



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO



DICTAMEN N° 015 - F.E.- 2025.-

SEÑORES CONSEJEROS DEL DIRECTORIO DEL ENTE REGULADOR DE SERVICIOS PUBLICOS DE LA PROVINCIA DEL CHUBUT:

Vienen a esta Fiscalía de Estado las actuaciones de referencia a fin de tomar intervención en los términos del artículo 7° de la Ley V N° 96 (modificada por Ley V N° 190) respecto del Recurso de Reconsideración con Jerárquico en subsidio incoado por Marcelo C. Mammoliti, en su carácter de Director General de Servicios Públicos de la Provincia del Chubut contra la Resolución N° 31/2024-EPRESP de fecha 29 de noviembre de 2024.-

Iniciando con el análisis de los presentes actuados, se advierte que los mismos han sido remitidos a esta Fiscalía de Estado por el Ente Regulador de Servicios Públicos de la Provincia del Chubut, en el marco de lo entienden se encuentra dispuesto por el artículo 106, siguientes y concordantes de la Ley I N°18.-

Previo a proceder con el análisis del recurso que nos ocupa, he de advertir que de las constancias obrantes en los presentes actuados se observa que se han agregado sendos correos electrónicos que no se encuentran debidamente suscriptos por funcionario competente alguno que dé cuenta de la veracidad de los mismos como de su procedencia y destino. Asimismo, se encuentran glosadas fotocopias simples sin que se haya certificado que las mismas son fieles de sus originales. Cabe destacar que, esta advertencia ha sido reiterada en diversas oportunidades por lo que se sugiere al organismo oficiante proceder a la subsanación de las mismas previo a futuras remisiones de expedientes a esta Fiscalía de Estado.-

Sin perjuicio de ello, se procederá a analizar la cuestión planteada a fin de no ocasionar demoras en la continuación del presente trámite por lo que se tomarán en consideración las constancias obrantes en el expediente según se encuentran agregadas.-

Antecedentes.-

Inician las actuaciones con sendas notas cursadas a la Subsecretaría de Servicios Públicos requiriendo información de variada índole.-

Seguidamente, se encuentran agregadas dos (02) notas del mismo tenor dirigidas en esta oportunidad a la Dirección General de Servicios Públicos.-

Se advierte que de acuerdo a las constancias obrantes en los presentes actuados dichas notas no han sido respondidas.-

A fs. 44/46 se agrega copia simple de la Resolución N°08/2024-EPRESP por la cual el Ente "crea" una especie de régimen


Dr. ANDRES GIAZOMONE
FISCAL DE ESTADO


Dr. Lucas Agustín PAPINI
FISCAL DE ESTADO ADJUNTO
FISCALIA DE ESTADO


Dra. Maghli YANGJELA CUNIOLO
ABOGADA
FISCALIA DE ESTADO

sancionatorio para multar a los sujetos obligados de acuerdo a lo normado por el artículo 3° de apartado 2.8 de la Ley I N°196.-

A fs. 53/122 se agrega la Nota N°1717/DGSP ingresada al EPRESP en fecha 17 de abril de 2024, la cual da respuesta a la Nota N°81/2024-EPRESP respecto de la Comercialización dependiente de la DGSP de acuerdo a lo requerido.-

A fs. 132/133 se agrega la Nota N° 133/2024-EPRESP por la cual se requiere al Secretario de Infraestructura y Planificación intervenga a fin de obtener respuestas por parte de la DGSP.-

A fs.134/136 se agregan nuevas notas remitidas a la Subsecretaria de Servicios Públicos, requiriendo información y documentación.-

Se agrega a fs. 137/138 la Resolución N° 31/2024-EPRESP de fecha 04 de noviembre de 2024 por la cual se sanciona a la Dirección General de Servicios Públicos de la Provincia del Chubut con una multa por la suma de \$15.543.400,00, por el incumplimiento en la solicitud de información y documentación requerida a esa Dirección mediante Nota N° 188/2024-EPRESP, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3° de la Resolución N° 08/2024-EPRESP.-

A fs. 147/149 se agrega un recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio contra la Resolución N° 31/2024-EPRESP, presentado por Marcelo C. Mammoliti, en su carácter de Director General de Servicios Públicos, en el cual expresa que no le fue notificada debidamente la resolución que ataca; que la sanción se funda en una norma insuficiente, improcedente e ilegal, dado que el EPRESP no posee atribuciones para establecer sanciones a aplicar; que a más las notas cursadas por el Ente fueron dirigidas a la Subsecretaría de Servicios Públicos de modo erróneo, toda vez que es la D.G.S.P. quien tiene las misiones y funciones de generador y distribuidor de energía siendo en este sentido independiente jerárquicamente, por cuanto los pedidos de información no llegaron a correcto destino.-

A fs. 151/152 se agrega Dictamen sin número de fecha 26 de noviembre de 2024, en el cual luego analizar las actuaciones la letrada preopinante manifiesta que corresponde rechazar el recurso de reconsideración y conceder el recurso jerárquico. Agrega seguidamente el Dictamen N°21/20 del Tribunal de Cuentas y la nota N° 536/2021-AGG, que nada hacen al caso que nos ocupa.-

Consecuentemente, por Resolución N° 35/2024-EPRESP (fs.155/158) se rechaza el Recurso de Reconsideración incoado por Marcelo C. Mammoliti, en su carácter de Director General de Servicios Públicos y se concede el Recurso Jerárquico en subsidio.-



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO



Análisis.-

Del análisis de los presentes actuados se advierte que el conflicto se ha planteado entre dos dependencias del poder ejecutivo provincial, por cuanto no es posible tratarlo de la forma en que se trataría un conflicto entre un particular administrado y la administración, como ha pretendido hacer el EPRESP. No será posible en el caso que nos ocupa pues, que la administración haga uso de los poderes exorbitantes de poder público que posee, por lo que deberá en este caso actuar en un pie de igualdad teniendo especial consideración en las particularidades que ello trae aparejado.-

Ha sostenido la Procuración del Tesoro de la Nación que *"En la esfera de las relaciones interadministrativas no resulta procedente la aplicación de multas de carácter penal o administrativo, ya que no resulta admisible concebir la existencia de prerrogativas exorbitantes de poder público entre dos personas que integran la Administración Pública. (Dictámenes 251:448).-*

Teniendo en cuenta que el accionar de la administración, a través de todas sus áreas y dependencias, debe y necesariamente tiene que estar dirigido a la satisfacción de los fines del estado y el bien común, resulta contrario al sentido común que una repartición sancione a otra por considerar que su accionar que vaya en contra de dichos propósitos mediando algún tipo de incumplimiento en su proceder.-

En este sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación se ha expresado, manifestando 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 lo integran conductas destinadas a incumplir con las obligaciones legalmente impuestas, presupuesto éste que es el que en definitiva justifica la aplicación de multas"* (conf. Dict. 237:358, 462 y 476).-

Hemos de tener en cuenta que el estado es un solo, sin perjuicio de que cuente con distintas reparticiones, entes y organismos que cumplan distintas funciones de acuerdo a sus competencias en las diferentes áreas específicas para el cumplimiento de sus fines. Es por ello, que es posible afirmar que no responde al sentido común ni a la lógica que el propio estado se sancione así mismo, y que ello resulta cuanto menos contradictorio y carente de todo sentido. También a este respecto se ha expedido la PTN cuando ha sostenido que *"Parece contrario a la lógica y el buen sentido admitir que el Estado y sus entidades puedan aplicarse recíprocamente sanciones ya que, en definitiva, y superando las formas jurídicas que aquél arbitra para su mejor desenvolvimiento, el Estado es uno solo y por consiguiente un razonamiento como el indicado implicaría que éste se aplique sanciones a sí mismo,*


Dr. ANDRES GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO


Dr. Lucas Agustín PAPERINI
FISCAL DE ESTADO ADJUNTO
FISCALIA DE ESTADO


Dra. Magalí YANGUELA CUNIOLO
ABOGADA
FISCALIA DE ESTADO

lo que constituye un verdadero despropósito que la correcta hermenéutica no debe aceptar” (conf. Dict. 239:121, 133, 139 y 145).-

Dicho lo que antecede, resulta improcedente y contrario a los fines de la propia administración que un ente público estatal sancione a otra repartición pública; y para aquellos casos en que efectivamente se susciten conflictos entre los poderes públicos de la provincia y/o cualquiera de sus organismos, habrá de estarse a los procedimientos determinados por las normas legales vigentes en la materia.-

Más allá de ello, hemos de tratar el accionar del EPRESP ante la situación planteada, y a fin de resolver la cuestión planteada habremos de volcarnos hacia los principios básicos del derecho administrativo y a partir de ello analizar los actos dictados en el marco del expediente traído a análisis y las consecuencias de los mismos, atento a que se vislumbra en su dictado una clara contraposición al principio de legalidad al que se encuentra sujeta la administración por imperio de la propia Carta Magna.-

“El principio de legalidad que consagra el artículo 18 de la Constitución Nacional exige indisolublemente la doble precisión por la ley de los hechos punibles y de las penas a aplicar, sin perjuicio de que el legislador deje a los órganos ejecutivos la reglamentación de las circunstancias o condiciones concretas de las acciones reprimidas y de los montos de las penas dentro de un mínimo y un máximo” (conf. Fallos 148:430); y en este mismo y correcto sentido se halla postulada nuestra Constitución Provincial.-

Vuelvo aquí a hacer propias las palabras de la PTN a este respecto, en virtud de su claridad para expresar la importancia de la sujeción al principio de legalidad por parte de la administración. En este sentido, sostuvo la PTN que, *“Los actos administrativos deben ser generados de acuerdo a insoslayables principios de legalidad bajo pena de considerárselos nulos o anulables, según la gravedad del vicio” (conf. Dict. 200:133; 211:334; 221:124).-*

Como se ha sostenido en otras oportunidades por parte de esta Fiscalía de Estado, la sujeción de la administración al principio de legalidad responde a cuestiones básicas e insoslayables del derecho administrativo. No resulta posible concebir a la administración actuando fuera de los límites de dicho principio en la concepción actual que se tiene del Estado de Derecho en el cual vivimos, puesto que el desarrollo del concepto y fines del estado en las últimas décadas ha llevado a que el mismo se vea limitado por principios rectores en pos de una seguridad jurídica que resulta fundamental para los administrados.-

La PTN se ha referido a ello y ha sostenido que *“Es inherente al ejercicio de la actividad administrativa que ésta sea desempeñada conforme a la ley, pues constituye una de las expresiones del poder público estatal,*



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO



que tiene el deber de someterse a ella. En esa sujeción al orden jurídico radica una de las bases del Estado de Derecho, sin la cual no sería factible el logro de sus objetivos. El sometimiento del Estado Moderno al principio de legalidad, lo condiciona a actuar dentro del marco normativo previamente formulado por ese mismo poder público que, de tal modo, se autolimita. El ejercicio de tal poder, por ende, no puede desvincularse del orden jurídico en que el propio Estado se encuentra inmerso pues, de lo contrario, se comprometería la observancia del principio de legalidad al que la Administración debe ajustar su proceder.” (Dictámenes 275:241).-

En el caso traído a evaluación, se advierte que se ha pretendido imponer un régimen sancionatorio a una dependencia estatal que no surge de ley alguna. El EPRESP ha creado mediante acto administrativo (Resolución N°08/2024-EPRESP) un régimen sancionatorio, excediendo ampliamente las facultades que posee por su propia ley de creación. Sobra decir que la facultad que posee el ente para reglamentar y aplicar sanciones dista absolutamente de la facultad de crearlas.-

A este respecto se ha expedido de manera clara y concisa la Procuración del Tesoro de la Nación, cuando sostuvo que *“Si la escritura de la regla jurídica no suscita la posibilidad de entendimientos disímiles la única conducta posible es aceptar su acatamiento ad pedem litterae, resultando improcedente pretender una opinión contraria, pues no se podrá hacer cuestión o pretexto del buen resultado para impositar a la norma jurídica una significación que aquella no consiente, lo que sería una suerte de hipocresía jurídica, que provocaría, por la violación del derecho un mayor mal no compensado por el resultado esperado de esa falsía. Tampoco en derecho el fin justifica los medios”* (v. Dictámenes 265:7, 285:242, 307:289). Por cuanto no es posible forzar la letra de la ley de creación del organismo para que el EPRESP se arroge la facultas de crear sanciones, cuando el alcance que ha querido darle el legislador no va más allá de la aplicación y/o reglamentación de las sanciones que habrán de ser creadas por ley previa, dando cabal cumplimiento a los principios constitucionales rectores del derecho administrativo.-

No es posible tampoco olvidar el carácter penal de las multas que puede imponer la administración, siempre y cuando cuente con la habilitación normativa correspondiente para ello, por cuanto mas aun en cuestión de su aplicación debe estar plenamente presente la sujeción al principio de legalidad ya mencionado. La propia CSJN se ha expedido a este respecto: *“Desde antiguo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha contemplado con detenimiento el tema concerniente a la naturaleza civil o penal de las sanciones creadas por normas de derecho público, administrativo, financiero y policial, entre otras, y ha declarado, de manera uniforme, que deben estimarse penales las multas aplicables a los infractores cuando ellas, en vez de poseer carácter retributivo del posible daño causado, tienden*

Dr. ANDRES GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

Dr. Lucas Agustín PAPINI
FISCAL DE ESTADO ADJUNTO
FISCALIA DE ESTADO

Dra. Magali YANGUELA CUNIOLO
ABOGADA
FISCALIA DE ESTADO

a prevenir y reprimir la violación de las pertinentes disposiciones legales” (conf. Dict. 200:1; 223:255; 265:63 y Fallos 200:340; 205:173; 247:225).-

Dicho ello, necesariamente debemos poner el foco en la emisión de ese acto administrativo, es decir la Resolución N°08/2024-EPRESP, la cual se encuentra a todas luces viciada, por haber sido emitida con total carencia de competencia para su dictado. Este vicio en la competencia del acto administrativo, es comúnmente llamado "exceso de poder", dado que importa que el órgano administrativo emisor del acto incurriera en un exceso total de las facultades y atribuciones constitutivas de su aptitud legal de obrar. Más aun, tratándose el caso que nos ocupa de una atribución que le es propia al Poder Legislativo, nos encontramos en presencia de una incompetencia absoluta en razón de la materia.-

En virtud de lo expuesto hasta aquí, es que podemos afirmar que la Resolución N° 08/2024-EPRESP, es nula de nulidad absoluta por cuanto habrá de ser revocada por razones de ilegitimidad, acarreado con ella la nulidad de todos los actos administrativos dictados en virtud de la Resolución N° 08/2024-EPRESP, los cuales deberán correr su misma suerte.-

Corresponde pues, en este punto referirnos a la Resolución N° 31/2024-EPRESP de fecha 04 de noviembre de 2024 por la cual se sanciona a la Dirección General de Servicios Públicos de la Provincia del Chubut a través de la imposición de una multa, cuyo dictado tiene origen en el régimen sancionatorio creado por su similar N°08/2024-EPRESP.-

Como ya se ha dicho, la nulidad del acto administrativo (Resolución N° 08/2024-EPRESP) que da sustento a la Resolución que pretende sancionar a la DGSP acarrea su nulidad en virtud de encontrarse viciada en el elemento causa, además del vicio en la competencia en los términos descriptos precedentemente, dado que la misma pretende imponer una sanción de carácter penal que carece de todo sustento legal y factico. Y ello, sin mencionar que la sanción va dirigida a un organismo público, lo cual no resulta procedente, tal y como se ha explicado precedentemente.-

No olvidemos pues, que la ausencia de una norma previa al hecho que se pretende condenar que cree la sanción específica resultaría violatorio del principio de legalidad de las penas consagrado la Constitución Nacional y la Constitución Provincial, tal y como se ha mencionado en el desarrollo del presente.-

Finalmente, y en relación al recurso incoado por el Sr. Marcelo C. Mammoliti, en su carácter de Director General de Servicios Públicos de la Provincia del Chubut contra la Resolución N° 31/2024-EPRESP de fecha 29 de noviembre de 2024, corresponderá hacer lugar al mismo, toda



República Argentina
PROVINCIA DEL CHUBUT
FISCALIA DE ESTADO



vez que el acto recurrido resulta ser nulo de nulidad absoluta, por lo que corresponderá revocarlo por razones de ilegitimidad.-

Conclusión.-

En virtud del análisis efectuado y lo expuesto precedentemente, corresponderá hacer lugar al Recurso Jerárquico incoado por el Sr. Marcelo C. Mammoliti, en su carácter de Director General de Servicios Públicos de la Provincia del Chubut contra la Resolución N° 31/2024-EPRESP de fecha 29 de noviembre de 2024; declarar la nulidad de las Resoluciones N° 08/2024-EPRES y N° 31/2024-EPRESP por razones de ilegitimidad; y finalmente tenerse por cumplida intervención de esta Fiscalía de Estado en los términos del artículo 7° de la Ley V N° 96 (modificada por Ley V N° 190).-

FISCALIA DE ESTADO, 24 de febrero de 2025.-


Lucas Agustín PAPINI
FISCAL DE ESTADO ADJUNTO
FISCALIA DE ESTADO


Dra. Magali YANQUELA CUNIOLO
ABOGADA
FISCALIA DE ESTADO


Dr. ANDRÉS GIACOMONE
FISCAL DE ESTADO

