



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

Dictamen Jurídico

Número:

Referencia: EX-2020-32663968-APN-DACYGD#AABE

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

Se solicita la intervención de esta Procuración del Tesoro de la Nación, a los efectos de emitir opinión acerca de la fecha desde la cual le corresponde a esa Agencia efectuar la liquidación de deuda, a los fines de la renovación de los contratos de locación de inmuebles celebrados con la firma AMX Argentina Sociedad Anónima en su carácter de locataria, en los términos previstos en el artículo 24 inciso 4) del Anexo al Decreto N.º 2670/15 (B.O. 9-12-15).

- I -

ANTECEDENTES

1. El 12 de mayo de 2020, se agregó la presentación efectuada por la Empresa AMX Argentina S.A. solicitando la regularización de diversos contratos de locación de inmuebles que se encuentran vencidos (v. archivos embebidos en el orden 3).

Se adjuntó un listado de los treinta y seis contratos celebrados con las fechas de vencimiento, el tipo de acuerdo, y los montos adeudados, del cual se desprende que el vencimiento de los mismos operó entre los años 2013 y 2020.

2. En el orden 17, obra agregada una nueva presentación efectuada por la citada empresa conteniendo nueva documentación (contratos, recibos, planillas técnicas y fotografías de los espacios utilizados por aquélla).

3. El 3 de julio de 2020, la Dirección Nacional de Servicios Inmobiliarios y Asuntos Comunitarios dependiente de esa Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) remitió las actuaciones a la Dirección de Despliegue Territorial, a los fines de solicitarle la constatación de los sitios involucrados en el expediente, la verificación de su uso y ocupación, superficie, altura, forma, base de apoyo y ubicación, incluidos cercos de seguridad y espacios destinados a

equipos. Le requirió además que, de corresponder, adjuntase fotografías ilustrativas, como así también todo otro dato de interés que se considerase pertinente.

Asimismo, solicitó a la Dirección Nacional de Servicios Registrales y de Información tenga a bien confeccionar la ficha y el croquis de los referidos sitios (v. orden 19).

4. La Dirección de Despliegue Territorial de la AABE adjuntó los informes de Ocupación y Uso de Bienes del Estado respecto de los sitios involucrados (v. órdenes 22-57).

5. La Dirección Nacional de Servicios Registrales y de Información presentó las fichas y croquis que le fueran solicitados (v. órdenes 58-76 y 78-94).

6. En el orden 98, obra agregada una nueva presentación de la empresa AMX Argentina S.A. acompañando la Declaración Jurada de Intereses e información técnica que le fuera requerida respecto a cada uno de los contratos declarados.

7. El 13 de noviembre de 2020, la Dirección Nacional de Servicios Inmobiliarios y Asuntos Comunitarios de la AABE le solicitó a la Dirección General de Administración que practique la liquidación de la deuda de las obligaciones pactadas en los instrumentos contractuales, con fecha de cierre al día 30 de noviembre de 2020 (v. orden 107).

8. El 17 de marzo de 2021, la Dirección de Contabilidad, Presupuesto y Finanzas de la AABE señaló, respecto de la liquidación de deuda que le fuera solicitada, que si se computara tal liquidación desde la suscripción o inicio de los contratos, debería tenerse presente que muchos de ellos fueron firmados con anterioridad a la creación de la Agencia.

Asimismo, consultó al servicio jurídico de la AABE si el instituto de la prescripción resulta oponible a tales deudas, cuál es el plazo de prescripción de las mismas, y si corresponde calcular toda la deuda existente o solo la ejecutable (v. orden 112).

9. En su dictamen del 20 de abril de 2021, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la AABE, tomó la intervención de su competencia (v. orden 116).

Luego de analizar los antecedentes, y responder los interrogantes planteados, concluyó que corresponde practicar las liquidaciones requeridas desde que la AABE administra dichos contratos, contrato por contrato, con estricto apego a las disposiciones contractuales en materia de montos e intereses incluyendo todos los períodos adeudados, con independencia de si los mismos son o no susceptibles de ser declarados prescriptos.

Finalmente, decidió remitir las actuaciones a este Organismo Asesor, previa conformidad del Presidente y Vicepresidente de esa Agencia (v. orden 119).

10. El 27 de abril de 2021, esta Casa señaló que siendo la AABE un organismo descentralizado actuante en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, debía intervenir en forma previa la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Jefatura -v. Dto. N.º 50/19 (B.O. 20-12-19), Punto V del Anexo III-Organismos Descentralizados de la Jefatura de Gabinete de Ministros- (v. orden 123).

11. El 5 de mayo de 2021, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Jefatura de Gabinete de Ministros tomó su intervención conforme lo solicitado por esta Procuración del Tesoro (v. orden 129).

Luego de analizar los antecedentes y la normativa aplicable, manifestó que respecto a la fecha desde la cual la AABE debe realizar la liquidación de aquellos cánones que se encuentran impagos por parte de AMX Argentina S.A., corresponde estar a lo reglado en los artículos 13, 14 y 15 del Decreto N.º 1382/12 (B.O. 13-8-12).

Concluyó que es la AABE quien posee la facultad de requerir el pago de todos los cánones que se encuentren impagos a la fecha de corte que establezca, sin perjuicio de cuál sea el organismo que deba practicar las liquidaciones sobre las cuales se persiga el recupero.

Finalmente, manifestó que ello no exime las responsabilidades en las que podrían haber incurrido las distintas reparticiones ante eventuales omisiones en su deber de informar a la AABE de los contratos que se encontraban vigentes al momento del dictado del mencionado Decreto N.º 1382/12 y de las consecuencias que dichos incumplimientos podrían haber ocasionado al erario.

12. En ese estado, ingresaron las actuaciones a este Organismo Asesor.

- II -

MARCO NORMATIVO APLICABLE

Resulta necesario, en forma previa al análisis del tema, reseñar las normas legales y reglamentarias que guardan vinculación con la consulta efectuada.

1. Decreto N.º 1382/12 y sus modificaciones:

Por medio de su artículo 1.º ese Decreto de Necesidad y Urgencia, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional en el marco de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y aprobado por Resolución S/N.º de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (B.O. 6-12-12) en el marco de la Ley N.º 26.122 (B.O. 28-7-2006), creó ...*la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO, como organismo descentralizado en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, con autarquía económica financiera, con personería jurídica propia y con capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.*

La Agencia de Administración de Bienes del Estado será el 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 no corresponda a otros organismos estatales.

Entre las funciones de la AABE se encuentra, en el punto 2 del artículo 8.º, la de *Coordinar la actividad inmobiliaria del Estado Nacional, interviniendo en toda medida de gestión que implique la celebración, ya sea a título oneroso o gratuito, de los siguientes actos con relación a inmuebles estatales: (...) c) Locación...*

El artículo 13 establece que *Los contratos constituidos sobre los bienes objeto de la presente medida mantendrán su vigencia hasta su finalización, no pudiendo ser renovados o*

prorrogados, facultad que a partir de ese momento será competencia de la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO. Mientras dure la vigencia de dichos contratos, su administración será responsabilidad del organismo que detente la custodia del bien.

El artículo 14 prevé que Dentro de los NOVENTA (90) días hábiles posteriores a la entrada en vigencia de la presente norma, los organismos que integran el SECTOR PUBLICO NACIONAL deberán informar a la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO sobre la existencia de contratos vigentes constituidos sobre bienes inmuebles propiedad del Estado Nacional y aportar la respectiva documentación respaldatoria.

El artículo 15 establece que Los ingresos provenientes de la enajenación de los inmuebles objeto de la presente medida, de la constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales sobre los mismos y de locaciones, asignaciones o transferencias de su uso, serán afectados un setenta por ciento (70%) a favor de la jurisdicción presupuestaria o entidad que detente su efectiva custodia en virtud del artículo 17 del presente y el treinta por ciento (30%) restante ingresará al Tesoro nacional.

Los saldos de dichos recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio por las jurisdicciones o entidades a las que se refiere el párrafo precedente se transferirán a ejercicios subsiguientes.

El Tesoro nacional autorizará la apertura de una cuenta recaudadora a los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Derógase toda otra norma general o especial que se oponga a la presente.

Para el caso en que los actos jurídicos previstos en el párrafo primero se produzcan en el marco de operaciones realizadas a través de fideicomisos o convenios urbanísticos concertados entre la Agencia de Administración de Bienes del Estado nacional y las jurisdicciones locales donde se encuentren ubicados los inmuebles, facúltasela a aplicar el mayor valor obtenido por el cambio de zonificación y/o indicador urbanístico y/u otras estipulaciones que acuerden con éstas, a pagos por obras contratadas tanto por el Estado nacional, provincial y/o municipal, de urbanización, construcción de viviendas, provisión de servicios básicos, mejoramiento de escuelas y/u hospitales públicos, obras viales y/u otros proyectos que impliquen un desarrollo socio ambiental, económico y/o urbano en la propia jurisdicción donde radique el inmueble.

2. Decreto N.º 2670/15:

Dicha norma, dictada por el Poder Ejecutivo Nacional en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional, establece en su artículo 24 que La AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO podrá renovar, prorrogar o actualizar, por única vez, los contratos vencidos. A tal fin, deberán observarse los siguientes requisitos:

- 1.- Actualización del monto del canon, según establezca el TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACIÓN;*
- 2.- Plazo del nuevo contrato no superior a TRES (3) años;*
- 3.- Indicación en el pedido de actualización, renovación o prórroga de las causas por las cuales se solicita la misma;*
- 4.- Análisis del cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del requirente del contrato cuya renovación o prórroga se pretende;*
- 5.- Se dejará constancia en el respectivo instrumento de renovación o prórroga que la misma se*

efectúa por única vez.

3. Resolución AABE N.º 83/17 (B.O. 26-4-17):

En su artículo 1.º estableció que la totalidad de los ingresos previstos en el artículo 15 del Decreto N.º 1382/12 provenientes de la enajenación, transferencia, locación, concesión de uso, permiso de uso o cualquier otra figura que implique la cesión del dominio, posesión, tenencia, uso, goce o explotación de inmuebles estatales, deberán ser depositados en un 100% (cien por ciento) en la cuenta recaudadora de la AABE habilitada en el Banco de la Nación Argentina.

4. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549 (B.O. 27-4-72) y sus modificatorias, dispone en su artículo 3.º que *La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario.*

- III -

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

Como adelanté, la consulta a esta Casa se centra en determinar la fecha desde la cual le corresponde al AABE efectuar la liquidación de deuda, a los fines de realizar la renovación de los contratos de locación de inmuebles que se encuentran vencidos con la firma AMX Argentina S.A., en los términos previstos en el artículo 24 del Decreto N.º 2670/15.

Cabe recordar que los contratos de locación de inmuebles que solicita renovar la locataria, obran en una planilla embebida en el orden 3, de la cual se desprende que los mismos han vencido entre los años 2013 y 2020, continuando el uso de los inmuebles de hecho hasta el presente.

1. En primer lugar, es importante destacar que el Decreto N.º 1382/12, de creación de la AABE, introdujo reformas sustanciales en el régimen de administración y disposición de los bienes inmuebles del Estado Nacional, pues resultaba necesaria -como lo explicitó su Decreto Reglamentario N.º 2670/15- una integración de funciones que hiciera posible una unidad conceptual y normativa en la materia y una coordinación eficiente en la gestión del patrimonio inmobiliario del Estado.

2.1. Respecto de los contratos constituidos sobre dichos bienes, el artículo 13 del Decreto N.º 1382/12 establece que aquéllos mantendrán su vigencia hasta su finalización, no pudiendo ser renovados o prorrogados, facultad que a partir de ese momento será competencia de la AABE, y que mientras dure la vigencia de dichos contratos, su administración será responsabilidad del organismo que tenga la custodia del bien.

2.2. Como puede verse, del artículo 13 del Decreto N.º 1382/12 surge que los contratos no fueron transferidos a la AABE al crearse esa entidad y que su *administración* quedó bajo la responsabilidad del organismo que tuviera la custodia del bien hasta su vencimiento.

Esto significa que, durante la vigencia de dichos contratos, la responsabilidad por la liquidación y ejecución de las deudas así como el cobro de los cánones incumplidos, se encontró en cabeza de los organismos que tuvieran en custodia los bienes aunque ya se hubiese creado la AABE.

Ello teniendo en cuenta que los actos descriptos son de *administración* en los términos de la norma citada y que, como tiene dicho esta Procuración del Tesoro, son aquellos que no suponen una alteración del patrimonio público y que, por el contrario, tienden, por medios normales, a su mantenimiento (v. Dictámenes 315:59).

Pero, luego del vencimiento de los contratos, y creada la AABE, la responsabilidad por la liquidación y ejecución de las deudas quedaría en cabeza de esa Agencia.

Es decir, es competencia de la AABE, efectuar tales liquidaciones e intimar por el pago de los cánones incumplidos posteriores al vencimiento de los contratos aunque estos hubiesen continuado de hecho.

En el caso que nos ocupa, del análisis del listado de los contratos de locación de inmuebles celebrados entre los distintos organismos del Estado Nacional y la firma AMX Argentina S.A. - agregados como archivo embebido en el orden 3- surge que todos han vencido entre los años 2013 y 2020, continuando de hecho la relación contractual hasta el presente.

Tomando como ejemplo el contrato numerado 23 celebrado entre el Estado Mayor General de la Armada y AMX Argentina S.A., vemos que su vencimiento operó el 30 de noviembre de 2013, por lo que hasta esa fecha le correspondía al organismo que tenía en custodia el bien (es decir, el Estado Mayor General de la Armada) la administración de ese contrato aunque ya se hubiese creado la AABE. Ahora bien, desde la fecha de vencimiento de ese contrato hasta el presente, le corresponde a la AABE la administración del contrato que continuó de hecho.

En síntesis, según el artículo 13 del Decreto N.º 1382/12, la circunstancia determinante de la fecha de corte a efectos de establecer la competencia para la liquidación de las deudas, es la fecha de vencimiento de los contratos.

2.3. La competencia es el conjunto de atribuciones y funciones que un órgano o un ente público pueden ejercer legítimamente. Así, el concepto de competencia brinda la medida de las actividades que corresponden a cada órgano o ente de la Administración de acuerdo al ordenamiento jurídico. La competencia es, en definitiva, la aptitud legal de obrar de los órganos o entes administrativos; una distribución de las materias que integran la esfera propia de cada autoridad.

Como tiene dicho este Organismo Asesor, la competencia reviste un carácter objetivo, en tanto requiere de una norma constitucional, legal o reglamentaria que la atribuya (v. Dictámenes 311:244).

En nuestro caso, el artículo 13 del Decreto N.º 1382/12, asignó, como ya dije, a los organismos que tuviesen bienes públicos a su cargo, la competencia de *administrar* los contratos constituidos sobre ellos, hasta su extinción.

La norma es clara, insisto, en cuanto a que, por razones de buena administración expuestas en sus *Considerandos*, ha dispuesto que la liquidación y ejecución de las deudas, así como el cobro de los cánones incumplidos, permaneciesen a cargo de esos organismos hasta la finalización de cada convenio, no obstante las facultades puestas en cabeza de la AABE por su artículo 1.º. Luego del vencimiento de cada uno de los convenios, tales cometidos quedaron

asignados a la Agencia.

2.4. En ese orden de ideas, debo recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación viene destacando que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, sin que sea admisible una inteligencia que equivalga a prescindir de ella (v. Fallos, 312:2078; 321:1434; 326:4515), pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su texto o de su espíritu (v. Fallos 307:928; 308:1873; 315:1256; 330:2286).

Por ello es que, para esta Casa no resulta admisible la pretensión de hacer decir a la ley lo que la ley no dice o de dejar de cumplir lo que inequívocamente ordena. De allí que si la lectura de la regla jurídica no suscita la posibilidad de entendimientos disímiles, la única conducta aceptable es su acatamiento *ad pedem literae* (v. Dictámenes, 177:117; 253:156, entre otros).

De esta forma, cuando el texto de la ley es claro y expreso no cabe prescindir de sus términos y corresponde aplicarlo estrictamente, pues no resulta admisible la pretensión de hacer decir a la ley lo que la ley no dice o dejar de cumplir lo que inequívocamente ordena (v. Dictámenes 257:183 y 277:116, entre otros).

2.5. En suma, los criterios y estándares referidos a la competencia de los órganos y entes estatales, y a la hermenéutica legal, brindan adecuado sustento para interpretar que a la AABE le corresponde la administración y gestión de los contratos de locación respecto de los inmuebles estatales, y la liquidación de los eventuales créditos conforme a los ya citados artículos 13 a 15 del Decreto N.º 1382/12, luego de la expiración de la vigencia de los convenios preexistentes a la creación de dicha Agencia.

3. En cuanto a los montos que deberán ser reclamados a la firma AMX Argentina S.A., en forma previa a la renovación de los contratos de locación, deberá estarse a los informes de las áreas técnicas competentes.

Al respecto, esta Procuración del Tesoro tiene dicho, en reiteradas oportunidades, que no entra a considerar los aspectos técnicos de las cuestiones planteadas, por resultar ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de Derecho y su aplicación al caso concreto quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (v. Dictámenes 245:381; entre otros); y que el dictamen legal de este Organismo Asesor no se pronuncia sobre aspectos técnicos, financieros o económicos por ser ajenos a su competencia funcional (v. Dictámenes 258:214; 260:50; 262:459; entre otros).

En igual sentido, esta Casa ha señalado que la ponderación de cuestiones técnicas que no hacen al asesoramiento estrictamente jurídico debe realizarse de conformidad con los informes de los especialistas en la materia, sin que este organismo entre a considerar tales aspectos por ser ello materia ajena a su competencia estrictamente jurídica (v. Dictámenes 241:207, entre otros).

- IV -

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, en el marco de los artículos 13 y concordantes del Decreto N.º 1382/12, es la AABE quien tiene la competencia para efectuar las liquidaciones y requerir el pago de los

cánones incumplidos posteriores a la fecha de vencimiento de los contratos de locación celebrados con la firma AMX Argentina S.A.

No obstante, las liquidaciones e intimaciones de pago de los períodos anteriores al vencimiento de los contratos deberán realizarlas los organismos que tenían la custodia de los bienes involucrados.