluye tanto al personal en Planta Permanente como al personal en Planta Temporaria.

### Cantidad de Cargos, 2010 – 2014

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2010-14
<b>Total Presupuesto</b>	<b>405.707</b>	<b>416.495</b>	<b>421.527</b>	<b>432.934</b>	<b>432.922</b>	<b>7%</b>
Administración Central	172.929	179.206	183.909	189.369	189.068	9%
→ <b>Fiscalía de Estado</b>	<b>886</b>	<b>915</b>	<b>1.014</b>	<b>980</b>	<b>1.058</b>	<b>19%</b>
Organismos Descentralizados	231.827	236.289	236.506	242.458	242.785	5%
Instituciones de Previsión Social	951	1.000	1.112	1.107	1.069	12%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

### 3. Componentes del Presupuesto y su Evolución

En lo que respecta a la Administración Central, los Gastos Corrientes representan en promedio un 91% del total de gastos. En los últimos ejercicios, los Gastos Corrientes se han incrementado a una tasa levemente superior a la de los gastos totales. Los Gastos de Capital, por su parte, han arrojado un ritmo de crecimiento equivalente a la mitad de la variación de los Gastos Corrientes.

Un 40% del total de Gastos Corrientes de la Administración Central se destinan a Remuneraciones.

#### Administración Central, 2010 – 2014 (Cifras en Pesos)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total Gastos Corrientes y de Capital</b>	<b>33.115.544.694</b>	<b>42.668.204.105</b>	<b>57.698.133.721</b>	<b>67.662.457.675</b>	<b>91.705.387.013</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>29.682.337.085</b>	<b>38.222.781.247</b>	<b>52.778.082.480</b>	<b>62.394.153.736</b>	<b>84.903.962.188</b>
<b>Gastos de Consumo</b>	<b>14.807.408.058</b>	<b>19.140.711.474</b>	<b>25.128.158.603</b>	<b>31.153.828.965</b>	<b>41.641.918.940</b>
Remuneraciones	11.203.381.200	14.191.864.995	19.211.948.569	24.647.331.392	34.004.417.300
Bienes y Servicios	3.604.028.858	4.948.814.606	5.916.122.111	6.506.428.550	7.637.369.000
Otros		31.873	87.923	69.023	132.640
Rentas de la Propiedad	1.162.067.014	2.107.533.299	4.770.829.994	3.969.584.249	5.050.730.940
Otras Pérdidas	1.916.500	1.916.500	1.916.500	1.916.500	1.916.500
Transferencias Corrientes	13.710.945.513	16.972.619.974	22.877.177.383	27.268.824.022	38.209.395.808
<b>Gastos de Capital</b>	<b>3.433.207.809</b>	<b>4.445.422.858</b>	<b>4.920.051.241</b>	<b>5.268.303.939</b>	<b>6.801.424.825</b>
<b>Inversión Real Directa</b>	<b>1.630.213.846</b>	<b>2.213.272.326</b>	<b>2.383.509.508</b>	<b>2.688.142.905</b>	<b>3.823.965.920</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	1.616.644.546	2.168.112.126	2.337.981.608	2.640.315.005	3.774.133.000
Otros	13.569.300	45.160.200	45.527.900	47.827.900	49.832.920
Transferencias de Capital	1.060.978.763	1.301.300.252	1.614.477.153	1.821.191.340	1.831.625.405
Inversión Financiera	742.015.200	930.850.280	922.064.580	758.969.694	1.145.833.500

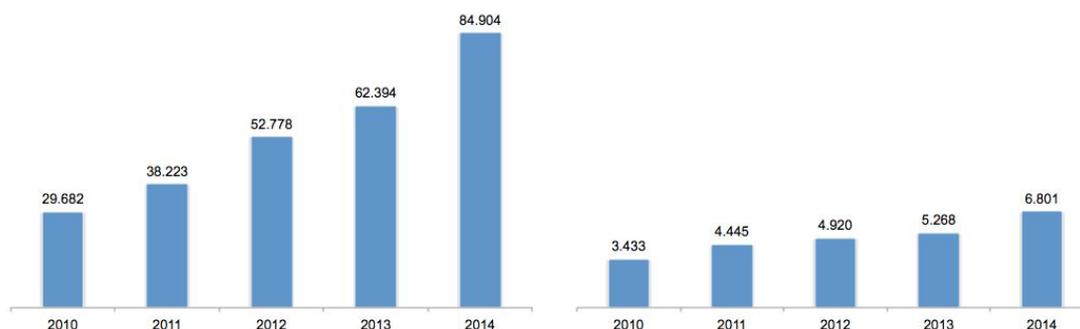
*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

#### Administración Central, 2010 – 2014, (Cifras en Millones de Pesos)

**Gastos Corrientes**



**Gastos de Capital**



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

### FISCALÍA DE ESTADO

En lo que respecta a la Fiscalía de Estado, los Gastos Corrientes equivalen en promedio al 96,1% del total de gastos (97% en el Ejercicio Fiscal 2014).

Dentro de los Gastos Corrientes, el 93,8% promedio se destina a Remuneraciones(94,2% en el Ejercicio Fiscal 2014).

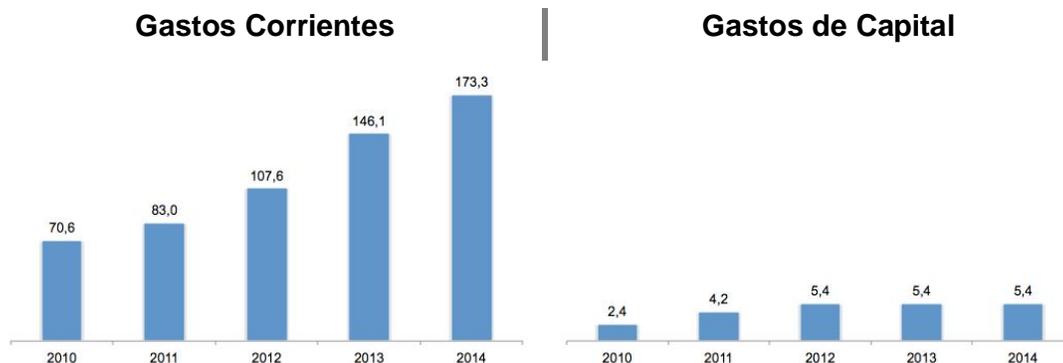
Las partidas presupuestarias para Gastos de Capital se han mantenido sin cambios en los últimos tres ejercicios, mientras que las partidas asignadas a Gastos Corrientes se han incrementado a una tasa anual promedio del 28% (19% en el Ejercicio Fiscal 2014).

#### Fiscalía de Estado, 2010 – 2014 (Cifras en Pesos)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total Gastos Corrientes y de Capital</b>	<b>73.088.000</b>	<b>87.219.480</b>	<b>112.981.680</b>	<b>151.478.290</b>	<b>178.716.000</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>70.640.000</b>	<b>83.015.100</b>	<b>107.588.480</b>	<b>146.085.090</b>	<b>173.322.000</b>
<b>Gastos de Consumo</b>	<b>70.640.000</b>	<b>83.015.100</b>	<b>107.588.480</b>	<b>146.085.090</b>	<b>173.322.000</b>
Remuneraciones	65.631.100	76.620.900	101.140.880	139.637.490	163.282.000
Bienes y Servicios	5.008.900	6.394.200	6.447.600	6.447.600	10.040.000
Otros					
Rentas de la Propiedad					
Otras Pérdidas					
Transferencias Corrientes					
<b>Gastos de Capital</b>	<b>2.448.000</b>	<b>4.204.380</b>	<b>5.393.200</b>	<b>5.393.200</b>	<b>5.394.000</b>
<b>Inversión Real Directa</b>	<b>2.448.000</b>	<b>4.204.380</b>	<b>5.393.200</b>	<b>5.393.200</b>	<b>5.394.000</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	2.448.000	4.204.380	5.393.200	5.393.200	5.394.000
Otros					
Transferencias de Capital					
Inversión Financiera					

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

#### Fiscalía de Estado, 2010 – 2014, (Cifras en Millones de Pesos)



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

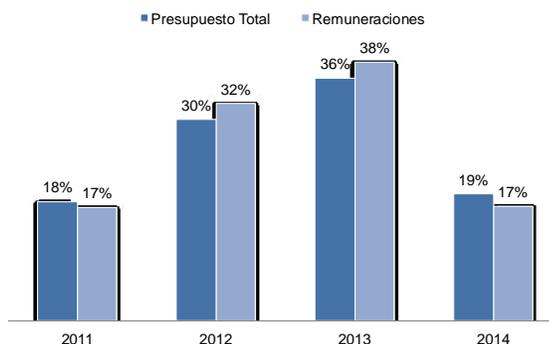
En lo referente a los principales componentes del presupuesto total asignado a la Fiscalía de Estado, y tomando la información presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2014, un 91% se destina a Remuneraciones. Le siguen en importancia los Bienes y Servicios (con un 6%) y la Formación Bruta de Capital Fijo (con el restante 3%).

Por su importancia relativa, se presenta a continuación la evolución de la tasa de crecimiento anual del presupuesto total asignado a la Fiscalía de Estado y el asignado a Remuneraciones.

### Principales Componentes Presupuestarios, Ejercicio 2014



### Evolución Presupuesto Total y Remuneraciones, 2011 – 2014



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

## **Menciones a la Fiscalía de Estado en la Ley de Presupuesto 2014 (Ley N° 14.552)**

Se presenta a continuación un análisis de la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires para el Ejercicio Fiscal 2014 (Ley N° 14.552, en adelante “la Ley de Presupuesto 2014”) sobre diversas menciones a la Fiscalía de Estado y/o sus máximas autoridades.

En cada caso, además de su respectiva explicación, se detalla si tal artículo, o uno similar, ha sido incluido en leyes de presupuesto anteriores, tomando como período de análisis los últimos cinco ejercicios fiscales.

### **-Artículo 21**

El artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014 autoriza al Poder Ejecutivo a delegar en los Ministros y en las máximas autoridades de la Asesoría General de Gobierno, la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia, el Tribunal de Cuentas y otros organismos, las atribuciones previstas en el artículo 19 y en el artículo 20, inciso 1, de dicha ley, y en los artículos 2º y 3º de la Ley N° 10.189 (T.O. Decreto N° 4.502/98) Complementaria Permanente de Presupuesto, en materia de reestructuraciones y modificaciones al presupuesto.

Asimismo, el artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014 prevé una serie de limitaciones a dicha delegación de facultades –apartados 1) al 8)–, y establece el requisito de la previa intervención de la Contaduría General y de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía –penúltimo párrafo del dicho artículo–.

Para el caso de adecuaciones de cargos y horas cátedras entre Planta Permanente y Planta Temporaria –apartado 2)–, se requiere, además, la previa intervención de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos. Esto último es un agregado de la Ley de Presupuesto 2014, no estando contemplado en leyes de presupuesto anteriores.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: artículo 21 de la Ley N° 14.393; artículo 19 de la Ley N° 14.331, Ley N° 14.199 y Ley N° 14.062.

En lo que respecta al aludido artículo 19 de la Ley de Presupuesto 2014, el mismo se refiere a la autorización al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a disponer reestructuraciones y

modificaciones de créditos en sus respectivos ámbitos de competencia, dentro de la suma total establecida para dicho ejercicio fiscal, con ciertas limitaciones enumeradas en el mismo artículo.

En lo que respecta al aludido inciso 1) del artículo 20 de la Ley de Presupuesto 2014, el mismo autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a disponer modificaciones en la distribución del número de cargos y horas cátedra, así como sus respectivos créditos presupuestarios.

En lo que respecta al aludido artículo 2º de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el mismo dispone que el Poder Ejecutivo podrá autorizar creaciones y transferencias de importes diferidos, previa intervención del Ministerio de Economía, siempre que el origen y destino corresponda a sumas asignadas en un mismo ejercicio.

En lo que respecta al aludido artículo 3º de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el mismo autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a crear, previa intervención del Ministerio de Economía, partidas de obras públicas imputables a Erogaciones Corrientes y Erogaciones de Capital que hubieren estado previstas en presupuestos de ejercicios anteriores, cuando deba atenderse la financiación de trabajos que no hubieren finalizado en los términos previstos, o en aquellos casos en los que, habiendo finalizado, tengan obligaciones financieras que satisfacer.

#### **-Artículo 52**

El artículo 52 de la Ley de Presupuesto 2014 establece la cantidad de cargos y horas cátedra que se crearán en ese ejercicio fiscal.

En particular, de los 11.170 cargos a crearse, 25 serán destinados a la Fiscalía de Estado –inciso 1), f) del artículo–.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: no se incluye en la Ley Nº 14.393; artículo 60 de la Ley Nº 14.331; artículo 54 de la Ley Nº 14.199; artículo 66 de la Ley Nº 14.062.

#### **-Artículo 69**

El artículo 69 de la Ley de Presupuesto 2014 excluye a la Autoridad del Agua del alcance del Decreto-Ley N° 7.543/69 en lo referente a las acciones vinculadas al cobro de deudas por tasas y multas que impusiere ese organismo.

El mismo artículo expresa que la Autoridad del Agua ha acordado con la Fiscalía de Estado la forma de representación judicial y los procesos, métodos y formas para el recupero de dichas deudas, así como para la selección de los profesionales a cargo de la gestión de cobranza.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: artículo 83 de la Ley N° 14.393; artículo 108 de la Ley N° 14.331; artículo 82 de la Ley N° 14.199; artículo 97 de la Ley N° 14.062.

### **ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

Se presenta a continuación un detalle de las principales líneas que componen el presupuesto tanto de la Administración Central como de la Asesoría General de Gobierno.

Se presenta, asimismo, la evolución de cada concepto para los últimos cinco ejercicios fiscales.

En lo que respecta a la Asesoría General de Gobierno, el 99,7% promedio del total de gastos son Gastos Corrientes (99,8% en el Ejercicio Fiscal 2014).

Dentro de los Gastos Corrientes, el 96,1% promedio se destina a Remuneraciones (96,6% en el Ejercicio Fiscal 2014).

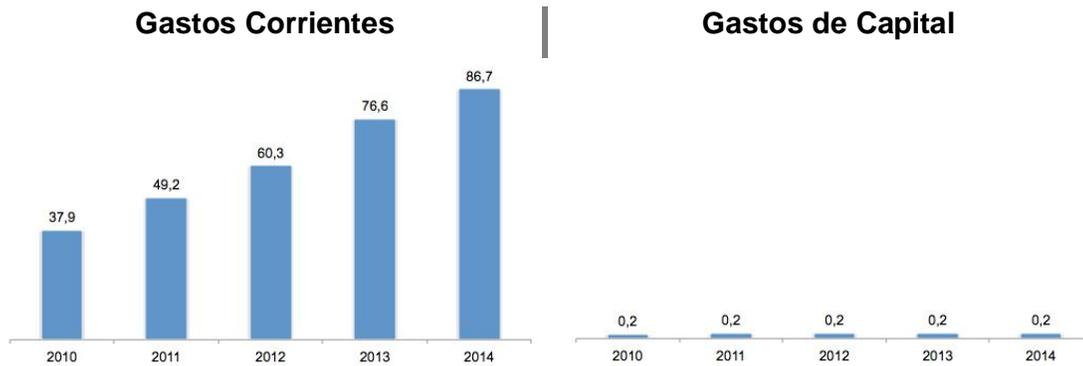
Las partidas presupuestarias para Gastos de Capital se han mantenido sin cambios en los últimos cuatro ejercicios, mientras que las partidas asignadas a Gastos Corrientes se han incrementado a una tasa anual promedio del 23% (13% en el Ejercicio Fiscal 2014).

#### **Asesoría General de Gobierno, 2010 – 2014 (Cifras en Pesos)**

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total Gastos Corrientes y de Capital</b>	<b>38.053.400</b>	<b>49.399.600</b>	<b>60.510.400</b>	<b>76.754.000</b>	<b>86.945.000</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>37.903.400</b>	<b>49.199.600</b>	<b>60.310.400</b>	<b>76.554.000</b>	<b>86.745.000</b>
<b>Gastos de Consumo</b>	<b>37.903.400</b>	<b>49.199.600</b>	<b>60.310.400</b>	<b>76.554.000</b>	<b>86.745.000</b>
Remuneraciones	36.475.700	46.949.600	57.703.600	73.947.200	83.761.000
Bienes y Servicios	1.427.700	2.250.000	2.606.800	2.606.800	2.984.000
Otros					
Rentas de la Propiedad					
Otras Pérdidas					
Transferencias Corrientes					
<b>Gastos de Capital</b>	<b>150.000</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>
<b>Inversión Real Directa</b>	<b>150.000</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>	<b>200.000</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	150.000	200.000	200.000	200.000	200.000
Otros					
Transferencias de Capital					
Inversión Financiera					

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

### Asesoría General de Gobierno, 2010 – 2014, (Cifras en Millones de Pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

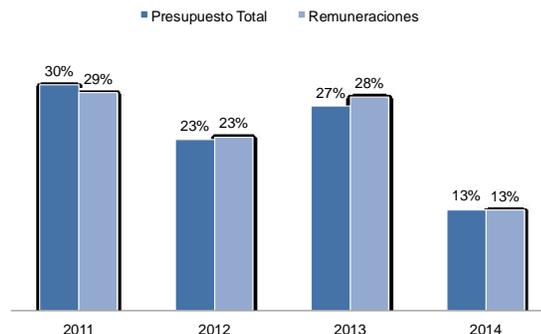
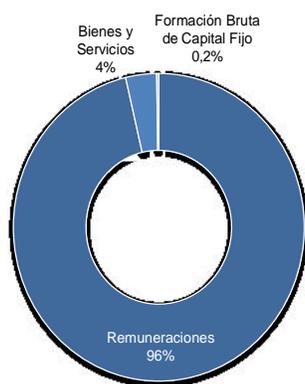
En lo referente a los principales componentes del presupuesto total asignado a la Asesoría General de Gobierno, y tomando la información presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2014, un 96% se destina a Remuneraciones. Le siguen en importancia los Bienes y Servicios (con un 4%) y la Formación Bruta de Capital Fijo (con un 0,2%).

Por su importancia relativa, se presenta a continuación la evolución de la tasa de crecimiento anual del presupuesto total asignado a la Asesoría General de Gobierno y el asignado a Remuneraciones.

#### Principales Componentes Presupuestarios, Ejercicio

#### Evolución Presupuesto Total y Remuneraciones, 2011 – 2014

**2014**



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

### **Menciones a la Asesoría General de Gobierno en la Ley de Presupuesto 2014 (Ley Nº 14.552)**

Se presenta a continuación un análisis de la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires para el Ejercicio Fiscal 2014 (Ley Nº 14.552, en adelante “la Ley de Presupuesto 2014”) sobre las menciones a la Asesoría General de Gobierno y/o sus máximas autoridades.

La Asesoría General de Gobierno es mencionada sólo en el artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014.

Además de su respectiva explicación, se detalla a continuación si tal artículo, o uno similar, ha sido incluido en leyes de presupuesto anteriores, tomando como período de análisis los últimos cinco ejercicios fiscales.

#### **-Artículo 21**

El artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014 autoriza al Poder Ejecutivo a delegar en los Ministros y en las máximas autoridades de la Asesoría General de Gobierno, la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia, el Tribunal de Cuentas y otros organismos, las atribuciones previstas en el artículo 19 y en el artículo 20, inciso 1, de dicha ley, y en los artículos 2º y 3º de la Ley Nº 10.189 (T.O. Decreto Nº 4.502/98) Complementaria Permanente de Presupuesto, en materia de reestructuraciones y modificaciones al presupuesto.

Asimismo, el artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014 prevé una serie de limitaciones a dicha delegación de facultades –apartados 1) al 8)–, y establece el requisito de la previa intervención de la Contaduría General y de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía –penúltimo párrafo del dicho artículo–.

Para el caso de adecuaciones de cargos y horas cátedras entre Planta Permanente y Planta Temporaria –apartado 2)–, se requiere, además, la previa intervención de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos. Esto último es un agregado de la Ley de Presupuesto 2014, no estando contemplado en leyes de presupuesto anteriores.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: artículo 21 de la Ley N° 14.393; artículo 19 de la Ley N° 14.331, Ley N° 14.199 y Ley N° 14.062.

En lo que respecta al aludido artículo 19 de la Ley de Presupuesto 2014, el mismo se refiere a la autorización al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a disponer reestructuraciones y modificaciones de créditos en sus respectivos ámbitos de competencia, dentro de la suma total establecida para dicho ejercicio fiscal, con ciertas limitaciones enumeradas en el mismo artículo.

En lo que respecta al aludido inciso 1) del artículo 20 de la Ley de Presupuesto 2014, el mismo autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a disponer modificaciones en la distribución del número de cargos y horas cátedra, así como sus respectivos créditos presupuestarios.

En lo que respecta al aludido artículo 2° de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el mismo dispone que el Poder Ejecutivo podrá autorizar creaciones y transferencias de importes diferidos, previa intervención del Ministerio de Economía, siempre que el origen y destino corresponda a sumas asignadas en un mismo ejercicio.

En lo que respecta al aludido artículo 3° de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el mismo autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a crear, previa intervención del Ministerio de Economía, partidas de obras públicas imputables a Erogaciones Corrientes y Erogaciones de Capital que hubieren estado previstas en presupuestos de ejercicios anteriores, cuando deba atenderse la financiación

de trabajos que no hubieren finalizado en los términos previstos, o en aquellos casos en los que, habiendo finalizado, tengan obligaciones financieras que satisfacer.

## CONTADURÍA GENERAL

Se presenta a continuación un detalle de las principales líneas que componen el presupuesto tanto de la Administración Central como de la Contaduría General.

Se presenta, asimismo, la evolución de cada concepto para los últimos cinco ejercicios fiscales.

En lo que respecta a la Contaduría General, los Gastos Corrientes equivalen en promedio al 99,3% del total de gastos (igual cifra para el Ejercicio Fiscal 2014).

Dentro de los Gastos Corrientes, el 91,3% promedio se destina a Remuneraciones(92,8% en el Ejercicio Fiscal 2014).

Las partidas presupuestarias para Gastos de Capital se han mantenido sin cambios en los últimos tres ejercicios, mientras que las partidas asignadas a Gastos Corrientes se han incrementado a una tasa anual promedio del 21% (19% en el Ejercicio Fiscal 2014).

### Contaduría General, 2010 – 2014 (Cifras en Pesos)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total Gastos Corrientes y de Capital</b>	<b>49.257.000</b>	<b>61.426.100</b>	<b>75.141.200</b>	<b>91.470.200</b>	<b>108.400.000</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>49.107.000</b>	<b>61.226.100</b>	<b>74.341.200</b>	<b>90.670.200</b>	<b>107.600.000</b>
<b>Gastos de Consumo</b>	<b>49.107.000</b>	<b>61.226.100</b>	<b>74.341.200</b>	<b>90.670.200</b>	<b>107.600.000</b>
Remuneraciones	45.169.600	55.326.900	66.701.000	83.030.000	99.810.000
Bienes y Servicios	3.937.400	5.899.200	7.640.200	7.640.200	7.790.000
Otros					
Rentas de la Propiedad					
Otras Pérdidas					
Transferencias Corrientes					
<b>Gastos de Capital</b>	<b>150.000</b>	<b>200.000</b>	<b>800.000</b>	<b>800.000</b>	<b>800.000</b>
<b>Inversión Real Directa</b>	<b>150.000</b>	<b>200.000</b>	<b>800.000</b>	<b>800.000</b>	<b>800.000</b>
Formación Bruta de Capital Fijo	150.000	200.000	800.000	800.000	800.000
Otros					
Transferencias de Capital					
Inversión Financiera					

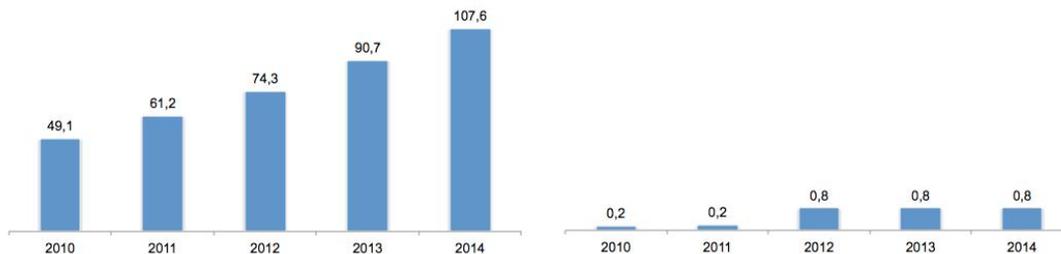
*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

### Contaduría General, 2010 – 2014, (Cifras en Millones de Pesos)

**Gastos Corrientes**



**Gastos de Capital**

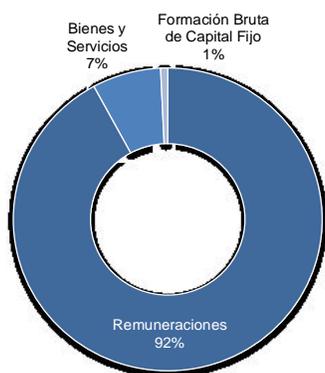


*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

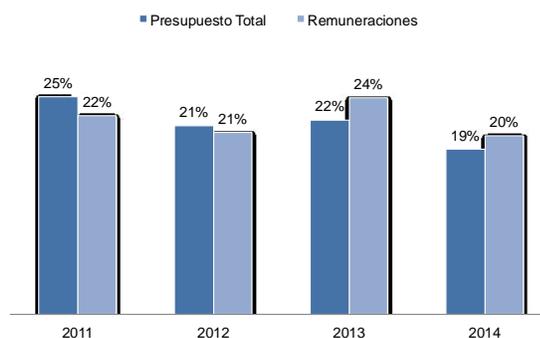
En lo referente a los principales componentes del presupuesto total asignado a la Contaduría General y tomando la información presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2014, un 92% se destina a Remuneraciones. Le siguen en importancia los Bienes y Servicios (con un 7%) y la Formación Bruta de Capital Fijo (con el restante 1%).

Por su importancia relativa, se presenta a continuación la evolución de la tasa de crecimiento anual del presupuesto total asignado a la Contaduría General y el asignado a Remuneraciones.

### Principales Componentes Presupuestarios, Ejercicio 2014



### Evolución Presupuesto Total y Remuneraciones, 2011 – 2014



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

## **Menciones a la Contaduría General en la Ley de Presupuesto 2014 (Ley Nº 14.552)**

Se presenta a continuación un análisis de la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires para el Ejercicio Fiscal 2014 (Ley Nº 14.552, en adelante “la Ley de Presupuesto 2014”) sobre diversas menciones a la Contaduría General y/o sus máximas autoridades.

En cada caso, además de su respectiva explicación, se detalla si tal artículo, o uno similar, ha sido incluido en leyes de presupuesto anteriores, tomando como período de análisis los últimos cinco ejercicios fiscales.

### **-Artículo 21**

El artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014 autoriza al Poder Ejecutivo a delegar en los Ministros y en las máximas autoridades de la Asesoría General de Gobierno, la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia, el Tribunal de Cuentas y otros organismos, las atribuciones previstas en el artículo 19 y en el artículo 20, inciso 1, de dicha ley, y en los artículos 2º y 3º de la Ley Nº 10.189 (T.O. Decreto Nº 4.502/98) Complementaria Permanente de Presupuesto, en materia de reestructuraciones y modificaciones al presupuesto.

Asimismo, el artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014 prevé una serie de limitaciones a dicha delegación de facultades –apartados 1) al 8)–, y establece el requisito de la previa intervención de la Contaduría General y de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía –penúltimo párrafo del dicho artículo–.

Para el caso de adecuaciones de cargos y horas cátedras entre Planta Permanente y Planta Temporaria –apartado 2)–, se requiere, además, la previa intervención de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos. Esto último es un agregado de la Ley de Presupuesto 2014, no estando contemplado en leyes de presupuesto anteriores.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: artículo 21 de la Ley Nº 14.393; artículo 19 de la Ley Nº 14.331, Ley Nº 14.199 y Ley Nº 14.062.

En lo que respecta al aludido artículo 19 de la Ley de Presupuesto 2014, el mismo se refiere a la autorización al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a disponer reestructuraciones y

modificaciones de créditos en sus respectivos ámbitos de competencia, dentro de la suma total establecida para dicho ejercicio fiscal, con ciertas limitaciones enumeradas en el mismo artículo.

En lo que respecta al aludido inciso 1) del artículo 20 de la Ley de Presupuesto 2014, el mismo autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a disponer modificaciones en la distribución del número de cargos y horas cátedra, así como sus respectivos créditos presupuestarios.

En lo que respecta al aludido artículo 2º de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el mismo dispone que el Poder Ejecutivo podrá autorizar creaciones y transferencias de importes diferidos, previa intervención del Ministerio de Economía, siempre que el origen y destino corresponda a sumas asignadas en un mismo ejercicio.

En lo que respecta al aludido artículo 3º de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el mismo autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a crear, previa intervención del Ministerio de Economía, partidas de obras públicas imputables a Erogaciones Corrientes y Erogaciones de Capital que hubieren estado previstas en presupuestos de ejercicios anteriores, cuando deba atenderse la financiación de trabajos que no hubieren finalizado en los términos previstos, o en aquellos casos en los que, habiendo finalizado, tengan obligaciones financieras que satisfacer.

#### **-Artículo 18**

El artículo 18 de la Ley de Presupuesto 2014 autoriza al Poder Ejecutivo a introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios, siempre que éstas se encuentran financiadas con incrementos de recursos presupuestarios o endeudamiento.

El último párrafo del artículo establece que en el mismo acto que disponga la ampliación presupuestaria, el Poder Ejecutivo deberá dar cuenta a la Honorable Legislatura, e incluir un informe de la Contaduría General de la Provincia sobre los recursos incrementados y su asignación.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: artículo 18 de la Ley Nº 14.393; artículo 16 de la Ley Nº 14.331, Ley Nº 14.199 y Ley Nº 14.062.

### **-Artículo 31**

El artículo 31 de la Ley de Presupuesto 2014 establece el monto a erogar para financiar el pago del servicio de amortización e intereses de deudas del ex - Ente Provincial Regulador Energético, con afectación de los recursos a percibir en el presente ejercicio fiscal por el Ministerio de Infraestructura en virtud de la Ley N° 8.474, norma esta última que creara el Fondo Especial para Obras de Gas.

Asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo a ampliar la suma establecida en el primer párrafo del artículo en hasta un importe equivalente a la mayor recaudación del Impuesto creado por la Ley N° 8.474 que llegara a efectivizarse en el presente ejercicio fiscal, lo que requerirá la certificación de la Contaduría General de la Provincia.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: no se incluye en la Ley N° 14.393; artículo 27 de la Ley N° 14.331 y Ley N° 14.199; artículo 37 de la Ley N° 14.062.

### **TRIBUNAL DE CUENTAS**

Las partidas presupuestarias correspondientes al Tribunal de Cuentas se encuentran bajo la órbita de la Administración Central.

Se presenta a continuación un detalle de las principales líneas que componen el presupuesto tanto de la Administración Central como del Tribunal de Cuentas.

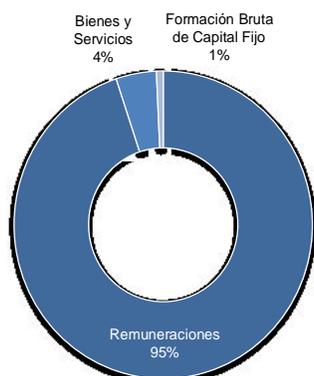
En lo referente a los principales componentes del presupuesto total asignado al Tribunal de Cuentas, y tomando la información presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2014, un 95% se destina a Remuneraciones. Le siguen en importancia los Bienes y Servicios (con un 4%) y la Formación Bruta de Capital Fijo (con el restante 1%).

Por su importancia relativa, se presenta a continuación la evolución de la tasa de crecimiento anual del presupuesto total asignado al Tribunal de Cuentas y el asignado a Remuneraciones.

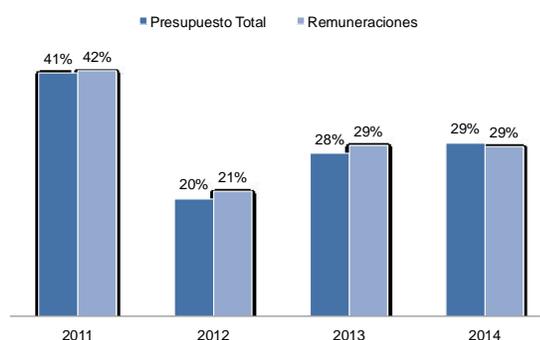
**Principales Componentes**

**Evolución Presupuesto Total y**

## Presupuestarios, Ejercicio 2014



## Remuneraciones, 2011 – 2014



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

### **Menciones al Tribunal de Cuentas en la Ley de Presupuesto 2014 (Ley Nº 14.552)**

Se presenta a continuación un análisis de la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires para el Ejercicio Fiscal 2014 (Ley Nº 14.552, en adelante “la Ley de Presupuesto 2014”) sobre diversas menciones al Tribunal de Cuentas y/o sus máximas autoridades.

En cada caso, además de su respectiva explicación, se detalla si tal artículo, o uno similar, ha sido incluido en leyes de presupuesto anteriores, tomando como período de análisis los últimos cinco ejercicios fiscales.

#### **-Artículo 21**

El artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014 autoriza al Poder Ejecutivo a delegar en los Ministros y en las máximas autoridades de la Asesoría General de Gobierno, la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia, el Tribunal de Cuentas y otros organismos, las atribuciones previstas en el artículo 19 y en el artículo 20, inciso 1, de dicha ley, y en los artículos 2º y 3º de la Ley Nº 10.189 (T.O. Decreto Nº 4.502/98) Complementaria Permanente de Presupuesto, en materia de reestructuraciones y modificaciones al presupuesto.

Asimismo, el artículo 21 de la Ley de Presupuesto 2014 prevé una serie de limitaciones a dicha delegación de facultades –apartados 1) al 8)–, y establece el requisito de la previa intervención de la Contaduría General y de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía –penúltimo párrafo del dicho artículo–.

Para el caso de adecuaciones de cargos y horas cátedras entre Planta Permanente y Planta Temporaria –apartado 2)–, se requiere, además, la previa intervención de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos. Esto último es un agregado de la Ley de Presupuesto 2014, no estando contemplado en leyes de presupuesto anteriores.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: artículo 21 de la Ley N° 14.393; artículo 19 de la Ley N° 14.331, Ley N° 14.199 y Ley N° 14.062.

En lo que respecta al aludido artículo 19 de la Ley de Presupuesto 2014, el mismo se refiere a la autorización al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a disponer reestructuraciones y modificaciones de créditos en sus respectivos ámbitos de competencia, dentro de la suma total establecida para dicho ejercicio fiscal, con ciertas limitaciones enumeradas en el mismo artículo.

En lo que respecta al aludido inciso 1) del artículo 20 de la Ley de Presupuesto 2014, el mismo autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a disponer modificaciones en la distribución del número de cargos y horas cátedra, así como sus respectivos créditos presupuestarios.

En lo que respecta al aludido artículo 2° de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el mismo dispone que el Poder Ejecutivo podrá autorizar creaciones y transferencias de importes diferidos, previa intervención del Ministerio de Economía, siempre que el origen y destino corresponda a sumas asignadas en un mismo ejercicio.

En lo que respecta al aludido artículo 3° de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el mismo autoriza al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte a crear, previa intervención del Ministerio de Economía, partidas de obras públicas imputables a Erogaciones Corrientes y Erogaciones de Capital que hubieren estado previstas en presupuestos de ejercicios anteriores, cuando deba atenderse la financiación

de trabajos que no hubieren finalizado en los términos previstos, o en aquellos casos en los que, habiendo finalizado, tengan obligaciones financieras que satisfacer.

#### **-Artículo 48**

El artículo 48 de la Ley de Presupuesto 2014 autoriza al Tribunal de Cuentas a eximir de las sanciones previstas en su Ley Orgánica a los funcionarios municipales que durante el ejercicio fiscal anterior hubieran autorizado el uso de recursos para un fin distinto al originalmente afectado, siempre que esto se encontrara fundado en razones de carácter excepcional.

Asimismo, el artículo establece que dichos recursos deberán ser restituidos a las cuentas correspondientes en un plazo máximo de dos años contados a partir del cierre del Ejercicio Fiscal 2013.

Artículos similares en leyes de presupuesto anteriores: artículo 50 de la Ley N° 14.393; artículo 99 de la Ley N° 14.331; artículo 85 de la Ley N° 14.199; artículo 59 de la Ley N° 14.062.