

LA REPRESENTACION DEL ESTADO EN JUICIO (ART. 384 DE LA LEY N° 16.320 DE 1-XI-1992) (1)

por

BERNARDO LEGNANI

1. CONCEPTO DE REPRESENTACION.

1.1. La representación es la relación jurídica, de origen legal, judicial o voluntario, por virtud de la cual una persona, llamada representante, actuando dentro de los límites de su poder, realiza actos a nombre de otra, llamada representado, haciendo recaer sobre ésta los efectos jurídicos emergentes de su gestión (2).

1.2. En base a lo expresado puede afirmarse, que la parte puede actuar en juicio, mediante un representante, sea establecido por ley, designado por el juez o por poder otorgado al efecto, que constituirá la parte formal en el proceso de que se trate (3).

En consecuencia, pueden deducirse como presupuesto del instituto el obrar a nombre de otro y la aptitud del representante para producir efectos jurídicos en la esfera del representado.

1.3. Lo mencionado permite distinguir a la representación de la legitimación, la que traduce la posición que asume el sujeto en relación

(1) Art. 384:

"Toda vez que se demande al Estado —persona pública mayor— ante la jurisdicción ordinaria, y cualquiera sea la naturaleza de la pretensión deducida, la citación y el emplazamiento deberán entenderse con el órgano máximo de cada Poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) del cual emane el acto, hecho u omisión, o que hubiere intervenido en el negocio jurídico que da mérito al litigio. Quedan comprendidos, en este régimen el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral.

Cuando se trate de demandas referidas al Poder Ejecutivo, en asuntos correspondientes a algún Ministerio, la citación, el emplazamiento y, en su caso, las sucesivas notificaciones se practicarán con el Ministerio respectivo.

La autoridad demandada podrá hacerse representar o asesorar por quien crea conveniente".

(2) COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario Jurídico*, Facultad de Derecho, Montevideo 1960, pág. 532.

(3) Art. 36.1 del Código General del Proceso.

al objeto de la litis (4) y permite que se le califique en activa o pasiva, según se tenga la calidad de actor o demandado (5).

2. LA REPRESENTACION DEL ESTADO.

2.1. El vocablo Estado admite dos significados distintos que conviene precisar para evitar equívocos. En un primer sentido, la noción de Estado es comprensiva de todas las entidades estatales, cualquiera sea su categoría: nacionales, provinciales, municipales, etc. Con ese alcance, la expresión individualiza todo aquello que configura la organización jurídica de la colectividad. En una segunda acepción, el Estado sería simplemente la persona pública mayor, en oposición a las demás personas públicas menores: provincias, departamentos, comunas, entes autónomos, autárquicos o descentralizados, etc. (6).

2.2. El Estado en tanto persona jurídica, actúa por medio de sus órganos (7) y puede ser parte en juicio, en carácter de actor o demandado, según cuál haya sido el obrar de sus órganos que determinó la litis.

2.3. Con el nombre de Ministerio Fiscal es que la legislación nacional designa a los Fiscales de Hacienda.

En este aspecto, el inc. 2 del art. 3 del Decreto-Ley N° 15.365 de 30-XI-982 referente a la Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal, establece que al Ministerio Fiscal, en cuanto a actividad funcional que tiene como objeto la vigilancia y defensa de los intereses patrimoniales del Estado, le compete fundamentalmente comparecer ante los organismos jurisdiccionales en representación y defensa de los intereses del Estado cuando así corresponda o en las situaciones especiales dispuestas por la ley.

Por su lado, el art. 13 de la Ley Orgánica confía al magistrado titular de la Fiscalía de Hacienda el ejercicio del Ministerio Fiscal, en tanto el art. 14 confirma lo establecido en el citado art. 2 explicitando en forma expresa la comparecencia de la Fiscalía de Hacienda en los intereses del Estado "... en todas las causas de la justicia ordinaria relativas a la Hacienda Pública y las de la justicia administrativa en materia de reparación patrimonial".

(4) VESCOVI, Enrique, *Manual de Derecho Procesal*, Ed. Idca, Montevideo 1991, pág. 222.

(5) COUTURE, Eduardo, *op. cit.*, pág. 391: Define a la legitimación como la condición jurídica en que se halla una persona con relación al derecho que invoca en juicio, ya sea en razón de su titularidad o de otras circunstancias que justifican su pretensión.

(6) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Montevideo 1953, págs. 157-158.

(7) SAYAGUES LASO, Enrique, *ob. cit.*, t. II, págs. 130-132.

2.4. Por vía de síntesis, el régimen en la materia es el siguiente (8):

a) El principio general es que el Estado entendido como administración central es representado en juicio por el Ministerio Fiscal. En cambio, los Entes Autónomos y los Gobiernos Departamentales comparecen por sí.

b) En materia tributaria, la representación es ejercida por los abogados y procuradores de la Dirección General Impositiva, de acuerdo al art. 381 de la Ley N° 12.804.

c) En los asuntos relacionados con algún Ministerio, deben emplazarse al Ministro, por lo que comparece dicho órgano en representación del Estado en los temas de su competencia (art. 324 de la Ley N° 13.835 y art. 518 de la Ley N° 13.892).

d) En materia contencioso aduanera tramitada ante los Juzgados Letrados de Aduana o ante la propia Dirección de Aduanas, la representación del Estado es asumida por los Fiscales Letrados de Aduana. En cambio, actúa el Fiscal Letrado Departamental ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia —del Interior— y ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, el Fiscal de Hacienda.

3. LA DISPOSICION LEGAL QUE SE COMENTA.

3.1. La norma preceptúa en su inc. 1 que los actos de citación o de emplazamiento deben realizarse al órgano máximo de cada Poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), del cual emane el acto, hecho u omisión, o que hubiere intervenido en el negocio jurídico que dio mérito al litigio, toda vez que se demande al Estado, persona jurídica mayor, ante la jurisdicción ordinaria; extendiéndose este régimen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al Tribunal de Cuentas y a la Corte Electoral.

3.2. Este primer inciso amerita algunas reflexiones.

En primer lugar, es de tener presente que se denomina citación (9) al llamamiento que se hace a una persona para que comparezca en el Tribunal en el lugar y hora previamente señalados, en cambio se llama emplazamiento (10) al llamamiento con plazo.

En segundo lugar, la práctica de tales actos de comunicación en la forma establecida (11) se consagra al demandarse al Estado en su segun-

(8) VESCOVI, Enrique, *ob. cit.*, págs. 202-203.

(9) VESCOVI, Enrique, *ob. cit.*, pág. 222.

(10) VESCOVI, Enrique, *ob. cit.*, pág. 222.

(11) La alusión al órgano máximo no suscita dificultad alguna en el caso del Poder Judicial, cuyo órgano jerarca es la Suprema Corte de Justicia, por virtud de lo dispuesto en el inc. 2 del art. 239 de la Constitución. En cuanto al Poder Ejecutivo, no puede hablarse de jerarquía, sino de preeminencia del Consejo de Ministros

da acepción (12), lo que excluye en forma expresa a los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y personas públicas estatales.

Por otra parte, no puede obviarse que el precepto en cuestión, será de aplicación, en todos los casos —cualquiera sea la naturaleza de la pretensión— que se tramiten ante la jurisdicción ordinaria, la que en el entendido de que es "...la jurisdicción común que extiende su poder a todas las personas y a todas las causas civiles y criminales, menos a ciertas causas y personas que están expresamente sometidas por la ley a jurisdicciones especiales..." (13), no alcanza a la materia contenciosa anulatoria.

3.3. En lo que concierne al inc. 2, éste recoge el espíritu de los arts. 324 de la Ley Nº 13.835 de 7-I-1970 y 518 de la Ley Nº 13.892 de 19-X-1970 (14), en tanto que el inciso final reproduce la reforma introducida por la Constitución de 1952, que al crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estableció en el art. 316 la amplia discrecionalidad de la autoridad demandada para hacerse asesorar o representar por quien crea conveniente (15).

3.4. Por último, cabe concluir por vía de síntesis, que la importancia de la norma comentada radica fundamentalmente en la cercena de las intervenciones de la Fiscalía de Hacienda en representación del Estado, por cuanto, en opinión personal, deroga el decreto-ley orgánico

respecto del Acuerdo, conforme lo sostiene la doctrina mayoritaria (PRAT, Julio, *Derecho Administrativo*, Ed. Acali, Montevideo 1990, t. V, vol. I, pág. 39).

Si la demanda entablada fuera consecuencia de un acto, hecho u omisión del órgano Presidencia de la República, o bien de su intervención en un negocio jurídico, la notificación o citación deberá realizarse a aquél directamente, por ser un órgano diferente del Poder Ejecutivo, integrado por un solo cargo, el de Presidente de la República, dotado de atribuciones típicas de la Jefatura de Estado (DURAN MARTINEZ, A., *La Presidencia de la República: naturaleza, posición institucional, situación de su personal y resolución de recursos administrativos*, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, t. II, nº 7).

En lo relativo al Poder Legislativo, en tanto sistema orgánico acentralizado, la citación o emplazamiento se efectuarán según corresponda a la presidencia de una u otra Cámara.

(12) Ver Punto 2.1.

(13) ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, pág. 1120.

(14) Ver Punto 2.4. c). El art. 518 de la Ley Nº 13.892 establecía que cuando haya de ser emplazado el Estado en asuntos correspondientes a algún Ministerio, la citación, el emplazamiento y las sucesivas notificaciones, se practicarán con el Ministerio respectivo. En tanto la norma precedente establecida por el art. 324 de la Ley Nº 13.835 facultaba a cada Ministerio para comparecer en juicio en representación del Estado en asuntos de su competencia.

(15) FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, *La abogacía del Estado, el Ministerio Público y Fiscal y la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo*, F.C.U., 1981, págs. 11-14.

del Ministerio Público y Fiscal (16), a la vez que la sustanciación del proceso con aquella:

a) en el supuesto de responsabilidad creado por el art. 4 de la Ley N° 15.859 de 31-III-987 (17),

b) en los casos regulados por la Ley N° 16.110 de 25-XI-990 referidos a contiendas no resueltas amigablemente que surgieran entre inversores extranjeros y el Estado al amparo de tratados bilaterales de fomento y protección de inversiones ratificados por la República, y

c) en la materia contencioso administrativa de reparación patrimonial sustanciada ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, por actos legislativos y jurisdiccionales (art. 1 de la Ley N° 15.881 de 26-VIII-987) (18), según la tendencia jurisdiccional imperante (19).

(16) Ver Punto 2.3.

(17) Esta ley, reguladora del régimen de procesamiento sin prisión, dispone que quien haya sufrido prisión preventiva en un proceso penal sin haber sido en definitiva condenado a pena privativa de libertad, por lo menos igual al lapso de prisión preventiva sufrida, tiene derecho a percibir por parte del Estado una indemnización en dinero por los perjuicios materiales y morales que aquélla o su exceso le hubiere causado.

(18) El art. 1 de la Ley N° 15.881 fue objeto de modificaciones por los arts. 319, 320 y 321 de la Ley N° 16.226 que no alteran lo manifestado.

(19) Esto es sin perjuicio de que si se tratara de un asunto propio de algún Ministerio, éste debe ser emplazado como demandado principal.

