



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Artículo 1. - Incorpórese un último párrafo al artículo 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley N.º 19.549), que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 3. - (...) La demora irrazonable o negligencia o impericia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando el mismo correspondiere, constituye falta disciplinaria reprimible, según su gravedad, con las sanciones administrativas previstas en el régimen jurídico aplicable al funcionario y/o empleado público responsable y, en su caso, compromete la responsabilidad contable regulada en las normas de administración financiera o las que rigen las rendiciones de cuentas de fondos públicos. Ello, sin perjuicio de las responsabilidades civil, penal y política en que incurriere el funcionario y/o empleado público.”

Artículo 2. - Incorpórese el artículo 24 bis a la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley N.º 19.549), que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 24 bis. - En los procedimientos de Impugnación judicial de actos administrativos por denegación tácita (art. 10 ley 19.549), el Tribunal deberá identificar



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

en el auto de admisión formal al funcionario negligente en el ejercicio de la competencia y requerirá a la repartición demandada la aplicación de las sanciones disciplinarias que pudieran corresponder a dicho funcionario.

Además, en caso de que el Tribunal finalmente haga lugar a la acción incoada por el actor y el demandado resulte condenado a pagar costas y honorarios, el funcionario negligente identificado será responsable en forma solidaria a dicho pago.”

Artículo 3. - Incorpórese el artículo 28 bis a la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley N.º 19.549), que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 28 bis. - En caso de que prospere el amparo por mora (art. 28 ley 19549), al sentenciar, el Tribunal deberá identificar al funcionario negligente en el ejercicio de la competencia, el cual será responsable solidariamente junto al demandado condenado a pagar las costas y honorarios del proceso”

Artículo 4. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mercedes Llano, Diputada Nacional



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

FUNDAMENTOS

A) Problemática identificada. Responsables: funcionarios públicos.

En el contexto actual de la administración pública, en todos sus niveles, se ha identificado una problemática recurrente relacionada con la negligencia, impericia, demora irrazonable u omisión antijurídica en el ejercicio de las competencias por parte de los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo Nacional, sus órganos descentralizados y desconcentrados y demás empresas públicas. Esta situación genera no solo una carga injusta para los ciudadanos que buscan la defensa de sus derechos, sino también un costo económico significativo para el Estado.

En ese marco es dable destacar que la demora irrazonable/injustificada y/o negligencia en el ejercicio de la competencia por parte de los funcionarios públicos constituye una falta disciplinaria, lo cual los argentinos ya no estamos dispuestos a tolerar. Sin embargo, la aplicación de sanciones y la identificación de los responsables han sido insuficientes, perpetuando una cultura de impunidad. Es momento de que el ordenamiento jurídico dé una respuesta clara frente a esto.

Así las cosas, los procedimientos administrativos por amparo por mora y denegación tácita suelen resultar en sentencias donde las costas son impuestas al Estado pero no a los funcionarios responsables. Esto no solo representa un gasto innecesario, sino que también desalienta la eficiencia administrativa y el cumplimiento de la ley. Esta falta de



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

sanción personal al responsable se convirtió en un incentivo negativo para ellos.

En ese mismo contexto de impunidad actúan diferentes funcionarios políticos del Ejecutivo, más el resto de sus autoridades. Sobre ellos recaerá la responsabilidad solidaria referida y a sus faltas apunta este proyecto de ley.

Es que consideramos que estos individuos tienen responsabilidades específicas en el ejercicio de sus competencias. La inclusión de disposiciones que los hacen responsables solidariamente en los supuestos referidos subraya su estatus como funcionarios públicos con deberes claros hacia el Estado y la ciudadanía. En ese sentido nos dice el último párrafo del artículo 1 de la ley nacional N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública que *“Se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.”*

A su vez, la negligencia, impericia, demora u omisión antijurídica en el ejercicio de sus funciones tiene un impacto directo y significativo en la Administración Pública Nacional (APN) y en los ciudadanos, justificando su consideración como funcionarios públicos. Esto implica que sus acciones o inacciones están intrínsecamente ligadas al bien común del Estado y de la sociedad.

En fin, deberían obrar como servidores públicos que tienen a su cargo funciones



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

públicas, más allá de su campo de actuación.

Por ello es que al incorporar nuevos artículos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, el proyecto reconoce y refuerza el marco legal que regula la conducta de estos individuos como parte del aparato estatal, clasificándolos como funcionarios públicos sujetos a sanciones y responsabilidades.

B) Demora irrazonable/injustificada o negligencia/impericia como falta disciplinaria reprimible. Fuentes.

La incorporación que se propone como último párrafo del artículo 3 de la ley nacional N° 19.549 de Procedimiento Administrativo toma como fuente directa el último párrafo del artículo 2 de la ley de Procedimiento Administrativo de Mendoza N° 9003¹, con algunas modificaciones de iniciativa personal para su mejora.

Esta tipificación del accionar negligente del funcionario público que tiene que resolver un asunto planteado por el administrado y no lo hace, luego de una morosidad irrazonable, o lo hace mal (impericia) es un paso esencial para posteriormente poder sancionar su falta, sin excusa alguna. Es algo no previsto expresamente por la ley nacional N° 19.549, un vacío legal que hoy proponemos completar.

Sin embargo, se aproximó a ello el último párrafo del artículo 26 de su decreto

¹ Fuente Infoleg Ley 9003 Provincia de Mendoza:
<https://www.saij.gob.ar/9003-local-mendoza-ley-procedimiento-administrativo-mendoza-lpm0009003-2017-09-06/123456789-0abc-defg-300-9000mvorpyel>



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

reglamentario N° 1759² de 1972 el cual reza, con resaltado que me pertenece, lo siguiente: *“El personal que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. **El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.**”*

Ciertamente también la Ley Nacional de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188³ prevé la responsabilidad de los funcionarios públicos negligentes, estableciendo deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todos los niveles. Busca garantizar la transparencia y la probidad en el ejercicio de la función pública, entendida conforme lo citado en el acápite anterior (último párrafo, artículo 1, Ley 25.188).

Además, establece que los funcionarios públicos deben actuar con rectitud y honradez, procurando el interés general y evitando cualquier tipo de provecho personal. A su vez, deben cumplir con una serie de deberes y pautas de comportamiento ético, y su permanencia en el cargo está sujeta a una conducta acorde con la ética pública. Incluso, en caso de incumplimiento, se fijan sanciones y la posibilidad de remoción del

² Fuente Infoleg Decreto Reglamentario N° 1759 del 03/04/1972, según texto ordenado al 2017: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21715/texact.htm>

³ Fuente Infoleg Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

cargo del funcionario y/o empleado público cuestionado, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el régimen propio de cada función.

En conclusión, proponemos la incorporación expresa en la ley N° 19.549 de este accionar repudiable como falta reprimible, más allá de que indirectamente el caso encuentra otras fuentes con las cuales la misma APN podría ya atacar estas conductas reprochables. Es un embate directo contra la corporación política que se cuida las espaldas mutuamente, no habrá escapatoria para no obrar en tiempo y forma porque sino habrá sanciones personales sobre los responsables.

C) Supuestos generadores de responsabilidad solidaria. La conducta del Estado.

Primeramente, es noble resaltar que las modificaciones previstas para los casos de denegación tácita y amparo por mora (artículos segundo y tercero de este proyecto) toman como fuente sendos proyectos del Senador Provincial por Mendoza, Sr. Ing. Armando Mario Magistretti, del Bloque Partido Demócrata, quien logró transformarlos en las leyes provinciales 9641 y 9642, respectivamente. Ello, sumado a la colaboración de distinguidos juristas y a la impronta personal, dieron como resultado esta propuesta de incorporaciones varias a la ley nacional de Procedimientos Administrativos.

Luego, este proyecto de ley, en sus artículos 2 y 3 agrupa dos supuestos generadores de responsabilidad solidaria, por costas y honorarios judiciales, entre funcionarios negligentes y la APN demandada. Veamos los casos y las propuestas:



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

- **Denegación Tácita:** Se refiere a una situación en la que una solicitud o recurso presentado por un administrado ante la APN se considera denegado por el mero transcurso del tiempo, sin que exista una resolución expresa por parte de la autoridad competente. Es decir, la falta de respuesta dentro de un plazo razonable y determinado equivale a una negativa (art. 10 Ley 19.549).

En estos casos de impugnación judicial de actos administrativos por denegación tácita, el Tribunal interviniente deberá identificar al funcionario negligente en el auto de admisión formal y requerirá a la repartición demandada la aplicación de las sanciones disciplinarias que pudieran corresponder a dicho funcionario. Si el Tribunal falla a favor del actor y el demandado es condenado a pagar costas y honorarios, el funcionario negligente será responsable solidariamente de dicho pago.

- **Amparo por Mora:** Se refiere al caso donde una persona física o jurídica podrá interponer una acción de amparo contra la APN por su omisión cuando no se resuelvan en tiempo y forma sus peticiones formuladas, siempre que la demora sea excesiva y perjudique sus derechos (art. 28 ley 19.549).

En situaciones donde prospere un amparo por mora, el Tribunal interviniente deberá identificar, al sentenciar, al funcionario negligente. Este será responsable solidariamente junto con la APN demandada y condenada a pagar las costas y honorarios del proceso judicial.



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

Por su parte, afirma la doctrina especializada que *“Cuanto más desordenado es un gobierno, más emergencias crea y, por ende, más poderes tiene”*⁴, lo que ha implicado en la práctica una creciente discrecionalidad del funcionario de turno, cuyas conductas omisivas se han naturalizado en la práctica administrativa corriente en detrimento de la tutela jurídica efectiva de los administrados.

De tal situación ha derivado un *“parasistema jurídico y administrativo”* al modo de una particular simbiosis de algunas normas administrativas o legales que se cumplen y otras normas de comportamiento humano que son igualmente cumplidas pero que no están receptadas por la norma escrita o incluso la transgreden frontalmente. Por ello determinar cuál es la conducta esperada por el Estado no es ya cuestión de análisis de la norma jurídica, sino una mixtura de análisis sociológico y normativo que atenta contra la seguridad jurídica.

En ese marco, sostienen los doctrinarios que obtener el reconocimiento de un reclamo contra el Estado debería ser como cobrar una herencia, algo que el destino dispuso que uno recibiera y que no existe motivo alguno para festejar ni agradecer. Es que para los funcionarios, en la práctica, *pagar es siempre fuente de sospecha; no pagar es insospechable, decir “sí” crea problemas, decir “no”, no crea problemas*, práctica generalizada que se verifica en aquellos funcionarios que sufren *“desde arriba presión autoritaria hacia abajo, y en cambio ellos ejercen una presión autoritaria hacia afuera*

⁴ Héctor Mairal, “El impacto de la crisis económica en el derecho,” Doctrina Pública, XXVI- 2, pp. 239-45.



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

dando la medicina que reciben”⁵.

Muy lejos quedó en el tiempo e incluso parece deliberadamente condenado al ostracismo el segundo párrafo del artículo 26 del decreto 1759/72 el cual obliga a los funcionarios a luchar contra los obstáculos que se le presenten, incluso contra esas presiones del superior para no resolver un asunto, y resolver de todos modos: *“Los titulares de las unidades administrativas y el personal que tuviese a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.”*

Ahora bien, el Estado resulta responsable por los daños que provoca no solo por conductas positivas, sino también por acciones de carácter antijurídico, lesivas de una situación jurídicamente protegida. En esa inteligencia Marienhoff sostiene: *“Si el hecho omitido no implica un deber jurídico que el sujeto omiso dejó de cumplir, la omisión carece de sanción, sin importar la intención del sujeto, pues la omisión (per se) no implica violación de un deber jurídico, la intención con que se llevó a cabo resulta irrelevante, en principio”⁶.*

⁵ Agustín Gordillo, “La Responsabilidad del Estado en la Práctica”, en obra colectiva “Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público”, Jornadas Universidad Austral Ed. RAP, p. 733.

⁶ Miguel Marienhoff, Responsabilidad extracontractual del Estado por consecuencias de su actitud omisiva en el ámbito del Derecho Público”, Abeledo Perrot, Buenos Aires 1966.



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

Como resultado, en ausencia de una norma específica que establezca las consecuencias negativas por el incumplimiento de la obligación de los funcionarios de pronunciarse de manera expresa dentro de los plazos legales, la jurisprudencia tiende a condenar al Estado por falta de servicio, eximiendo simultáneamente a los funcionarios de la correspondiente responsabilidad patrimonial.

Esta situación es la que se ha pretendido prevenir en la reforma del Art. 1º bis de la Ley 19549 (texto incorporado por art. 25 de la Ley N° 27.742 B.O. 8/7/2024) consagrando los principios fundamentales del procedimiento administrativo, como la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa efectiva, la simplificación administrativa y la buena administración. Y en esa misma línea es que se propone completar la responsabilidad operativa de los funcionarios por sus omisiones lesivas y demás negligencias que ocasionen un daño al Estado.

D) Moralización y profesionalización de la función pública como servicio público.

En función de lo expuesto, consideramos que los procedimientos administrativos y demás actos de gobierno, se deben ajustar a los principios y requisitos ya previstos en el ordenamiento jurídico argentino, como son: obrar con probidad; los administrados tienen derecho a que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa; la Administración deberá impulsar e instruir de oficio, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones;



“2025: Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites; y obrar con buena fe y lealtad en el trámite de los procedimientos; entre otros.

Finalmente, este proyecto de ley representa un paso significativo hacia la moralización y profesionalización de la función pública entendida como un servicio público, promoviendo la responsabilidad individual y la eficiencia administrativa de quienes deben tomar decisiones. Al establecer consecuencias claras frente a una conducta reprochable, se fomenta un ambiente de responsabilidad y compromiso con el servicio público.

Por las razones expuestas y las que serán aportadas por el criterio de los demás señores legisladores nacionales, solicito que se acompañe el presente proyecto de ley.