



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur

Cde. Expte. E-177/92.-

FISCALIA DE ESTADO

Señor Presidente de la
DIRECCION TERRITORIAL DE ENERGIA

Se han girado a esta Fiscalía de Estado las actuaciones de la referencia, con el objeto de que el organismo a mi cargo inicie una acción judicial en representación de la Dirección que Ud. preside, de conformidad con lo dispuesto por la Resolución D.T.E. Nº 480/92.

En los considerandos de esa Resolución se hace referencia a un daño sufrido en la propiedad de la Dirección Territorial de Energía, provocado por culpa de un particular, que se procura resarcir por medio de una acción judicial que se estima debe ser iniciada por esta Fiscalía de Estado.

En atención a ello es necesario que se analice, a la luz de la legislación vigente y de los principios doctrinarios que informan al derecho administrativo, si la Fiscalía a mi cargo reviste el carácter de representante judicial del ente cuya propiedad ha sido dañada.

El art. 167 de la Constitución Provincial, y los arts. 8 y 9 de la Ley Provincial Nº 3, prescriben que la Fiscalía de Estado representa judicialmente a la "Provincia" (es decir, al Estado Provincial), en todos los juicios en que ésta sea parte, sea como actora o demandada.

Estas normas deben conjugarse con los principios generales que regulan el tema de la personalidad estatal, los cuales enseñan que, conformado el Estado como una unidad compuesta de población, territorio, orden, poder y fin, es innegable su calidad de sujeto de derecho, con personalidad política y jurídica.

Entonces, el Estado Provincial es una persona jurídica, que actúa por medio de una estructura de órganos desprovistos de personalidad y conformados por personas físicas, cuyos actos y hechos se le imputan y atribuyen.

Pero además del Estado Provincial (persona pública mayor), existen otras personas públicas estatales dotadas de personalidad jurídica propia (personas públicas menores), también compuestas por órganos conformados por personas físicas, cuyos actos y hechos no se imputan a la persona pública Provincia, sino al sujeto de derecho en nombre del cual actúan.


Dr. RICARDO HUGO FRANQUAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSON LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

La atribución de responsabilidad a la persona pública mayor (Estado Provincial) o a las personas públicas menores (entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades del Estado, etc.) por las conductas de las personas humanas que forman parte de sus órganos, se explica a través de la llamada "relación orgánica", que impone que la persona jurídica se haga responsable por los actos y hechos de los individuos que forman sus órganos, por cuanto la persona jurídica carece de voluntad propia y autónoma de la voluntad de esas personas físicas.

O sea, la persona jurídica responde por los actos de sus órganos porque en la "relación orgánica" no existen dos sujetos de derecho, ya que los órganos carecen de personalidad; "...ello es así por cuanto el Estado Nacional es una entidad única, dotada de personalidad jurídica, de la que, por lo tanto, carecen los órganos que la integran, los que no revisten calidad de sujetos de derecho ni son pasibles, en consecuencia, de ser demandados...." (Procuración del Tesoro de la Nación; "Dictámenes", 197:18).

En cambio, cuando nos encontramos ante una entidad administrativamente descentralizada, la persona pública Estado Provincial no responde directamente por los actos de ésta, habida cuenta que la misma se halla dotada de personalidad jurídica propia, es un sujeto de derecho distinto que actúa por nombre y cuenta propio.

Bien entendido que "descentralización" no debe ser confundido con "desconcentración", ya que ésta última se da cuando la ley confiere regular y permanentemente atribuciones específicas a órganos inferiores, pero que se hallan dentro de la misma organización de una entidad pública. El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propios, y está jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo al que pertenece (es el caso, por ejemplo, de la Policía Provincial).

O sea que la desconcentración tiene lugar entre órganos de un mismo ente, que se hallan jerárquicamente subordinados a una autoridad superior. En cambio, en la descentralización no existe subordinación jerárquica, de manera que la persona jurídica Estado Provincial sólo conserva poderes de contralor sobre el otro sujeto de derecho (ente descentralizado).

Esta diferenciación entre la personalidad del Estado Provincial y la de los entes descentralizados es destacada por la doctrina:

///...



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO
...///

"La articulación de esta concepción sobre la Administración Pública se completa con el cuadro de las entidades descentralizadas, con personalidad jurídica también de carácter público y estatal, pero propia separada de la persona pública Estado, a la cual la unen, sin embargo, lazos de tutela y de garantía de sus actos frente a los particulares o administrados....."

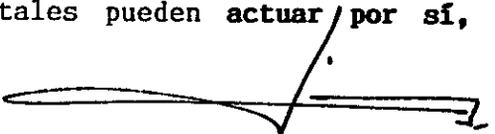
En lo que concierne al reconocimiento como personas de derecho público que formula el Código Civil, con respecto al Estado Nacional, provincias y entidades autárquicas (art. 33) corresponde precisar algunas aclaraciones indispensables para la comprensión del fenómeno de la personalidad estatal. Así, en el plano público externo o de la comunidad internacional (el Estado argentino o "Nación Argentina" como lo denomina la Constitución) la actuación estatal se singulariza en una sola persona: el Estado Federal. En el ámbito del derecho interno, la personalidad jurídica estatal aparece atribuida a varias personas jurídicas públicas: Estado Nacional, provincias, municipalidades, entidades autárquicas institucionales, empresas del Estado, etc., cada una de las cuales entra en vinculación con los particulares como sujeto de derecho" (CASSAGNE, Juan Carlos; "Derecho administrativo", Tercera edición actualizada año 1.991, Tomo I, Págs. 159 y 170)

"El Estado, en ejercicio de su poder, crea el ordenamiento jurídico positivo y establece un orden normativo que otorga al ser político estatal el carácter de persona jurídica. Ella actúa y se desenvuelve en el orden existencial por medio de una estructura de órganos, representados por personas físicas (agentes), cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al Estado (persona pública mayor) o a sus entes descentralizados, entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades del Estado, etc. (personas públicas menores).

La descentralización administrativa tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propios, bajo el control del Poder Ejecutivo.

Las personas públicas estatales pueden actuar por sí, en


Dr. RICARDO HUGO FRANGAVITA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSON LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

4

nombre propio, estar en juicio como actoras o demandadas, celebrar contratos a su nombre, etc." (DROMI, José Roberto; "Derecho Administrativo", Astrea 1992, Tomo 1, Págs. 12, 561 y 567).

Consecuentemente con su carácter de sujetos de derecho (ente capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones en nombre propio), las personas públicas menores son directamente responsables por los actos y hechos de sus órganos; "Así como el Estado es responsable directamente por los actos y hechos de sus órganos, lo es indirectamente por los de sus entes o personas jurídicas estatales menores. Por ello, no se puede demandar directamente al Estado por actos y hechos de sus entidades descentralizadas, ya que éstas tienen personalidad jurídica propia; pero sí puede hacerse en subsidio cuando tales entidades no pudieran responder patrimonialmente.

La responsabilidad de las entidades autárquicas para con los terceros es siempre directa, razón por la cual tanto por las obligaciones contraídas como por los daños extracontractuales irrogados, se aplican idénticos principios a los que imperan para responsabilizar al Estado.

Interesa delimitar la responsabilidad del Estado respecto de los actos y hechos de las autarquías, lesivos de situaciones jurídicas. En principio, **NO SE PUEDE PENSAR EN UNA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL ESTADO** por actos y hechos de las entidades autárquicas, toda vez que éstas tienen existencia propia, **distinta de la persona del Estado**. En consecuencia, como sujetos de derecho, cabe responsabilizar **directamente** a las entidades autárquicas por sus actos y hechos y responsabilizar, por ellos, **indirectamente al Estado**" (DROMI, ob. cit., Tomo 1, Págs. 568, 577 y 578).

Inversamente, cuando una persona pública menor sufra un menoscabo en su patrimonio, el cual no se confunde con el patrimonio del Estado Provincial, posee facultad suficiente para estar en juicio como actora por sí misma, en defensa de ese patrimonio.

Como lógico corolario de lo hasta aquí explicado, estamos en condiciones de afirmar que esta Fiscalía de Estado sólo representa en juicio a la persona pública mayor ("Provincia"), que se halla compuesta por todos aquellos órganos de la administración pública centralizada, concentrados o desconcentrados, que carezcan de personalidad jurídica propia.

///...



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur

FISCALIA DE ESTADO

...///

Esta representación judicial no se extiende a las personas públicas menores, las que en ejercicio de las facultades que derivan de su propia personalidad jurídica, deben designar a las personas que defenderán sus intereses en los procesos pertinentes.

Confirma lo aquí expuesto el contenido del art. 7, inciso m), de la Ley Provincial N° 3, que faculta a la Fiscalía de Estado para "Solicitar informes de los juicios que se lleven por representantes de organismos autárquicos o descentralizados u organismos recaudadores, autorizados para intervenir por sí en tales gestiones".

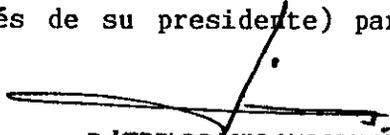
De esta norma se desprende que los organismos o entes que allí se mencionan (autorizados para intervenir por sí en juicio como actores o demandados por las normas que les otorgan personalidad jurídica propia) no son representados en juicio por la Fiscalía de Estado que, insisto, sólo representa a la persona jurídica pública "Provincia".

Sin embargo, como ya hemos visto que la Provincia puede ser traída a juicio (SIEMPRE QUE EL ACTOR ASI LO SOLICITE EN EL MOMENTO PROCESAL OPORTUNO) a título de responsable indirecta (en palabras de DROMI) o a título de garantía (en palabras de CASSAGNE, lo cual significa lo mismo que responsabilidad indirecta) en caso de insolvencia de la persona pública menor, la norma que comento faculta a la Fiscalía a mi cargo para controlar el desenvolvimiento del ente en los juicios en que éste fuese parte, a fin de que eventualmente se adopten las previsiones del caso.

Expuestos estos lineamientos generales, volvamos al interrogante que planteáramos en las primeras líneas: ¿Reviste esta Fiscalía de Estado el carácter de representante judicial de la Dirección Territorial de Energía, y por ende es competente para demandar en su nombre para obtener la reparación del daño causado en su patrimonio por la conducta culposa de un particular?

La respuesta negativa se impone, atento que el art. 1° de la Ley Territorial N° 117, aún vigente, expresa claramente que la Dirección Territorial de Energía es una ENTIDAD AUTARQUICA DE DERECHO PUBLICO, CON CAPACIDAD PARA ACTUAR PRIVADA O PUBLICAMENTE, a la vez que el art. 11°, inciso e), de la misma ley, la faculta (a través de su presidente) para


Dr. RICARDO HUGO FRANCAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSON LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

adquirir derechos y contraer obligaciones, ESTAR EN JUICIO COMO ACTOR Y DEMANDADO E INTENTAR ACCIONES CIVILES, COMERCIALES Y PENALES.

Por último, constituye un recurso del ente autárquico, y como tal forma parte de su patrimonio de afectación, "El monto de las indemnizaciones por daños y perjuicios que se le causen...." (art. 7º, inc. e), Ley Territorial 117).

A mérito de las consideraciones expuestas, devuelvo las presentes actuaciones al Sr. Presidente, a fin de que proceda a designar al o los letrados que representarán a la Dirección Territorial de Energía en el juicio que deberá promoverse contra el Sr. Daniel Alberto Romero, todo ello con la URGENCIA que el caso impone, atento que la acción prescribe el día 09 de agosto de 1.992.

Asimismo, hágole saber que una vez interpuesta la demanda, se deberá informar a esta Fiscalía de Estado la caratulación de las actuaciones judiciales, a fin de ejercer las facultades que confiere el art. 7, inciso m), de la Ley Provincial Nº 3.

DICTAMEN DE LA FISCALIA DE ESTADO Nº 33/92.-

FISCALIA DE ESTADO - USHUAIA, hoy 7 JUL 1992


Dr. RICARDO HUGO FRANZAVILLA
SECRETARIO ASUNTOS JUDICIALES
FISCALIA DE ESTADO


Dr. EDELSON LUIS AUGSBURGER
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur