

LAS RELACIONES INTER-ADMINISTRATIVAS

*Juan Carlos Cassagne**

1. *Importancia del Tema*

Habida cuenta de que la Administración Pública constituye en la actualidad un complejo de personas jurídicas públicas estatales, cuyo grado de participación en las actividades que se desarrollan en el marco del Estado contemporáneo es cada vez mayor, interesa sobremanera conocer el régimen que debe gobernar a las distintas clases de relaciones jurídicas, que vinculan entre sí a dichas entidades.

La necesidad de un estudio sistemático de estas relaciones surge actualmente con mayor intensidad, al reconocerse que la intervención del Estado en las actividades económicas, ha dado como resultado que la estructura sobre la que reposaba el derecho administrativo clásico resultara inadecuada, como consecuencia de la aparición de un nuevo campo que se agregaría a la conocida estructura categorial del derecho administrativo, basado en la policía, el fomento y los servicios públicos y que algunos autores designan bajo la noción de gestión económica¹.

Cualquiera sea la postura que se sostenga al respecto, no puede dejar de reconocerse la circunstancia objetiva de que asistimos en lo que va del siglo, a un proceso de ingerencia progresiva del Estado en actividades reservadas antaño a la iniciativa individual, caracterizado por su intervención en aspectos que hacen a la regulación y control de determinadas actividades que buscan erigirse en instrumentos de una política de prosperidad y bienestar, cuyo destinatario siempre en definitiva es el hombre.

Dicho proceso ha provocado una verdadera multiplicación de entidades estatales y obliga a los juristas a considerar los distintos problemas que plantea este fenómeno, tanto en lo que respecta a las formas jurídicas que canalizan la intervención del Estado en la vida económica, como en lo relativo al régimen que gobierna a las personas públicas estatales.

Dentro del régimen jurídico de las entidades estatales existe un sector de relaciones denominadas interadministrativas o intersubjetivas, que no han sido objeto de estudio particularizado por parte de la doctrina, hasta

* Profesor Titular de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires. Con la autorización de *El Derecho* (Buenos Aires).

¹ J. L. Villar Palasi, *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, N° 3, 1950, p. 63 (España).

hace relativamente poco tiempo, y que en virtud de las razones apuntadas, cobra en la actualidad una singular importancia ².

2. *Concepto de Relación Inter-Administrativa y Criterio para Establecer el Carácter Estatal de un Ente*

La relación jurídica inter-administrativa es aquella que vincula a dos o más personas jurídicas públicas estatales, ya se trate del Estado en sentido amplio (Nación y provincias) o de cualquiera de las personas jurídicas públicas de carácter estatal ³.

En primer término, corresponde que señalemos que las partes en este tipo de relaciones son siempre personas jurídicas, a contrario de lo que acontece respecto de las relaciones inter-orgánicas, que vinculan a órganos carentes de personalidad jurídica y que la mayor parte de la doctrina adscribe a la actividad interna de la Administración Pública ⁴. No obstante, si bien las relaciones inter-orgánicas no producen efectos en la esfera jurídica de los terceros, la actividad de estos órganos se halla reglada por el derecho ⁵, o bien como lo sostiene FIORINI, se trata siempre de actividad jurídica, de actos de la administración que no pueden ser excluidos como especie del acto administrativo ⁶.

En segundo lugar y teniendo en cuenta que los sujetos en materia de relaciones inter-administrativas son personas jurídicas públicas estatales, se torna necesario formular algunas reflexiones con respecto al criterio para determinar cuándo una entidad tiene carácter estatal. En tal sentido, hemos sostenido en un trabajo anterior, que frente a la insuficiencia de los criterios tradicionales para establecer cuándo una persona jurídica pública posee condición estatal, debe realizarse un análisis de conjunto ⁷ sobre los requisitos que deben concurrir unidos ⁸ que, a nuestro juicio son:

² Son contados los autores que tratan lo relativo a esta clase de relaciones jurídicas; e.g., M. S. Marienhoff, *Administración Pública — Actividad Interorgánica — Relaciones Inter-Administrativas*, [1962-III] JURISPRUDENCIA ARGENTINA 77, 1 TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO 120 (Buenos Aires, 1965); 1 M. M. DIEZ, DERECHO ADMINISTRATIVO 89 (Buenos Aires, 1963); A. MÉNDEZ, LAS RELACIONES JURÍDICAS INTER-ADMINISTRATIVAS (Montevideo, Ed. Tipográfica Atlántida, 1953); 1 E. SAYAGUES LASO, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO 589 (Montevideo, 1963).

³ M. S. Marienhoff, *supra* nota 2, en 121.

⁴ M. M. DIEZ, *supra* nota 2, en 89; M. S. Marienhoff, *supra* nota 2, en 121-22.

⁵ M. M. DIEZ, *supra* nota 2, en 89.

⁶ En este sentido, este autor sostiene que este tipo de actividad de la Administración Pública había sido subestimado por el derecho administrativo clásico debido a la influencia dogmática del acto jurídico privado. De acuerdo, B. FIORINI, TEORÍA JURÍDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO 22, 24 (Buenos Aires, 1969).

⁷ En Francia, Rivero emplea un criterio similar para caracterizar el "établissement public", y la misma postura adopta la jurisprudencia del Consejo de Estado, J. RIVERO, DROIT ADMINISTRATIF 417 (3e. ed. París, 1968).

⁸ J. C. Cassagne, *Condición y Régimen Jurídico de la Empresa Ferrocarriles Argentinos (F.A.)*, El Derecho, N° 31-1050.

(a) Su creación por el Estado. Debe advertirse, sin embargo, que este requisito no es de por sí decisivo, puesto que existen numerosas entidades creadas por el Estado que no son estatales (ej.: sociedades anónimas de mayoría estatal) si bien es indudable que la creación del ente debe emanar del Estado por cuanto no se concibe que personas no estatales puedan crear entidades estatales⁹.

(b) Que pertenezca a los cuadros de la Administración Pública, conforme a las normas que regulan la organización administrativa.

(c) El control que el Estado ejerce sobre la entidad (administrativo contable)¹⁰. En esta materia, debe tenerse en cuenta que todo es cuestión de grado y que si bien el control denota una actividad de carácter público, no puede fundarse solamente en este dato el carácter estatal de un ente¹¹.

Conforme al criterio precedentemente expuesto, es evidente que tanto las entidades autárquicas como las Empresas del Estado, son entidades estatales y por lo tanto sus vínculos jurídicos con la Administración central u otras entidades descentralizadas se rigen por los principios y normas de las relaciones inter-administrativas.

No ocurre lo mismo con aquellas entidades en las que a pesar de existir participación estatal, la forma jurídica es, por ejemplo, la de la sociedad anónima, donde por imperio de lo estatuido en el Art. 33 del código civil tienen carácter de personas jurídicas privadas¹².

3. Su Régimen Jurídico

Se ha sostenido con razón, que esta categoría de relaciones se distingue por la circunstancia de no ser aplicables a ellas las facultades que derivan de la supremacía de la Administración, precisamente porque los sujetos de la relación son personas jurídicas públicas estatales¹³ y ello traduce una considerable diferencia de régimen jurídico, con respecto a las relaciones que emergen de un acto administrativo común.

A idéntica conclusión se llega basándose en nuestro sistema constitucional y en el principio de unidad de acción que debe orientar toda la actividad de la Administración Pública. En el caso de las relaciones entre entidades estatales pertenecientes a una misma esfera de gobierno (la

⁹ M. S. Marienhoff, *supra* nota 2, en 349.

¹⁰ En opinión de Díez, el requisito de la aprobación de las cuentas es fundamental para determinar la condición de persona jurídica de derecho público que posee una entidad. 2 M. M. Díez, *supra* nota 2, en 100.

¹¹ De acuerdo, A. A. GORDILLO, EMPRESAS DEL ESTADO (Buenos Aires, 1966).

¹² Sin perjuicio de las demás razones que hemos expuesto en nuestro trabajo *supra* nota 8.

¹³ M. S. Marienhoff, *supra* nota 2, en 122; E. SAYAGUES LASO, *supra* nota 2, en 590-91.

nacional, verbigracia) debe respetarse la posición que ejerce el órgano que se halla en la cúspide jerárquica de la Administración Pública: el Poder Ejecutivo (Art. 86, inc. 1º, Constitución Nacional) siendo inadmisibles que una entidad autárquica o Empresa del Estado pretenda ejercer sus prerrogativas de poder público contra el Estado, y viceversa que éste pretenda ejercerlas contra aquélla. Entendemos que en tales supuestos se impone la superación de las formas jurídicas, sobre todo si se tiene en cuenta que el Estado conserva el control administrativo sobre los actos de tal tipo de entidades.

En lo que hace a las relaciones entre personas jurídicas públicas estatales pertenecientes a distintas esferas constitucionales (ej.: Nación y provincias) es obvio que no existe subordinación de una entidad con respecto a otra y que por ende no se configura la posibilidad de ejercer prerrogativas de poder público, a excepción de las que autoriza la Constitución Nacional.

En tales supuestos cada persona jurídica pública estatal debe actuar en su esfera de poder, respetando las atribuciones que el ordenamiento constitucional haya reconocido tanto a la Nación como a las provincias.

4. *Continuación. La Ejecutoriedad del Acto Inter-Administrativo*

Como consecuencia de lo expuesto, surge que en el campo de las relaciones inter-administrativas las prerrogativas de poder público de cada entidad, se encuentran limitadas por principios y normas constitucionales.

Una de tales prerrogativas es la denominada ejecutoriedad del acto administrativo, que entendemos es la facultad atribuida por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública para disponer el cumplimiento del acto sin intervención judicial, acudiendo, de ser necesario, al empleo de medidas de ejecución a fin de llevarlo a cabo¹⁴.

La principal limitación que existe en materia de ejecutoriedad del acto inter-administrativo, es que nunca procede la ejecución coactiva del acto, ya se trate de relaciones inter-administrativas procedentes de distintas esferas constitucionales de gobierno (ej.: nacional y provincial), como de las que se dan dentro de una misma esfera (ej.: la nacional). Respecto de las primeras, ello es así, porque el equilibrio de competencias nacionales y provinciales que organiza y asegura la Constitución, no puede alterarse en detrimento de la Nación o de las provincias, según fuere el caso, y es evidente que otorgarle la posibilidad de utilizar la coacción a cualquiera de ellas, fuera de los supuestos que constitucionalmente la admiten, rompería dicho equilibrio, engendrando un Estado anárquico.

¹⁴ La moción que reproducimos en el texto, la desarrollamos integralmente en nuestra obra *La Ejecutoriedad del Acto Administrativo*, en prensa.

Con referencia a las relaciones inter-administrativas que se dan entre personas públicas estatales sujetas a una supremacía orgánica común, dentro de una misma esfera constitucional (vgr. la nacional), no resulta lógico ni jurídico que el propio Estado Nacional, representado por el Poder Ejecutivo, pueda usar la coacción contra una entidad autárquica y a la inversa, que una entidad autárquica pueda utilizar la coacción contra el propio Estado.

De lo contrario se alteraría la finalidad y sistemática constitucional, convirtiendo en letra muerta la norma del Art. 86, inc. 1º, de la Constitución Nacional.

5. Continuación. El Caso de las Multas

En general, y por las razones apuntadas precedentemente, los actos administrativos cuya ejecución recaiga sobre el patrimonio de una persona jurídica pública estatal carecen de ejecutoriedad (salvo —por ejemplo— aquellos casos en que el cumplimiento del acto se opera por propia virtualidad, como la emisión de un certificado, un acto de registro, etc.).

Tal ocurriría con la regla denominada *solve et repete* que según la doctrina constituye una aplicación particular del principio de la ejecutoriedad del acto administrativo¹⁵. Así cuando un conflicto que versara sobre relaciones inter-administrativas, fuera susceptible de ser resuelto por un órgano judicial la regla *solve et repete* no sería aplicable¹⁶ y menos lo sería, en aquellos casos en que no existe ni siquiera la posibilidad de que un órgano judicial dirima el conflicto, tal como seguidamente veremos.

A la misma conclusión cabe arribar respecto de las multas inter-administrativas¹⁷ cuya aplicación a las entidades descentralizadas ha sido algunas veces aceptada por la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁸ y en otros casos rechazada¹⁹, con distintos argumentos, fundadas en su carácter penal (no se las acepta) como en su origen contractual (donde se las ha declarado procedentes).

¹⁵ 2 M. M. DIEZ, *supra* nota 2, 281, 283.

¹⁶ En contra, M. M. Diez, *id.* en 282.

¹⁷ Gordillo considera a la aplicación de la multa como un caso de ejecutoriedad, donde el medio utilizado es la "coacción indirecta" A. A. GORDILLO, *EL ACTO ADMINISTRATIVO* (2a. ed., Buenos Aires, 1969).

¹⁸ 50 Dictámenes Procuración del Tesoro de la Nación 56 (Argentina); 72 *id.* 80; 88 *id.* 73 y fundamentalmente el meditado dictamen que obra en 99 *id.* 337.

¹⁹ 59 *id.* 141; 79 *id.* 153; 81 *id.* 65; 97 *id.* 60. En un caso se sostuvo que "tratándose de la imposición de una multa penal, su aplicación perturbaría un patrimonio de afectación exclusiva, que no ha sido destinado a hacer frente a sanciones impuestas por otros órganos estatales" (81 *id.* 65).

En un caso en que se declaró la procedencia de una multa aplicada a una Empresa del Estado, como consecuencia de un incumplimiento contractual, la Procuración del Tesoro de la Nación expresó lo siguiente: "Se ha dicho así que cuando una Empresa del Estado actúa como particular se encuentra subordinada igual que éstas a las mismas normas administrativas, por lo que son susceptibles de ser sujetos pasivos de multas. Tal es, en efecto, la opinión de este organismo asesor, cuando se trata de empresas estatales que actúan como un particular, intervienen en licitaciones públicas o privadas que lleva a cabo la Administración Pública y, por lo tanto, al aparecer como proveedora del Estado, a semejanza de aquéllos, se sujeta al régimen que le es propio en dicho carácter, razón por la que no debe excluirse de la aplicación de penalidades previstas en los pliegos de condiciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato. Ello, porque recurriendo a la licitación en competencia con terceros particulares, debe actuar en relación de igualdad con éstos, de acuerdo con principios básicos de toda licitación pública y sin hacer valer derechos exorbitantes o privilegios nacidos de su carácter de Empresa del Estado, que carecerían de justificación al operar fuera de la órbita típicamente administrativa"²⁰.

No compartimos la transcripta postura de la Procuración del Tesoro de la Nación. Aparte de que en tales casos la Empresa del Estado no había actuado fuera de la órbita típicamente administrativa, sino dentro de ésta, por tratarse de un contrato inter-administrativo (sin que obste a ello el procedimiento de selección del co-contratante), creemos que la cuestión debe resolverse de un modo general acudiendo a los principios y normas que rigen las relaciones inter-administrativas.

En definitiva, somos de opinión que no puede aceptarse la procedencia de multas en materia de relaciones inter-administrativas, por las siguientes razones:

1. En virtud de que se altera el equilibrio de los poderes federal y provinciales, y la jerarquía constitucional del Poder Ejecutivo, que organiza y asegura nuestra Constitución (Arts. 86, inc. 1º, y 101 de la Constitución Nacional, entre otros) desvirtuando la finalidad prevista por el constituyente y la propia sistemática constitucional²¹. Tal situación se da en los dos tipos de relaciones, es decir, tanto entre entidades estatales pertenecientes a una misma esfera de poder (ej.: la nacional) como entre personas jurídicas públicas estatales pertenecientes a distintos órdenes constitucionales (vgr.: nacional y provincial).

²⁰ 99 *id.* 337.

²¹ Sobre las reglas de interpretación constitucional véase G. J. Bidart Campos, en *El Derecho*, N° 28.867.

2. Porque la aplicación de multas en tales casos violaría los principios de colaboración y unidad de acción estatal, de imprescindible vigencia en este tipo de relaciones.

3. En atención a que en tales supuestos, faltaría uno de los elementos del acto administrativo, su finalidad, es decir que el acto administrativo no se adecuaría al interés público, ya que, en definitiva, a pesar de las diferentes formas jurídicas que asume el Estado, en el fondo es una sola persona²², un solo poder²³.

6. *Organo Competente para Dirimir los Conflictos Inter-Administrativos*

Las relaciones inter-administrativas pueden dar origen a controversias de diversa índole, cuestión que interesa resolver no solamente a fin de lograr el mantenimiento del principio de unidad de acción estatal, sino también para permitir el ejercicio de las funciones y actividades de los entes públicos, sin trabas que paralicen su desarrollo.

Sin dejar de reconocer la importancia que tienen los aspectos económicos y políticos en esta cuestión, centraremos el problema en este trabajo a la luz del enfoque estrictamente jurídico.

Como primera medida es necesario realizar una clasificación distinguiendo dos tipos genéricos de relaciones inter-administrativas, en atención precisamente a que según estemos en presencia de uno u otro supuesto, el órgano competente para dirimir el conflicto inter-administrativo será el Poder Ejecutivo o el Tribunal Judicial correspondiente.

(a) Conflicto entre personas públicas estatales pertenecientes a una misma esfera de gobierno.

Si la controversia surge en el orden nacional, entre el Estado y una entidad autárquica, por ejemplo, habrá que respetar la posición de supremacía que ejerce el órgano situado en la cúspide de la Administración Pública en virtud de lo prescripto en el Art. 86, inc. 1º, de la Constitución Nacional y, en consecuencia, cualquier litigio debe dirimirlo el Poder Ejecutivo.

En este sentido en el orden nacional la ley 16.432 instituye, en materia de daños y perjuicios, el arbitraje del Procurador del Tesoro, o del Poder

²² Al respecto se sostiene que la entidad autárquica, por ejemplo, tiene un patrimonio de afectación, M. S. Marienhoff, *supra* nota 2, en 375. Se ha declarado en un caso que siendo el deudor cedido la Nación misma y el cedente una empresa de su propiedad, no corresponde distinguir entre los bienes de una y otra, ya que en definitiva su titular es el Estado. Gómez v. Comisión Administradora de Emisoras Comerciales y LS 82 TV Canal 7, El Derecho N° 29-186, 14-754 (Corte Suprema Argentina, 1969).

²³ Véase M. S. Marienhoff, *supra* nota 2, en 36; J. T. BOSCH, ¿TRIBUNALES JUDICIALES O TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS PARA JUZGAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? 37 (Buenos Aires, 1951).

Ejecutivo, según el monto de la reclamación, en caso de controversias entre "organismos administrativos del Estado Nacional, centralizados y/o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas, empresas del Estado y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires"²⁴.

Conforme al criterio expuesto, nosotros creemos que no puede admitirse la posibilidad de que los tribunales judiciales entiendan en este tipo de controversias, no sólo en los supuestos a que se refiere el Art. 56 de la ley 16.432, sino también con carácter general, con fundamento en lo que preceptúa el Art. 86, inc. 1º, de la Constitución Nacional, destacando que en una misma doctrina, se hallan diversos pronunciamientos de nuestro más alto tribunal²⁵.

(b) Conflictos entre personas públicas estatales pertenecientes a distintas esferas de gobierno.

Supongamos, en cambio, que la controversia se plantea entre una entidad autárquica nacional con una provincia, como realmente ha acontecido en la práctica en muchísimas oportunidades, según informan los repertorios jurisprudenciales.

En tal supuesto entendemos que corresponde admitir la instancia originaria y exclusiva de la Corte, por aplicación de lo dispuesto en el Art. 101 de la Constitución Nacional, tal como ha sido reconocido en reiterados casos sometidos a su decisión²⁶.

A pesar de la opinión adversa de un sector de la doctrina²⁷ estimamos acertada la interpretación de la Corte en mérito a que si conforme al Art. 100 corresponde a la competencia federal el conocimiento y decisión de los asuntos en que la Nación sea parte, cuando el Art. 101 atribuye la competencia originaria y exclusiva para entender en los casos en que una provincia fuera parte lo hace sin distinciones. Aparte de ello, la importancia institucional del conflicto es similar o mayor que en los casos del Art. 100 en que es parte una provincia.

6. Conclusiones

En el proceso de multiplicación de las personas jurídicas públicas estatales a que se asiste en todas partes del mundo, resulta indispensable la sistematización del régimen jurídico que gobierne las relaciones entre este tipo de entidades.

²⁴ 21 Anales de Legislación Argentina, A. 282.

²⁵ Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 259-432 y 269-439, publicado este último en El Derecho, N° 22-803, fallo 11.393.

²⁶ Doctrina en Fallos, 249-165. El Derecho, N° 1-44, fallo 23), 250-205, 257-173, 259-157, 265-297, entre otros.

²⁷ G. J. Bidart Campos, *La Competencia Originaria de la Corte Suprema de Justicia*, El Derecho, N° 18-761.

Su desconocimiento es en la actualidad casi total, originando una serie de inconvenientes que atentan contra el principio de unidad de acción que debe orientar la actividad de las entidades estatales y que en el mejor de los casos se traducen en una dispersión de esfuerzos y paralización de la actividad estatal.

Las ideas y consideraciones vertidas, tratan de desterrar prácticas que conducen a una verdadera anarquía administrativa, de la que muchos de nuestros funcionarios públicos son cultores consciente o inconscientemente, olvidando que nuestra Constitución Nacional organiza un sistema de frenos y contrapesos no sólo respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino también, con relación a las atribuciones del gobierno federal y las provincias.

El punto de partida en que debe basarse el estudio de las relaciones entre entidades estatales, no puede ser otro que la Constitución Nacional y, en esta materia, como en tantas otras del derecho administrativo, deben tenerse en cuenta sus principios rectores para fundar soluciones jurídicas que resuelvan los problemas que origina el fenómeno administrativo contemporáneo.

Ateniéndose a dicha premisa fundamental, se impone en el futuro el dictado de las normas que regulan esta clase de relaciones, estableciendo su régimen jurídico y dando solución expresa a los distintos problemas de competencia, a fin de que las entidades estatales desarrollen su acción en un marco jurídico-legal adecuado sin trabas de ninguna especie, que permita la utilización de sus prerrogativas y atribuciones dentro de la ley fundamental.

64.01.86 A