

SESIONES ORDINARIAS

2012

ORDEN DEL DÍA N° 828

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día 6 de septiembre de 2012

Término del artículo 113: 17 de septiembre de 2012

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.382 de fecha 9 de agosto de 2012. (13-J.G.M.-2012.)

I. **Dictamen de mayoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente C.D.-13-J.G.M.-2012 referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.382 de fecha 9 de agosto de 2012, mediante el cual se crea 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, y asimismo se disuelve el Organismo Nacional de Administración de Bienes.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el despacho adjunto y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.382 de fecha 9 de agosto de 2012.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 15 de agosto de 2012.

Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Eduardo E. De Pedro. – Agustín O. Rossi. – María G. de la Rosa. – Marcelo A. H. Guinle. – Miguel A. Pichetto. – Beatriz L. Rojks de Alperovich.

INFORME

I. *Antecedentes*

A partir de la reforma constitucional de 1994 se establecieron mecanismos tendientes a regular el poder atribuido al presidente de la Nación a cuyo fin nuestra Carta Magna previó el uso e instrumentación de tres (3) tipos de decretos, a saber:

- a) Los decretos de necesidad y urgencia;
- b) Los dictados en virtud de delegación legislativa; y
- c) Los de promulgación parcial de las leyes.

Bajo el título “Atribuciones del Poder Ejecutivo”, el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

”[...]”

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los

partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

“El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

Por su parte, con referencia a las “Atribuciones del Congreso” dice el artículo 76: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

“La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”.

En el capítulo quinto, titulado “De la formación y sanción de las leyes”, el artículo 80 establece: “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

Por último, el artículo 100 referido a las atribuciones “Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo”, en su parte pertinente dice:

“12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

“13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

La Constitución Nacional ha tipificado no sólo las características de los denominados decretos de necesidad y urgencia, por delegación legislativa” y de promulgación parcial de leyes” sino que, además, ha atribuido al Congreso el control de los mismos subordinando su intervención al dictado de una ley especial. El 20 de julio de 2006 se sancionó la ley 26.122 que prevé el régimen jurídico de estos decretos y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente encargada de

su tratamiento. La Comisión se halla integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de cada Cámara a propuesta de los bloques parlamentarios y en orden a la proporción de sus representaciones políticas. En virtud de ello, se han emitido con carácter previo al presente despacho los instrumentos formales de designación de los miembros que la integran.

a) Decretos de necesidad y urgencia

Cabe manifestar que, respecto de los decretos de necesidad y urgencia es criterio de esta Comisión que las circunstancias excepcionales que autorizan su empleo por parte del Poder Ejecutivo deben ponderarse a la luz de un razonamiento amplio, ya que por un lado comportan el supuesto fáctico que habilita el uso de este tipo de instrumento por parte del Poder Ejecutivo y por otro son condición de su contenido. Ciertamente, el dictado de normas de rango legislativo basado en situaciones de hecho que tornan imposible la actuación del Congreso, no es novedoso para el derecho político. Ya en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850, se detecta su presencia. En Europa, la Constitución española de 1978 contempla expresamente en el artículo 86, inciso 1, que: En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes y no podrán afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ...” En Sudamérica, el artículo 62 de la Constitución brasileña autoriza la emisión por parte del presidente de la República de una medida provisoria con fuerza de ley en casos de “relevancia y urgencia”, debiendo someterla de inmediato al Congreso. Del mismo modo, las Constituciones de Colombia y Perú, entre otras, contienen regulación al respecto.

Es de destacar que, al igual que la Constitución argentina, los casos mencionados reconocen como una potestad limitada del Ejecutivo la posibilidad de emitir este tipo de normas ante situaciones excepcionales, con independencia de la denominación que reciben en sus ordenamientos jurídicos aunque con la misma particularidad: requieren aprobación o rechazo del órgano legislativo como condición de validez. Claramente se ha evidenciado la voluntad del legislador en el sentido de respetar la división de poderes preservando el mecanismo de frenos y contrapesos equilibrantes del sistema democrático.

El artículo 99, inciso 3, de nuestra Constitución Nacional establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia, la existencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. En este sentido, para Germán Bidart Campos lo necesario” y urgente” es aquello que hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.¹

¹ Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

Cabe recordar que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó el dictado de este tipo de normas por parte del presidente de la Nación a través del caso “Peralta”² cuyos actores interpusieron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex). No obstante, el Máximo Tribunal impuso una serie de reglas que debían contener estos decretos para su procedencia, a saber: ... “una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto—... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita...”. Ciertamente es que a la fecha del dictado del decreto mencionado, la ley 26.122 no había sido sancionada, no obstante en dicha ocasión la Corte reconoció la validez de este tipo de instrumento, sosteniendo que: “...no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Respecto del control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, el criterio de la Corte Suprema ha sido variable. Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de los mismos y estableció los presupuestos fácticos que debían concurrir para su procedencia, en el caso “Rodríguez”,³ se refirió a la legitimidad de estos decretos y renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad atribuyendo el control político de los mismos en cabeza del Poder Legislativo. En el caso “Verrochi”,⁴ si bien admitió el ejercicio de facultades legislativas por parte del Ejecutivo reconoció que “...es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”. En esa oportunidad, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 770/96 y 771/96 que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas cuyos haberes superaban la suma de mil pesos. La Corte sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y los alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad. En el caso “Risolia de Ocampo”,⁵ se declaró la inconstitucionalidad de varios artículos del decreto 260/97 que dispuso

pagar en cuotas las indemnizaciones por accidentes de tránsito provocados por el transporte público de pasajeros, invocándose la emergencia económica de dichas empresas y de las aseguradoras. El máximo tribunal descalificó esta normativa basándose en que protegía intereses de individuos o grupos, agregando así un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,⁶ la Corte reconoció la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo en el dictado del decreto 290/95 que dispuso la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública. Allí, se pronunció por su constitucionalidad basándose principalmente en que el Parlamento había sancionado con posterioridad la ley 24.624 y que “...ese acto legislativo es expresión del control que —en uso de facultades privativas— compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...”.

Conforme lo dispuesto por el artículo 10 de la ley 26.122, la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del acto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. En virtud de ello y, en orden a lo normado por el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, podemos distinguir como requisitos formales: a) la firma del jefe de Gabinete de Ministros; y b) el control de la Comisión Bicameral Permanente. Asimismo, y conforme al artículo 99, inciso 3, los requisitos sustanciales que habilitan al Ejecutivo a emitir decretos de necesidad y urgencia son: a) que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos; y b) que serán decididos en acuerdo general de ministros que los refrendarán juntamente con el jefe de Gabinete.

b) Decretos dictados en virtud de delegación legislativa

En lo que respecta a los decretos dictados en virtud de delegación legislativa, existe una prohibición expresa en el artículo 76 de la Constitución Nacional no obstante, como excepción, el constituyente ha habilitado esta vía al Poder Ejecutivo “en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Estos tres aspectos constituyen las características esenciales de los denominados decretos delegados.

² *La Ley*, 1991-C:158.

³ *La Ley*, 1997-E:884.

⁴ “Verrochi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

⁵ “Rosalia de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

⁶ “Guida, Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

Materias determinadas de administración, al decir de Rafael Bielsa, son aquellos aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente. Para Julio Rodolfo Comadira, la delegación que el Congreso hace al Ejecutivo se refiere a cuestiones que, taxativamente, le autoriza la Carta Magna en el artículo 76. Ahora bien, con estricta referencia a la emergencia pública, ésta aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración no obstante, para el autos, “ella no es una materia, sino una situación” que habilitaría al Ejecutivo “...la delegación en cualquier materia”.⁷

El segundo aspecto a que se refiere el artículo 76 es una exigencia de orden temporal, es decir la fijación de un plazo concreto para la delegación legislativa. En este sentido cobra fuerza el instituto de la caducidad, según el cual se extingue la facultad delegada por el cumplimiento del plazo previsto, no admitiéndose la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo del dictado de este tipo de normas. Por último y, en lo que respecta a las bases fijadas en la delegación, la expresión se halla referida a la fundamentación que tuvo el legislativo para otorgar la delegación.

A partir del caso “Delfino” la Corte Suprema desarrolló su doctrina en materia de delegación de facultades, distinguiendo entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo para reglar detalles o pormenores necesarios para la ejecución de aquélla. En este sentido considera que el poder reglamentario compete, en nuestra Constitución, tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Al primero de un modo específico y para objetos ciertos y determinados, o bien genéricos e indeterminados. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación. Ambos poderes reglamentarios poseen idéntica naturaleza, de forma que la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo a la discrecionalidad de aquél, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

En el fallo “Mouviel”⁸ el Máximo Tribunal recordó su propia jurisprudencia y reivindicó la competencia exclusiva del Congreso para legislar en materia represiva. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Corte sostuvo en los casos “Massa”⁹ y “Rinaldi”¹⁰ que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos legislativo y ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos. En dicha oportunidad, sostuvo el procurador general de la Nación: “...” no se puede perder de vista el contexto

económico, social e institucional en que se tomaron las medidas adoptadas para conjurar el estado de crisis, pues de lo contrario se corre el riesgo de encontrar soluciones abstractas y, por lo mismo, desvinculadas de la realidad nacional”.¹¹

c) Decretos de promulgación parcial de las leyes

Con respecto a los decretos de promulgación parcial de las leyes, antes de la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema elaboró una doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación decretada parcialmente. En el caso “Giulitta”¹² de 1941, el máximo tribunal sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72 y que, ejercido por el Poder Ejecutivo, suspendía la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, impidiendo el efecto de la promulgación tácita. En el caso “Colella”¹³ del año 1967, se resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador. En el fallo “Portillo” la Corte sostuvo que ... “la Constitución es una estructura coherente y, por lo tanto, ha de cuidarse en la inteligencia de sus cláusulas, de no alterar el delicado equilibrio entre la libertad y la seguridad”.¹⁴ ... “La interpretación de la Constitución Nacional no debe efectuarse de tal modo que queden frente a frente los derechos y deberes por ella enumerados, para que se destruyan recíprocamente; antes bien ha de procurarse su armonía dentro del espíritu que les dio vida; cada una de las partes ha de entenderse a la luz de las disposiciones de todas las demás, de tal modo de respetar la unidad sistemática de la Carta Fundamental”.¹⁵ ...

Claramente los principios sentados por la jurisprudencia de la Corte Suprema fueron receptados por el actual artículo 80 de la Constitución Nacional, que consagra el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este sentido, debemos interpretar el texto constitucional en forma armónica e integral toda vez que, al

¹¹ Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

¹² Fallos, 189:156, “Giulitta c/ Nación Argentina”, 28/3/1941.

¹³ En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

¹⁴ Fallos, 312:496, “Portillo, Alfredo s/infracción artículo 44, ley 17.531”, 18/4/1989.

¹⁵ Fallos, 312:496, “Portillo, Alfredo s/infracción artículo 44, ley 17.531”, 18/4/1989.

⁷ Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit.

⁸ “Raúl O. Mouviel y otros”, Fallos, 237:636, del 17 de mayo de 1957.

⁹ Fallos, CS 329:5913.

¹⁰ Fallos, CS 330:855.

decir de Germán Bidart Campos, "... en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar".¹⁶

II. Objeto y análisis del decreto

Se somete a dictamen de esta Comisión, el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.382 de fecha de fecha 9 de agosto de 2012, mediante el cual se crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado y se disuelve el Organismo Nacional de Administración de Bienes.

En orden a los requisitos formales y sustanciales referidos precedentemente, el decreto 615/2010 ha sido dictado por la señora presidenta de la Nación doctora Cristina Fernández de Kirchner, y refrendado por el señor jefe de Gabinete de Ministros Juan M. Abal Medina y los señores ministros, Aníbal F. Randazzo, Héctor M. Timerman, Arturo A. Puricelli, Hernán G. Lorenzino, Débora A. Giorgi, Norberto G. Yauhar, Carlos E. Meyer, Julio M. De Vido, Julio C. Alak, Julio C. Alak, Nilda C. Garré, Carlos A. Tomada, Alicia M. Kirchner, Juan L. Manzur, Alberto E. Sileoni y José L. S. Barañao.

Por su parte, se da cumplimiento al requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el presente despacho de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por esta comisión tiene fundamento, por una parte, en el artículo 82 de la Constitución Nacional según el cual: "La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta" y por la otra, en el principio de seguridad jurídica que exige mantener la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto los mismos sean derogados formalmente por el Congreso.

En atención a la medida dictada por el Poder Ejecutivo, se trata de un "decreto de necesidad y urgencia" dictado en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

El Poder Ejecutivo destaca en los considerandos del decreto 1.382/2012, que la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional refirió a la necesidad del dictado de una norma que organice la administración de bienes del Estado debido a que en la actualidad existe una multiplicidad de normas que rigen en la materia para la administración y disposición de inmuebles, lo que lleva a su fragmentación normativa.

No puede pasarse por alto que a partir del año 2003 se produjo un cambio de paradigma en la admi-

nistración del Estado en contraposición al mandato privatizador y de realización de bienes que imperó en la década pasada, trastocando el imperativo basado en la gestión integral.

En el decreto 1.382/2012 se pone de manifiesto que existe una dispersión de inmuebles en distintas jurisdicciones del Estado nacional que imposibilita su disposición y administración integral por parte del Poder Ejecutivo nacional siendo necesario contar con una herramienta de administración de inmuebles que posibilite disponer de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de los diversos planes, programas y proyectos difundidos por sus diversas jurisdicciones y siendo pertinente delimitar las facultades y obligaciones a cargo de los organismos usuarios de inmuebles del Estado nacional.

Por todo ello es que a través del decreto 1.382/2012, Poder Ejecutivo crea 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, que ejercerá las facultades establecidas por los artículos 51 y 53 del decreto ley 23.354/56, texto vigente a tenor de lo normado por la ley 18.142.

De tal modo, se incorpora al anexo III al artículo 3º del decreto 357 de fecha 21 de febrero de 2002, sus modificatorios y complementarios, en el apartado XI - Jefatura de Gabinete de Ministros la Agencia de Administración de Bienes del Estado, como organismo descentralizado.

Los objetivos establecidos en el decreto bajo análisis, de la Agencia de Administración de Bienes del Estado serán: 1. La ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado nacional en uso, concesionados y/o desafectados; 2. La gestión de la información del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado y su evaluación y contralor; 3. La coordinación de las políticas, normas y procedimientos relacionados con los bienes inmuebles del Estado nacional, el control permanente de la actividad inmobiliaria estatal y la intervención en toda operación inmobiliaria de la totalidad de las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional.

Asimismo la norma crea en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 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.

En tal sentido, la Agencia de Administración de Bienes del Estado será la autoridad de aplicación del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado, y dictará las normas complementarias, aclaratorias e

¹⁶ Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

interpretativas que resultaren necesarias para su implementación.

Las funciones de la Agencia de Administración de Bienes del Estado se encuentran establecidas en el artículo 8° del decreto 1.382/2012, y son las siguientes: 1. Proponer las políticas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles del Estado nacional. 2. 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: *a)* Adquisición o enajenación; *b)* Constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales; *c)* Locación; *d)* Asignación o transferencia de uso. 3. Disponer, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, y administrar los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino; asignar y reasignar los restantes bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado nacional. 4. Coordinar con los Servicios Administrativos Financieros (SAF) correspondientes a las jurisdicciones o entidades las acciones conducentes al cumplimiento de las políticas y normas en la materia. 5. Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles asignados en uso a los organismos y entidades del sector público nacional. 6. Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles concesionados a las empresas prestatarias de servicios públicos, en coordinación con los entes reguladores. 7. Transferir y enajenar, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia. 8. Efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales e instar el inicio de las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio estatal, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia. 9. Contratar obras y servicios que hagan al cumplimiento de sus misiones y funciones de conformidad a la normativa vigente. 10. Celebrar todo tipo de contratos y, en particular, contratos de concesión de uso, con o sin el derecho de introducir mejoras, de publicidad en los bienes a su cargo, de anticresis, de alquiler con derecho de compra, factoraje, fideicomiso y cualquier otro contrato civil o comercial, típico o atípico, nominado o innominado, que fuera conducente para el cumplimiento de su objeto con personas físicas y/o jurídicas. 11. Adquirir bienes que resulten necesarios para el cumplimiento de sus misiones y funciones, de conformidad a la normativa vigente. 12. Aceptar donaciones o legados, con o sin cargo. 13. Administrar el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado y monitorear su actualización permanente. 14. Diseñar, implementar y coordinar un servicio de auditoría 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. 15. Definir y establecer estándares de uso racional, mantenimiento y conservación de los bienes inmuebles del sector público nacional. 16. Promover las relaciones institucionales del organismo y, en su caso, suscribir convenios con organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el logro de sus objetivos en coordinación con los organismos con competencia en la materia. 17. Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales fueron tomadas. 18. Elevar anualmente a la Jefatura de Gabinete de Ministros una memoria e informe sobre las actividades cumplidas en el año precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio. 19. Proponer a la Jefatura de Gabinete de Ministros la desafectación de bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que se encontraren en uso y concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad.

Por otra parte, el decreto establece en su artículo 9° cuál será la conducción de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, y determina cuáles serán sus deberes y atribuciones, del mismo modo que en su artículo 10 establece cuales serán sus recursos operativos.

Por último, en la norma bajo estudio, se derogan las leyes 23.985 y 24.159, el decreto 653 del 24 de junio de 1996, el decreto 433 del 25 de abril de 2007, el decreto 35 del 12 de enero de 2001, el decreto 443 del 10 de junio de 2000 y el artículo 14, inciso *h)*, de la ley 26.352.

El Poder Ejecutivo pone de manifiesto que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, esta comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.382 de fecha 9 de agosto de 2012.

Decreto 1.382

Jorge A. Landau.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente C.D.-13-J.G.M.-2012 (mensaje 683/1012) referido al decreto del

Poder Ejecutivo 1.382 de fecha 9 de agosto de 2012, mediante el cual se crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado como organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar el rechazo del decreto 1.382 de fecha 9 de agosto de 2012.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 15 de agosto de 2012.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. – Enrique L. Thomas.

INFORME

Honorable Congreso:

1. Intervención legal

1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras

El Congreso Nacional, luego de dieciocho años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (C.N.) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “... Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

”La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.”¹

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “... El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión

Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras...”

El artículo 100, incisos 12 y 13, C.N., lo siguiente: “...Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...] 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.” “13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa; y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3; 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 10 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.”

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente, en lo pertinente, de la siguiente manera:

Incumplimiento. “Artículo 18: En caso de que el jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.”

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente. “Artículo 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El

¹ Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la reforma de 1994 –II–*. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1995, p. 226 y ss.

dictamen de la comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título.”

Tratamiento de oficio por las Cámaras. “Artículo 20: Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.”

Plenario. “Artículo 21: Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.”

Pronunciamiento. “Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.” “Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho,² respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la C.N. y la ley 26.122.

2. Análisis del DNU

El rechazo del DNU propuesto en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

2.1. Consideraciones generales

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 99 dice: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones

de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

2.1.2. No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de respuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Entonces, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción; y *b)* la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2.1.4. Por último, diremos que la ley 26.122 (artículos 22 y 26) obliga al Congreso a resolver dentro de las alternativas de lo ordenado: aceptación o rechazo de la norma, impidiendo cualquier modificación del texto remitido.

Textualmente el artículo 23 ordena: *Impedimento.* “Artículo 23: Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o

² “La comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso”. Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, T VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires. 1995, p. 444.

rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.”

2.2. Razones formales

El decreto de necesidad y urgencia, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DNU, número 1.382/2012, publicado en el Boletín Oficial del 13 de agosto de 2012, Artículo 1°: Créase 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, que ejercerá las facultades establecidas por los artículos 51 y 53 del decreto ley 23.354/56, texto vigente a tenor de lo normado por la ley 18.142; Art. 2°: Las disposiciones del presente decreto serán de aplicación al sector público nacional, conforme se establece en el artículo 8° de la ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, aun cuando sus estatutos sociales, cartas orgánicas o leyes especiales establezcan otros sistemas de administración. El Poder Legislativo nacional y el Poder Judicial de la Nación proporcionarán al Poder Ejecutivo nacional la información relativa a los bienes afectados a sus respectivas jurisdicciones, al solo efecto de su registración unificada; Art. 3°: Quedan comprendidos en las disposiciones del presente decreto 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, con exclusión de los bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural del Estado nacional, que se registrarán por las normas específicas que les son aplicables; Art. 4°: Créase, en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 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. Dentro del plazo de noventa (90) días hábiles de la entrada en vigencia de la presente medida, y a fin de la conformación de la base de datos del registro, las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 2° deberán informar al Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado sobre la existencia de inmuebles propiedad del Estado nacional, así como sus condiciones de uso y personal afectado al mismo, conforme se especifique en la reglamentación que al respecto dicte la autoridad de aplicación; Art. 5°: La Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, será la autoridad de aplicación del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado, y dictará las normas complementarias, aclaratorias e interpretativas que resultaren necesarias para su implementación;

Art. 6°: Serán objetivos de la Agencia de Administración de Bienes del Estado: 1. La ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado nacional en uso, concesionados y/o desafectados. 2. La gestión de la información del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado y su evaluación y control. 3. La coordinación de las políticas, normas y procedimientos relacionados con los bienes inmuebles del Estado nacional, el control permanente de la actividad inmobiliaria estatal y la intervención en toda operación inmobiliaria de la totalidad de las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional; Art. 7°: El Servicio Administrativo Financiero (SAF) correspondiente a cada jurisdicción o entidad comprendida en el presente decreto, tendrá a su cargo la custodia, mantenimiento y conservación de los bienes asignados en uso y la obligación de informar sobre la existencia de bienes de propiedad del Estado nacional; Art. 8°: Serán funciones de la Agencia de Administración de Bienes del Estado: 1. Proponer las políticas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles del Estado nacional. 2. 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: a) Adquisición o enajenación; b) Constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales; c) Locación; d) Asignación o transferencia de uso. 3. Disponer, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, y administrar los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino; asignar y reasignar los restantes bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado nacional. 4. Coordinar con los Servicios Administrativos Financieros (SAF) correspondientes a las jurisdicciones o entidades las acciones conducentes al cumplimiento de las políticas y normas en la materia. 5. Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles asignados en uso a los organismos y entidades del sector público nacional. 6. Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles concesionados a las empresas prestatarias de servicios públicos, en coordinación con los entes reguladores. 7. Transferir y enajenar, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia. 8. Efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales e instar el inicio de las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio estatal, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia. 9. Contratar obras y servicios que hagan al cumplimiento de sus misiones y funciones de conformidad a la normativa vigente. 10. Celebrar todo tipo de contratos y, en particular, contratos de

concesión de uso, con o sin el derecho de introducir mejoras, de publicidad en los bienes a su cargo, de anticresis, de alquiler con derecho de compra, factoraje, fideicomiso y cualquier otro contrato civil o comercial, típico o atípico, nominado o innominado, que fuera conducente para el cumplimiento de su objeto con personas físicas y/o jurídicas. 11. Adquirir bienes que resulten necesarios para el cumplimiento de sus misiones y funciones, de conformidad a la normativa vigente. 12. Aceptar donaciones o legados, con o sin cargo. 13. Administrar el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado y monitorear su actualización permanente. 14. Diseñar, implementar y coordinar un servicio de auditoría 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. 15. Definir y establecer estándares de uso racional, mantenimiento y conservación de los bienes inmuebles del sector público nacional. 16. Promover las relaciones institucionales del organismo y, en su caso, suscribir convenios con organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el logro de sus objetivos en coordinación con los organismos con competencia en la materia. 17. Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales fueron tomadas. 18. Elevar anualmente a la Jefatura de Gabinete de Ministros una memoria e informe sobre las actividades cumplidas en el año precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio. 19. Proponer a la Jefatura de Gabinete de Ministros la desafectación de bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que se encontraran en uso y concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad; Art. 9°: La conducción de la Agencia de Administración de Bienes del Estado estará a cargo de un (1) presidente, con rango y jerarquía de secretario, y de un (1) vicepresidente, con rango y jerarquía de subsecretario, designados por el Poder Ejecutivo nacional, los que tendrán los siguientes deberes y atribuciones: *a)* Ejercer la representación y dirección general del organismo, y actuar en juicio como actora y demandada en temas de su exclusiva competencia. Podrá absolver posiciones en juicio por escrito, no estando obligado a hacerlo personalmente; *b)* Ejercer la administración del organismo suscribiendo a tal fin los actos administrativos pertinentes, contratar expertos nacionales o extranjeros, remover, sancionar y dirigir al personal; *c)* Elaborar el plan operativo anual del organismo; *d)* Promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos del organismo; *e)* Proveer la información pertinente para la confección del presupuesto del organismo y elevar el anteproyecto de presupuesto de la citada entidad; *f)* Aprobar el plan estratégico del organismo; *g)* Aceptar herencias, legados y donaciones, subvenciones que le asignen orga-

nismos públicos o privados, nacionales o extranjeros; *h)* Requerir a los distintos organismos de la administración pública nacional, la información necesaria a fin de fortalecer el accionar del organismo; *i)* Proceder anualmente a la confección y publicación de la memoria del organismo; Art. 10: Los recursos operativos de la Agencia de Administración de Bienes del Estado serán los siguientes: 1. Las partidas presupuestarias asignadas por la ley de presupuesto nacional o leyes especiales. 2. Las donaciones, aportes no reembolsables y legados que reciba y acepte. 3. Los intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos y/o activos. 4. Todo otro ingreso no previsto en los incisos anteriores, provenientes de la gestión del organismo; Art. 11: Disuélvese el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONAB), órgano desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, creado por decreto 443 del 1 de junio de 2000, cuyas competencias, bienes que integran su patrimonio y el personal con sus regímenes, niveles, grados y situación de revista escalafonaria vigente son transferidos a la Agencia de Administración de Bienes del Estado, que se crea por el artículo 1° del presente. En consecuencia, suprímese del anexo II al artículo 2° del decreto 27 del 27 de mayo de 2003 y sus modificatorios el objetivo 13 de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Art. 12: Incorpórase al anexo III al artículo 3° del decreto 357 de fecha 21 de febrero de 2002, sus modificatorios y complementarios, en el apartado XI - Jefatura de Gabinete de Ministros la Agencia de Administración de Bienes del Estado, como organismo descentralizado; Art. 13: 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 Administración de Bienes del Estado. Mientras dure la vigencia de dichos contratos, su administración será responsabilidad del organismo que detente la custodia del bien; Art. 14: Dentro de los noventa (90) días hábiles posteriores a la entrada en vigencia de la presente norma, los organismos que integran el sector público nacional deberán informar a la Agencia de Administración de Bienes del Estado sobre la existencia de contratos vigentes constituidos sobre bienes inmuebles propiedad del Estado nacional y aportar la respectiva documentación respaldatoria; Art. 15: Los ingresos provenientes de la adquisición o 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, ingresarán directamente a las cuentas del Tesoro nacional, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto; Art. 16: Sustitúyese el artículo 3°, inciso *a)*, de la ley 26.352, el que quedará redactado de la siguiente forma: *a)* La administración de la infraestructura ferroviaria, de los

bienes necesarios para el cumplimiento de aquella, de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o de los bienes muebles que se resuelva desafectar de la explotación ferroviaria. La administración de los bienes inmuebles que se desafecten de la explotación ferroviaria estará a cargo de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros; Art. 17: Los bienes inmuebles afectados por la presente norma permanecerán en custodia de sus reparticiones de origen, las que deberán garantizar su resguardo, integridad y disponibilidad, hasta tanto la Agencia de Administración de Bienes del Estado determine su nueva asignación o transferencia; Art. 18: Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la presente medida; Art. 19: Deróganse las leyes 23.985 y 24.159, el decreto 653 del 24 de junio de 1996, el decreto 433 del 25 de abril de 2007, el decreto 35 del 12 de enero de 2001, el decreto 443 del 1° de junio de 2000, y el artículo 14, inciso *h*), de la ley 26.352; Art. 20: Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación; Art. 21: Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 10 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”)³ es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

Respecto de lo primero, el final del tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, C.N., dice: “...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender todos los requisitos exigidos por la C.N. y la ley especial para su aceptación. A saber:

– El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto, que la Constitución Nacional otorga al jefe de Gabinete para hacerlo.

– Cuenta con el acuerdo general de ministros, el refrendo de éstos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. Razones sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

– *Principio general*: “... El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”.

– *Excepción*: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

La norma nos habla de estado de necesidad. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido, existe consenso generalizado en exigir una situación de necesidad y urgencia.

“Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Las razones que justifican el dictado de un reglamento de esta especie (necesidad y urgencia) deben existir, simultáneamente, en una situación que se caracteriza por: *a*) una necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado; o de grave riesgo social; en tal sentido, la emisión del acto ha de ser inevitable o imprescindible y su no dictado ser susceptible de generar consecuencia de muy difícil, si no imposible, reparación ulterior; *b*) una proporcionalidad adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescribe el reglamento, y *c*) la premura con que deben dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.³

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 1.382/2012 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos

³ Cassagne, J. Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, *La Ley* 2004-A, 1144, p. 15.

que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Resulta necesario destacar que el decreto ha sido dictado cuando el Congreso se encuentra en sesiones ordinarias, funcionando con total normalidad, y contando el oficialismo con mayoría propia.

Asimismo, véase que de los fundamentos invocados, se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

Adviértase que el objeto del presente decreto no es un presupuesto habilitante para el dictado de un DNU. Del propio carácter excepcional de los decretos surge que el análisis sobre su utilización debe realizarse con un carácter sumamente restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

El decreto 1.382/2012 crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado, con autarquía económica y financiera, con personería jurídica propia y con capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado. Al someter a su control todos los bienes inmuebles del dominio público oficial o privado, es necesario un amplio debate en el Congreso para que se decida el destino de los bienes del Estado, impidiendo así las asignaciones arbitrarias, tal como sucediera en la década de los 90 cuando se regalaron terrenos fiscales que hoy conforman millonarios emprendimientos inmobiliarios en countries y barrios cerrados.

En efecto, el abuso de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes.

El dictado de disposiciones legislativas responde a una situación de excepcionalidad, y es ese el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado este decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, no existiendo, a nuestro criterio, esa urgencia.

Si bien el DNU en estudio intenta encontrar justificación aludiendo a que circunstancias excepcionales imposibilitan seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circuns-

tancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

Es menester recordar que las justificaciones para un decreto de este tenor, son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Por lo cual resulta de suma importancia tener en cuenta que se está haciendo uso de una atribución excepcional, sobre la que se debe hacer un control restrictivo, a los efectos de no configurar un abuso de la potestad legislativa.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión del decreto sometido a examen importa, sin duda, un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Para que el dictado de este tipo de normas sea considerado constitucionalmente válido, es menester que exista una situación de grave riesgo social. Nuestra Carta Magna, no habilita a elegir discrecionalmente entre el dictado de un decreto de necesidad y urgencia o una ley.

A mayor abundamiento, puede señalarse que en el fallo “Verrocchi Ezio c/ Administración Nacional de Aduanas”⁴ nuestro máximo tribunal señaló que “el estado de necesidad puede estar fundado en una razón de fuerza mayor, sean acciones bélicas o calamidades naturales, que impida las sesiones ordinarias del Congreso que, en consecuencia, no pueda éste sesionar y sancionar leyes, y que para estos casos procede la utilización de este instituto”.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a estudio, no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación y, con la finalidad de ejercer el debido control otorgado por la propia Constitución, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone su rechazo.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. – Enrique L. Thomas.

⁴ CSJN. Fallos, 322:1726, “Verrocchi, Ezio Daniel c/ Poder Ejecutivo nacional, Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, sentencia del 19-8-1999.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de agosto de 2012.

A la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3; y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 1.382 del 9 de agosto de 2012, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 683

JUAN M. ABAL MEDINA.
Aníbal F. Randazzo.

Buenos Aires, 9 de agosto de 2012.

VISTO la ley 24.156, el decreto ley 23.354, las leyes 23.985, 24.159 y 26.352; los decretos 653 de fecha 24 de junio de 1996; 443 de fecha 1° de junio de 2000, 35 del 12 de enero de 2001; 357 de fecha 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios y complementarios, 27 del 27 de mayo de 2003, y sus modificatorios, 752 de fecha 6 de mayo de 2008 y sus modificatorios, y 433 del 25 de abril de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional estableció disposiciones generales para la administración financiera gubernamental y de los sistemas: presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental, los cuales deben estar interrelacionados, como así también estableció los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo nacional y externo, determinando la necesidad de la existencia de un organismo rector para cada uno de estos sistemas.

Que, asimismo, la precitada ley, en su artículo 135 refirió a la necesidad del dictado de una norma que organice la administración de bienes del Estado.

Que, teniendo en cuenta que los bienes del Estado nacional y los derechos sobre ellos son activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos, resulta coherente y necesario completar el sistema de gestión financiero gubernamental.

Que, en función de lo expresado, en la actualidad existe una multiplicidad de normas que rigen en la materia para la 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.

Que a partir del año 2003 se produjo un cambio de paradigma en la administración del Estado en contra-

posición al mandato privatizador y de realización de bienes que imperó en la década pasada, trastocando el imperativo basado en la gestión integral.

Que, en el marco de las políticas impartidas desde el Poder Ejecutivo nacional en materia de administración de bienes, se contemplan el uso racional y el buen aprovechamiento de los mismos, considerándose los de índole estratégica para el proyecto de crecimiento con inclusión social que lleva adelante el Estado nacional, configurando un importante activo para el dictado de políticas de carácter redistributivo para la población.

Que para alcanzar estos propósitos 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.

Que existe una dispersión de inmuebles en distintas jurisdicciones del Estado nacional que imposibilita su disposición y administración integral por parte del Poder Ejecutivo nacional siendo necesario contar con una herramienta de administración de inmuebles que posibilite disponer de los mismos de manera ágil y dinámica para la formulación de los diversos planes, programas y proyectos difundidos por sus diversas jurisdicciones.

Que, en términos cuantitativos, existe una importante cantidad de bienes inmuebles dentro del universo en uso, desafectado y concesionado, que al momento se hallan subutilizados en las diferentes jurisdicciones del Estado nacional, resultando menester el perfeccionamiento de su gestión.

Que resulta pertinente delimitar las facultades y obligaciones a cargo de los organismos usuarios de inmuebles del Estado nacional.

Que el Poder Ejecutivo nacional ha formulado una política de ordenamiento territorial plasmada en el Plan Estratégico Territorial (PET), que cuenta con un importante grado de avance, resultando ser dichos bienes uno de los insumos más importantes para cumplimentar las metas propuestas para el desarrollo de planes de desarrollo local y regional a corto, mediano y largo plazo que formarán parte de las políticas de modelo de territorio deseado para los próximos veinte (20) años en la República Argentina.

Que, asimismo, deviene necesario suprimir las facultades de enajenación de las que gozan algunas jurisdicciones pertenecientes al Poder Ejecutivo nacional, dado que ello altera la naturaleza de sus misiones y funciones y atenta contra la eficiencia y eficacia de su gestión.

Que 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.

Que a través del decreto 357/02, sus modificatorios y complementarios, se aprobó el organigrama de aplicación de la administración pública nacional centralizada hasta nivel de subsecretaría, para cumplir con las responsabilidades que le son propias, estableciendo, asimismo, sus competencias, en tanto por el decreto 27 del 27 de mayo de 2003 y sus modificatorios, se aprobó el organigrama de aplicación y cometidos con relación al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Que mediante el artículo 2° del decreto 443/00 se creó el Organismo Nacional de Administración de Bienes, como organismo desconcentrado en la órbita del entonces Ministerio de Infraestructura y Vivienda, actualmente en jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Que en mérito de lo expuesto precedentemente, 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 los mismos.

Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la ley 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Créase 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, que ejercerá las facultades establecidas por los artículos 51 y 53 del decreto ley 23.354/56, texto vigente a tenor de lo normado por la ley 18.142.

Art. 2° – Las disposiciones del presente decreto serán de aplicación al sector público nacional, conforme se establece en el artículo 8° de la ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, aun cuando sus estatutos sociales, cartas orgánicas o leyes especiales establezcan otros sistemas de administración.

El Poder Legislativo nacional y el Poder Judicial de la Nación proporcionarán al Poder Ejecutivo nacional la información relativa a los bienes afectados a sus respectivas jurisdicciones, al solo efecto de su registración unificada.

Art. 3° – Quedan comprendidos en las disposiciones del presente decreto 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, con exclusión de los bienes que integran el patrimonio cultural, histórico y natural del Estado nacional, que se regirán por las normas específicas que le son aplicables.

Art. 4° – Créase, en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 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.

Dentro del plazo de noventa (90) días hábiles de la entrada en vigencia de la presente medida, y a fin de la conformación de la base de datos del registro, las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 2° deberán informar al Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado sobre la existencia de inmuebles propiedad del Estado nacional, así como sus condiciones de uso y personal afectado al mismo, conforme se especifique en la reglamentación que al respecto dicte la autoridad de aplicación.

Art. 5° – La Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, será la autoridad de aplicación del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado, y dictará las normas complementarias,

aclaratorias e interpretativas que resultaren necesarias para su implementación.

Art. 6° – Serán objetivos de la Agencia de Administración de Bienes del Estado:

1. La ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado nacional en uso, concesionados y/o desafectados.
2. La gestión de la información del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado y su evaluación y contralor.
3. La coordinación de las políticas, normas y procedimientos relacionados con los bienes inmuebles del Estado nacional, el control permanente de la actividad inmobiliaria estatal y la intervención en toda operación inmobiliaria de la totalidad de las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional.

Art. 7° – El Servicio Administrativo Financiero (SAF) correspondiente a cada jurisdicción o entidad comprendida en el presente decreto, tendrá a su cargo la custodia, mantenimiento y conservación de los bienes asignados en uso y/a obligación de informar sobre la existencia de bienes de propiedad del Estado nacional.

Art. 8° – Serán funciones de la Agencia de Administración de Bienes del Estado:

1. Proponer las políticas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles del Estado nacional.
2. 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:
 - a) Adquisición o enajenación;
 - b) Constitución, transferencia, modificación o extinción de otros derechos reales o personales;
 - c) Locación;
 - d) Asignación o transferencia de uso.
3. Disponer, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, y administrar los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino; asignar y reasignar los restantes bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado nacional.
4. Coordinar con los Servicios Administrativos Financieros (SAF) correspondientes a las jurisdicciones o entidades las acciones conducentes al cumplimiento de las políticas y normas en la materia.
5. Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles asignados en uso a los organismos y entidades del sector público nacional.

6. Fiscalizar y controlar los bienes inmuebles concesionados a las empresas prestatarias de servicios públicos, en coordinación con los entes reguladores.
7. Transferir y enajenar, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia.
8. Efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, catastral y registral de los títulos inmobiliarios estatales e instar el inicio de las acciones judiciales necesarias para la preservación del patrimonio estatal, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia.
9. Contratar obras y servicios que hagan al cumplimiento de sus misiones y funciones de conformidad a la normativa vigente.
10. Celebrar todo tipo de contratos y, en particular, contratos de concesión de uso, con o sin el derecho de introducir mejoras, de publicidad en los bienes a su cargo, de anticresis, de alquiler con derecho de compra, factoraje, fideicomiso y cualquier otro contrato civil o comercial, típico o atípico, nominado o innominado, que fuera conducente para el cumplimiento de su objeto con personas físicas y/o jurídicas.
11. Adquirir bienes que resulten necesarios para el cumplimiento de sus misiones y funciones, de conformidad a la normativa vigente.
12. Aceptar donaciones o legados, con o sin cargo.
13. Administrar el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado y monitorear su actualización permanente.
14. Diseñar, implementar y coordinar un servicio de auditoría 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.
15. Definir y establecer estándares de uso racional, mantenimiento y conservación de los bienes inmuebles del sector público nacional.
16. Promover las relaciones institucionales del organismo y, en su caso, suscribir convenios con organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el logro de sus objetivos en coordinación con los organismos con competencia en la materia.
17. Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales fueron tomadas.
18. Elevar anualmente a la Jefatura de Gabinete de Ministros una memoria e informe sobre las

actividades cumplidas en el año precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio.

19. Proponer a la Jefatura de Gabinete de Ministros la desafectación de bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que se encontraren en uso y concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad.

Art. 9° – La conducción de la Agencia de Administración de Bienes del Estado estará a cargo de un (1) presidente, con rango y jerarquía de secretario, y de un (1) vicepresidente, con rango y jerarquía de subsecretario, designados por el Poder Ejecutivo nacional, los que tendrán los siguientes deberes y atribuciones:

- a) Ejercer la representación y dirección general del organismo, y actuar en juicio como actora y demandada en temas de su exclusiva competencia. Podrá absolver posiciones en juicio por escrito, no estando obligado a hacerlo personalmente;
- b) Ejercer la administración del organismo suscribiendo a tal fin los actos administrativos pertinentes, contratar expertos nacionales o extranjeros, remover, sancionar y dirigir al personal;
- c) Elaborar el plan operativo anual del organismo;
- d) Promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos del organismo;
- e) Proveer la información pertinente para la confección del presupuesto del organismo y elevar el anteproyecto de presupuesto de la citada entidad;
- f) Aprobar el plan estratégico del organismo;
- g) Aceptar herencias, legados y donaciones, subvenciones que le asignen organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros;
- h) Requerir a los distintos organismos de la administración pública nacional, la información necesaria a fin de fortalecer el accionar del organismo;
- i) Proceder anualmente a la confección y publicación de la memoria del organismo.

Art. 10. – Los recursos operativos de la Agencia de Administración de Bienes del Estado serán los siguientes:

1. Las partidas presupuestarias asignadas por la ley de presupuesto nacional o leyes especiales.
2. Las donaciones, aportes no reembolsables y legados que reciba y acepte.
3. Los intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos y/o activos.

4. Todo otro ingreso no previsto en los incisos anteriores, provenientes de la gestión del organismo.

Art. 11. – Disuélvese el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONAB), órgano desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, creado por decreto 443 del 1 de junio de 2000, cuyas competencias, bienes que integran su patrimonio y el personal con sus regímenes, niveles, grados y situación de revista escalafonaria vigente son transferidos a la Agencia de Administración de Bienes del Estado, que se crea por el artículo 1° del presente.

En consecuencia, suprímese del anexo II del artículo 2° del decreto 27 del 27 de mayo de 2003 y sus modificatorios, el objetivo 13 de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Art. 12. – Incorpórase al anexo III el artículo 3° del decreto 357 de fecha 21 de febrero de 2002, sus modificatorios y complementarios, en el apartado XI - Jefatura de Gabinete de Ministros la Agencia de Administración de Bienes del Estado, como organismo descentralizado.

Art. 13. – 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 Administración de Bienes del Estado. Mientras dure la vigencia de dichos contratos, su administración será responsabilidad del organismo que detente la custodia del bien.

Art. 14. – Dentro de los noventa (90) días hábiles posteriores a la entrada en vigencia de la presente norma, los organismos que integran el sector público nacional deberán informar a la Agencia de Administración de Bienes del Estado sobre la existencia de contratos vigentes constituidos sobre bienes inmuebles propiedad del Estado nacional y aportar la respectiva documentación respaldatoria.

Art. 15. – Los ingresos provenientes de la adquisición o 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, ingresarán directamente a las cuentas del Tesoro nacional, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto.

Art. 16. – Sustitúyese el artículo 3°, inciso a), de la ley 26.352, el que quedará redactado de la siguiente forma:

- a) La administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquella, de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o de los bienes muebles que se resuelva desafectar de

la explotación ferroviaria. La administración de los bienes inmuebles que se desafecten de la explotación ferroviaria estará a cargo de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Art. 17. – Los bienes inmuebles afectados por la presente norma permanecerán en custodia de sus reparticiones de origen, las que deberán garantizar su resguardo, integridad y disponibilidad, hasta tanto la Agencia de Administración de Bienes del Estado determine su nueva asignación o transferencia.

Art. 18. – Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la presente medida.

Art. 19. – Deróganse las leyes 23.985 y 24.159, el decreto 653 del 24 de junio de 1996, el decreto 433 del 25 de abril de 2007, el decreto 35 del 12 de enero

de 2001, el decreto 443 del 1° de junio de 2000, y el artículo 14, inciso h), de la ley 26.352.

Art. 20. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 21. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.382

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. Abal Medina. – Aníbal F. Randazzo. – Héctor M. Timerman. – Arturo A. Puricelli. – Hernán G. Lorenzino. – Débora A. Giorgi. – Norberto G. Yauhar. – Carlos E. Meyer. – Julio M. De Vido. – Julio C. Alak. – Nilda C. Garré. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao.

suplemento 1

suplemento 2