

INMUEBLES

Decreto 2552/2012

Revócase Decreto 2699/1991 y todos aquellos actos dictados en su consecuencia. Nulidades. Toma de la posesión del inmueble denominado PREDIO FERIAL DE PALERMO

Bs. As., 19/12/2012

VISTO el Expediente Nº 25.587/88 del Registro del ex MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS y sus agregados sin acumular Nros. 001-002530/93 del Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS y S01:0239136/05 (en copia) del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto Nº 2.699 de fecha 20 de diciembre de 1991 se aprobó el Boleto de Compraventa suscrito entre el ESTADO NACIONAL y la SOCIEDAD RURAL ARGENTINA por el cual ésta adquirió el inmueble denominado PREDIO FERIAL DE PALERMO, ubicado entre las Avenidas Santa Fe y Sarmiento y las calles Cerviño y Oro, CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, identificado catastralmente con la nomenclatura Circunscripción 18, Sección 21, Manzana 16 A, Parcela 2.

Que posteriormente, con fecha 27 de mayo de 1992, se otorgó la escritura traslativa de dominio.

Que según surge del Considerando de dicho decreto la venta se realizó en el marco de la política fijada en el artículo 60 de la Ley de Emergencia Económica Nº 23.697 y de las directivas que, a tal fin, impartió el PODER EJECUTIVO NACIONAL por medio del Decreto Nº 407 de fecha 11 de marzo de 1991 y sus modificatorios Nº 809 de fecha 25 de abril de 1991 y Nº 2.137 de fecha 10 de octubre de 1991.

Que la Ley Nº 23.697 puso en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, a fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que por entonces padecía la Nación.

Que en ese marco, entre otras medidas, en el artículo 60 se estableció que el PODER EJECUTIVO NACIONAL centralizaría, coordinaría e impulsaría las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizados o de otro ente en que el ESTADO NACIONAL o sus entes descentralizados, tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones o gestión.

Que, por otro lado, el Decreto Nº 407/91, modificado por el Decreto Nº 2.137/91, reguló el procedimiento de enajenación de esos inmuebles, disponiendo, entre otras medidas, que las ventas inmobiliarias se efectuarían únicamente mediante remate o licitación pública, debiendo

integrarse la totalidad del precio de venta dentro de los QUINCE (15) días de aprobada la operación por la autoridad competente.

Que, no obstante, en el artículo 4° bis se estableció que cuando concurrieran circunstancias sociales, económicas y de interés general que lo justifiquen o en los supuestos que resultaren frustrados el remate o la licitación pública, las condiciones de venta inmobiliaria podrán prever el diferimiento de pago del precio, previa resolución fundada emitida por el entonces MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS o por los organismos en que se hubiere delegado la función aprobatoria, devengando las sumas adeudadas, el interés bancario de plaza hasta su efectiva cancelación, con exclusión de la actualización indexatoria.

Que, a su vez, el segundo párrafo del artículo 12 prescribe que las ventas por el sistema de contratación directa sólo podrán efectivizarse cuando concurrieran circunstancias técnicas, sociales, económicas o de interés general que las justifiquen y exclusivamente en los casos que prevé, entre ellos en los supuestos contemplados en los incisos a), b) y d) del artículo 2° de la Ley N° 22.423 y, además, con referencia al último de los casos, cuando la respectiva asociación o fundación ocupara el inmueble habiendo realizado obras de infraestructura en el mismo.

Que, cabe destacar, que el artículo 2° de la Ley N° 22.423 determinó que las ventas inmobiliarias se efectuarían mediante remate público, salvo en aquellos casos en que se considerase más conveniente el procedimiento de licitación pública y que podrían efectuarse directamente, entre otros supuestos, a Asociaciones y Fundaciones previstas en el artículo 33, párrafo segundo, inciso 1 del CODIGO CIVIL DE LA NACION, con destino exclusivo al cumplimiento de sus fines estatutarios.

Que la compraventa aprobada por el Decreto N° 2.699/91 se efectivizó por el precio de DOLARES ESTADOUNIDENSES TREINTA MILLONES (U\$S 30.000.000.-) y por el sistema de contratación directa, invocando la previsión contemplada en el artículo 12 del citado Decreto N° 407/91, para el caso de ventas a favor de asociaciones que utilizaran el inmueble, objeto de la transacción, con destino exclusivo al cumplimiento de sus fines estatutarios y hubieran realizado en él obras de infraestructura.

Que el pago del precio se pactó del siguiente modo: a) DOLARES ESTADOUNIDENSES TRES MILLONES (U\$S 3.000.000.-) a la fecha de suscripción del Boleto; b) DOLARES ESTADOUNIDENSES SIETE MILLONES (U\$S 7.000.000.-) al otorgarse la escritura traslativa de dominio (suscripta el 27 de mayo de 1992); y c) DOLARES ESTADOUNIDENSES VEINTE MILLONES (U\$S 20.000.000.-), en DIEZ (10) cuotas anuales, iguales y consecutivas de DOLARES ESTADOUNIDENSES DOS MILLONES (U\$S 2.000.000.-), venciendo la primera de ellas el 15 de marzo de 1994.

Que, en congruencia con la finalidad de la Ley N° 23.697, el Decreto N° 407/91 persiguió la obtención de recursos en forma acelerada, a través de la venta de los inmuebles estatales innecesarios.

Que cabe razonablemente interpretar que la excepción a aquella regla se estableció para los supuestos en que, además de las mayores ventajas económicas que la compraventa pudiera reportar, confluyeran circunstancias sociales y de interés general que autorizaran a apartarse del principio rector.

Que tales razones debieron haberse expuesto en forma fehaciente e inequívoca, como fundamentación en el pertinente acto administrativo que autorizara la vía de excepción, extremos que no se han verificado en el presente.

Que el TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACION ha informado que, en reunión del 29 de julio de 2010, consideró la tasación del inmueble, según valores al 20 de diciembre de 1991, al contado y desocupado y que fijó su valor en la suma de AUSTRALES SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL MILLONES (? 638.000.000.000.-), valor equivalente a la suma de DOLARES ESTADOUNIDENSES SESENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL (U\$S 63.615.000.-).

Que el importe que finalmente se estipuló como precio de la compraventa del inmueble, resultó sustancialmente menor a la tasación realizada por el TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACION.

Que por otra parte, la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, señaló que las tasaciones del BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES y del ex BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, que sustentaron el precio de venta acordado, consideraron el valor del inmueble libre de mejoras, pese a que al término de la concesión de uso que hasta entonces beneficiaba a la SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, todas las inversiones y mejoras que esa Sociedad hubiera realizado quedaban a favor del ESTADO NACIONAL, sin indemnización alguna, por lo que debieron ser tomadas en cuenta en las respectivas tasaciones.

Que asimismo esa Sindicatura informó que el valor asignado al predio por el TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACION se adecua a la aplicación de las Normas Nacionales de Evaluación dictadas por el propio Tribunal así como también responde a los procedimientos seguidos por dicho Organismo para fijar el valor de los bienes sujetos a su consideración, cuya aplicación fue verificada en la especie, sin perjuicio de señalar que en esa tasación no se consideró el valor de las mejoras y construcciones preexistentes ni tampoco el efecto financiero derivado de una operación con financiación a largo plazo.

Que en la Causa Nº 6.219/01 caratulada "MENEM, Carlos Saúl y otros s/Delito de Acción Pública", en trámite ante el JUZGADO CRIMINAL Y CORRECCIONAL FEDERAL Nº 12, SECRETARIA Nº 23, se investiga penalmente la conducta de quienes intervinieron en la operación de compraventa en cuestión: el ex Presidente de la Nación Carlos Saúl MENEM y el ex Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos Domingo Felipe CAVALLLO; Eduardo Agustín Carlos de ZAVALÍA y Juan Alberto RAVAGNAN, quienes participaron en su calidad de Presidente y Secretario, respectivamente, de la SOCIEDAD RURAL ARGENTINA; Raúl Orestes ANGELINI, Ricardo Isidoro SCHAPIRO y Juan Manuel INSUA, funcionarios del BANCO CIUDAD DE BUENOS AIRES; Jorge FROST, Carlos Alberto RATTO y Daniel Iván IVAKHOFF, funcionarios del ex BANCO HIPOTECARIO NACIONAL y Matías Lucas ORDOÑEZ y Gastón Ramón FIGUEROA ALCORTA, Presidente y Director de la COMISION DE VENTA DE INMUEBLES ESTATALES, respectivamente.

Que, con excepción del ex Presidente de la Nación, doctor Carlos Saúl MENEM, que dictó el decreto de aprobación de la venta, todos los nombrados han sido procesados como autores o partícipes necesarios, prima facie y según el caso, del delito previsto en el primer párrafo del artículo 261 del CODIGO PENAL DE LA NACION.

Que el citado artículo 261, en su primer párrafo, reprime con reclusión o prisión de DOS (2) a DIEZ (10) años e inhabilitación absoluta perpetua, al funcionario público que sustrajere caudales o efectos cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada por razón de su cargo.

Que para dictar el procesamiento, el Juez interviniente consideró que quienes resultaron procesados sustrajeron del patrimonio del ESTADO NACIONAL el inmueble en el cual se ubica el PREDIO FERIAL DE PALERMO mediante la maniobra de asignarle un menor valor; ello en consonancia con las demás constancias antes reseñadas.

Que el artículo 14 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Nº 19.549, en lo que aquí interesa, establece que el acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable, cuando estuviese viciado por falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

Que al existir, en la compraventa analizada, una desproporción sustancial en relación con el precio de venta estipulado, sobre la base de lo cual tampoco encontraría justificación económica la financiación de la operación, razón ésta que, a su vez, no ha sido expuesta en las actuaciones, el Decreto Nº 2.699/91 se encuentra viciado, en sus elementos causa, objeto, finalidad y motivación.

Que la causa del acto administrativo está constituida por los hechos y antecedentes, así como por el derecho aplicable (v. artículo 7º, inciso b, de la ley citada).

Que, el valor del predio forma parte de los aspectos fácticos de la compraventa aprobada por el Decreto Nº 2.699/91, por lo que una valuación incorrecta de aquél, que se traslada al precio pactado, conllevaría un vicio grave en el elemento causa del referido acto.

Que respecto del vicio en el objeto, la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION tiene dicho que una transferencia de bienes estatales efectuada con sustento en un precio vil resulta ilícita. Ello, teniendo en cuenta que el derecho nunca puede amparar un acto gravemente perjudicial para los intereses del Estado y que la invalidación por falta de mérito se vincula siempre a la contradicción de una norma de derecho que impone las estipulaciones atinentes a su conveniencia u oportunidad (Dictámenes 184:36).

Que, por otro lado, como se ha expuesto, el Decreto Nº 2.699/91 no ha cumplido con la finalidad prevista en el artículo 60 de la Ley Nº 23.697 y en el Decreto Nº 407/91 y sus modificatorios.

Que, al respecto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION en el caso “S.A. Organización Coordinadora Argentina —O.C.A.— c/Secretaría de Inteligencia de Estado”, el 17 de febrero de 1998, en Fallos 321:174, sostuvo que la competencia para determinar el precio de las contrataciones que celebre el Estado debe ejercitarse conforme a la finalidad en miras de la cual fue atribuida, que es la de contratar al precio más conveniente y razonable; por lo que, de acuerdo con el artículo 7º, inciso f, de la Ley Nº 19.549, excede su poder el funcionario que fija aquél con ánimo de liberalidad o a su mero arbitrio.

Que, en lo que se refiere a la motivación del acto en cuestión, el artículo 4º bis del Decreto Nº 407/91 exigía, que en caso de diferirse en la operación el plazo para el pago del precio, debían explicitarse las razones que permitiesen apartarse del principio previsto en el artículo 4º del decreto citado, el que preceptuaba que la integración de la totalidad del precio de venta debía

realizarse dentro de los QUINCE (15) días de aprobada la operación por la autoridad competente (Dictámenes 239:671).

Que, tal como se señaló precedentemente, la afectación de los elementos mencionados, determina la nulidad absoluta e insanable del acto de aprobación de la compraventa de que tratan las presentes actuaciones, en los términos del artículo 14, inciso b), de la Ley Nº 19.549.

Que, con relación al acto administrativo afectado de nulidad absoluta, el artículo 17 de la Ley Nº 19.549 dispone que se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aún en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad.

Que la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ha expresado que las excepciones a la regla de la estabilidad del acto regular, previstas en el artículo 18 de la Ley Nº 19.549 —entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado— son igualmente aplicables al supuesto de los actos irregulares ya que, de lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta tendría mayor estabilidad que el regular, lo que no es ni razonable ni valioso; una inteligencia literal y aislada de esas normas llevaría a concluir que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular, cuya situación es considerada menos grave por la ley (Fallos 321:169).

Que el Alto Tribunal ha indicado también —y por ende constituye una obligación que debe observar la propia Administración— que la revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta tiene suficiente justificación en la necesidad de restablecer, sin dilaciones, la juridicidad comprometida por ese tipo de actos que, por esa razón, carecen de la estabilidad propia de los actos regulares y no pueden válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad (Fallos 314:322 y 310:1045).

Que asimismo, dicha obligación se impone en ejercicio de la potestad para tutelar por sí misma, sus propias situaciones jurídicas, de la cual está investida la Administración, como sujeto de derecho.

Que en el mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION (Dictámenes 235:326; 249:547 y 260:336).

Que la gravedad de los vicios, puesta de manifiesto, conlleva que la declaración de nulidad produzca efectos retroactivos y por consiguiente alcance a todos los actos que se hayan otorgado como consecuencia y en cumplimiento de los fines del decreto que aquí se revoca, toda vez que los mismos se han sustentado en un antecedente nulo.

Que, asimismo, la declaración de nulidad que se instrumenta por el presente, debe contemplar la restitución recíproca de las prestaciones cumplidas, generadas a partir del dictado del acto que ahora se deja sin efecto (artículo 1052 y concordantes del CODIGO CIVIL DE LA NACION).

Que se ha expedido la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS de la Jurisdicción interviniente.

Que se verifica en el presente la intervención de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION.

Que el presente se dicta de conformidad con las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1, de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

LA PRESIDENTA
DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

Artículo 1° — Revócase, por estar afectado de nulidad absoluta, el Decreto Nº 2.699/91, así como todos aquellos actos dictados en consecuencia del citado decreto, por adolecer de igual nulidad.

Art. 2° — Instrúyese a la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO, organismo descentralizado en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, para que en su carácter de Autoridad de Aplicación del presente decreto, realice todos los actos conducentes a la toma de la posesión del inmueble denominado PREDIO FERIAL DE PALERMO, ubicado entre las Avenidas Santa Fe y Sarmiento y las calles Cerviño y Oro, CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, identificado catastralmente como Circunscripción 18, Sección 21, Manzana 16 A, Parcela 2, así como todos aquellos inherentes a la regularización de la situación jurídica resultante de dicha medida.

Art. 3° — Establécese que la AGENCIA DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO, organismo descentralizado en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, con la intervención de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION (SIGEN), dependiente de la PRESIDENCIA DE LA NACION, determinará las compensaciones que pudieren resultar de la revocación dispuesta y adoptará las medidas que, en su caso, pudieran corresponder.

Art. 4° — Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. — FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Juan M. Abal Medina.