



340

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Dictamen Jurídico

Número: IF-2018-26793632-APN-PTN

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 5 de Junio de 2018

Referencia: EX-2018-16231087-APN-DMEYD#AABE

SEÑOR PRESIDENTE DE
LA AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN
DE BIENES DEL ESTADO:

Tratan las presentes actuaciones acerca de la aplicación de las disposiciones del Decreto N.º 1382/12 (B.O. 13-8-12) y su Reglamentación aprobada por el Decreto N.º 2670/15 (B.O. 9-12-15) a la gestión y administración de los bienes muebles e inmuebles de Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima (en adelante, ARSA).

- I -

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

1. El 15 de diciembre de 2017, ARSA consultó a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (en adelante, AABE) sobre el régimen que debía aplicarse para enajenar los inmuebles que, por redundantes, generaban costos innecesarios para la empresa. En concreto, si debía regirse por el Decreto N.º 1382/12 y sus normas reglamentarias y complementarias o, en virtud de que los inmuebles estaban a nombre de la Sociedad Anónima, podían venderse conforme la normativa propia de este tipo societario (v. orden 5).
2. En su respuesta del 3 de enero de 2018, AABE indicó que ... *los inmuebles que integren el patrimonio de esa Sociedad Anónima, cuyo dominio hubiere sido adquirido por aquella y que, por lo tanto, estén dominialmente registrados a nombre de AEROLÍNEAS ARGENTINAS S.A., en principio se encuentran sujetos, en lo que a su disposición refiere, a las normas que regulan el funcionamiento de esa Sociedad, de acuerdo a sus Estatutos, reglamentos y normas especiales que resulten de aplicación* (orden 6).

3. Ante esta respuesta, ARSA le requirió clarificaciones adicionales y expuso su propia interpretación con respecto al régimen aplicable para la disposición y administración de bienes muebles e inmuebles que posee la sociedad anónima (v. orden 3).

3.1. Allí, llegó a las siguientes conclusiones:

a) La administración y disposición de inmuebles y muebles propios de ARSA se rige por las normas que regulan su funcionamiento, sin estar alcanzados por las competencias de AABE en materia de administración y disposición de bienes del Estado Nacional propiamente dicho o de otras entidades del Sector Público Nacional.

b) En consecuencia, ARSA puede gestionar por sí y sin intervención de AABE, la administración y disposición de los inmuebles y muebles de su propiedad.

c) Sin perjuicio de ello, sí se aplican a los inmuebles propios de ARSA ciertas disposiciones del Decreto N.º 1382/12 (v. art. 8º, inc. 14 y 15); y respecto de los bienes muebles, lo que establezca el Poder Ejecutivo Nacional en la reglamentación que debe emitir sobre el artículo 77 de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018 N.º 27.431 (B.O. 2-1-18), que introdujo modificaciones al Régimen de Bienes Muebles.

4. En el orden 8 obra el dictamen jurídico producido por la Dirección de Dictámenes y Asesoramiento Legal y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, ambas de AABE, en el que sostuvieron que ARSA se encontraba excluida del ámbito subjetivo de aplicación del Régimen de Bienes del Estado, tanto en materia de inmuebles como de los muebles que integran su patrimonio.

5. Este criterio fue compartido por las autoridades superiores de AABE, quienes sostuvieron que ARSA tiene facultades para administrar y disponer de aquellos bienes que integran su patrimonio, cuyo dominio hubiera sido adquirido por aquella y que, por lo tanto, estén registrados a su nombre, de acuerdo a las normas que regulan su funcionamiento, sus estatutos, reglamentos y normas especiales que resulten de aplicación (NO-2018-21262731-APN-AABE#JGM) –v. orden 11-.

6. En este estado, se requirió la intervención de esta Procuración del Tesoro (v. orden 15).

- II -

RECAUDOS PREVIO

1. En forma previa y desde el punto de vista formal, destaco que los autos no reúnen los requisitos tradicionalmente exigidos por este Organismo Asesor para emitir su opinión.

2. En efecto, tiene dicho esta Casa que resulta improcedente su intervención cuando en el caso

no se da el presupuesto de disidencia jurídica que autoriza su competencia con el objeto de unificar los criterios de las delegaciones que forman el Cuerpo de Abogados del Estado, de conformidad con el artículo 6.º de la Ley N.º 12.954 (B.O. 10-3-47) y el artículo 4.º de su reglamentación aprobada por el Decreto N.º 34.952/47 (B.O. 13-11-47) -v. Dictámenes 239:210; 256:147, 155 y 427-.

En la especie, tanto el servicio jurídico de AABE como el de ARSA coincidieron en que esta última puede gestionar por sí la administración y disposición de sus bienes sin la intervención de aquélla.

3. También es doctrina de este Organismo Asesor que sus dictámenes deben recaer sobre casos concretos y circunstanciados, toda vez que la emisión de una opinión sobre cuestiones abstractas conlleva el riesgo de hacer extensivas las conclusiones a una diversidad de situaciones sin la necesaria y debida ponderación de las particularidades de cada una de ellas (v. Dictámenes 256:415 y 418; 257:251; 260:329; 281:119).

Por ello, el modo genérico en que ha sido formulada la consulta obstaría, por regla, a que emita mi opinión.

4. Además, se ha solicitado mi parecer en atención al carácter general que presenta el tema debatido ... *a un conjunto de entidades que se encuentran en situación análoga a la de ARSA...* (orden 15).

Al respecto, debo recordar que, precisamente en razón de que los dictámenes de esta Casa deben emitirse con relación a casos concretos, es que ... *no procede extender las conclusiones de un supuesto a otros o aplicarlas de manera general* (Dictámenes 208:261).

5. Sin perjuicio de lo expuesto, estimo necesario efectuar algunas consideraciones a título de colaboración.

- III -

RÉGIMEN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

1. El Decreto N.º 1382/12 creó, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el órgano rector y centralizador de toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del Sector Público Nacional (AABE), asignándole en forma exclusiva, la administración de los bienes inmuebles propiedad del Estado Nacional, cuando ello no corresponda a otros organismos estatales (v. art. 1º).

1.1. El fundamento para la creación del AABE, de conformidad con lo que resulta del considerando del citado Decreto, residió en las siguientes apreciaciones:

(i) Los bienes del Estado Nacional y los derechos sobre ellos son activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos.

(ii) La conveniencia de un plexo normativo unificado que se ajuste a las necesidades actuales, que

contemple el uso racional y el buen aprovechamiento de los bienes del Estado.

(iii) Posibilitar la disposición y administración integral por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

1.2. Su ámbito de aplicación está constituido por los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a todos los organismos y entidades que integran el Sector Público Nacional definido por el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156 (en adelante, LAF, B.O. 29-10-92).

Corresponde su aplicación aun cuando las normas de creación de los organismos allí citados establezcan otros sistemas de administración (v. art. 2.º), y comprende los bienes inmuebles del dominio público oficial o privado, con exclusión de los bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural del Estado Nacional, que se rigen por las normas específicas que les son aplicables (v. art. 3.º).

2. Ahora bien, sin perjuicio de su vocación omnicompreensiva, un análisis armónico e integral del Decreto N.º 1382/12 permite advertir que, dentro de los bienes pertenecientes al Sector Público Nacional, se le otorga un tratamiento más riguroso a aquéllos inscriptos a nombre del Estado Nacional.

Este tratamiento, que implica una mayor intervención por parte de AABE, resulta especialmente del artículo 8.º del citado Decreto, que enumera sus funciones.

La lectura del texto normativo permite afirmar que esas facultades, que sí son de aplicación a los bienes propiedad del Estado Nacional, únicamente rigen para los bienes pertenecientes a los demás organismos y entidades del Sector Público Nacional sus incisos 14 y 15, referidos a potestades de control y fiscalización.

En efecto, estos dispositivos le otorgan a AABE, respectivamente, la potestad de diseñar, implementar y coordinar un Servicio de Auditoria de Bienes Inmuebles, encargado de relevar y verificar el estado de mantenimiento, ocupación, custodia, conservación y uso racional de los bienes inmuebles del Sector Público Nacional; y definir y establecer estándares de uso racional, mantenimiento y conservación de los bienes inmuebles de dicho Sector.

Como puede apreciarse, el régimen previsto respecto de los inmuebles propiedad del Estado Nacional impone a AABE no sólo las funciones de control y fiscalización, sino también la intervención en todos los actos de disposición y de administración; mientras que respecto de aquellos inmuebles pertenecientes a entidades que integran el Sector Público Nacional, las facultades de AABE se limitan a las de control y fiscalización.

2.1. En esta línea, para conformar la base de datos del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (en adelante, *RENABE*) -que tiene por objeto ingresar, registrar y dar de baja los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional-, todas las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8.º de la LAF deben informar sobre la existencia de **inmuebles de propiedad del Estado Nacional**, así como sus condiciones de uso y personal afectado al mismo -v. art. 4.º- (el destaque me pertenece).

3. El Decreto N.º 2670/15 aprobó la reglamentación del citado Decreto N.º 1382/12, contenida en su Anexo, y también establece un tratamiento más estricto para los bienes inscriptos a nombre del Estado Nacional, dentro del universo de bienes del Sector Público Nacional.

3.1. El artículo 1.º define su ámbito de aplicación y establece que sus disposiciones comprenden todos los actos que tuvieran por objeto **bienes inmuebles del dominio público o privado del Estado Nacional**.

3.2. Su artículo 3.º, en lo que aquí interesa, dispone que AABE ... *en su carácter de Órgano Rector, centralizador de toda la actividad inmobiliaria del ESTADO NACIONAL, intervendrá en forma previa a toda medida de gestión que implique la constitución, transferencia, modificación o extinción de derechos reales o personales sobre los bienes inmuebles del ESTADO NACIONAL* (el resalte es mío).

3.3. En sus artículos 4.º y 5.º, relativos al RENABE, se refiere únicamente a los inmuebles propiedad del Estado Nacional.

Ello, aun cuando, a fin de constituir un registro único que satisfaga los principios de transparencia e integridad y que contribuya a un adecuado seguimiento y control sobre dichos bienes, le impone la obligación, a todos los organismos y entidades que integran el Sector Público Nacional (en los términos del artículo 8.º de la LAF), de informar **los inmuebles propiedad del Estado Nacional** existentes en sus respectivos ámbitos.

3.4. La previsión reglamentaria que antecede guarda estrecha vinculación con lo dispuesto en el artículo 6.º, conforme el cual, las entidades alcanzadas por el Decreto N.º 1382/12 (i.e. el Sector Público Nacional), que tengan bajo su jurisdicción bienes **inmuebles propiedad del Estado** asignados en uso, desafectados o concesionados, deberán abstenerse de efectuar actos de disposición sobre ellos, dando cumplimiento a la garantía de resguardo, integridad y disponibilidad a que refiere el artículo 17 de la mencionada Reglamentación (el resalte es mío).

De tales dispositivos resulta, pues, que la gestión de los inmuebles propiedad del Estado Nacional que estén bajo su jurisdicción (por asignación de uso o concesión) de cualquier organismo incluido en el artículo 8º de la LAF (Sector Público Nacional) deberá efectuarse con la intervención de AABE contemplada en los Decretos examinados. No así en relación con aquellos inmuebles que estén inscriptos a nombre de otro organismo o entidad del Sector Público Nacional.

3.5. La diferenciación planteada respecto de los bienes propiedad del Estado Nacional se encuentra, en concreto, en el artículo 12 de la Reglamentación examinada, que define cuáles son los inmuebles que deben ser escriturados e inscriptos en el Registro de la Propiedad Inmueble a nombre del Estado Nacional, y excluye expresamente a los inmuebles adquiridos por las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria y las Sociedades de Economía Mixta que, en consecuencia, serán inscriptos a nombre de la propia entidad.

3.6. En cuanto a la adquisición de bienes inmuebles por la vía de legados o donaciones, reitera la diferencia que realiza el artículo 12 al establecer que *Toda donación o legado de bienes inmuebles, con o sin cargo, realizada a favor de las jurisdicciones que integran el ESTADO NACIONAL, entidades comprendidas en los incisos a y b del artículo 8º de la Ley N° 24.156 y sus modificatorias, con excepción de las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria y las Sociedades de Economía Mixta, solo podrá ser aceptada por la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO a nombre del ESTADO NACIONAL, y posteriormente asignada en uso al organismo correspondiente* (art. 15 del Dto. N.º 2670/15).

Este artículo se refiere exclusivamente a los inmuebles donados o legados que serán inscriptos a nombre del Estado Nacional.

3.7. Lo mismo ocurre respecto de la enajenación de bienes inmuebles, ya que la reglamentación

prevé que *Todo acto de disposición de inmuebles de propiedad del ESTADO NACIONAL, cualquiera sea su jurisdicción de origen, será centralizado por la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO* -art. 17- (el destaque me pertenece).

Ambos artículos se refieren específicamente al Estado Nacional o a los inmuebles a nombre del Estado Nacional, con las exclusiones que cada uno contiene.

3.8. El artículo 29 regula el saneamiento y perfeccionamiento dominial de los inmuebles propiedad del Estado Nacional, e impone a todas las jurisdicciones y entidades alcanzadas por el Decreto N.º 1382/12 (el Sector Público Nacional) la obligación de remitir a AABE, en cada oportunidad en que lo requiera, un informe detallado de los inmuebles afectados a su jurisdicción que no posean título de propiedad y/o carezcan de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble que corresponda, indicándose las razones por las cuales carecen de ellos y los motivos que impiden su registración.

3.9 Asimismo, cuando AABE lo requiera, las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional deberán elevarle un listado de los inmuebles que arrendaren, con indicación de superficie, instalaciones, personal y monto de canon mensual y del canon total, a fin de establecer un programa de racionalización con el fin de reducir costos operativos (v. art. 33).

4. La reseña efectuada permite afirmar que se ha establecido un régimen que centraliza la totalidad de la información y gestión de los bienes del Sector Público Nacional y que impone a AABE el deber de intervenir en todos los actos de administración y disposición de aquellos inscriptos a nombre del Estado Nacional; pero que, respecto de los bienes muebles e inmuebles de los restantes organismos o entidades que integran el Sector Público Nacional, sólo establece facultades de control y fiscalización a cargo de AABE, de modo de no avasallar la naturaleza jurídica propia de esas entidades.

- IV -

CONSIDERACIONES ACERCA DEL FONDO DE LA CUESTIÓN

1. En términos generales, comparto las conclusiones de quienes me precedieron en el análisis de la cuestión sustancial.

2. Como fuera dicho en el Capítulo anterior de este asesoramiento, el régimen al que están sometidos los bienes muebles e inmuebles del Sector Público Nacional distingue entre bienes propiedad del Estado Nacional (inscriptos a su nombre, art. 12 del Dto. N.º 2670/15) y los bienes inscriptos a nombre de alguno de los restantes organismos y entidades que integran el Sector Público Nacional, en los términos del artículo 8.º de la LAF (art. 2.º del Dto. N.º 1382/12).

3. En consecuencia, resulta claro que, dentro de este marco normativo, la administración y disposición de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de ARSA estarán sometidas a las normas que rigen su actividad, y sujetas a las disposiciones de control y fiscalización de los Decretos N.º 1382/12 y su reglamentario N.º 2670/15, aplicables a todo el Sector Público

Nacional.

Ello, sin perjuicio de que, en el supuesto de que ARSA tuviese en uso algún bien inscripto a nombre del Estado Nacional, le serán de aplicación las disposiciones de los mencionados decretos, relativas a dicha categoría de bienes.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2018.06.05 15:15:19 -03'00'

Bernardo Saravia Frias
Procurador del Tesoro
Procuración del Tesoro de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2018.06.05 15:15:19 -03'00'