



Edición Nº3. Julio de 2023

COMENTARIOS ACERCA DE LA RESPONSABILIDAD Y PODER DE POLICÍA AMBIENTAL EN EMPRESAS PÚBLICAS Y CONCESIONARIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Por Federico Iribarren¹

I. EMPRESAS PÚBLICAS Y CONCESIONARIAS DE SERVICIOS PUBLICOS.

1. Antecedentes

En principio, no está en la finalidad del Estado producir directa o indirectamente daño ecológico; no obstante, este puede ser responsable por un daño ambiental como productor directo del daño o bien por resultar sucesor de las obligaciones del generador del daño en caso de reestatización de una empresa, por citar un ejemplo.

Encontramos así un entramado complejo de los distintos supuestos de

¹ Abogado (UBA). Asesor legal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Posgrado en Gestión y Control de las Políticas Públicas. Ha sido asesor de gabinete de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, consultor del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, Director de Asuntos Jurídicos de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y Director del Instituto de Ambiente de la Fundación Novum Millenium. Docente del Posgrado "Régimen Jurídico de los Agronegocios" de la Carrera de Especialización en Derecho y Política de los Recursos Naturales, Facultad de Derecho (UBA). Autor de libros y numerosas publicaciones en su especialidad.

responsabilidad del Estado, sea por daños producidos por empresas estatales que prestan un servicio público, o que realizan actividades de interés general, o bien daños producidos por un concesionario de servicios públicos.

Si bien el Estado Nacional comenzó a crear empresas públicas en el siglo XIX, (Correo Argentino en 1854 y el Ferrocarril Central Norte, en 1876) fueron excepcionales las veces en que se implementó una estrategia coordinada sobre su rol como accionista y operador de compañías industriales o de servicios públicos; su administración estuvo con frecuencia más influida por urgencias o circunstancias de corto plazo.

2. Regulación

La regulación de las empresas del Estado cronológicamente comienza de un modo más específico con la sanción de la Ley N° 13.653, modificada por sus similares, 14.380 y 15.023 y con la sanción del decreto-ley 15.349/1946 que crea las sociedades de economía mixta: Posteriormente la Ley N° 19.550 de Sociedades comerciales incluye en sus categorías la sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (art. 308 y ss) y pocos años después la Ley N° 20.705 de Sociedades del Estado.

El artículo 1º de la Ley N° 13.653 establece que *"Las actividades de carácter industrial, comercial o de explotación de servicios públicos de igual naturaleza, que el Estado, por razones de interés público, considere necesario desarrollar, podrán llevarse a cabo por medio de entidades que se denominarán genéricamente "Empresas del Estado", las cuales quedan sometidas: a) al derecho privado en todo lo que se refiere a sus actividades específicas: y b) al derecho público en todo lo que atañe a sus relaciones con la administración o al servicio público que se hallare a su cargo"*.

Su artículo 2º establece los requisitos mínimos que debe tener su estatuto, funcionan bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, y son supervisadas directamente por el ministerio o secretaría correspondiente (art. 3º). Actualmente son auditadas y controladas por la Sindicatura General de la Nación.

Miriam Ivanega² realiza un compendio de dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación, la cual ha sostenido reiteradamente que las sociedades anónimas de capital estatal, como las sociedades del Estado, constituyen una especie de descentralización, entendiéndose a esta como la forma de hacer efectiva la actividad de la organización administrativa estatal, mediante un ente separado de la Administración Central que posee personalidad jurídica propia (PTN, Dictámenes: 239:592; 247:282).

Como algunos ejemplos de empresas que realizan actividades de incidencia ambiental, podemos mencionar al Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado" (C.E.A.M.S.E.), empresa que tiene como objeto la de la disposición final de residuos sólidos de toda el Área Metropolitana de Buenos Aires aunque sin limitarse a ello³, creada a partir de un convenio celebrado entre la Provincia de Buenos Aires y la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en 1977, ratificado por la Ley N° 9.111 de la Provincia de Buenos Aires, se estableció el ámbito geográfico que cubre la actividad.

Otro ejemplo lo encontramos en la constitución de la sociedad "AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS SOCIEDAD ANONIMA", mediante Decreto N° 304/2006, la cual tiene por objeto la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales del área atendida hasta el día de la fecha por Aguas Argentinas S.A. ⁴

² Ivanega Miriam "Los empleados de las empresas y sociedades del Estado, ¿son empleados públicos?" Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 405, pag. 207.

³ Su objeto social establecido en el Estatuto (art. 4°), en lo referente a la cuestión ambiental expresa que "la Sociedad tendrá como objetivo contribuir a materializar el equilibrio y la preservación ecológica del área metropolitana, la eliminación de la polución ambiental y el saneamiento de los acuíferos y los suelos", la "planificación, proyección y ejecución de la disposición final de residuos sólidos de toda el Área Metropolitana de Buenos Aires, directamente o previa recuperación y/o transformación de la basura", "participación, planificación, proyecto y ejecución por sí o mediante contratación con terceros de las tareas de saneamiento de tierras o ríos, trabajos de parquización, defensas contra las inundaciones y cualquier clase de acción de esa naturaleza respecto de las cuencas hídricas que surcan el área metropolitana".

⁴ Area que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, Vicente López y Ezeiza, respecto de los servicios de agua potable y desagües cloacales; Hurlingham e Ituzaingó respecto del servicio de agua potable; y los servicios de recepción de efluentes cloacales en bloque de los Partidos de Berazategui y

A nivel provincial, la Provincia de Buenos Aires, algunos ejemplos de empresas con participación estatal mayoritaria son Aguas Bonaerenses S.A., Centrales de la Costa Atlántica S.A y Buenos Aires Gas S.A.

3. Empresas de servicios públicos

Sin procurar profundizar su naturaleza jurídica, por servicio público entendemos a toda actividad que la Administración presta en forma directa o indirecta para satisfacer necesidades colectivas de interés general.

De un modo más amplio, Sarmiento Garcia agrega que la actividad puede ser prestada por entidades estatales o por su delegación, y su finalidad es satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva⁵, mediante prestaciones en especie periódicas y sistemáticas asegurada por normas.

Cronológicamente en la Argentina estos servicios fueron mayormente prestados como servicios privados de interés público, en tanto a mediados de siglo fueron nacionalizados con un tipo de prestación asimilable a la función administrativa.

A fines del siglo pasado, principalmente con la sanción de la Ley N° 23.696 fueron privatizada o concesionadas, incluso algunas actividades quedaron libradas a las reglas del mercado con una menor regulación estatal, tal es el caso de la generación eléctrica. En términos generales, se dictó un marco regulador legal del servicio público privatizado o concesionado y se crearon entes reguladores independiente para controlar dicha actividad, lo que será materia del punto siguiente

En el transcurso del presente siglo se ha verificado un movimiento en el papel del Estado en materia de servicios públicos, habiendo asumido éste por diversas razones un nuevo rol de estado empresario.

Cumplen un papel importante papel las cooperativas de servicios públicos, abarcando una amplia gama de prestaciones en buena parte del territorio nacional,

Florencio Varela

⁵ Sarmiento Garcia, Jorge “Concesión de Servicios Públicos”, Ediciones Ciudad Argentina, pag 17.

siendo usual en muchas ciudades y localidades del interior que la cooperativa de servicios públicos haya pasado a ser la empresa local más importante. La prestación de servicios públicos esenciales por parte de estas entidades se encuadra en lo previsto por el art. 20 de la Ley N° 20.337.

En el área metropolitana de Buenos Aires en lo que concierne a distribución de agua potable y recolección de aguas servidas, ello queda sujeto a lo dispuesto por las leyes N° 26.100 y 26.221 aprobatoria del Convenio Tripartito suscripto entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al respecto, es el ENTE REGULADOR DE AGUA Y SANEAMIENTO creado por Ley N° 26.221, quien debe realizar todas las auditorias y estudios que crea necesarios para verificar el cumplimiento del presente por parte de los operadores precarios que presten servicios en el área concesionada, toda vez que las normas regulatorias en materia de efluentes cloacales, resultarían de aplicación a todas las plantas de instaladas o a instalarse en el Area Regulada, (*Ley 26.221, arts. 6, inc. d) últimos tres párrafos y art. 9, inc f) in fine*).

Desde el punto de vista logístico, la prestación de servicios públicos se logra mediante costosa infraestructura que sería ineficiente multiplicar, hecho que suele desembocar en monopolio. En tales casos, el Estado debe ejercer su potestad de controlar cómo se presta ese servicio, lo cual suele ser mas complejo en los hechos cuando es el estado el que presta el propio servicio.

II. CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En 1978, mediante la ley N° 21.801, se crea la Sindicatura General de Empresas Públicas, con el objeto de ejercer el control externo de las empresas propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional, cualquiera fuese su naturaleza jurídica u objeto. Posteriormente, esta ley es derogada en 1991 con la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera, la cual establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional (art. 1°).

De este modo, las empresas públicas dejan de tener un control específico y son alcanzadas por las disposiciones de la ley citada las cuales incluyen las “*Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.*” (art. 8 inc. b).

Conforme su art. 7º, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.

1. Control interno: Sindicatura General de la Nación

La Sindicatura General de la Nación es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación (art. 97 de la ley) Le compete el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo (art. 98).

Este sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría Interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General (art. 100)

La ley pone en cabeza de la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional la responsabilidad del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno (art. 101).

Su art. 114 expresa que en los casos en que el Estado tenga participación accionaria mayoritaria en sociedades anónimas, la Sindicatura General de la Nación propondrá a los organismos que ejerzan los derechos societarios del Estado

nacional, la designación de los funcionarios que en carácter de síndicos integrarán las comisiones fiscalizadoras, de acuerdo con lo que dispongan sus propios estatutos.

También los propondrá al Poder Ejecutivo Nacional en los casos en que deban asignarse síndicos por el capital estatal en empresas y sociedades en que el Estado nacional, por sí o mediante sus organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado tengan participación igualitaria o minoritaria. Dichos funcionarios tendrán las atribuciones y deberes previstos por la ley 19.550, en todo lo que no se oponga a la presente.

2. Control externo: Auditoría General de la Nación

Por el artículo 116 se crea la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, el cual posee personería jurídica propia, e independencia funcional y financiera.

Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos (art. 117).

Asimismo, en lo que concierne al control de las empresas públicas, el art. 118 establece que la Auditoría General de la Nación, tendrá las funciones de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, (inc. a), realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control (inc. b) y auditar y emitir opinión sobre el grado de cumplimiento de los planes de acción (inc. h).

3. Control del Ministerio Público: Procuraduría de Investigaciones Administrativas

El inciso a) del artículo 27 de la Ley 27.148 autoriza al fiscal a promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. Ello incluye investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos (inc. c)

Las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Procuraduría y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga. La Procuraduría ha realizado diversas denuncias penales por posible ilícitos respecto de empresas públicas, a diferencia de lo que en opinión del suscripto es un control laxo por parte de la SIGEN y un “declarativo” que por parte de la AGN.

4. Control de las empresas de servicios públicos. Entes reguladores

En lo que concierne al control de empresas prestadoras de servicios públicos, la Constitución Nacional en su art. 42⁶ establece los derechos de los usuarios de servicios públicos, agregando en su último párrafo que la legislación establecerá los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional.

Actualmente el control estatal de precios y calidad de los bienes y servicios públicos se hace mediante entes reguladores nacionales, provinciales e incluso interjurisdiccionales (caso de los de agua potable y cloacas).

⁶ La C.N. establece lo siguiente " *Las autoridades proveerán ... al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.*

El mandato constitucional de la sanción de leyes de creación de entes reguladores fue cumplido parcialmente, dado que una importante cantidad fueron creados por decreto nacional y ejecutado muy deficientemente, aunque casi todos ellos poseen en sus competencias velar por la protección del medio ambiente y la seguridad pública en cuanto corresponda.

Entre algunos de los graves problemas del funcionamiento de los entes reguladores de servicios públicos a nivel nacional, podemos mencionar su creación por normas de bajo rango salvo excepciones, excesiva dependencia del poder político, falta de profesionalización, manifiesta falta de idoneidad de sus directivos y marcos regulatorios elaborados en muchos casos para prestadores privados.

Incluso en el caso de entes creados por ley como el ENRE y el ENARGAS, fueron injustificadamente intervenidos durante años con designaciones transitorias que superaban los períodos legales que hubiesen correspondido a funcionarios seleccionados por concurso como indica la ley, por lo que se demandó al Estado Nacional a cumplir con el procedimiento para designación de autoridades previsto en la ley para ambos entes⁷, resultando en ambas causas condenado, sentencias que fueron incumplidas.

Entre los principales entes reguladores de servicios públicos a nivel nacional pueden mencionarse el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) , creado por Ley N° 24.065, Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) creado por Ley N° 24.076, Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) , creada por Decreto N° 660/1996 y cuyo funcionamiento se rige por el Decreto N° 1585/1990 y sus modificatorios, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), creado por Ley N° 26.221, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) creada por Decreto N° 660/1996 y cuyo funcionamiento se rige por el Decreto N° 1388/1996

Asimismo se pueden mencionar al Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), creado por Decreto N° 1994/1993; el Organismo Regional de Seguridad

⁷ Autos “ACIJ y otro c/Estado Nacional s/ proceso de conocimiento” (Expte N° 28.406/2006) y “ACIJ y otro c/Estado Nacional- Ley 24.076 (art. 53)- s/ proceso de conocimiento” (Expte. N° 10.121/2006)

de Presas (ORSEP), creado por Decreto N° 239/1999, la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) creada por Ley N°, 24.804; Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), creado por Decreto N° 375/1997 y la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) creada por Ley N°, 26.168. Sin ser este último exclusivamente un ente regulador, su competencia abarca el control la prestación de servicios públicos en el ámbito de la cuenca (art 5°),

En lo que concierne a los entes provinciales, todas las provincias poseen sus propios entes reguladores: algunos son específicos por servicio, tales son los casos de los entes provinciales regulador de la electricidad o energía de las provincias de Río Negro, La Pampa, San Luis, Neuquen y Santiago del Estero entre otras. En tanto otras poseen entes reguladores de servicios públicos generales, tales como Catamarca, Salta, Cordoba y Formosa.

Sostiene Gordillo⁸ que habría que readecuar los entes preexistentes y tal vez dictar una ley marco que establezca los trazos generales de su funcionamiento, sin dependencia del Poder Ejecutivo ni facultades reglamentarias de éste sobre tales entes o sus relaciones con los concesionarios y licenciatarios sujetos al control.

III.- PODER DE POLICIA AMBIENTAL EN EMPRESAS PUBLICAS Y CONCESIONARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS

En torno a este tema, es necesario tener en cuenta un par de consideraciones. En primer lugar, que las sanciones más comunes en el derecho penal administrativo, suelen ser la aplicación de sanciones pecuniarias y clausuras de la actividad; en segundo lugar, que cuando se trata de empresas que prestan servicios públicos, no puede suspenderse su prestación, quedando muy restringida una eventual clausura

De este modo, los antecedentes sancionatorios interadministrativos, versan sobre la procedencia de aplicación de sanciones pecuniarias entre organismos estatales.

Años atrás la Procuración del Tesoro de la Nación sentó su criterio acerca de la

⁸ Gordillo, Agustin, "Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas", pag. XV-2, https://www.gordillo.com/pdf_tomo1

improcedencia de la aplicación de multas entre organismos estatales, con apoyo en el principio de unicidad según el cual el Estado Nacional y aún la Administración Pública debe ser rigurosamente entendida como una unidad institucional teleológica y ética por excelencia, considerándolo contrario a la lógica y el buen sentido.

También sostuvo que la actividad de la Administración se encuentra siempre enderezada a la satisfacción del bien común, de manera pues, que no resulta admisible presumir en los organismos o entidades que la integran, conductas destinadas a incumplir con las obligaciones legalmente impuestas, presupuesto éste que es el que en definitiva justifica la aplicación de multas.

Por último, como una cuestión formal destacó que el organismo imputado carecería de remedios impugnatorios contra el acto administrativo de punición toda vez que los remedios procesales previstos en el régimen de procedimientos administrativos están reservados a los particulares (art. 74 del Decreto N° 1759/72 (t.o. 1991), el cual priva a los órganos desconcentrados y descentralizados de legitimación activa en los recursos contra actos que los afecten como tales⁹.

Sin embargo, en dictámenes más recientes dicho órgano asesor sostuvo que la Ley N.º 19.983 y su Decreto Reglamentario N.º 2481/93 establecieron un procedimiento especial destinado a tramitar y a solucionar los conflictos de naturaleza pecuniaria que se susciten dentro de la Administración Pública y que de la aplicación de multas en el ámbito de las relaciones interjurisdiccionales, no constituye aún el conflicto interadministrativo previsto en la ley.

Asimismo agrega sobre la base del criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (*Fallos 326:3254*), que el artículo 1º de la Ley N° 19.983 no es óbice para que el Poder Judicial revise la legitimidad de una multa de cualquier naturaleza impuesta a una persona estatal, puesto que la facultad punitiva de imponer multas no puede ser asimilada a los reclamos pecuniarios a que se refiere el citado precepto¹⁰.

⁹ (*Dictámenes PTN: 246:200, 245:323 nucl y 252:209*)

¹⁰ (*Dictámenes PTN: 246:200, 245:323 nucl y 252:209*)

En materia ambiental, existieron procesos administrativos tendientes a la aplicación de sanciones a líneas aéreas estatales por infracciones al Decreto N° 674/1989 que regula el control de la contaminación hídrica ... en el Area Metropolitana de Buenos Aires.

Una de ellas fue AEROLÍNEAS ARGENTINAS S.A., que es dirigida y controlada por el Estado Nacional en virtud de lo dispuesto por las Leyes N° 26.412 y N° 26.466, tratándose es una empresa privada constituida bajo la figura societaria de SOCIEDAD ANÓNIMA en los términos del Capítulo II, Sección V de la Ley N° 19.550, cuyo capital accionario se encontraba en proceso de expropiación.

La misma en sus defensas esgrimía que no resultaba procedente la aplicación de sanciones pecuniarias en virtud del principio de unidad del accionar estatal y por encuadrarse la cuestión en la normativa aplicable a las reclamaciones pecuniarias interadministrativas, resultando de aplicación la Ley N° 19.983 que establece en su artículo 1° que el reclamo debe ser sometido a la decisión definitiva e irrecurrible de la PTN.

Si bien los conflictos interadministrativos por reclamaciones pecuniarias deben ser resueltos dentro de la misma Administración y, en consecuencia, se encuentran excluidos de toda revisión judicial, ello no alcanza a las obligaciones de hacer, en el caso de marras, de realizar obras de tratamiento de efluentes. Tampoco en el caso se trataba de una sociedad con participación estatal mayoritaria alcanzada por las disposiciones de la Ley N° 19.983.

Aún así se tuvieron presentes diferentes pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ¹¹, de los que surge que los importes dinerarios adeudados por entes u órganos estatales, que deriven de la facultad de imponer multas (penales o administrativas), atribuida a otro ente u órgano administrativo, no integran el concepto de reclamos pecuniarios de cualquier naturaleza o causa, suscitados entre entes u organismos integrantes del Poder Ejecutivo Nacional, estableciéndose que *la facultad punitiva de imponer multas no puede ser asimilada a dichos reclamos pecuniarios* .

¹¹ *“Banco de la Nación Argentina v. Banco Central de la República Argentina” (Fallos 326:3254) Fallos 302:273; 306:1195; 316:529).*

En el mismo orden de ideas la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN, recepcionando los fallos citados en el considerando anterior, dictaminó que la facultad punitiva de imponer multas no puede ser asimilada a los reclamos pecuniarios que refiere la Ley N° 19.983, y que lo dispuesto en su artículo 1º no es óbice para que el Poder Judicial revise la legitimidad de una multa de cualquier naturaleza impuesta a una persona estatal (*Dictámenes 254:365*).

Dicho organismo en un caso análogo señaló que no se estaba en presencia de un reclamo de carácter pecuniario entre dos organismos del Estado Nacional, sino ante una petición tendiente a que se declare la inexistencia de una infracción por la cual se aplicó una sanción disciplinaria no pecuniaria (*Dictámenes 287:109*).

Dicho organismo se expidió de forma similar ante un reclamo de NUCLEOELÉCTRICA ARGENTINA S.A.¹² cuyo objeto declarar la improcedencia de la aplicación de multas, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN observó que la petición deducida no constituía en esencia un reclamo de naturaleza pecuniaria, y que expedirse al respecto importaría abrir juicio acerca de la procedencia de aplicación de multas entre organismos del Estado.

IV. RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL DE EMPRESAS PÚBLICAS Y SUS DIRECTIVOS. REFLEXIONES FINALES

A nivel ambiental, en el año 1991 la ley N° 24.051 estableció responsabilidad personal solidaria por sanciones administrativas personas jurídicas a quienes tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia (art. 54), en tanto en 2002 la Ley General del Ambiente N° 25.675, estableció que en caso de que el daño ambiental se produzca por personas jurídicas la responsabilidad se hace extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación (art. 31).

Sin embargo, existe una notable diferencia entre los administradores y los

¹² Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA) es una empresa generadora de energía eléctrica, operadora de las centrales nucleares argentinas y encargada de la gestión de los proyectos nucleares del país.

representantes de la sociedad según se trate de una persona jurídica privada o pública. En el primer caso deben obrar con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios (art. 59, Ley 19.550), existiendo supuestos específicos de responsabilidad solidaria en materia impositiva y aduanera (art. 8° Ley N° 11.683 y art. 904, Código Aduanero).

Como contrapartida, los directivos designados por los Estados en los órganos sociales de las empresas y sociedades donde tiene participación, poseen un régimen de casi total indemnidad: en primer lugar, el régimen de responsabilidad estatal se encuentra excluido de las disposiciones Código Civil y Comercial por sus arts. 1764, 1765 y 1766, que establecía la responsabilidad de los funcionarios en el artículo 1112.

Asimismo, la Ley N° 26.944 de Responsabilidad Estatal establece la falta de responsabilidad del Estado por perjuicios ocasionados por concesionarios o contratistas de los servicios públicos, declara improcedentes las sanciones pecuniarias contra el Estado y sus funcionarios, resultando además solo de aplicación en el ámbito del Estado Nacional, existiendo muchas provincias que carecen de regímenes específicos.

Por su parte, el Decreto 196/2015 califica de funcionarios públicos a estos directivos respecto de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones (ar. 1°) y les otorga indemnidad por su actuación en ejercicio de sus funciones mediante asistencia para su defensa o patrocinio frente a las intimaciones, requerimientos, denuncias, querellas, imputaciones o demandas de que fuere objeto (artículo 2°); y la asunción por el Estado de los resultados de los eventuales procesos que se instruyan en su contra (artículo 3°), salvo dolo o culpa grave o apartamiento de las normas o directivas.

A modo de reflexiones finales acerca de la eficacia del sistema actual, por un lado no se puede soslayar que en empresas públicas y/o prestadoras de servicios públicos, ha habido en los últimos 30 años un importante avance en la incorporación de la dimensión ambiental y sus sistemas de gestión en todo el sector.

Sin embargo, el sistema de control prevé sanciones pecuniarias que van de una ventana a otra en un mismo erario, inmunidad de sus directivos, vacíos legales a nivel local, baja institucionalidad de entes reguladores y una ilegítima injerencia del Poder Ejecutivo Nacional en aquellos entes creados por ley.