



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

Dictamen Jurídico

Número: IF-2018-32133419-APN-PTN

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Jueves 5 de Julio de 2018

Referencia: EX-2016-00007710-APN-DMEYD#AABE EXPTE. N.º 13289-21320/16 AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO

**SEÑOR SUBDIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS:**

Se consulta a esta Procuración del Tesoro de la Nación acerca de las Resoluciones de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (en adelante, AABE) N.º RESFC-2016-114-E-APN-AABE-JGM (en adelante, la *Resolución N.º 114/16*) y N.º RESFC-2016-134-E-APN-AABE-JGM (en adelante, la *Resolución N.º 134/16*), mediante las que AABE desafectó de la Jurisdicción del entonces Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas - Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), determinados sectores de un inmueble ubicado en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, y los asignó en uso a distintas reparticiones.

- I -

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

1.1. A fojas 2/6, obra la Resolución N.º 114/16 cuyo artículo 1.º desafectó de la jurisdicción del entonces Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas – AFIP, determinados sectores del inmueble propiedad del Estado Nacional, ubicado en la calle Sarmiento 1326/28/38, de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe.

Por su parte, el artículo 2.º asignó en uso esos sectores al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a fin de ser destinados a la instalación del Centro de Referencia de esa Cartera Ministerial.

1.2. Según su Considerando, los fundamentos que motivaron el dictado de esa medida fueron los siguientes:

a) La facultad que posee el AABE para desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado Nacional que se encontrasen en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización

resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad (art. 8.º, inc. 19, del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1382/12, B.O. 13-8-12; sustituido por el artículo 4.º del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1416/13, B.O. 19-9-13).

b) Lo establecido en el artículo 37 del Decreto N.º 2670/15 (B.O. 9-12-15), reglamentario del referido Decreto N.º 1382/12, según el cual el AABE considerará inmuebles pasibles de ser desafectados, entre otros, a aquellos que no se encontrasen afectados a ningún organismo (inc. 1); que no sean necesarios para la gestión específica del servicio al que están afectados (inc. 2); que no estén afectados al uso operativo de los concesionarios de los servicios públicos (inc. 3); los utilizados parcialmente en la parte que no lo fueran, encontrándose la Agencia facultada para efectuar la mensura o el deslinde necesario (inc. 4); los arrendados o concedidos en custodia a terceros, con los alcances del artículo 13 del Decreto N.º 1.382/12 y su modificatorio (inc. 5); los inmuebles fiscales intrusados (inc. 6); los concedidos en uso precario a las entidades previstas en el artículo 53 de la Ley de Contabilidad (inc. 7).

c) La competencia atribuida al AABE por los artículos 5.º del Decreto N.º 1416/13 y 23 del Decreto N.º 2670/15 para disponer la asignación y transferencia de uso de inmuebles de propiedad del Estado Nacional a todo organismo integrante del Sector Público Nacional, en los términos del artículo 8.º de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control N.º 24.156 (B.O. 29-10-92).

d) La circunstancia de que existía una importante cantidad de inmuebles dentro del universo en uso, desafectados y concesionados que, a ese momento, estaban subutilizados o sin destino útil, entre ellos, los sectores del inmueble de que tratan estos actuados.

2. Por idénticos fundamentos, mediante la Resolución N.º 134/16, el AABE desafectó en los mismos términos otros sectores del mismo inmueble y los asignó en uso al Ministerio de Seguridad a fin de destinarlos a la instalación del Comando de Región VIII de la Gendarmería Nacional (v. fs. 2/5 del Expte. AFIP N.º 1-250023-2018, agregado sin acumular a los presentes obrados); aclarando en el párrafo tercero de su Considerando, que dicho inmueble estaba en desuso.

3. A fojas 11/22, obra el dictamen producido por la Dirección de Asuntos Legales Administrativos de la AFIP, cuyas conclusiones fueron compartidas por esa Subdirección General de Asuntos Jurídicos (fs. 23).

En dicha pieza, luego de hacer un resumen de las distintas instancias que condujeron a la situación que se plantea en la actualidad, se señaló que, conforme lo establecido por el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 618/97 (B.O. 14-7-97), la AFIP es una entidad autárquica con atribuciones –entre otras- para adquirir y disponer de los bienes muebles o inmuebles que le sean necesarios (v. arts. 2.º y 6.º, respectivamente).

En mérito a tales atribuciones, indicó que el Estado Nacional Argentino - Ministerio de Economía y Producción – AFIP, adquirió de manos del Estado Nacional Argentino - Estado Mayor General del Ejército, el inmueble del que tratan estas actuaciones, y que dicha adquisición fue efectuada con bienes propios del ente recaudador (v. escritura obrante a fs. 8/12 del Expte. AFIP N.º 1-250023-2018 al que ya hice referencia).

Asimismo, y con cita de una anterior intervención de ese servicio jurídico, destacó que un análisis

del Decreto N.º 2670/15 revela que éste establece, al menos de manera tácita, una distinción entre los bienes del Estado Nacional y los bienes propios de las distintas reparticiones, y que, en este caso, al desafectar y asignar en uso un inmueble adquirido con fondos propios de la AFIP en favor de otra repartición, el AABE se habría excedido en sus atribuciones.

Ello así, por entender que la facultad concedida por el artículo 6.º del Decreto N.º 618/97 a favor del titular del organismo –entre otras cosas- para adquirir y vender bienes inmuebles, daba cuenta de que esos bienes son propios del organismo recaudador, y por ende, excluidos del alcance de las competencias del AABE.

Asimismo, resaltó la aparente diferencia de trato que la normativa del AABE efectúa respecto de los entes comprendidos en los incisos a) y b) de la Ley N.º 24.156, en materia de escrituración de bienes inmuebles y de aceptación de donaciones o legados de esos bienes (artículos 12 y 15 del Decreto N.º 2670/15); y afirmó que, al encontrarse la AFIP dentro de los entes enunciados en el inciso c) de esa misma ley, las disposiciones de los citados artículos no la alcanzaría, ya que sus bienes deben merecer el mismo trato que el de las restantes entidades incluidas en el citado inciso c).

Destacó también que el AABE actuó en base a las atribuciones conferidas por el Decreto N.º 2670/15, norma que habría ampliado el ámbito de actuación de ese organismo, y de menor jerarquía al Decreto N.º 618/97 que creó a la AFIP, autorizándola a comprar y vender bienes con su propio patrimonio.

Por último, puntualizó que las porciones del predio alcanzadas por las desafectaciones dispuestas por las Resoluciones N.º 114/16 y N.º 134/16, estaban siendo utilizadas como depósitos del organismo, y refirió a los costos de alquiler de otro local que tendría que afrontar de avanzarse en el proceso iniciado por dichos actos; todo lo cual había sido puesto en conocimiento del AABE.

Por todo ello, entendió que los actos que dispusieron esas medidas son nulos por falta de causa al ser falsos los hechos y el derecho invocado (arts. 7.º, inc. b, y 14 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549, B.O. 27-4-72) y por vicio en el procedimiento (art. 7.º inc. d), ya que no surge del expediente que se haya cumplimentado el trámite previsto en el artículo 23 del Decreto N.º 2670/15 para el caso de que sea viable la desafectación de un inmueble del Estado Nacional.

Sin perjuicio de ello, indicó que la solución a la presente cuestión podría darse a través de lo establecido en el artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 T.O. 2017* (B.O. 2-11-17), o bien dentro del marco de la Ley N.º 19.983 (B.O. 5-12-72) y su Decreto Reglamentario N.º 2481/93 (B.O. 13-12-93).

4. Teniendo en cuenta la situación planteada, el titular de la AFIP solicitó al Presidente del AABE la revisión de las medidas en cuestión (v. fs. 29/30).

5. En respuesta a dicho requerimiento, la máxima autoridad del AABE señaló que el nuevo régimen inmobiliario del Estado alcanza a todos los bienes de todos los organismos que integran el Sector Público Nacional definido en el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156, con la única exclusión de los bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural, que se rigen, en tanto dure su afectación a tal destino, por las normas específicas que le son aplicables -art. 3.º del Decreto N.º

1382/12- (v. fs. 33/35).

Agregó que el citado decreto no discrimina entre categorías ni origen de los inmuebles; basta que pertenezcan al patrimonio estatal para estar alcanzado por el régimen y que, ratifica la noción de que el patrimonio estatal es uno solo, el hecho de que el Decreto Reglamentario del régimen, N.º 2670/15 haya modificado su similar anterior N.º 914/79 (B.O. 3-5-79) –Régimen Legal de la Escribanía General de Gobierno- en el sentido de que *Las escrituras públicas de transferencia de dominio de los inmuebles adquiridos por los organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional, entes autárquicos, empresas y sociedades de propiedad del Estado Nacional, serán extendidas a nombre del ESTADO NACIONAL ARGENTINO* (art. 2.º).

En síntesis, añadió, el carácter de entidad autárquica que tiene la AFIP no obsta para que se le aplique el régimen previsto en el Decreto N.º 1382/12 y su reglamentación aprobada por el Decreto N.º 2670/15. Por ello, las desafectaciones y asignaciones en uso efectuadas por el AABE sobre inmuebles que se encontraban en jurisdicción de la AFIP, cualquiera sea su origen, han sido realizadas en el marco de las competencias otorgadas a esa Agencia.

6. A fojas 38/46, volvió a tomar intervención la Dirección de Asuntos Legales Administrativos de la AFIP –cuyas conclusiones fueron nuevamente compartidas por esa Subdirección General de Asuntos Jurídicos-, donde en líneas generales, reiteró los argumentos desarrollados en su anterior dictamen, y solicitó que se eleven las actuaciones a este Organismo Asesor a fin de que se expida sobre la cuestión planteada.

7. A fojas 47, se requirió la intervención de esta Casa.

- II -

NORMATIVA APLICABLE

1. EL RÉGIMEN DEL AABE.

1.1. El Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1382/12 creó el AABE en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como órgano Rector, centralizador de toda la actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del Estado Nacional, ejerciendo en forma exclusiva, la administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional, cuando ello no corresponda a otros organismos estatales (art. 1.º, con las modificaciones introducidas por la Ley N.º 27.431, B.O. 2-1-17).

Su ámbito de aplicación es el Sector Público Nacional tal cual lo define el artículo. 8.º de la Ley N.º 24.156, aun cuando las normas de creación de los organismos allí citados establezcan otro sistema de administración (art. 2.º), y comprende los bienes inmuebles del dominio público oficial o privado que lo sean por disposición expresa de la ley o por haber sido adquiridos a título oneroso o gratuito por alguna de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo anterior; con exclusión de los bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural del Estado Nacional, que se registrarán por las normas específicas que le son aplicables (art. 3.º).

El artículo 4.º creó, en el ámbito del AABE, el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado,

que tendrá por objeto ingresar, registrar y dar de baja los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional; para lo cual a fin de la conformación de la base de datos del Registro (RENABE), las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156 (incluso el Poder Judicial y el Poder Legislativo) deberán informar sobre la existencia de inmuebles de propiedad del Estado Nacional, así como sus condiciones de uso y personal afectado al mismo.

El artículo 6.º dispone que entre los objetivos de la AABE se encuentran el de ejecutar las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional en uso, concesionados y/o desafectados (inc. 1); controlar en forma permanente la actividad inmobiliaria estatal, y el de intervenir en toda operación inmobiliaria de la totalidad de las Jurisdicciones y Entidades que conforman el Sector Público Nacional (inc. 3).

Entre sus funciones, se hallan las de coordinar la actividad inmobiliaria del Estado Nacional interviniendo en toda medida de gestión respecto de bienes inmuebles del Estado que implique la adquisición o enajenación, constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales, la locación, y asignación o transferencia de uso (art. 8.º, inc. 2); disponer –previa autorización del Poder Ejecutivo Nacional- y administrar los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino, y asignar y reasignar los restantes bienes que integran el patrimonio del Estado Nacional (art. 8.º, inc. 3); fiscalizar y controlar los bienes inmuebles asignados en uso a los organismos del Sector Público Nacional (art. 8.º, inc. 5); transferir y enajenar –previa autorización del Poder Ejecutivo Nacional- bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público (art. 8.º, inc. 7); desafectar los bienes inmuebles propiedad del Estado Nacional que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad (art. 8.º, inc. 19); asignar, y reasignar los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado nacional, aclarándose que los inmuebles asignados o afectados a un servicio determinado se considerarán concedidos en uso gratuito a la respectiva jurisdicción, la que tendrá su administración y custodia, y que tan pronto cese dicho uso deberán volver a la jurisdicción del AABE (art. 8.º, inc. 20); conceder el uso precario y gratuito de bienes inmuebles propiedad del Estado nacional -independientemente de su jurisdicción de origen y que por razones circunstanciales no tengan destino útil- cuando le sean requeridos por organismos públicos o por instituciones privadas legalmente constituidas en el país, para el desarrollo de sus actividades de interés general (art. 8.º, inc. 21) y adquirir bienes inmuebles por sí o por cuenta y orden de los organismos y jurisdicciones detallados en el inciso a) del artículo 8º de la ley 24.156 y sus modificaciones (art. 8.º, inc. 22).

1.2. En el Considerando del precitado Decreto se deja constancia de que:

- a) La Ley N.º 24.156, en su artículo 135 refirió a la necesidad del dictado de una norma que organice la administración de bienes del Estado.
- b) Los bienes del Estado Nacional y los derechos sobre ellos son activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos.
- c) En la actualidad existe una multiplicidad de normas que rigen en materia de administración y disposición de inmuebles, configurando un plexo normativo que no se ajusta a las necesidades actuales y futuras de tales bienes en razón de su fragmentación normativa.
- d) Se contempla el uso racional y el buen aprovechamiento de los bienes del Estado, los que configuran un importante activo para el dictado de políticas de carácter redistributivo para la

población.

e) Es necesario definir el uso y destino a otorgar a dichos bienes, teniendo en cuenta como principios rectores la preservación del patrimonio inmobiliario, la puesta en valor de los inmuebles con foco en proyectos de desarrollo local y regional, la incorporación del valor social y la afectación de los mismos a la ejecución de políticas públicas como salud, educación, medio ambiente, producción, administración, vivienda, entre otros.

f) Existe una dispersión de inmuebles en distintas jurisdicciones del Estado Nacional que imposibilita su disposición y administración integral por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL.

g) Existe una importante cantidad de bienes inmuebles dentro del universo en uso, desafectado y concesionado, que se hallan subutilizados en las diferentes jurisdicciones del Estado Nacional, resultando menester el perfeccionamiento de su gestión.

h) Resulta pertinente delimitar las facultades y obligaciones a cargo de los organismos usuarios de inmuebles del Estado Nacional.

i) Deviene necesario suprimir las facultades de enajenación de las que gozan algunas jurisdicciones pertenecientes al PODER EJECUTIVO NACIONAL, ya que ello altera la naturaleza de sus misiones y funciones y atenta contra la eficiencia y eficacia de su gestión.

j) Las políticas emanadas del PODER EJECUTIVO NACIONAL en materia de racionalización de espacios dentro de los edificios de origen Estatal apuntan a generar programas de racionalización de espacios físicos y de atención y mejora de las condiciones de trabajo del personal, con el objetivo de un mejor aprovechamiento de la planta edilicia en uso, a fin de que pueda absorber las necesidades presentes o futuras, eventualmente mediante el empleo de tierras públicas para la construcción de nuevos edificios.

k) Resulta necesaria la creación de un organismo descentralizado, en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, que tenga a su cargo la ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado en uso, concesionados y/o desafectados, llevando el registro pertinente de ellos.

1.3. El Decreto N.º 2670/15 aprobó la reglamentación del citado Decreto N.º 1382/12 (art. 1.º del Decreto N.º 2670/15).

En lo que aquí interesa, dicha reglamentación obrante en el Anexo al Decreto, establece que sus disposiciones comprenden todos los actos que tuvieren por objeto bienes inmuebles del dominio público o privado del Estado Nacional (art. 1.º, del Anexo), y que en su carácter de órgano rector en materia de inmobiliaria Estatal, el AABE intervendrá, como requisito esencial de validez de la operación, 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 (art. 3.º, id.).

El artículo 5.º de la reglamentación extiende el deber de brindar información para la base de datos del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a la Administración de Parques Nacionales, a las Universidades Nacionales y a los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional.

A su vez, su artículo 6.º prevé que las entidades alcanzadas por el Decreto N.º 1382/12, que tengan bajo su jurisdicción bienes inmuebles propiedad del Estado asignados en uso,

desafectados o concesionados, deberán abstenerse de efectuar actos de disposición sobre los mismos, dando cumplimiento a la garantía de resguardo, integridad y disponibilidad a que refiere el artículo 17 del mencionado Decreto.

El artículo 10, por su parte, reitera la manda del artículo 8.º, inciso 2, del Decreto N.º 1382/12, en cuanto a que toda adquisición, modificación o transferencia de derechos reales sobre inmuebles del Estado Nacional deberá ser previamente autorizada por el AABE.

En materia de adquisición a título oneroso de bienes inmuebles y de la correspondiente escrituración, el Decreto en comentario describe el procedimiento a seguir por parte de las jurisdicciones y entes alcanzados por el régimen, que deseen adquirir inmuebles para cubrir sus necesidades.

En lo que ahora interesa, la norma establece que *Las escrituras públicas de transferencia de dominio de los inmuebles adquiridos por las jurisdicciones y 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, serán suscriptas por el organismo requirente en representación y a nombre del ESTADO NACIONAL (art. 12).*

A tal fin, agrega, *La ESCRIBANÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN remitirá a la Agencia copia de las Escrituras que se celebren en las que sea parte el ESTADO NACIONAL, en un plazo de DIEZ (10) días desde su suscripción, a fin que se dicte el acto administrativo pertinente para su asignación al organismo requirente (art. 13).*

Por su lado, el artículo 14 prevé que *Todas las erogaciones y gastos correspondientes al procedimiento atinente a la adquisición de inmuebles serán afrontados por las jurisdicciones y entidades requirentes, con cargo a sus partidas presupuestarias específicas.*

En cuanto a la adquisición de bienes inmuebles por la vía de legados o donaciones, la reglamentación establece 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).*

En cuanto a la enajenación de bienes inmuebles, 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.*

Dicha Agencia, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto que se reglamenta, detenta las funciones de la entonces SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA dependiente del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA, establecidas en la Ley N° 22.423, su modificatoria y normas complementarias, con plenas facultades para disponer, tramitar, aprobar y perfeccionar la venta de inmuebles del dominio privado del ESTADO NACIONAL (art. 17).

En materia de asignación y transferencias de uso de los inmuebles estatales (art. 8, inc.2, ap. d, del Decreto N.º 1382/12), el artículo 23 de la reglamentación establece la mecánica de funcionamiento de dicho proceso, resultando de interés destacar, que el procedimiento se inicia con el requerimiento (de asignación o de transferencia de uso) que el organismo interesado

formula al AABE y, salvo que exista rechazo del pedido por las razones allí expuestas y en base a un estudio de factibilidad, culmina con el registro del cambio de jurisdicción del inmueble, al organismo o entidad requirente.

Asimismo, el inciso 19 del artículo 8.º del Decreto N.º 1382/12, faculta al AABE a *Desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del ESTADO NACIONAL que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad*; norma que se reproduce en el artículo 36 de la reglamentación y que exige que las circunstancias allí mencionadas sean valoradas teniendo en consideración las competencias, misiones y funciones de la repartición de origen, como así también, la efectiva utilización y/u ocupación de los mismos.

Por su parte, el artículo 37 del reglamento refiere a los supuestos que darían lugar a la desafectación por parte del AABE (donde se incluye, entre otros, a los inmuebles que no sean necesarios para la gestión específica del servicio al que están afectados, y a los utilizados parcialmente, en la parte que no lo fueran, incisos 3 y 4, respectivamente), mientras que los artículos 38 a 40 establecen el procedimiento a seguir respecto de dichos bienes.

En lo que aquí interesa, la norma impone el deber de las autoridades de los entes en cuya jurisdicción estuviera asignado en uso el bien, de comunicar al AABE cualquiera de las circunstancias que darían lugar a la desafectación dentro de los 30 días de producirse el hecho y el deber de declararlos innecesarios o sin destino, lo que se justifica a partir de la manda central en la que *Los bienes inmuebles integrantes del patrimonio nacional, no podrán mantenerse inactivos o privados de destino útil* (art. 39, Decreto N.º 2670/15).

La falta de la debida comunicación obliga al organismo de origen a efectuar su descargo ante el AABE, quien a su vez, según los casos, informará dicha circunstancia a la Jefatura de Gabinete de Ministros y, en caso de corresponder, podrá solicitar la instrucción del sumario administrativo pertinente a fin de determinar la posible comisión de faltas administrativas.

2. EL RÉGIMEN DE ESCRITURACIÓN DE BIENES INMUEBLES ADQUIRIDOS POR LOS ORGANISMOS Y ENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA.

2.1. Al respecto, el Decreto N.º 914/79 (B.O. 3-5-79) adecuó el Régimen Legal de la Escribanía General del Gobierno de la Nación, y, en lo que aquí interesa, estableció que *Las escrituras públicas de transferencia de dominio de los inmuebles adquiridos por los organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional, Tribunal de Cuentas de la Nación, entes autárquicos, empresas y sociedades de propiedad del Estado nacional, serán extendidas a nombre del Estado Nacional Argentino con el aditamento del nombre del organismo al que esté afectado dicho bien* (art. 6.º).

2.2. Más tarde, el ya citado Decreto N.º 2670/15 -Reglamentario del Decreto N.º 1382/12- sustituyó el arriba transcrito artículo 6.º, el que quedó redactado de la siguiente manera: *Las escrituras públicas de transferencia de dominio de los inmuebles adquiridos por los organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional, entes autárquicos, empresas y sociedades de propiedad del Estado Nacional serán extendidas a nombre del ESTADO NACIONAL ARGENTINO.*

2.3. Y el citado régimen se complementa con las disposiciones de los artículos 11 a 14 del referido

Decreto Reglamentario –ya referenciados en el punto anterior-, y que en esencia se refieren a los pasos a seguir por parte de las jurisdicciones y entidades alcanzadas por el Decreto N.º 1382/12 para adquirir bienes inmuebles a título oneroso, así como a la forma de suscribir las escrituras públicas traslativas de dominio.

3. EL RÉGIMEN DE LA AFIP.

3.1. En lo que hace a la AFIP, el artículo 2.º del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 618/97, establece que *La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS actuará como entidad autárquica en el orden administrativo, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, según las normas del presente decreto, bajo la superintendencia general y control de legalidad que ejercerá sobre ella el MINISTERIO DE ECONOMIA.*

A tales fines, su patrimonio estará constituido por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional y por aquellos que le sean transmitidos o adquiera por cualquier causa jurídica, quedándole afectados íntegramente los bienes propios o los cedidos en uso, créditos, derechos y obligaciones de la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS y de la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA.

El PODER EJECUTIVO NACIONAL queda facultado para transferir sin cargo los inmuebles en uso por la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS y que son de propiedad del Estado Nacional.

(...)

La fiscalización de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS se regirá por las disposiciones de la Ley N.º 24.156.

3.2. Por su parte, el artículo 6.º prevé, en su inciso 1, apartado m), que el titular de la AFIP tendrá entre sus atribuciones y responsabilidades, la de licitar, adjudicar y contratar obras públicas y suministros, adquirir, vender, permutar, transferir, locar, construir y disponer de toda forma respecto de bienes muebles e inmuebles para el uso de sus oficinas o del personal, conforme las necesidades del servicio, aceptar donaciones con o sin cargo, todo ello de conformidad con las normas legales en vigencia.

3.3. El Decreto Delegado N.º 1399/01 estableció normas para la organización del funcionamiento de la AFIP y rederterminó los recursos del organismo, incorporando a ellos un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentra a su cargo (art. 1.º, inc. a).

El artículo 4.º establece que la AFIP retendrá dichas sumas de la cuenta recaudadora del impuesto de la Ley N.º 23.349 (t.o. 1997), en la parte correspondiente al inciso b) del artículo 52 de dicha ley; y agrega que ella será titular de esos recursos, como contraprestación de los servicios que presta, recursos que no podrán ser afectados por ningún Poder del Estado.

Cabe aclarar que el texto *supra* citado menciona a los recursos enumerados en el *artículo* anterior (es decir, el 3.º), que precisamente –al igual que el artículo 2.º- no se refiere a ningún tipo de *recurso*, sino al régimen de fiscalización de la AFIP.

Es la primera parte del mismo artículo 4.º el que, con remisión al inciso a) del artículo 1.º, menciona los recursos que la segunda parte del artículo 4.º declara intangibles por parte de los

restantes Poderes del Estado, por lo que la correcta redacción hubiera sido referirse a *los recursos enumerados en el párrafo anterior*.

Idéntica observación de técnica legislativa cabe formular respecto del texto del artículo 1.º del mismo decreto, cuando la última parte de su inciso a) menciona al artículo siguiente y, por su contenido, claramente está aludiendo al párrafo que le sigue en la redacción de la norma.

- III -

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

1. La cuestión sometida a mi consideración consiste en determinar si la decisión del AABE - volcada en sus resoluciones N.º 114/16 y N.º 134/16- de desafectar de la jurisdicción de la AFIP determinados sectores de un inmueble por ella adquiridos, para asignarlos en uso a otras reparticiones, ha excedido las facultades que le han sido atribuidas; lo que lógicamente incidirá en la suerte de dichos actos en cuanto su mantenimiento o no en el mundo jurídico.

Para ello, es menester analizar tanto las competencias del AABE en materia inmobiliaria estatal, así como las normas de procedimiento puntualmente establecidas para validar las modificaciones de destino de los inmuebles dentro del Estado Nacional; todas cuestiones que surgen de la normativa transcrita, a la que en este Capítulo me referiré sin reproducir.

2. En su análisis, el servicio jurídico del ente recaudador parte de un expreso reconocimiento tanto del carácter de órgano rector que tiene el AABE en materia de bienes inmuebles del Estado, como de la integración de la AFIP al Sector Público Nacional y del consecuente alcance que, a su respecto, tiene la normativa vigente en materia inmobiliaria estatal. Discrepa en cuanto a la interpretación que el AABE efectúa acerca del citado alcance.

Ello por entender que toda la normativa en cuestión, y los institutos por ella regulados, comprende –en lo que ahora es de interés- a los bienes inmuebles adquiridos por el Estado Nacional y a los que éste asigne en uso a otra jurisdicción o ente integrante del Sector Público Nacional; y no a los bienes inmuebles adquiridos por el ente con fondos propios -como a su juicio, ocurre en la especie-, y que están regulados por las disposiciones de los Decretos N.º 618/97 y N.º 1399/01 y, por ende, no pueden ser afectados por ningún poder del Estado.

Destaca también que su particular ubicación dentro del Sector Público Nacional definido en el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156 (inciso c), daría cuenta del interés del legislador de dotarla de una especial autonomía y autarquía; lo que a su juicio obliga, en lo que es materia de examen, a otorgar un trato diferente al concedido a los organismos comprendidos en los restantes supuestos del citado artículo (incisos a y b).

De otro lado, cuestiona el procedimiento llevado a cabo por el AABE para proceder a la desafectación efectuada, por cuanto los bienes en cuestión habrían estado siendo utilizados por el organismo recaudador como depósitos de mercadería de secuestros y archivos, circunstancia que no habría sido valorada por el AABE, pese a estar en conocimiento de ello a partir de las declaraciones juradas anuales presentadas por la AFIP (v. Nota del 21 de julio de 2017, fs. 29/30).

3. Sentado ello, observo que con la sanción del Decreto N.º 1382/12 se implementó un nuevo régimen –entre otros- de administración de bienes inmuebles pertenecientes al Estado Nacional.

En lo que es materia de este dictamen, según se desprende del Considerando del citado decreto, el objeto de esta nueva regulación, fue unificar la normativa hasta entonces vigente en la materia, centralizar en un solo organismo el real y efectivo control de la actividad inmobiliaria estatal y, con ello, lograr una gestión integral e inteligente que permita optimizar el manejo de esa porción de recursos públicos.

El nuevo régimen significa, además, un avance en materia de disposición de tales bienes, para lo que suprimió las facultades de enajenación de las que gozaban algunas jurisdicciones pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional.

Para el logro de ese objetivo el nuevo sistema dotó al AABE de amplias facultades en materia de administración y de disposición de estos bienes, sea que estén afectados o no a algún ente o jurisdicción que integre el Sector Público Nacional definido por el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156.

3.1. En cuanto a las primeras (facultades de administración), debe entenderse, como principio general, que el AABE administra los bienes que no administran otros organismos, por no tener un régimen específico de administración, por no tener un destino específico de afectación o por haber sido desafectados del uso que tenían.

Desde esta perspectiva, puede decirse que, en materia de administración de bienes, el AABE tiene una competencia *residual y limitada*; de manera tal que todo bien que esté siendo administrado por otro organismo o jurisdicción, resulta ajeno al poder de administración del AABE.

Sin embargo, pese a ello, el AABE posee expresas facultades para celebrar ciertos actos de administración respecto de esos bienes, condicionando así, la competencia del órgano que naturalmente los administra (v. arts. 33 y 34 del Decreto N.º 2670/15).

Tal el caso de las locaciones, supuesto en el que el órgano de origen no puede dar en locación (ser locador) un bien propiedad del Estado Nacional de su jurisdicción, potestad que, en principio, se halla reservada exclusivamente al AABE; quien, a modo de excepción y atendiendo las particularidades de cada caso, podrá autorizarlo a celebrar dicho contrato mediante acto fundado.

En la misma línea, tampoco pueden dichos entes celebrar contratos como *locatarios* sin una previa consulta al AABE respecto de la disponibilidad de bienes de propiedad del Estado Nacional, de similares características a las del inmueble de que se trate.

3.2. La cuestión difiere en materia de disposición, terreno este donde el AABE adquiere un rol preponderante y cuenta con una competencia *amplia* respecto de los bienes inmuebles de propiedad del Estado Nacional con o sin afectación específica, incluso sobre los administrados por otros organismos.

En este aspecto, el principio general que rige la actividad del AABE es la amplitud, en el sentido de que cualquier acto de adquisición, transferencia, modificación o extinción de derechos reales sobre dichos bienes, debe contar con su previa autorización y/o intervención (posterior al dictamen jurídico y anterior al acto administrativo a dictarse), como requisito esencial de validez la operación a celebrarse.

Puntualmente, esta concentración de poder que, en la materia, recae en cabeza del AABE, se condice con su función *coordinadora de la actividad inmobiliaria estatal* y, a título de ejemplo, se advierte en el rol que le cabe en el procedimiento tendiente a la *adquisición a título oneroso*

(compra) de un inmueble por parte de las jurisdicciones o entidades alcanzadas por el Decreto N.º 1382/12 (arts. 11 y 13 del Decreto N.º 2670/15); en el correspondiente a la *adquisición gratuita* (legados y donaciones) de bienes inmuebles respecto de las jurisdicciones y entidades allí descriptas; en el previsto para la *enajenación* (venta) de inmuebles del Estado Nacional cualquiera sea la jurisdicción de origen, así como respecto de la constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales sobre estos últimos bienes.

3.3. Similar relevancia se le adjudicó al AABE en materia de *asignación y transferencia de uso* de bienes inmuebles del Estado Nacional, por un lado, y de *desafectación*, por el otro.

En cuanto a la primera, el procedimiento se inicia con el requerimiento (de asignación o de transferencia de uso) que el organismo interesado formula al AABE (esto es, a pedido de parte) y, salvo que exista rechazo del pedido por razones fundadas y en base a un estudio de factibilidad, culmina con el registro del cambio de jurisdicción del inmueble, al organismo o entidad requirente (v. art. 8, inc. 2, ap. d, del Decreto N.º 1382/12 y 23 de la reglamentación).

Por su lado, el AABE es también la autoridad competente para determinar, previo relevamiento efectuado en su ámbito (es decir, de oficio), si un bien inmueble del Estado Nacional que se encontrare en uso y/o concesionado, carece de afectación específica, está recibiendo un uso indebido o siendo subutilizado, o se encuentra en estado de innecesariedad; supuestos en los que procederá a su desafectación de la jurisdicción de origen.

A tal efecto, contemplará, entre otros supuestos, si el bien de que se trate no fuera necesario para la gestión específica del servicio al que está afectado, o si estuviera siendo utilizado parcialmente; valoración ésta que deberá tener en consideración las competencias, misiones y funciones de la repartición de origen, como así también, la efectiva utilización y/u ocupación de los mismos (v. inciso 19 del artículo 8.º del Decreto N.º 1382/12 y 36 de su reglamentación).

Dicha atribución deviene del principio general de *utilidad*, según el cual los bienes inmuebles integrantes del patrimonio estatal no pueden mantenerse inactivos o privados de destino útil (v. art. 39 del Decreto N.º 2670/15). Es también consecuencia directa, tanto del rol de *fiscalizadora* del correcto uso y estado de dichos bienes que tiene el AABE, como del deber que tienen las jurisdicciones y entidades de todo el Sector Público de informar al sistema (Registro) cuáles de esos bienes están afectados a ella, su estado, nivel de necesidad de utilización y de ocupación efectiva.

Es por tal motivo que, verificado un mal uso del inmueble o la falta de necesidad para mantenerlo en la órbita de una jurisdicción, el AABE puede desafectarlo para su posterior venta con destino a emprendimientos de interés público o, incluso, transferencia a otro organismo, contando, previamente la jurisdicción involucrada, con la oportunidad necesaria para efectuar su descargo.

3.4. Todas estas competencias coinciden con el rol de *órgano rector* que tiene el AABE respecto de toda la actividad inmobiliaria del Estado Nacional; el de *autoridad de aplicación* del Registro de Bienes Inmuebles del Estado, y el de *autoridad fiscalizadora* del estado de dichos inmuebles, contando así con amplias facultades para verificar, en cualquier momento, y de oficio, el cumplimiento de la normativa que resulte aplicable al uso del inmueble.

Por último, y en cuanto a su jurisdicción, el ámbito de aplicación del AABE —si bien con distintos matices— es amplísimo, y abarca a todas las jurisdicciones, entes y organismos que integran el Sector Público Nacional definido por el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156, lo que resulta lógico y coherente con la intención del autor de la norma de centralizar y coordinar la actividad inmobiliaria del Estado Nacional en cabeza de un solo ente.

4. Delimitado que ha sido el ámbito de actuación del AABE y su marco competencial, resta determinar qué bienes se encuentran alcanzados por su accionar.

4.1. En este aspecto, y a diferencia de lo sostenido por la AFIP, no observo que, ni tácita ni expresamente, el régimen del AABE efectúe una diferencia de trato entre los bienes inmuebles pertenecientes al Estado Nacional (bienes del Estado) y los bienes inmuebles pertenecientes a un organismo público-oficial específico (bienes propios del organismo), y que a partir de allí, estos últimos queden fuera de su órbita de actuación; antes bien, los incluye.

En efecto, independientemente de que esas categorías de bienes puedan existir a los efectos de un análisis distinto al que aquí concierne, lo cierto del caso es que el artículo 3.º del Decreto N.º 1382/12 expresa que sus disposiciones comprenden a ... *los bienes inmuebles del dominio público oficial o privado que lo sean por disposición expresa de la ley o por haber sido adquiridos a título oneroso o gratuito por alguna de las jurisdicciones o entidades comprendidas en el artículo precedente...* Ello, sin perjuicio de las exclusiones que efectúa en ese mismo dispositivo (bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural del Estado Nacional) que se regirán por las normas específicas que le son aplicables, y las excepciones que régimen prevé (v.g. art. 12, última parte del Decreto reglamentario N.º 2670/15).

El texto por mí resaltado de la norma parcialmente transcripta claramente alude a esa categoría de bienes a la que, en el caso, refiere la AFIP; es decir, a los adquiridos a título oneroso por la jurisdicción o ente público de que se trate, sin que ello obste a su inclusión en el régimen y a su sometimiento a los institutos allí regulados.

Otra cuestión, es la relativa a la inscripción registral de dichos bienes, en donde el régimen deja ver un trato menos riguroso respecto de los bienes inscriptos directamente a nombre de alguna entidad integrante del Sector Público Nacional, como es el caso de las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria y las Sociedades de Economía Mixta; supuesto éste que no es el de autos, toda vez que la situación registral del inmueble en cuestión, se ajusta en un todo a la normativa por entonces vigente (art. 6.º del Decreto N.º 914/79).

4.2. Desde esta perspectiva, y a los efectos de este análisis, la pretendida diferencia de trato (exclusión del régimen) derivada del *origen de los fondos* con los que habría sido adquirido el citado inmueble -según AFIP, con bienes propios-, y de la *intangibilidad de sus recursos* basada en las disposiciones que regulan su ámbito de actuación y funcionamiento (esencialmente los Decretos N.º 618/97 y N.º 1399/01) resulta irrelevante, no solo porque la mencionada norma no contiene la distinción que la AFIP pretende, sino debido a que la situación registral del bien es la que permite ver hipótesis de trato diferenciado, y no el origen de los fondos con que aquél fue adquirido.

4.2.1. Sin perjuicio de ello, me permito aclarar que, a mi juicio, estas últimas normas tampoco dan sustento a la diferencia de trato o exclusión del citado régimen, toda vez que, en lo que aquí concierne, el propio artículo 6.º del Decreto N.º 618/97, al fijar las atribuciones del titular de la AFIP —entre las que se encuentra la de adquirir y vender bienes inmuebles—, supedita su accionar al cumplimiento de las normas legales en vigencia, y que, en esa materia, son precisamente las del régimen del AABE y las del régimen de Escrituración de bienes inmuebles adquiridos por los organismos y entes de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, aprobado por el Decreto N.º 914/79.

Esa hipótesis sólo sería posible si la ley de creación del organismo dispusiera la no aplicación a

su respecto, de las normas dispuestas con carácter general para la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, y en particular, aquellas de las que resulten limitaciones a la capacidad de obrar o facultades que le confiere su régimen específico.

Al no contar con un texto similar a su favor, en materia inmobiliaria, la AFIP se encuentra alcanzada por la normativa general en la materia.

4.2.2. De otro lado, como ya se adelantó (v. supra punto 3.3. del Capítulo anterior), la invocada intangibilidad de sus recursos se halla limitada a los que refiere el artículo 4.º del Decreto N.º 1399/01, y que son los relacionados con el porcentaje de retención de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentre a cargo de la AFIP, a que alude el artículo 1.º de ese mismo decreto.

Son esos recursos los que, a mi entender, el segundo párrafo del artículo 4.º declara intangibles por parte de los restantes Poderes del Estado; entre los que claramente no se encuentran los bienes inmuebles del organismo.

4.3. Tampoco justifica, en materia inmobiliaria, efectuar el pretendido tratamiento diferenciado el hecho de que la AFIP haya sido considerada incluida en el inciso c) del artículo 8.º de la Ley N.º 24.156, correspondiente a los *Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones* (el destaque me pertenece).

4.3.1. Ello así, porque el inciso en análisis refiere a entes públicos expresamente excluidos de la Administración Pública Nacional, aclarando en el resto de su texto, a cuales comprende esa categoría.

A este respecto, no considero que la AFIP sea un ente tácita o expresamente excluido de la Administración Nacional, ya que su naturaleza jurídica de entidad autárquica, en lo *orgánico-funcional*, la encuadra en las filas de la administración descentralizada y, por ende, como componente del Estado, en el inciso a) del citado artículo 8.º.

Nótese, en tal sentido, que las mismas notas características que describe el citado inciso c) (*autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio*) son también propias de las entidades descentralizadas, por lo que estas características no alcanzan, por sí solas, para configurar la categoría a la que refiere el inciso en comentario, y con ello pretender la exclusión del ente de la Administración, ya que tal hipótesis abarcaría a todos, o la gran mayoría de entes que conforman la administración descentralizada, lo que claramente no ha sido la intención del legislador.

Advierto en este punto, que el propio Decreto que rige a la AFIP (N.º 618/97) lo establece en su artículo 2.º, cuando aclara que *... actuará como entidad autárquica en el orden administrativo, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento (...) bajo la superintendencia general y control de legalidad que ejercerá sobre ella el Ministerio de Economía.*

Vale decir que, salvo disposición en contrario, dicho control se ejercerá -al igual que ocurre con el resto de las entidades autárquicas- vía recurso de alzada y, en especial, cuando se trate de actos emanados del órgano superior de la AFIP en todo lo que atañe a las cuestiones propias de organización y funcionamiento del organismo (por ejemplo, en materia de personal, contratos, etc.) (v. Canosa, Armando N., *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, Buenos Aires,

Astrea – RAP, 2014, págs. 481/482).

Cabe entonces concluir que la categoría de entes a que refiere el citado inciso c) del artículo 8.º de la Ley N.º 24.156 exige, tal como está previsto, un acto expreso de exclusión, en la especie, inexistente.

En este marco, la ubicación de la AFIP en el citado inciso c), que efectúa el párrafo tercero del Considerando del Decreto N.º 898/05 (B.O. 28-7-05) -con remisión al artículo 70 de la Ley N.º 25.565 (Presupuesto para el Ejercicio 2002, B.O. 21-3-2002)- responde únicamente a un criterio presupuestario, y no orgánico funcional, aludiendo a un subsector del Sector Público Nacional, conformado por los presupuestos de los organismos que no se incluyen en el presupuesto de la Administración Nacional, como ocurre, a título de ejemplo, con el INCAA (Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales) y el RENATRE (Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores) (información actualizada al mes de marzo de 2017 y publicada en la página de la Tesorería General de la Nación, Organismos excluidos del Presupuesto, <http://forotgn.mecon.gov.ar/gestion/Tecnica/orgaexcpcto.html>).

Así lo ha expresado la doctrina al entender que para la definición e integración del sector público nacional se ha tenido en cuenta un criterio presupuestario y no jurídico-orgánico, confirmado por la modificación a la referida Ley N.º 24.156, en su Título II y III, que actualmente regulan por separado el presupuesto de la Administración Nacional (incluyendo a la administración central y descentralizada, que respondería a los incisos a y b del artículo 8.º), y el de las empresas públicas, fondos fiduciarios y entes públicos no comprendidos en la Administración Nacional (vinculado a los incisos c y d del mismo artículo 8.º (IVANEGA, M.M., *Mecanismos de Control Público y Argumentos de Responsabilidad*, Ed. Ábaco, Bs.As., 2003, pág. 31).

De allí que, respecto de estos organismos, se trata de una exclusión del presupuesto de la Administración Nacional, y no de una exclusión de esta última; por lo que dicha circunstancia no ha mutado la naturaleza jurídica del Ente que, por ende, como entidad autárquica, integra la administración descentralizada.

Esta solución se condice, además, con lo que ocurre en materia de resolución de conflictos interadministrativos, donde en el marco del procedimiento establecido por la Ley N.º 19.983 y su Decreto Reglamentario N.º 2481/93, se pretende sustraer de la justicia los diferendos de contenido pecuniario entre las distintas parcelas de la Administración Pública Nacional, objetivo que también animara a otras normas tales como los artículos 4.º y 5.º de la Ley de Procedimientos Administrativos N.º 19.549, igualmente impregnadas de la filosofía de mantener dentro de la Administración las diferencias que se produzcan entre sus organismos (Dictámenes 193:56; 199:97; 206:117 y 207:317).

La fundamentación de ese especial procedimiento radica en que el Estado Nacional y la Administración Pública, más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralización, sea orgánica o funcional, deben ser rigurosamente entendidos como una unidad institucional teleológica y ética; por lo que cualquier reclamo pecuniario entre dos personas públicas estatales poseedoras de personalidad jurídica propia –tal el caso de la AFIP- tramitará de acuerdo al citado régimen.

4.3.2. En otro orden, cabe añadir que la AFIP está sometida al régimen de fiscalización previsto por la Ley N.º 24.156 (art. 2.º, Decreto N.º 618/97); es decir, alcanzada por los controles de la SIGEN (art. 98) y de la AGN (art. 117) (v. Dictámenes 232:296).

Siendo así, fácil es concluir que en el terreno de la organización administrativa, que es lo que aquí

interesa, la AFIP **no se halla excluida**, ni tácita ni expresamente, de la Administración Nacional; antes bien, la integra.

5. Ahora bien, las competencias que, en cuanto a las personas y bienes, el Decreto N.º 1382/12 le atribuye al AABE, supone el estricto apego de su accionar a los procedimientos allí reglados, como condicionante para la validez de sus actos.

Del mismo modo, el régimen también pone en cabeza de las jurisdicciones y entes allí comprendidos, el cumplimiento de determinados recaudos o trámites, algunos de los cuales, con directa y significativa incidencia en la toma de decisión por parte del AABE.

5.1. En efecto, en cuanto a lo primero, y en lo que es materia de *desafectación de bienes inmuebles*, el régimen prevé que la fiscalización que efectúe el AABE tendiente a determinar la eventual falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesaridad de dichos bienes, tenga en consideración las competencias, misiones y funciones de la repartición de origen, como así también, la efectiva utilización y/u ocupación de los mismos (art. 36 del Decreto N.º 2670/15).

5.2. En cuanto a lo segundo, la norma impone a las jurisdicciones y entes que conforman el Sector Público Nacional definido en el artículo 8.º de la Ley N.º 24.156, entre otros, el deber de informar los datos que el AABE le solicite con el objeto de actualizar la base de datos que conformará el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (arts. 4.º y 5.º del mismo decreto), así como de aquellos bienes respecto de los que se configure alguno de los supuestos no taxativos que indique falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesaridad (arts. 37 y 38, id.). Lo mismo ocurre con el deber de los organismos de informar y declarar aquellos bienes que quedaran sin uso total o parcial o sin destino específico (art. 39, id.).

5.3. En autos, las constancias agregadas darían cuenta de que los sectores del inmueble en cuestión habrían estado siendo efectivamente ocupados por el organismo recaudador al momento de la desafectación como depósito de mercaderías, toda vez que, por cuestiones presupuestarias del organismo, no se había podido dar comienzo a las obras de arquitectura proyectadas; lo que -según se afirma- habría sido puesto en conocimiento del AABE en ocasión de presentar las declaraciones juradas anuales (es decir, con anterioridad a la toma de decisión), así como con posterioridad al dictado de los actos cuya legitimidad aquí se cuestiona, en respuesta a la notificación de la medida adoptada.

5.4. Sin embargo, en el párrafo tercero del Considerando de la Resolución N.º 134/16 se expresa que de los relevamientos e informes técnicos efectuados por el AABE con el objeto de verificar las condiciones de ocupación del inmueble en cuestión, surge que, al momento del dictado de la medida, el mismo se encontraba en desuso; mención no efectuada en el Considerando de la Resolución N.º 114/16.

Si bien ambos actos se refieren a distintas parcelas del mismo inmueble, comparten las parcelas 5 y 17, por lo que dicha afirmación podría hacerse extensiva a la restante resolución.

De otro lado, la copia de la declaración jurada correspondiente al año 2015 –es decir, anterior al dictado de las resoluciones- referida al inmueble en cuestión, indica que dicho bien se hallaba efectivamente ocupado, aunque ese estado de ocupación no se discrimina por parcelas (v. fs. 21, Actuación N.º 13288-1781-2016, agregada por cuerda sin acumular).

Siendo ello así, soy de la opinión que debería verificarse la fiscalización y los informes oportunamente efectuados por el AABE respecto del inmueble en cuestión, a fin de confrontarlos con la información que, en principio, ya tenía a su alcance, y con ello determinar si la decisión adoptada contempló o no la real situación de hecho correspondiente al citado inmueble; así como si dicha situación fue valorada teniendo en cuenta las competencias, misiones y funciones de la repartición de origen, en un todo de acuerdo a lo previsto por el artículo 36 del Decreto N.º 2670/15.

De ello dependerá, ciertamente, la suerte de los actos en cuestión.

- IV -

CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, devuelvo las presentes actuaciones y, a los fines indicados en el punto 5.4 del Capítulo anterior, remito una copia del presente dictamen a la Agencia de Administración de Bienes del Estado y a la Jefatura de Gabinete de Ministros, en cuya órbita funciona.

Descartada, en la especie, la vía de resolución de conflictos interadministrativos por estar reservada exclusivamente a reclamos de sumas de dinero, de resultar de dicho trámite elementos que afecten a la validez de las Resoluciones N.º RESFC-2016-114-E-APN-AABE-JGM y N.º RESFC-2016-134-E-APN-AABE-JGM, la citada Agencia deberá revocarlas de oficio en virtud de los argumentos desarrollados en el presente asesoramiento; y si ello no ocurriera, esa Administración Federal de Ingresos Públicos deberá procurar una solución del Poder Ejecutivo Nacional a través del mecanismo de solución de controversias previsto por el artículo 74 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N.º 1759/72. T.O. 2017.*

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: 2018.07.05 16:06:54 -03'00'

Juan Pablo Lahitou
Subprocurador
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: 2018.07.05 16:06:55 -03'00'