

CAPACIDAD PROCESAL DE LOS PODERES DEL ESTADO, MINISTERIOS Y OTRAS REPARTICIONES DEL DERECHO PÚBLICO A LA LUZ DE DIVERSOS FALLOS NACIONALES

Por Pierina Ozuna Wood (*)

1. Delimitación del problema

A menudo se presenta en conflictos judiciales de diversa índole el problema de la representación de entidades como los Ministerios del Poder Ejecutivo, las Secretarías de Estado; incluso de los tres Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial).

En este trabajo se analizan diferentes fallos de nuestros tribunales sobre el tema, advirtiendo al lector que el mismo tiene un tinte más bien recopilativo.

¿Quién debe presentarse en juicio –como actor o demandado– cuando la reclamación afecta a distintas entidades del Estado? Es frecuente ver que procesos tramitados en su totalidad por representantes convencionales designados, verbigracia, por algún Ministerio, son anulados en su totalidad al lle-

(*) Profesora Asistente de la Cátedra de Técnica Jurídica a cargo del Prof. Benito Pereira Saguier.

Agradezco a los Profesores José Raúl Torres Kirmser, Israel Francisco Brambilla, Juan Pablo Palacios y Maurizio De Oliveira, por la colaboración en el acopio de materiales y, sobre todo, por sus desinteresados y valiosos criterios jurídicos.

gar a Instancias superiores como Tribunales de Apelación o, en el peor de los casos, por la Corte Suprema de Justicia. Actuaciones completas, con sus años de litigio, son así retrotraídas a fojas cero, por entender el órgano superior que la representación ha sido deficiente o inexistente, con la consecuente desazón que ello genera en los operadores y usuarios de justicia.

La falta de notificación o de intervención del Procurador General de la República se erige de este modo como la principal fuente de anulación de actuaciones procesales.

El problema radica en saber quién tiene la personalidad jurídica para estar en juicio, la capacidad procesal de ser parte (actora o demandada), o la *legitimatio ad processum*: “Para ello, las partes actora y demandada deben tener personalidad jurídica y la consiguiente capacidad para actuar en juicio, es decir, la *legitimatio ad processum*, referida la primera a la existencia de un sujeto de derecho, al ‘ser persona’ de los sujetos procesales, y la segunda, a la representación; esenciales ambas a la validez del juicio. En efecto, la capacidad es el presupuesto esencial para ser parte en un proceso y poder efectuar actos jurídicos válidos dentro de él... Además de esta capacidad para ser parte, que es de derecho, se debe dar –dentro del proceso– la aptitud para realizar los actos procesales por sí mismo; esta capacidad es una forma de la capacidad de hecho, de obrar, y hace relación con la representación procesal...” (1).

En la mayoría de los fallos que aquí se han de citar, la solución al problema empieza a pergeñarse a la luz de quién reviste la calidad de persona jurídica y quién no. Así, se cita frecuentemente la enumeración contenida en el Art. 91 del Código Civil modificado por la Ley 388/94, donde aparece en primer lugar el Estado (inc. a) y luego, los entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta y demás entes de derecho público que conforme a la respectiva legislación, sean capaces de adquirir bienes y obligarse (inc. d).

(1) Ac. y Sent. N° 125 del 15 de octubre de 2004, Trib. Apel. Civ. y Com. 3ra Sala, “Mitsubishi Motors Centro de Servicios y Repuestos S.A. c/ Poder Legislativo Cámara de Diputados s/Cobro de Guaraníes” (del voto de la Dra. María Mercedes Buonghermini).

Por lo que de acuerdo a quién sea el ente afectado, no cabe otra opción que analizar detenidamente la ley o decreto que regule su funcionamiento, de manera a determinar si se ajusta a alguna de las personas jurídicas enumeradas en la norma precitada.

2. Capacidad de los “Poderes del Estado”

En relación a la legitimación de los Poderes del Estado, no cabe duda de que el Poder Ejecutivo en cuanto tal debe estar representado por el Procurador General, judicial o extrajudicialmente, siempre que estén en juego “los intereses patrimoniales de la República” (Art. 246 CN, num 1).

Es tan amplia la fórmula ya que de “los intereses patrimoniales de la República” prácticamente muy poco puede quedar fuera. Resta saber quién representará al Poder Ejecutivo en otro tipo de conflicto donde no exista un interés patrimonial en juego, si es que hay alguna clase de controversia que afecte a las personas jurídicas y que carezca de un trasfondo de tipo patrimonial.

En cuanto al Poder Legislativo, encontramos un ilustrativo fallo que aparece como un compendio o manual donde se analiza paso a paso el problema planteado (2). En el caso, el Actor, una empresa de servicios y repuestos automecánicos, demandó al Poder Legislativo-Cámara de Diputados, el cobro de un adeudo. La “parte demandada” –que finalmente resultó no poder serlo– apeló la sentencia que en primera instancia hizo lugar a la acción entablada y solicitó la nulidad fundada en su falta de legitimación en base al incumplimiento del Decreto Ley N° 6623/44, concluyendo que la acción debió ser dirigida contra el Estado Paraguayo, “dado que el Poder Legislativo carece de personería jurídica”. La adversa se opuso a la nulidad.

En el Acuerdo citado, se consideró que el Estado es “uno”, es decir, que la división en tres poderes no conlleva una fragmentación de su personalidad, y que la independencia prevista en el Art. 3 CN es solo funcional, habida cuenta que el Art. 91 CC no enumera a los poderes en forma separada, es

(2) Ac. y Sent. N° 125, Trib. Apel. Civ. y Com. 3ra. Sala cit.

decir, no les dota a cada poder –por separado– de la calidad de “persona jurídica”.

Por tanto, el Poder Legislativo como tal es el Estado mismo, y no puede ser considerado como un ente “autárquico”, mucho menos una de sus Cámaras en forma aislada.

El voto de la preopinante se sostuvo en gran parte en citas de Marienhoff y Dromi sobre la personalidad de la Administración pública. El primero de estos autores se refiere a la Administración pública: “Considerada como uno de los órganos esenciales del Estado, vale decir, como integrante del ‘Poder Ejecutivo’, la Administración carece de personalidad; en ese ámbito, la personalidad no le incumbe a la Administración, ni a alguno de los otros dos ‘poderes’ (Legislativo y Judicial), sino al *Estado*. La personalidad de la ‘Administración’ va subsumida en la del ‘Estado’... Otra cosa cuadra decir de la Administración *descentralizada*. Esta puede o no ser ‘autárquica’. La Administración meramente *descentralizada* (descentralización burocrática) carece asimismo de personalidad: se trata de simples órganos que ejercen porciones de la actividad de la Administración general, pero que no se separan *orgánicamente* de esta: la separación es meramente *funcional*; más aun desde este punto de vista trátase de una separación ‘relativa’. La personalidad ‘específica’ de la Administración Pública recién aparece con la autarquía. La Administración autárquica traduce la respectiva creación de órganos dotados de personalidad...” (3).

En base a ello la preopinante concluyó: “Podemos afirmar que la Cámara de Diputados es una división o repartición de un órgano del Estado que carece de autarquía en el sentido señalado más arriba, ni la repartición ni el órgano son entes autárquicos separados del Estado” (4).

(3) Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Abeledo Perrot, Bs. Aires, 1990, pp. 348 y sgtes.

(4) Ac. y Sent. N° 125 cit. Ahora bien, en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 actualmente en tratamiento, existe una tendencia a dotar de “autarquía” al Poder Legislativo: veremos como queda sancionado finalmente el texto legal.

Agustín Gordillo también se refiere a los conceptos de centralización, desconcentración y descentralización: “La *centralización* implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración. Es el estadio más primitivo de la administración pública central. En la *desconcentración* se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal (Jefe de Gabinete, Ministros, Secretarios de Estado, Procurador del Tesoro de la Nación, direcciones generales o nacionales). La *descentralización* aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente” (5).

Para el autor citado, todos los entes estatales descentralizados (entes autárquicos, empresas del Estado, etc.) tienen la característica básica de poseer personalidad jurídica propia y contar con una asignación legal de recursos, con la consecuente capacidad de administrarse a sí mismos.

Al continuar con el análisis de la resolución citada, en la misma también fue delimitado el concepto de “autonomía”, como el poder para darse su propia ley y regirse por ella. La autonomía denota un poder de legislación, de tal modo que resulta un concepto político, y se distingue de la “autarquía” en que esta es la característica de todo ente con atribuciones para administrarse por sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta. La autonomía no debe confundirse con la potestad reglamentaria dada a ciertos órganos administrativos de dictarse normas internas para su gobierno, que no tienen la virtualidad de ordenar –al menos no directamente– a terceros. En el caso, la Cámara de Diputados tiene facultad para dictar su propio reglamento interno, pero no para dictar por sí sola normas de carácter general. Tampoco el Congreso en sí mismo, que si bien dicta leyes de carácter general, lo hace en cumplimiento de sus funciones como órgano del Estado: es el Estado mismo quien legisla a través del Congreso, por tanto, el Congreso no tiene la autonomía propia requerida por el Art. 91 CC (6).

(5) Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Parte General, Tomo 1, 3ra. Edición, Ed. Macchi, Bs. Aires, 1995, pp. XIV-1 y sgtes.

(6) Ac. y Sent. N° 125 cit.

Ahora bien –se preguntó la preopinante–: ¿Cómo se puede explicar el hecho de que el Poder Legislativo sea capaz de adquirir bienes (inmuebles, automóviles), de celebrar contratos por sí mismo, de llamar a concursos de precios, en fin, de realizar diversos actos administrativos hasta con personas de derecho privado? Esto ocurre por la delegación de funciones que le hace el Estado a estas reparticiones, “del mismo modo que los contratos celebrados por el directorio de una sociedad anónima se consideran celebrados por esta y no por el directorio como una persona jurídica diferente de ella”. El único requisito es que quien celebre estos actos es el que aparezca como autorizado o permitido por los reglamentos internos del órgano. Pero esto no implica que esta capacidad de obrar y de contratar le haga adquirir al órgano la personalidad jurídica y la consiguiente capacidad para estar en juicio.

Una vez sentado el hecho de la personalidad unitaria del Estado, el tema de su representación se encuentra en el Art. 246 num 1) CN: De los deberes y atribuciones de la Procuraduría General de la República.

“Es así como el Procurador General de la República es quien debe defender los intereses patrimoniales del Estado, es decir, entre otras cosas, debe asumir su defensa ante las demandas que tengan un contenido patrimonial. Siendo el Estado una única persona jurídica, inescindible en su personalidad, las demandas por cobro de guaraníes contra la Cámara de Diputados forman parte de los intereses patrimoniales de la República, y consiguientemente la intervención del Procurador en el juicio se hace ineludible” (7).

Finalmente, el Tribunal de Apelación declaró la nulidad de todas las actuaciones desde la iniciación de la demanda, así como de todas las restantes actuaciones y resoluciones que son su consecuencia.

No correría la misma suerte –a nuestro parecer– el Poder Judicial, cuya autarquía deviene de la misma Constitución Nacional (Art. 249). Cabe mencionar igualmente la Ley que Aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación para el Ejercicio 2010 (Arts. 65 al 69), que hizo efectiva la autarquía consagrada en la norma constitucional. En principio, se sostiene que basta la representación del Presidente de la Corte Suprema de Justicia para estar en

(7) Ac. y Sent. N° 125 cit.

juicio, como se viene haciendo en numerosas actuaciones judiciales (Acciones de Inconstitucionalidad contra leyes del Presupuesto, de la Función Pública, demandas de diversa índole en el fuero contencioso administrativo o civiles por cumplimiento o resolución de contratos, desalojos, cobro de guaraníes, etc.).

3. Capacidad de los Ministerios del Poder Ejecutivo y algunas Secretarías de Estado. El caso especial de la Abogacía del Tesoro

3.1. Ministerios del Poder Ejecutivo

La misma tesis siguió la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, en el Acuerdo y Sentencia No. 76 del 20 de marzo de 2007; esta vez en relación a los Ministerios del Poder Ejecutivo. Se consideró aquí que, a pesar de la delegación “funcional” de tareas asignadas a las diferentes carteras del Estado, los Ministerios tampoco pueden ser considerados como entes independientes, mucho menos autárquicos, autónomos ni de economía mixta (Art. 91 inc. c Código Civil). Por lo que se concluyó que los Ministerios carecen de “personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica estatal”(8).

Para Villagra Maffiodo, en lo que a Ministerios se refiere, existe una especialización de funciones: “Dentro del mismo Poder Ejecutivo, en el que se asegura la unidad de la Administración mediante las facultades del Presidente, la Constitución abre la posibilidad de la especialización de funciones con la previsión de creación por ley de Ministerios que tendrán a su cargo ‘la dirección y gestión de los negocios públicos’ y refrendarán los actos del Presidente... En suma, el Poder Ejecutivo es un complejo de órganos en forma de pirámide en cuya cúspide está el presidente que con sus atribuciones sobre toda la Administración y su facultad de nombrar y remover los Ministros asegura la unidad, y por debajo están los Ministros que son jefes de las diferentes funciones y servicios y puntos de partida de la descentralización administrativa” (9).

(8) Ac. y Sent. No. 76 del 20 de marzo de 2007, CSJ, Sala Civil, “María Doralicia Acuña de Isasi c/ Ministerio de Agricultura y Ganadería y otros s/ Nulidad de acto jurídico”.

(9) Villagra Maffiodo, Salvador, Principios de Derecho Administrativo, Edit. Servi Libro, Asunción, 2007, p. 171.

En otro fallo sobre el mismo punto emanado del Tribunal de Apelación Civil y Comercial, 3ra. Sala, con cita a Dromi (10), se estableció que la personalidad del Estado es única y que su división o prorrateo en diferentes reparticiones es solo “funcional”, manteniéndose una única personalidad. En el caso, el Ministerio de Agricultura y Ganadería esta vez se presentó como parte actora, a través de un representante convencional, reclamando el cobro de un adeudo a un particular.

Se consideró que el Ministerio de Agricultura no es un “ente autónomo ni autárquico”, recordando que la administración autárquica es la que realiza el Estado a través de uno o varios órganos dotados de personalidad jurídica.

En efecto, de un detenido análisis de la **Ley 81/92 “Que establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería”**, surge que en ninguna parte se le da a esta repartición el carácter de persona jurídica ni de ente autárquico o autónomo independiente, como desde luego no podría hacerse, siguiendo el criterio lógico que se viene analizando: “Desde luego, tampoco puede hacerlo –atribuirle personalidad jurídica– puesto que los Ministerios son divisiones meramente funcionales de auxilio al titular del Poder Ejecutivo para la dirección y gestión de los negocios públicos, conforme lo dispone el Art. 240 de la Constitución Nacional” (11).

En la Sección VIII de la Ley 81/92, referida a las atribuciones de la Asesoría Jurídica de esta cartera del Estado, encontramos: “**Art. 36.** La Asesoría Jurídica estará encargada de atender y entender en todas las cuestiones jurídicas relacionadas con las funciones y dependencias del Ministerio”. Como se ve, la citada norma no prevé que esta dependencia tendrá la “representación legal” del Ministerio ante los Tribunales de la República o cosa por el estilo.

De lo que se colige que si, verbigracia, se produce un accidente de tránsito entre una camioneta perteneciente al Ministerio de Obras Públicas y otra

(10) A.I. N° 110 del 4 de marzo de 2005, Trib. Apel. Civ. Com. 3ra. Sala, en: “Ministerio de Agricultura y Ganadería c/ Jacob Friesen K. s/ Juicio Ejecutivo.

(11) Ac. y Sent. No. 76 de la CSJ cit.

de propiedad del Ministerio de Industria y Comercio, nada podrían reclamarse ambas carteras ante los estrados judiciales en concepto de daños, porque se trata de la misma persona jurídica (Estado).

Especial atención merece la imposición de las costas en el fallo citado, ya que le fueron asignadas en forma personal al Abogado demandante que asumió la representación del Ministerio en razón de que, ante la falta de legitimación del ente, el mismo no podría ser considerado como “sujeto de derecho”, por lo que se concluyó que el letrado actuó por cuenta propia. Como el abogado representante del ministerio fue el apelante de la primera providencia dictada en juicio –aún no existía “contraparte”– se aplicó el Art. 345 CC, sobre la carencia de poderes del representante, que no obliga a su representado (porque en el caso, no existe), entendiendo el tribunal que el profesional actuó por cuenta propia (Art. 344 CC), imponiéndosele las costas, como se ha referido, en forma personal.

Igual criterio se sentó en el Ac. y Sent. N° 76 de la CSJ, mencionado al inicio de este parágrafo, donde ante la falta de representación adecuada fueron anuladas todas las actuaciones hasta la providencia que tuvo por iniciada la demanda. Las costas también fueron impuestas en forma personal a los profesionales actuantes, ya que la Sala Civil consideró que al no ser el Ministerio de Agricultura sujeto de derechos, los letrados que invocaron la representación de dicha cartera actuaron por “cuenta propia”.

3.2. Secretarías y Direcciones sin personalidad jurídica

Otro tanto habría que decir de algunas Secretarías de Estado y de ciertas Direcciones pertenecientes al Poder Ejecutivo –unas dependientes directamente de la Presidencia de la República y otras, indirectamente de la misma, a través de algún Ministerio–. Decimos “algunas”, porque existen Secretarías y Direcciones que sí tienen personalidad jurídica propia como se podrá apreciar en el parágrafo 4.

Así, a modo de ejemplo, las leyes o decretos que crean y regulan las siguientes entidades, no le invisten de la calidad de persona jurídica:

– **Secretaría de Acción Social**, creada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 9235/95.

– **Secretaría Técnica de Planificación**: Ley N° 841/62 “Que crea la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social dependiente de la Presidencia de la República” y el Decreto N° 4070 del 10 de noviembre de 2004 “Por el cual reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República.

– **Secretaría de la Función Pública**: Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”. “Créase la Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la República, con la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de esta ley y de promover por medio de normas técnicas los objetivos de la función pública” (Art. 93).

– **Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos**: Creada por Decreto N° 4981/89 y reglamentada por Decreto N° 11918/08 “Por el cual se reorganiza y establece la estructura orgánica y funcional de la Dirección General de Estadísticas, Encuesta y Censos de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República.

– **Secretaría Nacional Antidroga**: Ley N° 108/92 “Que crea la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD)”, que es “la autoridad gubernamental con la misión de ejecutar y hacer ejecutar la política del Gobierno Nacional en la lucha contra el narcotráfico; la prevención, recuperación y el control del lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes, la drogadicción; el control de drogas peligrosas y su prevención; dependerá directamente de la Presidencia de la República...” (Art. 2).

– **Secretaría de la Mujer**: Ley N° 34/92 “Que crea la Secretaría de la Mujer”, dependiente de la Presidencia de la República.

– **Secretaría de la Niñez y la Adolescencia**: Creada a partir de la promulgación de la Ley N° 1680/2001. “Código de la Niñez y Adolescencia”.

3.3. El caso particular de la Abogacía del Tesoro

Un régimen especial tiene el Abogado del Tesoro, facultado por ley para representar al “Estado” en aquellas demandas originadas en créditos fiscales. Se tiene pues, el particular caso de un funcionario *sui generi* que sin ser el Procurador y tratándose de conflictos patrimoniales, puede representar en juicio a una repartición del Estado sin que la misma tenga el carácter de persona jurídica independiente.

Esta facultad está reglada en varias leyes. En primer lugar, citamos **la Carta Orgánica del Ministerio de Hacienda, Ley 109/91** que dispone:

“**Art. 12:** La Sub Secretaría de Estado de Tributación tendrá a su cargo, en lo que concierne al Ministerio de Hacienda, la aplicación y administración de todas las disposiciones legales referentes a tributos fiscales, su percepción y fiscalización.

Quando hubiere de promoverse el cobro compulsivo de tributos y multas, se pasarán los antecedentes a la Abogacía del Tesoro, para la deducción de las acciones pertinentes”.

“**Art. 28:** El Abogado del Tesoro ejercerá la representación legal del Estado en las demandas o trámites que deban promoverse para el cobro de los créditos fiscales, cualquiera fuese su origen o naturaleza, y en los juicios que se dedujesen con motivo de resoluciones del Ministerio y sus Reparticiones, tanto en calidad de actor como demandado. Esta representación se extiende a toda cuestión donde se hallen comprometidos los intereses del Estado o del Ministerio, salvo aquellas en que por disposición de leyes especiales su atención o representación estuviese a cargo o encomendada a otros funcionarios.

La Abogacía del Tesoro contará con el número de Abogados Fiscales, que según las necesidades del servicio, determine el Ministro de Hacienda.

Los Abogados Fiscales son competentes para intervenir en los procesos judiciales en que el Ministerio o el Estado fuese parte, sea como actor o como demandado, de acuerdo con las instrucciones que les otorgue el Abogado del Tesoro. En caso de ausencia, permiso o cualquier causa que impida al Aboga-

do del Tesoro ejercer sus funciones, será substituido provisoriamente por el Abogado Fiscal que designe el Ministro”.

Mientras tanto, el **Art. 229 de la Ley 125/91** establece:

“Título Ejecutivo Fiscal: La Administración Tributaria, por intermedio de la Abogacía del tesoro, promoverá la acción ejecutiva, por medio de representantes convencionales o legales para el cobro de los créditos por tributos, multas, intereses o recargos y anticipos, que sean firmes, líquidos o liquidables. Constituirá título ejecutivo fiscal el certificado en que conste la deuda, expedido por la Administración”.

Por su parte, el **Art. 1 de la Ley 2421/04 de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal** dispone: “Modificase el Artículo 237 de la Ley N° 125/91, del 9 de enero de 1992 “Que Establece el Nuevo Régimen Tributario”, el que queda redactado como sigue:

“Art. 237: Acción Contencioso-Administrativa. En contra de las resoluciones expresas o tácitas dictadas por la Administración Tributaria, resolviendo los recursos de reconsideración o reposición interpuestos por el contribuyente, es procedente la acción contencioso-administrativa ante el Tribunal de Cuentas.

La demanda deberá interponerse por el agraviado ante dicho Tribunal dentro del plazo perentorio de dieciocho días, contados desde la notificación de la resolución expresa o de vencido el plazo para dictarla, en el caso de denegatoria tácita.

Representará al Ministerio de Hacienda en el recurso, un profesional de la Abogacía del Tesoro”.

Mientras que el **Art. 2** de la citada Ley establece: **“La Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda ejercerá la representación legal del Estado** en las demandas o trámites que deban promoverse para el cobro de créditos fiscales, sin perjuicio de las demás funciones establecidas en la Ley N° 109/91, del 6 de enero de 1992 “Que aprueba con modificaciones el De-

creto-Ley N° 15 de fecha 8 de marzo de 1990 ‘Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda’.

Se ha discutido sobre la constitucionalidad del **Art. 229 de la Ley 125/91**, en la excepción de inconstitucionalidad planteada por una empresa a quien el Ministerio de Hacienda –a través del Abogado del Tesoro– demandó el cobro de una suma de dinero vía ejecución de sentencia (12). La excepción se opuso contra el Art. 229 de la Ley 125/91, alegando que el mismo sería violatorio del Art. 246 CN; es decir, vulneraría la atribución constitucional otorgada por la Constitución al Procurador General, sosteniendo que este último sería el único con legitimación para demandar el cobro compulsivo de las deudas que surgieren en concepto de tributos.

A través del Acuerdo mencionado, la Sala Constitucional de la CSJ ha establecido: “Con las disposiciones transcriptas –se refiere a los artículos 12 y 28 de la Ley 109/91– surge a la vista de esta Sala que la Abogacía del Tesoro posee claramente lo que se da en llamar competencia derivada o especializada, ya que la norma madre otorga atribuciones genéricas al Procurador General, mientras que la Ley N° 109/91, cuyos artículos no han sido declarados inconstitucionales, encaminan a la Abogacía del Tesoro a actuar en representación del Estado en cuestiones relativas a gravámenes únicamente”.

En otras palabras, lo que se dice hasta aquí es que de nada serviría declarar inconstitucional solamente el Art. 229 de la Ley 125 impugnado, ya que las demás normas que le dan esta función tan especial al Abogado del Tesoro seguirán vigentes, al no haber sido atacado de inconstitucional el elenco normativo que otorga facultades a la Abogacía del Tesoro.

Continúa el fallo: “Si bien la Carta Magna establece que en cuestiones relativas a intereses patrimoniales del Estado tendrá intervención el Procurador General, nada obsta a que las leyes, como parte del cuerpo normativo de la Nación, establezcan atribuciones especializadas –siempre preestablecidas en sus disposiciones orgánicas–, en ciertas materias a determinadas institu-

(12) Ac. y Sentencia N° 1.199 del 1 de diciembre de 2008, CSJ, Sala Constitucional, “Excepción de inconstitucionalidad en el juicio: Ministerio de Hacienda c/ Fregobeef S.A. s/ Ejecución de Sentencia”.

ciones a los efectos de alcanzar los objetivos específicos. En el caso particular, es perfectamente entendible, no confrontando ello con el espíritu de la Ley Madre, que sea una dependencia del Ministerio de Hacienda la encargada de perseguir el cumplimiento de las obligaciones tributarias establecidas entre el Estado, por su intermedio, y los contribuyentes”.

En base a estos argumentos, la excepción de inconstitucionalidad fue rechazada, con el voto unánime de los miembros de la Sala.

4. Entidades descentralizadas, autárquicas, autónomas

No revisten mayores problemas –a nuestro criterio– las entidades que por su propia ley orgánica son constituidas como descentralizadas, autárquicas y autónomas, ya que el mismo marco legal les instituye, normalmente, como personas jurídicas.

En este sentido, el Prof. Villagra Maffiodo sostiene: “El Poder Ejecutivo no puede descentralizar sus propias funciones, por el principio tantas veces repetido de la indelegabilidad de las funciones públicas. Es el Poder Legislativo el que puede, a título de interpretar y reglamentar las disposiciones de la Constitución (Art. 202 CN), asignar determinadas competencias a órganos subordinados del Poder Ejecutivo, interrumpiendo incluso el estricto orden jerárquico, pero siempre bajo algún medio de control del poder central...”(13).

Un instrumento legal que resulta muy práctico a la hora de averiguar quién tiene personería jurídica y quién no, es la Ley Anual de Presupuesto, que clasifica las entidades descentralizadas, autónomas y autárquicas del siguiente modo (14):

1. Entidades descentralizadas
2. Entes autónomos y autárquicos

(13) Villagra Maffiodo, Op. cit. p. 171.

(14) Proyecto de Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011, en www.hacienda.gov.py.

3. Entidades públicas de Seguridad Social
4. Empresas públicas
5. Entidades financieras oficiales
6. Universidades Nacionales
7. Empresas con participación accionaria del Estado

Como ejemplo, se citarán solamente algunas de las entidades, con sus respectivas leyes orgánicas que le dan la calidad de personas jurídicas:

4.1. Entidades descentralizadas:

– **Banco Central del Paraguay:** Artículos 285 al 287, Sección III de la Constitución Nacional, y Ley N° 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay”, cuya naturaleza jurídica está definida en el Art. 1: “El Banco Central del Paraguay es una persona jurídica de derecho público, con carácter de organismo técnico y con autarquía administrativa y patrimonial y autonomía normativa en los límites de la Constitución Nacional y las leyes. El Banco Central del Paraguay ejercerá las funciones de Banca Central del Estado”.

– Los Gobiernos departamentales

4.2. Entes Autónomos y Autárquicos:

– **Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN):** Ley N° 2366/04 “De Reforma de la Carta Orgánica del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización”. Reorganízase el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN), entidad autárquica y descentralizada de investigación y asistencia técnica en el campo de las actividades científico – tecnológicas, con personería jurídica, creado por Ley N° 862 –del 26 de junio de 1963, que en adelante se regirá por la presente Ley (Art. 1°).

– **Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT):** Ley N° 2419/04 “Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra”, como persona jurídica autárquica de derecho público (Art.1°).

– **Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN):** Ley N° 19/89, creada como Entidad autárquica, con personería jurídica y patrimonio, administración y contabilidad propia.

– **Instituto Paraguayo del Indígena (INDI):** Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”. Entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio.

– **Comisión Nacional de Valores (CNV):** Ley N° 1284/98 “Mercado de Valores”, entidad de derecho público, autárquica y autónoma, con jurisdicción en toda la República.

– **Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL):** Ley N° 642/95 “De Telecomunicaciones”. Créase la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, entidad autárquica con personería jurídica de derecho público, encargada de la regulación de las telecomunicaciones nacionales.

– **Secretaría de Transporte Área Metropolitana de Asunción (SETAMA):** Ley N° 1590/00 “Que regula el Sistema Nacional de Transporte y crea la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) y la Secretaría Metropolitana de Transporte (SMT)”... La SETAMA será una institución con personería jurídica de derecho público y con capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado, que se registrará por esta Ley y por las resoluciones de sus autoridades (Art. 25).

– **Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN):** Ley N° 1614/00 “General del Marco regulatorio y tarifario del Servicio Público de Provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay”: “Créase el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), que es una entidad autárquica, con personería jurídica, dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo, cuya competencia, facultades y conformación se determinan en la presente Ley” (Art. 8°).

– **Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP):** Ley N° 2157/03 “Que regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Cooperativismo y establece su carta orgánica”. El Instituto Nacional de Cooperativismo, en adelante “INCOOP”, creado por la Ley de Cooperativas, es persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, de duración indefinida, será la Autoridad de Aplicación de la legislación cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos, y se regirá por las disposiciones de la presente Ley, los reglamentos y demás normas relativas al cooperativismo (Art. 1°).

– **Dirección Nacional de Aduanas (DNA):** Ley N° 2422/04 “Código Aduanero”: “La Dirección Nacional de Aduanas es un órgano del Estado, de carácter autónomo e investido de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio ...” (Art. 2°).

– **Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA):** Ley N° 426/04 “Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) como persona jurídica de derecho público, y ente autárquico y autónomo, con patrimonio propio y de duración indefinida, el que se regirá por las disposiciones de la presente Ley, los decretos reglamentarios que dictaren el Poder Ejecutivo y las Resoluciones emanadas del Presidente del SENACSA (Art. 1°).

– **Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP):** Ley N° 3439/07, “Que modifica la Ley N° 2051/03 ‘De Contrataciones Públicas y establece: “Artículo 1°.– Modifícanse los Artículos 3°, inciso x, 5°, 10, 20, 41, 70, 71, 72 y 82 de la Ley N° 2051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”, que quedan redactadas de la siguiente manera: Artículo 5° “AUTORIDAD NORMATIVA. Créase la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), dependiente del Poder Ejecutivo, en sustitución de la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), como institución de regulación y verificación de las contrataciones que caen en el ámbito de aplicación del Artículo 1° de la Ley N° 2051/03 “DE CONTRATACIONES PÚBLICAS”. La misma es una institución autónoma y autárquica, con personería jurídica de derecho público y relacionada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda”.

– **Secretaría del Ambiente (SEAM).** Ley N° 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”. “Créase la Secretaría del Ambiente, identificada con las siglas SEAM, como institución autónoma, autárquica, con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y duración indefinida” (Art. 7°).

4.3. Entidades Públicas de Seguridad Social:

– **Instituto de Previsión Social (IPS):** Decreto-Ley N° 17071/43, “Por el cual se crea el Instituto de Previsión Social”, modificado por Decreto – Ley N° 1860/50”: El Instituto de Previsión Social, organismo autónomo con personería jurídica creado por Decreto-Ley N° 17071 del 18 de febrero de 1943, continuará encargado de dirigir y administrar el Seguro Social...

– A este grupo pertenecen las distintas “**Cajas de Jubilaciones**”, como la de la Ande, la de Empleados y Obreros Ferroviarios, la de Empleados Bancarios, etc.

4.4. Empresas Públicas:

– **Administración Nacional de Electricidad (ANDE):** Ley N° 966/64 “Que crea la Administración Nacional de Electricidad (Ande) como ente autárquico y establece su Carta Orgánica”. La ANDE es una institución autárquica, descentralizada de la Administración Pública, de duración ilimitada, con personería jurídica y patrimonio propio. Estará sujeta a las disposiciones civiles y comerciales comunes, en todo lo que no estuviere en oposición a las normas contenidas en la presente Ley (Art. 2°).

– **Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP):** Ley N° 1066/65 “Que crea la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), como ente autárquico y establece su Carta Orgánica”, como institución autárquica, de duración ilimitada, con personería jurídica y patrimonio propio. La entidad creada estará sujeta a las disposiciones de derecho privado, en todo lo que no estuviere en oposición a las normas contenidas en la presente Ley (Art. 1°).

– **Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)**: Ley N° 73/90 “Que aprueba, con modificaciones, el Decreto-Ley N° 25/90 ‘Que crea la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)’”, como entidad autárquica de duración ilimitada, con personería jurídica y patrimonio propio. Tendrá capacidad jurídica, financiera y administrativa; (Art. 1°).

– **Petróleos Paraguayos (PETROPAR)**: Ley N° 1182/85 “Que crea Petróleos Paraguayos (Petropar) y establece su Carta Orgánica”, como entidad descentralizada de la Administración Central, de duración ilimitada, con personería jurídica y patrimonio propio. Esta Entidad se regirá por las disposiciones de esta Ley, por las normas del Derecho Público y supletoriamente por las del Derecho Privado (Art. 1°).

– **La Industria Nacional del Cemento, (INC)**: Ley N° 126/69 “Que crea la entidad denominada Industria Nacional de Cemento como ente autárquico y establece su Carta Orgánica”, de duración ilimitada, con personería jurídica y patrimonio propio. Esta entidad estará sujeta a las disposiciones del derecho privado, en todo lo que estuviere en oposición a las normas contenidas en la presente Ley (Art. 1°).

4.5. Entidades financieras oficiales:

– **Banco Nacional de Fomento (BNF)**: Decreto-Ley N° 281/61 Aprobado por Ley N° 751/61 “Que aprueba con modificación, el Decreto-Ley N° 281 del 14 de marzo de 1961, ‘Por el cual se crea el Banco Nacional de Fomento’, institución autárquica con personería jurídica, en sustitución del Banco del Paraguay. Su patrimonio se considera jurídicamente separado de los bienes del Estado. Esta institución se regirá por la presente Ley, las demás leyes pertinentes y los reglamentos que dicte el Consejo de Administración del Banco (Art. 1°).

– **Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)**: Ley N° 551/75 “Que reestructura el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y establece su Carta Orgánica”, como ente autárquico con personería jurídica, patrimonio, contabilidad y administración propio, el que se regirá en adelante por las disposiciones de esta Ley, las reglamentaciones que dictare el Poder Ejecutivo y las resoluciones emanadas de su Consejo Directivo (Art. 1°).

– También se encuentran en este grupo el **Fondo Ganadero** y la **Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)**.

4.6. Las Universidades Nacionales: regladas en el Artículo 79, Capítulo VII de la Constitución Nacional. De las Universidades e Institutos Superiores (Artículo 79 Constitución Nacional). Ley N° 136/93 “De Universidades” (modificado por Ley N° 784/95). Las Universidades integradas al sistema educativo nacional son instituciones autónomas, de estudios superiores de investigación, de formación profesional y de servicios, creadas a propuesta del Estado o de entidades privadas o mixtas (Art. 1°).

4.7. Empresas con participación accionaria del Estado: Se citan a la **Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO)**, a la **Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP)**; a **Cañas Paraguayas S.A. (CAPASA)**, a **Ferrocarriles del Paraguay S.A. (FEPASA)**, entre otras.

En todas estas entidades, la misma Ley que organiza su funcionamiento es la que le inviste de “personería jurídica propia” o le califica como “entidad descentralizada, autárquica o autónoma”, ajustándose de tal forma al inc. d) del Art. 91 CC.

Bibliografía

Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Parte General, Tomo 1, 3ra. Edición, Ed. Macchi, Bs. Aires, 1995.

Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Abeledo Perrot, Bs. Aires, 1990.

Villagra Maffiodo, Salvador, Principios de Derecho Administrativo, Edit. Servi Libro, Asunción.

Página Web: www.hacienda.gov.py

