Observatorio de Políticas Públicas

Coordinación General del Cuerpo de
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO

CAT. OPP/CAG/2006-01

PLANIFICACION TERRITORIAL
ADMINISTRACION DE LOS BIENES DEL ESTADO
ANALISIS COMPARADO
USOS SOCIAL DE LOS BIENES DEL ESTADO
ORGANIZACIÓN AD-HOC PARA LA GESTION DE INMUEBLES DEL ESTADO

DICIEMBRE DE 2006

ADMINISTRACION DE BIENES
DEL ESTADO

CAT. OPP/CAG/2006-01

Autores:

AG Angel Rodríguez (Coordinador)

AG Judith Binstock

AG Carlos Rios

AG Roberto Tomasino

AG Maria Nilda Vallina

AG Juan Maydana

AG Daniel Araujo

AG Juan Del Rio Reboredo

Este documento fue producido por los responsables del Area Temática "Bienes del Estado" del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el mes de noviembre del año 2006.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: www.cag.jgm.gov.ar

AG V. Daniel Piemonte
Coordinador General
Cuerpo de Administradores Gubernamentales

AG Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo
Observatorio de Políticas Públicas

INDICE

1. Capítulo Primero: PLANIFICACION TERRITORIAL 6

1.1. El Area Metropolitana de Buenos Aires 6

1.2. Jurisdicciones superpuestas 8

1.3. Sálvese quien pueda 8

1.4. Normativa 14

1.5. Cronología de la institucionalización del Area Metropolitana 18

1.6. El bumerán de la contaminación. 21

1.7. La administración del espacio metropolitano 23

2. Capítulo Segundo: ADMINISTRACION DE LOS BIENES DEL ESTADO. 26

2.1. La evolución de la Administración de los Bienes Privados del Estado Nacional durante 2006. 26

2.2. Administración de bienes excedentes: centralizada o descentralizada. 26

2.3. Bienes "excedentes" pero no tanto 28

2.4. Administración reactiva 29

2.5. Grandes proyectos / pocos recursos 30

2.6. En materia normativa 32

2.7. Las bases de datos 33

2.8. Custodia 33

2.9. Explotaciones / Uso social de los bienes 34

2.10. Inmuebles de gestión estatal 35

2.11. Infraestructura penitenciaria y los medios de comunicación 36

2.12. El caso de la Provincia de Córdoba 37

3. Capítulo Tercero: ANALISIS COMPARADO 40

3.1. "La Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de España" 40

3.2. Situación de los bienes inmuebles estatales en las provincias argentinas. Tierras fiscales en la Provincia de Tucumán 61

4. Capítulo Cuarto: USO SOCIAL DE LOS BIENES DEL ESTADO. BARRERAS PARA EL USO SOCIAL DE LAS TIERRAS FISCALES 68

4.1. El factor social: los ocupantes de los inmuebles 69

4.2. El Proceso de Regularización Dominial 73

4.3. Problemas en la documentación de los inmuebles 74

5. Capítulo Quinto: ORGANIZACIONES AD-HOC PARA LA GESTION DE INMUEBLES DEL ESTADO 89

5.1. Proyecto Retiro 2010 89

5.2. Prolongación de Puerto Madero hacia el Sur 92

Introducción

Los bienes del Estado y, más precisamente, los bienes inmuebles ociosos del Estado, es decir aquellos de dominio privado que no están destinados a la gestión estatal ya sea en forma directa (administración pública) o indirecta como en el caso de servicios públicos concesionados deben ser administrados de forma que, en gran medida, la sociedad sea la beneficiaria directa de su uso o explotación. Esto incluye desde un alquiler o arrendamiento comercial hasta su uso para la construcción de viviendas destinadas a quienes no la poseen, pasando por su transformación en espacios de uso público como plazas y parques o para el mejoramiento de la infraestructura de transporte y servicios.

La misión que tiene el Estado, a través de sus órganos competentes, de administrar estos bienes lleva implícitos como mínimo, tres aspectos importantes: el marco jurídico para la disposición de los bienes; el estudio técnico para su mejor aprovechamiento y el adecuado uso con fines sociales o comerciales.

En el Capítulo Primero, intentaremos realizar una breve exposición sobre algunas de las causas que inciden desfavorablemente en la administración de los inmuebles estatales asentados en el Area Metropolitana de Buenos Aires, particularmente las relacionadas con la gobernabilidad de ese espacio en cuanto a las relaciones ínter jurisdiccionales compatibles con el sistema federal de gobierno y con las normas vigentes. Plantearemos algunos ejemplos indicativos de la realidad territorial y ambiental del Area; esbozaremos el marco jurídico y también las instituciones interjurisdiccionales creadas y las medidas y acciones desarrolladas en el tiempo así como los resultados obtenidos.

En el Capítulo Segundo del Informe sobre Bienes del Estado, elaborado desde el Observatorio de Políticas Públicas en 2005 (OPP 2005), se identificaron y dimensionaron problemas, el tratamiento que estos estaban teniendo, como así también se sugirieron algunas variables a tener en cuenta para observar su evolución, sobre aquella base se desarrolla el Capítulo Segundo del presente Informe que muestra la evolución del tema durante el año 2006.

En el Capítulo Tercero se analiza y describe la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas de España, como ejemplo de legislación comparada. Por

tratarse de un caso reciente y más extensivo que los intentos normativos que se presentaron en la Argentina a lo largo de la década del 90 y que no tuvieron sanción legislativa. En este mismo Capítulo, y en el orden nacional, se aborda un aspecto de la administración de inmuebles estatales en la Provincia de Tucumán, ligado a las necesidades de tierras ubicadas en zonas urbanas o semiurbanas destinadas fundamentalmente a la construcción de viviendas.

En el Capítulo Cuarto, bajo el título de Barreras para el Uso Social de las Tierras Fiscales se desarrollan las dificultades con las que se encontró el Programa “Arraigo”, para transferir el dominio de las viviendas ubicadas en “villas de emergencia” a sus beneficiarios.

Por último, el Capítulo Quinto actualiza el mencionado Informe OPP 2005 en cuanto a las “Organizaciones Ad-Hoc” mediante la novedad sobre un nuevo proyecto concebido por la Corporación Antiguo Puerto Madero y la intención del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de ampliar hacia el sur el Barrio Puerto Madero, con un modelo de inversión público – privado similar al utilizado para éste.

1. Capítulo Primero: PLANIFICACION TERRITORIAL

1.1. El Area Metropolitana de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, constituyen un aglomerado que traspasa los límites administrativos entre la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, formando un conjunto urbano sin solución de continuidad integrado por varios municipios dentro del territorio provincial que presentan problemáticas diferenciadas según su ubicación dentro de los que se han dado en llamar “cordones” del aglomerado.

El Area Metropolitana de Buenos Aires, geográficamente está integrada por: la Ciudad de Buenos Aires y los partidos cercanos de la Provincia de Buenos Aires. Adoptando la terminología del INDEC llamamos Gran Buenos Aires a la ciudad ampliada constituida por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires integrados por los 11 partidos del denominado primer cordón y los 13 partidos del segundo cordón. [1]

Otro término utilizado es el de Aglomerado Gran Buenos Aires, “envolvente de población” o “mancha urbana” que es la línea que demarca el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas. Esta línea se mueve con el tiempo y no siempre incluye a los partidos por entero.

El Area Metropolitana de Buenos Aires que utilizaremos como sinónimo de Aglomerado Gran Buenos Aires, es el mayor conjunto urbano del país. Abarca la Ciudad de Buenos Aires y se extiende sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires, integrando la superficie total de 14 partidos, más la superficie parcial de otros 16 (esto sin contar una muy pequeña participación de los partidos de Cañuelas y La Plata).

[1] Nos referimos a este tema en el Capítulo I de nuestro Informe OPP 2005

La diferencia entre el Gran Buenos Aires y el Aglomerado Gran Buenos Aires es que el primero alude a un conjunto de partidos (más la Ciudad de Buenos Aires) tomados en su totalidad, mientras el segundo alude a un área que se va moviendo con el tiempo y que incluye a algunos partidos de manera parcial.[2]

Para mayor claridad desarrollamos el cuadro siguiente

<table>
<tr><td rowspan="3">AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES (*)</td><td rowspan="2">GRAN BUENOS AIRES</td><td colspan="2">CIUDAD DE BUENOS AIRES</td></tr>
<tr><td rowspan="2">PARTIDOS DEL GRAN BUENOS AIRES.
1º y 2º CORDONES</td><td>1º: AVELLANEDA, S. MARTÍN, LANÚS, LOMAS de ZAMORA, MORÓN, QUILMES, ITUZAINGÓ HURLINGHAM, SAN ISIDRO, TRES DE FEBRERO Y VICENTE LÓPEZ</td></tr>
<tr><td>2º: ALMIRANTE BROWN, BERAZATEGUI, ESTEBAN ECHEVERRÍA, EZEIZA, JOSÉ C. PAZ, MALVINAS ARG., SAN MIGUEL, FLORENCIO VARELA, MATANZA, MERLO, MORENO, SAN FERNANDO Y TIGRE</td></tr>
<tr><td>PARTIDOS DEL 3º CORDÓN</td><td colspan="2">PILAR, ESCOBAR, GENERAL RODRÍGUEZ, PRESIDENTE PERÓN, SAN VICENTE, MARCOS PAZ</td></tr>
</table>

(*) 14 partidos más la superficie parcial de 16 partidos

Administrativamente, en este esquema participan la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios. Entre la Provincia y los municipios existen superposiciones de funciones, algunas de las cuales generan zonas grises no del todo resueltas. Paralelamente, a estas jurisdicciones se superpone el Estado Nacional, complejizando la trama de la gobernabilidad. La realidad económica, social y cultural del Area Metropolitana traspone los límites de los municipios, generando territorios no contenidos por los órdenes jurídicos locales.

[2] INDEC. ¿Qué es el Gran Buenos Aires?

1.2. Jurisdicciones superpuestas

En las múltiples jurisdicciones del espacio metropolitano, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, coexisten poderes, organismos e instituciones de los tres niveles de gobierno que ejercen sus competencias de modo exclusivo y/o concurrente sobre las más variadas materias y espacios de su territorio, aunque el ciudadano común, que frecuentemente está alejado de los conflictos jurisdiccionales, reclama del aparato estatal la solución a problemas que son de su competencia.

¿Cuántas veces las decisiones tomadas en una jurisdicción afectan la calidad de vida de los habitantes de otras sin que esto sea suficientemente considerado?

El Area Metropolitana de Buenos Aires con alrededor de 13 millones de personas es según la UNESCO, por su cantidad de habitantes, la doceava mega ciudad en el mundo y la tercera en Latinoamérica. La carencia de políticas de ocupación territorial, los ciclos económicos y el crecimiento demográfico, generaron la concentración de la población en espacios urbanos donde las expectativas de crecimiento económico y mejores condiciones de vida son mayores. Observando nuestra crisis de los últimos años esto podría traducirse en que los espacios urbanos brindan mayores posibilidades para el desarrollo de trabajos informales, mejores oportunidades para la participación en los beneficios de los planes sociales, atención sanitaria, servicios educativos, etc. Estos procesos migratorios causan graves desequilibrios territoriales, sociales y ambientales.

La prestación de servicios públicos como la provisión de agua y cloacas, la recolección y disposición final de los residuos; la planificación del uso del suelo, las cuencas hídricas, el tratamiento de efluentes, la promoción de la calidad de vida, son sólo algunos de los temas que afectan al Area Metropolitana de Buenos Aires y que involucran a más de un nivel de gobierno al mismo tiempo.

1.3. Sálvese quien pueda

El 23 de setiembre de 2004, Juan José Mussi, Intendente de Berazategui declaraba a Radio Provincia en el marco de un conflicto con la Empresa Aguas Argentinas y luego de una audiencia conciliatoria en la Suprema Corte de Justicia de la

Provincia de Buenos Aires: *"Somos convidados de piedra en todo esto por que aquí hay un municipio de más de 300 mil habitantes en el cual, en las aguas del Río de La Plata de su jurisdicción, depositan su materia fecal 5 millones de habitantes. ¿Por qué Berazategui tiene que padecer esto?".... "sostendremos el fallo primario de la Cámara que establece que se debe construir la planta depuradora de líquidos cloacales y prolongarse el caño emisario 2,5 kilómetros a 8 dentro del río"*.[3]

El 5 de enero de 2005 pudo leerse en La Nación:

"Ayer, y por segundo día consecutivo, el intendente de Ensenada, Mario Secco, acompañado por un grupo de inspectores de tránsito y vecinos, impidió el ingreso de camiones con residuos provenientes de varios distritos del conurbano al relleno sanitario de la Coordinación Ecológica del Area Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

"*No vamos a dejar entrar más basura de ningún otro lugar que no sea de nuestra zona", aseguró el jefe comunal ensenadense, Mario Secco (vecinalista), parado en el portón de acceso del predio de la CEAMSE.*

Secco planteó la necesidad de que se cumplieran los términos de un convenio firmado por la comuna con CEAMSE, hace un año, para que los municipios de Florencio Varela y Berazategui llevaran "provisoriamente" su basura al predio de Ensenada."

En junio de 2006[4], ante el fallo de Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, que ordena el cese del ingreso de residuos al predio de Ensenada y también la clausura de un sector de ese relleno sanitario en el conurbano; el presidente de la CEAMSE, Carlos Hurst, expresó que recurrirá a la Suprema Corte de Justicia bonaerense para apelarlo. *"Nosotros vamos a recurrir a la Corte"*, dijo Hurst y agregó que le preguntará a la Justicia *"qué se hace con los residuos"* del conurbano que debían dejar de ingresar en el predio a partir del 30 de septiembre.

[3] www.eco2site.com

[4] La Nación. 28 de junio de 2006

El fallo de la Cámara se originó en la presentación realizada por asociaciones vecinales y ecologistas para que no ingresen en el predio de Ensenada los camiones, que diariamente y desde 2003 depositaban alrededor de 500 toneladas de basura proveniente de Berazategui y Florencio Varela.

Muchos habitantes de las zonas periféricas trabajan y/o usan los servicios de la ciudad central; así, en los hospitales de la Ciudad de Buenos Aires se brinda atención a un importante número de pacientes provenientes del otro lado de la Avenida General Paz. En las guardias de los hospitales porteños, el 35% de las atenciones se brindan a residentes de los Partidos del Gran Buenos Aires[5]. Los residuos patógenos generados por la actividad de esos hospitales no pueden tener su disposición final dentro de los límites de la Ciudad, ya que por sus características urbanas, carece de un espacio físico adecuado, por lo cual son depositados en la periferia.

En los Partidos del Gran Buenos Aires, las normas urbanísticas de uso del suelo, códigos y reglamentos de edificación, generalmente no tienen un patrón común que los articule geográficamente más allá de los límites del ejido municipal. En las calles divisorias de partidos, frente a una vivienda puede haber una industria con ruidos normales para una zona industrial pero no para una zonificación residencial. La propia calle tendrá dos denominaciones, una para cada partido, y es probable que una parcela esté provista de agua y cloacas y su vecina, enfrentada, no posea esta infraestructura por pertenecer a otro partido.

¿Cómo superar esta fragmentación dentro de un mismo espacio urbano?

La cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo se extiende en gran parte en el Area Metropolitana, con la intervención de aproximadamente veintidós organismos correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y 14 partidos de la Provincia de Buenos Aires.

En 1993**,** María Julia Alzogaray, entonces Secretaria de Recursos Naturales de la Nación, prometió que "en 1000 días los ciudadanos podrán nadar en sus aguas (del Riachuelo) y hasta tomar mate". A partir de esto se pidió un préstamo al BID por 250

[5]Clarín, 29 de mayo de 2006

millones de dólares para cumplir el objetivo. Pero, de ese dinero, 150 millones fueron reasignados para pagar planes sociales, 6 millones se utilizaron en consultorías y solo 1 millón en obras de drenaje. Además, el Estado argentino debió pagar al BID 6 millones de intereses punitorios por no utilizar el dinero.[6]

Los problemas persisten. Trece años después, el 12 de octubre de 2006 publicó Clarín:

> *"El Senado aprobó anoche el proyecto del Poder Ejecutivo que crea una autoridad especial para encarar la "crisis terminal" de la cuenca Matanza - Riachuelo. "Es una cuestión de Estado, de más de un Gobierno y para un plan previsto de quince años" destacó la senadora Cristina Kirchner, presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales."*

Aproximadamente 5 millones de personas (el 13% de la población total del país) viven con riesgo sanitario en la cuenca de estos ríos. En el Riachuelo desaguan diariamente 368 mil metros cúbicos de aguas servidas y 88 mil metros cúbicos de residuos industriales. La concentración de plomo, cromo, mercurio y zinc es 50 veces superior a los niveles tolerados. En la cuenca funcionan 100 basurales y un polo petroquímico (Dock Sud) con 50 empresas.

Este no es un problema que afecte sólo a los pobres, aunque estos sean los más damnificados y no tengan la capacidad de oponer resistencia. La cuenca del Río Reconquista es la segunda más contaminada del Area Metropolitana. Antes de desembocar en el Río Luján, pasa por el emprendimiento inmobiliario Nordelta y por el Country Marinas Golf, donde un departamento del complejo sólo es accesible para el sector más pudiente de la población. El Reconquista nace en el límite entre los partidos de Moreno, Merlo y General Rodríguez; atraviesa 18 partidos del Gran Buenos Aires, donde menos del 5% de una población de 3.700.000 habitantes posee desagües cloacales. En su cuenca hay 12.000 industrias, de las cuales, en 2000, el Gobierno provincial comprobó que 50 eran responsables del 80% de la contaminación del río. La mayoría son curtiembres y petroquímicas.

---

[6] www.anibalibarra.org.ar

El 18 de octubre de 2006, el Defensor del Pueblo, Eduardo Mondino, denunció que el agua en la desembocadura del río Reconquista, en la zona de Tigre y el Delta del Paraná "está envenenada" por desechos que arrojan empresas en días de lluvia, tras un recorrido que realizó en ese curso de agua. "El 3 de octubre vecinos de la zona hicieron la denuncia y Prefectura (Naval Argentina) nos entregó los resultados que dieron cuenta sobre la existencia de veneno en la zona de la desembocadura del Reconquista", dijo Mondino[7].

Estos son sólo algunos ejemplos que demuestran que a lo largo del tiempo se fueron generando conflictos y acciones infructuosas desde el punto de vista jurisdiccional, cuya repercusión resultó contraproducente en la búsqueda de soluciones concertadas, dificultando o imposibilitando el avance de un proceso de articulación jurisdiccional para la gestión metropolitana. Esta problemática entrecruzada, compleja y fragmentada es atendida parcialmente con distinto grado de eficacia pero subyace un bajo grado de coordinación interjurisdiccional en la planificación y ejecución de políticas.

El Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) administra grandes inmuebles en el Gran Buenos Aires, los cuales, en general, son residuales de la explotación ferroviaria como las ex playas de carga en Retiro, Palermo, Caballito, Liniers, Alianza, Haedo, Lanús, etc., hoy utilizadas parcialmente por los concesionarios ferroviarios.

Estos grandes predios, potencialmente son aptos para ser utilizados como espacios verdes parquizados de uso público, para la construcción de viviendas, emprendimientos productivos, etc. La Nación es propietaria de los inmuebles y la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia y los Municipios del Gran Buenos Aires tienen jurisdicción sobre la regulación del uso del suelo, la zonificación y reglamentaciones sobre edificación.

Según la normativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en caso de producirse una transferencia de tierras nacionales a la Ciudad, el uso del suelo en ellas

[7] www.defensor.gov.ar

está regido por el Código de Planeamiento Urbano[8], SECCIÓN 3. DE LA PROPUESTA DE APERTURA DE VÍA PÚBLICA Y DEL PARCELAMIENTO, que en su apartado 3.1.2. fija lo siguiente:

"PROPORCIÓN DE TERRENO DESTINADO PARA USO Y UTILIDAD PÚBLICA

Todo parcelamiento que exija la apertura de vía pública o propuesta de urbanización referida a una superficie superior a 1,5Ha, obligará a la cesión gratuita a la Ciudad de una superficie de terreno no menor del 25% ni mayor del 50% del total del área de la parcela, afectada para uso y utilidad pública. En todos los casos deberá destinarse no menos de una tercera parte de la superficie cedida a espacios verdes de uso público y acceso irrestricto.

En el parcelamiento de tierras de propiedad del Estado Nacional sujetas a privatización o desafectadas del dominio o de un servicio público se destinará como mínimo el 65% de la superficie total para uso y utilidad pública transfiriéndose su dominio a la Ciudad. ***Deberá afectarse especial y preferentemente dicha superficie a la generación de nuevos espacios verdes parquizados. ....".***

El ONABE sostiene que esta diferenciación en los porcentajes que realiza el GCBA, según los bienes provengan del sector privado o público es inconstitucional y no compatible con las políticas que pretende desarrollar el Estado Nacional, el que además, debe tener ingerencia plena en la determinación del destino que se le otorgará a sus inmuebles, para así obtener el máximo rendimiento económico y social de estos bienes y que los beneficios puedan ser extendidos a otros habitantes aún fuera del territorio donde se encuentran.

La discusión esta planteada y tiene plena vigencia. Mientras tanto, en el mercado inmobiliario los privados también participan de la puja por estos espacios para convertirlos en excelentes negocios.

La realidad indica que los bienes del estado ociosos, en una metrópoli como la nuestra, con un alto grado de polución ambiental y un déficit de espacios verdes muy importante, debieran tener este último destino. Los valores internacionales señalan,

[8] Decreto N° 844/GCABA/2003

como mínimo adecuado para los grandes centros urbanos, una relación de entre 10 y 15 m2 de espacio verde por habitante. Hoy, los Partidos del Gran Buenos Aires, con más de 9 millones de habitantes, sólo disponen de unas 800 hectáreas de espacios verdes parquizados, correspondiéndole a cada habitante 0,90 m2.

1.4. Normativa

Están expresados algunos de los hechos que inciden negativamente en la realidad actual del Area Metropolitana de Buenos Aires: disputas políticas, políticas cambiantes, crisis económica, insuficiente planificación territorial, falta de visión regional, infraestructura deficiente o inexistente, ruptura social, migraciones, debilitamiento cultural y educativo, contaminación ambiental, etc.

Pero, ¿cuál es el marco normativo en el que estas acciones se desarrollan?. En este pequeño territorio rigen tres normas constitucionales: la Constitución Nacional, la de la Provincia de Buenos Aires y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Intentaremos resaltar algunas cuestiones de este nivel normativo que pueden incidir en la problemática regional.

El Artículo 124 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, establece que *“las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. ....”*

El Artículo 5º expresa *"Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*; y el Artículo 123 agrega: "*Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*".

Por otra parte, en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires encontramos que el Artículo 191 asigna a la Legislatura Provincial la facultad de delimitar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la

estructura gubernamental de los Municipios. Y el Artículo 192 establece las atribuciones de los municipios.

El ordenamiento jurídico bonaerense no reconoce la autonomía municipal. Además, en la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 1994 (que concluyera después de la Convención Constituyente Nacional) no se introdujeron modificaciones en esta materia, desacatando en este sentido la pauta autonómica establecida por la Ley Fundamental.

En otro sentido, la Constitución Provincial establece en su Articulo 28 la prohibición del ingreso al territorio provincial de residuos tóxicos. La disposición contenida en el máximo cuerpo legal de una de las jurisdicciones que integran la región metropolitana, condiciona las posibilidades de dar un trato adecuado a los residuos, que constituyen uno de los problemas más trascendentes desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente. Este es otro de los casos en donde se hace necesario contar con mecanismos de concertación y coordinación interjurisdiccional que permitan brindar respuestas satisfactorias.

Por Decreto Nº482/1995 fue creado el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca bonaerense Matanza - Riachuelo, en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, integrado por representantes de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, de los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires. Sus funciones principales son llevar a cabo un Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y la puesta en marcha de los esquemas institucionales propuestos.

El Decreto 1094/1996 atribuye al Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza - Riachuelo las funciones de coordinación interjurisdiccional, y de implementación de las acciones necesarias para la adecuación de las obligaciones contractuales de Aguas Argentinas S.A. (hoy AySA S.A.) en lo referido a la expansión de redes y plantas en el área Matanza - Riachuelo.

En esta cuenca, *"la distribución de competencias territoriales, a partir de la coexistencia de jurisdicciones nacional, provincial y municipal, ha provocado serias*

dificultades y limitaciones operativas al accionar de las autoridades encargadas de ejercer potestades delegadas por el ordenamiento jurídico".[9]

El marco jurídico emanado de los tres niveles de gobierno: Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires generaron una dispersión normativa de difícil comprensión, sujeta a permanentes modificaciones sin que se hayan logrado resultados efectivos en la regulación, uso y preservación de las aguas.

En octubre de 2006, la Cámara de Senadores dio media sanción a un Proyecto de Ley para conformar la llamada Autoridad de Cuenca Matanza - Riachuelo en el propio ámbito de la Secretaría de Ambiente Humano y Desarrollo Sustentable. Su titular, Romina Picolotti, tendrá amplios poderes de ejecución. Proyectada como ente de derecho público, la Autoridad de Cuenca es una obra de ingeniería normativa porque absorbe la competencia de varias jurisdicciones.

El Proyecto de Ley es el resultado de una imposición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ante reclamos de violaciones de derechos constitucionales por parte de entidades vecinales y de distintas organizaciones no gubernamentales.

Al respecto, la Corte Suprema ha sostenido que el derecho a la salud, como derecho humano de segunda generación, se encuentra enlazado con el derecho a la vida y, como tal es el primer Derecho Humano reconocido y garantizado por la Constitución Nacional. El Estado tiene la obligación de proteger y garantizar el Derecho a la Salud de la Población adoptando todas aquellas medidas que estime necesarias y adecuadas en pos de garantizar el más sagrado de los derechos humanos: la vida.

El Poder Ejecutivo Nacional, más el Gobierno de la Ciudad y el de la Provincia de Buenos Aires son los pilares de un convenio-acuerdo que se adjunta como texto de la norma proyectada.

Todo deberá ser ratificado por los parlamentos de la Provincia y de la Ciudad, así como por los Concejos Deliberantes de los 14 municipios del conurbano involucrados. Ante la magnitud de los intereses afectados, se quiere cerrar toda

---

[9] María E. Di Paola y Andrés M. Nápoli, Calidad del Agua. Programa Buenos Aires Sustentable. Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la ciudad de Buenos Aires, FARN, 1999, p. 37.

posibilidad a planteos judiciales adversos. *"Los intereses son muy grandes porque hay en la zona más de 3.000 empresas", destacó la Senadora Cristina Kirchner.*

Integran la Autoridad cuatro representantes del Poder Ejecutivo (entre ellos la máxima autoridad de la Secretaría de Ambiente Humano), dos por la Ciudad y otros tantos por la Provincia. Su presidencia (que recaerá en la Secretaria) tiene poder de policía y está facultada para intimar a comparecer, auditar instalaciones, exigir evaluaciones de impacto ambiental, apercibir, decomisar bienes, ordenar la cesación de actividades y clausurar establecimientos o instalaciones de cualquier tipo. Los restantes integrantes del cuerpo recibirán notificación "inmediata", según se concede.[10]

Que se cite, y con razón, que la creación de la Autoridad de Cuenca es una "obra de ingeniería normativa" denota que si por su naturaleza es difícil legislar para un territorio "interjurisdiccional", ejecutar luego la Ley no tendrá una complejidad menor. El éxito de la misión no dependerá tanto de la excelencia del texto de la norma como del grado de madurez, sensibilidad social y visión regional que expongan los políticos y funcionarios, con competencias en el Area, que deban aplicarla.

No obstante, el artículo 26º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires es muy claro: "*El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer.*"

Asimismo, el artículo 19º consagró un Consejo de Planeamiento Estratégico; Este artículo fue reglamentado por la Ley Nº 310 y el Decreto 823/2001. El Consejo es un organismo multisectorial cuyo fin es definir conjuntamente el futuro de la Ciudad. Su función es coordinar el "Plan Estratégico de la Ciudad"[11], que establecerá las pautas de desarrollo del distrito en los próximos años. Los cinco ejes principales sobre los que se pensará Buenos Aires para el 2010 son: la calidad del espacio público, el desarrollo

[10] Clarín 12 de octubre de 2006

[11] www.buenosaires2010.org.ar

humano, el desarrollo económico, el aspecto institucional y **la relación con el área metropolitana**.

Respecto de este último eje, en la reunión del Comité Ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico del 6/6/2006 se presentó al Jefe de Gobierno la siguiente estrategia:

"*Se quiere señalar la importancia que tiene contar con una política de Estado para la Región Metropolitana y advertir sobre la postergación de soluciones que implica no tenerla. Para revertirlo el Consejo del Plan Estratégico del Gobierno de la Ciudad, en el ejercicio del rol consultivo que establece la Constitución de la Ciudad Autónoma en el artículo 19, le propone al Sr. Jefe de Gobierno de la Ciudad:*

1.- Asignar la responsabilidad de la política metropolitana a un área con jerarquía relevante del Gobierno de la Ciudad, la que resultará encargada de la relación con los municipios del conurbano, la provincia de Buenos Aires y la Nación en estos temas metropolitanos.

2.- Adaptar oportunamente la Ley de Ministerios y las políticas de la Ciudad a esta recomendación.

3.- Definir en ese contexto una política metropolitana integral del Gobierno de la Ciudad. ....."

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 y la Ley Nº 24588 que la reglamenta ("Ley Cafiero"), complican aún más la coordinación de políticas en el Gran Buenos Aires.

1.5. Cronología de la institucionalización del Area Metropolitana

Veremos en este apartado algunas de las instituciones, proyectos y acciones que se generaron en el tiempo para dar respuesta a la problemática regional.

En 1962 se aprueba el Plan Director para la Capital Federal y lineamientos estructurales para el Área Metropolitana y su Región. El documento plantea tres dimensiones de actuación: la Ciudad, el Gran Buenos Aires y la Región.

En 1967, durante el gobierno militar de Onganía se elaboró, con la cooperación del gobierno francés la "Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director año 2000", elaborado en la Oficina Regional del Area Metropolitana, organismo de la Presidencia de la Nación. Se institucionaliza la región como espacio geográfico y como área de actuación que comprende la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires. El Plan incluía la extensión metropolitana en el eje Zárate–Rosario y un ferrocarril de alta velocidad comunicando las nuevas urbanizaciones con la Ciudad.

El 10 de agosto de 1967 se crea la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, mediante un convenio suscripto por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La Corporación es un ente metropolitano prestador de servicios.

Entre 1971 y 1972, se realizó el Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana, único estudio integral hasta la fecha, que recomendaba el impulso al transporte público, en una intención que se contradijo con el impacto de las obras de las autopistas y el aumento del parque automotor de las siguientes décadas.

En 1977 la Ley de Tierras Nº 8912 de la Provincia de Buenos Aires, intentó regular la ocupación del territorio.

En el mismo año se crea, por medio de un convenio entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), primer organismo verdaderamente metropolitano, pese a la poca participación otorgada a los municipios en la toma de decisiones. Ya mencionamos ejemplos de reclamos que éstos realizan por el destino de los residuos.

Entre 1975 y 1979 se elaboró el Estudio Especial del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB) en coordinación con el CONHABIT (Programa de Concertación del Hábitat y Ordenamiento Territorial) sobre la base de un convenio entre la Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, y las Secretarías del Gobierno Provincial, financiado por un Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El

programa muestra nuevos paradigmas: el tema "ambiental" como nueva forma de interpretar el territorio y sus recursos, se crítica el planeamiento centralizado para dar lugar a operatorias más participativas; se enfatiza lo "local" por sobre lo central.

En 1984 se crea el AMBA (Area Metropolitana de Buenos Aires), y en 1989, se elabora el Proyecto 90, dentro de la CONAMBA (Comisión Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires), organismo efímero de gestión metropolitana que sucede a los acuerdos del AMBA, creado con el propósito de concertar políticas y acciones de las distintas jurisdicciones, en busca de un mayor nivel de institucionalización funcional.

La Ley Nº 23696 de Emergencia Administrativa, que encuadró el marco regulatorio de las privatizaciones permitió la creación del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), a partir de un convenio suscripto entre el Estado Nacional, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. El Ente es una entidad autárquica de derecho público y privado y está integrado por representantes de las tres jurisdicciones.

En 1993 se crea el ya mencionado Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.

En noviembre de 1998, por Ley Nº 25031, el Estado Nacional crea el Ente para la Regulación del Transporte en el Area Metropolitana (ECOTAM). Este organismo está integrado por el PEN, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y 43 partidos de la Provincia de Buenos Aires.

La Ley Nº 25031 tiene un mecanismo de adhesión, previendo que el Ente se constituiría una vez que todas las jurisdicciones hubiesen adherido. Como pocas lo hicieron, el ECOTAM aún no se ha constituido.

En diciembre de 2000 fue celebrado un convenio, entre la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, la Secretaría de Política Ambiental del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Municipalidad de Avellaneda, para poner en marcha el Plan de Monitoreo Conjunto del Aire para el Polo Petroquímico Dock Sud.

El 25 de setiembre de 2006 autoridades nacionales y bonaerenses firmaron el acta acuerdo que establece el Plan de Acción para la reconversión del Polo Petroquímico de Dock Sud, en el partido de Avellaneda. El jefe de Gabinete, Alberto Fernández, el Gobernador bonaerense, Felipe Solá, la Secretaria de Medio Ambiente, Romina Picolotti y el intendente de Avellaneda, Baldomero Alvarez de Olivera, suscribieron el acuerdo durante un acto que se realizó en la sala de situación de la Casa Rosada.

El convenio apunta a desarrollar y ejecutar un plan de acción conjunta para disminuir los niveles de complejidad industrial, riesgo ambiental y vulnerabilidad social en la zona donde se encuentra el Polo Petroquímico, informaron fuentes oficiales. El texto, redactado por la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, consigna que no se renovarán permisos ni se otorgarán nuevas autorizaciones a las empresas que incumplan la normativa ambiental, y se les exigirá además un "*Plan de recomposición o remediación de sitios contaminados*"[12].

1.6. El bumerán de la contaminación.

Si algo deseamos resaltar es que los problemas del Area Metropolitana de Buenos Aires en cuanto a la planificación territorial y la situación ambiental son de tal gravedad que deben ser atendidos en forma urgente y consensuada entre las jurisdicciones involucradas. Hasta hoy, los intentos para resolver problemas regionales o bien no llegaron a implementarse, o aportaron soluciones locales y brindaron remedios parciales. No obstante, como vimos, se realizaron múltiples estudios y proyectos.

Entonces, ¿por qué se fracasa? Las causas ya las mencionamos; como en general ocurre, son varias y de distinta índole. Hay causas políticas: falta de planificación, discontinuidad, falta de consenso, sectarismo, debacles socio económicas, fallas en el sistema educativo. También causas culturales y sociales: individualismo, falta de conciencia ciudadana y escasa participación, temor, falta de visión de la universalidad del problema.

---

[12] Clarín, 26/9/2006

La preocupación por la contaminación no es nueva, ya el emperador Carlos V fijó normas precisas para la fundación de ciudades en el Nuevo Mundo, estableciendo que todas las industrias contaminantes debían instalarse aguas abajo de las ciudades, de modo que sus desperdicios no contaminaran el agua que bebía la población. Para Buenos Aires, aguas abajo era del Riachuelo hacia el sur.[13]

Sólo el grado de contaminación de los cursos de agua está hipotecando el futuro. Los habitantes de Gualeguaychú prevén, con razón, la contaminación que provocarán las papeleras pero son mucho más dispersas las voces de alerta sobre el Riachuelo y el Reconquista, aunque los desastres provocados por éstos al medio ambiente y a la salud de la población son concretos. En el mejor de los casos son reclamos parciales los que se observan. Vimos, por ejemplo, que algunos municipios se conforman si la basura se arroja en el territorio de otro municipio. Que los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires no se preocupan por el destino de los residuos domiciliarios y patógenos, ya que estos se depositan en los "suburbios". No está instalada la visión de que esos desechos mal tratados sanitariamente y arrojados a los cursos de agua de las cuencas, vuelven a través del Río de la Plata, gran reservorio del agua que la Ciudad consume. Es como depositar la basura debajo de la alfombra.

Y en el resto de la región, ¿sabemos que el acuífero Puelche está siendo contaminado por desechos cloacales y residuos industriales crudos?

El Puelche, situado a una profundidad variable de entre 20 y 120 metros, se extiende desde la Bahía de Samborombón hacia el NE de Buenos Aires, hasta la mitad de la provincia de Santa Fé y este de Córdoba. Por su extensión, caudal, fácil acceso mediante perforaciones y bombeo y calidad química de sus aguas se ha convertido en el recurso hídrico subterráneo más explotado en el país. Lentamente sus potables aguas se están contaminando y presentan diferentes niveles de nitratos y bacterias

[13] Proyecto de Declaración. Cámara de Diputados (agosto 2006). Expediente D. 2036/ 06-07, adhiriendo al Proyecto de Ley 6194-D-2005 en trámite ante dicha Cámara, que propone crear la Corporación Cuenca Matanza-Riachuelo como entidad pública interestadual.

coliformes. En zonas del Gran Buenos Aires, la concentración de nitratos es hasta tres veces mayor a los límites permitidos.

Este acuífero es el único abastecedor de agua a la Ciudad de Colón, Provincia de Buenos Aires situada a 380 Km de la Capital Federal. "*El Puelche es único, ya que de todos los acuíferos existentes es el que posee agua potable. Fertilizantes usados masivamente en los campos, efluentes cloacales, contaminación química y metales pesados están destruyendo, especialmente en las zonas urbanas, este recurso natural tan poco notable como imprescindible y maltratado, al que ya le hemos causado daños irreparables*"[14].

1.7. La administración del espacio metropolitano

En la década de los años 80 se discutieron propuestas tendientes a la creación de una "provincia metropolitana" o a la incorporación a la Ciudad de Buenos Aires de los Partidos del Gran Buenos Aires. Junto con el proyecto de traslado de la Capital del país a Viedma-Carmen de Patagones, podemos entender esto como intentos por resolver los problemas de la región mediante instrumentos políticos tendientes a inducir modificaciones en la ocupación del territorio.

Abortados estos intentos, hoy la Constitución Nacional permite generar instancias para resolver problemas que exceden el ámbito físico de una jurisdicción, como los relacionados con el medio ambiente y la planificación territorial.

Las experiencias positivas y negativas en la institucionalización del Area Metropolitana pueden señalar el camino a recorrer. En general fueron poco exitosos los mecanismos normativos dictados por el Estado Nacional con posterior adhesión de las jurisdicciones involucradas para su efectiva ejecución.

Por el contrario, textos normativos acordados o construidos en consenso aún están vigentes a través de las instituciones creadas para su ejecución. Por ejemplo, el CEAMSE y el ETOSS.

[14] Semanario Colón 12. (12/08/2004). Colón – Buenos Aires

De todos modos, la no implementación de una verdadera administración de los problemas interjurisdiccionales del Area Metropolitana, no se debe a déficit normativos sino que, en general, obedece a razones políticas, incluyendo en estas a la cultura política, relativas a la distribución del poder, sectarismo, escaso valor adjudicado a la "cosa pública", visión localista y baja predisposición a generar proyectos de largo plazo.

En el otro plato de la balanza es necesario incluir, como lo prevé la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la participación ciudadana, generando, por una parte la toma de conciencia sobre la universalidad de muchos problemas regionales y, por otra parte, el necesario control que los ciudadanos deben ejercer para garantizar el mantenimiento y la continuidad institucional en defensa de sus intereses. La sociedad civil no valora suficientemente bienes de apariencia intangible como el aire puro y el agua sin contaminar.

Si bien no es el objetivo del presente Informe realizar una propuesta de nuestra parte y para ello nos remitimos a los expertos, algunos de los cuales hemos podido leer y citar, llegando al final de este Capítulo, concluimos que hasta hoy no fue posible dar respuesta a la necesidad de una administración metropolitana que atienda los problemas comunes de una gran ciudad que creció superponiéndose a las múltiples divisiones políticas de un territorio donde además se asienta la sede del Gobierno Federal.

En este Observatorio a los Bienes del Estado nos ocupamos de las cuestiones ambientales porque, si bien la transformación en espacios verdes de los Bienes del Estado Nacional, como las ex playas de cargas ferroviarias, no pueden ser consideradas como la solución al problema ambiental, estas tierras representan una reserva importante al momento de planificar el escenario donde se desarrolla el individuo. La contaminación no reconoce límites fronterizos y es generada y padecida sin distinguir clases sociales. Decisiones o falta de decisiones y acuerdos en la planificación territorial generan consecuencias irreversibles en el hábitat y todos terminan padeciendo lo que muchos causan sin que otros lo impidan.

Los ciudadanos, por diversas cuestiones políticas, educativas, culturales y económicas no logramos, pese a múltiples intentos, lograr "masa crítica" para una solución integral y consensuada a problemas que se agravan con el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. APORTE JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA SU CONSTRUCCIÓN. Daniel A. Sabsay – María del C. García - Andrés Nápoli - Daniel Ryan. Buenos Aires – 2002

ATLAS AMBIENTAL DE BUENOS AIRES. www.atlasdebuenosaires.gov.ar

ARGENTINA 2016. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

2. Capítulo Segundo: ADMINISTRACION DE LOS BIENES DEL ESTADO.

2.1. La evolución de la Administración de los Bienes Privados del Estado Nacional durante 2006.

En el Capítulo Segundo del Informe sobre Bienes del Estado, elaborado desde el Observatorio de Políticas Públicas en 2005 (OPP 2005), se abordó la problemática de la Administración de los Bienes Privados del Estado, mediante un esquema: problema / magnitud / abordaje actual / propuestas de seguimiento. En aquel Informe se identificaron y dimensionaron problemas, el tratamiento que estos estaban teniendo, como así también se sugirieron algunas variables a tener en cuenta para observar su evolución.

A continuación y sobre la base de los ítem desarrollados en el mencionado Informe se muestra la evolución del tema durante el año 2006.

2.2. Administración de bienes excedentes: centralizada o descentralizada.

En el Informe anterior señalábamos dos cuestiones relativas a los bienes excedentes privados del Estado Nacional, la primera de ellas estaba asociada a la negativa de los organismos a considerar excedentes los inmuebles que no usan estrictamente para la gestión.

Los bienes excedentes, según el Decreto 2.045/80, son aquellos inmuebles que carecen de afectación o que no son necesarios para la gestión específica del servicio al que están afectados. Por la misma norma, estos inmuebles deberían ser informados a la Secretaría de Hacienda – Administración General de Inmuebles Fiscales -, como “Sin Destino”, con el fin de ser enajenados o reasignados a otros organismos que los requieran. Cabe señalar que, la Administración General de Inmuebles Fiscales, luego

fue la Dirección Nacional de Bienes del Estado y hoy sus funciones están en cabeza del Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), órgano desconcentrado de la Secretaría de Obras Públicas.

En el caso de los organismos que no poseyeran capacidad para la realización de enajenaciones inmobiliarias, los inmuebles excedentes deberían ser administrados por el ONABE. Las entidades autárquicas, empresas o sociedades del Estado, que tuvieran dicha capacidad, no están obligadas a encomendarle su venta al ONABE.

Sin embargo, como se señalaba en el trabajo OPP 2005, no existe interés por parte de los organismos en desafectar “sus bienes” no utilizados para la gestión, ya que en algunos casos lo perciben como una perdida de “su patrimonio” sin recibir “ningún beneficio”. Esto conduce a una dispersión de acciones y disparidad de criterios en el manejo de este tipo de bienes, el ejemplo conocido es el del pago de expensas de los inmuebles en propiedad horizontal, ya que cada ministerio puede tener criterios diferentes, en un caso las paga (generando gasto) y en otro no (generando deuda).

Durante el corriente año, se ha observado un hecho singular, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios ha manifestado la existencia de bienes en los organismos y entes centralizados y descentralizados vinculados o dependientes administrativa o funcionalmente del Ministerio, que pueden ser vendidos, alquilados, concesionados o dados en uso precario, y que entendemos deberían ser declarados “sin destino” y en los casos que corresponda, quedar bajo la administración del ONABE (Organismo que le depende).

Este reconocimiento, se ha dado por medio del dictado de la Resolución Ministerial Nº 839 que establece que su Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión debe tomar intervención previa y necesaria al dictado de cualquier acto administrativo de los organismos y entes centralizados y descentralizados vinculados o dependientes administrativa o funcionalmente del Ministerio, que determinen el inicio de actuaciones administrativas tendientes a la disposición o administración sobre bienes inmuebles que se encuentren en la esfera de aquél. Creando además una base de datos que centralice y coordine la información vinculada a los planes y proyectos que entre otros impliquen la venta, locación, concesión o permiso de uso y comodato.

Específicamente se invoca que, ante la diversidad de inmuebles asignados para su administración o disposición a distintos organismos desconcentrados, reparticiones

y entidades descentralizadas dependientes de ese Ministerio, es conveniente centralizar la información respecto a los actos administrativos y planes que dichas entidades proyecten respecto de aquellos. El fundamento es la necesidad de instrumentar procedimientos y mecanismos de control adecuados, que permitan optimizar la administración y el aprovechamiento del patrimonio de los bienes inmuebles bajo la esfera de competencia del Ministerio.

Para finalizar este ítem, cabe decir que no se observaron normas que tiendan a la descentralización o centralización de la administración de los bienes privados excedentes del Estado Nacional.

2.3. Bienes “excedentes” pero no tanto

La segunda cuestión que planteábamos en el trabajo OPP 2005, está ligada al hecho que muchos de los bienes excedentes en realidad son “bienes sin uso” y que deberían transformarse en un recurso de los programas específicos de gobierno ligados al Transporte, al Desarrollo Social, a la Vivienda, a la Infraestructura, a la Educación, a la Salud, al Trabajo, o combinaciones de estos, coordinadamente con programas provinciales o locales. Entre otros ejemplos citábamos las grandes playas de cargas ferroviarias, que dificultan el desarrollo urbano y económico.

Entre fines de 2005 y los 10 primeros meses de 2006, se observan avances racionales pero no sistemáticos en el uso de bienes excedentes que ahora serían utilizados para cubrir necesidades de funcionamiento del aparato estatal. Es así que, el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) otorgó al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología inmuebles situados en “Talleres Liniers” (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), con el objeto de que sean destinados al funcionamiento de la sede central y a las actividades educativas inherentes del Instituto Universitario Nacional del Arte (IUNA). Mediante un permiso de uso gratuito, se podrán realizar allí la concentración de las actividades del IUNA como así también, y por esto decimos avance racional, que el IUNA deje de gastar en alquileres y comience a utilizar inmuebles ociosos del propio Estado.

En está línea racional también se puede citar dentro de la misma jurisdicción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología la cesión de terrenos del ONABE en el

barrio de Palermo, donde se encuentran los edificios de las ex Bodegas GIOL, (intersección de las calles Godoy Cruz y Paraguay), para la construcción de las nuevas sedes, que actualmente funcionan en dependencias separadas, de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Secyt), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica (Anpcyt). Se trata de un permiso de uso que constituye una primera instancia para la tenencia definitiva, pero que permite a ese Ministerio comenzar a trabajar en un proyecto que incluye un Museo de las Ciencias y un área para su aprendizaje experimental.

Por el momento sólo se puede afirmar que la iniciativa es positiva ya que sólo se firmaron convenios y se realizaron anteproyectos arquitectónicos.

Cabe señalar, que cuando afirmamos que las iniciativas no son sistemáticas, nos referimos a que las mismas no cuentan con un marco normativo que inste, por ejemplo, a los distintos organismos del Estado a reducir gastos en alquiler o a concentrar sus dependencias cuando funcionalmente sea conveniente.

2.4. Administración reactiva

El Informe OPP 2005 tuvo como hipótesis que la política pública sobre los bienes excedentes privados del Estado Nacional es reactiva. En aquel informe centramos la atención en estos bienes, que si bien en su mayoría están bajo custodia del ONABE, existen en otras muchas dependencias. En aquella oportunidad, intentamos dar un definición del problema diciendo que “La administración de los bienes no aptos para la gestión estatal básica es reactiva pues el Estado sólo desarrolla acciones por demandas de la comunidad (reclamos de vecinos, lobbies económicos, intereses políticos, y en sentido positivo para sumarse a planificaciones locales) lo que ocasiona, en la mayoría de los casos, orientar las acciones de los escasos recursos humanos para aquietar la demanda sin alcanzar la mayoría de las veces logros que favorezcan, con proyectos reales, a la sociedad”.

Durante el corriente año, no se ha observado el dictado de normas de carácter general que muestren un avance hacia políticas activas, siempre refiriéndonos a los bienes innecesarios del dominio privado del Estado Nacional. Sin embargo, se tiene

conocimiento de distintos proyectos de normas que están a nivel discusión. Por ejemplo, queda por resolver qué hacer con estos bienes cuando las provincias o los municipios los solicitan para desarrollar acciones de interés social. En efecto, el 31 de diciembre de 2003, venció el plazo, previsto por la Ley 24.146 y sus modificatorias, para que sus beneficiarios presenten nuevas solicitudes de transferencia de inmuebles innecesarios del Estado Nacional. Entre estos beneficiarios se encuentran las provincias, municipios y comunas; siendo para ellos la operatoria prevista por la Ley la transferencia gratuita hasta un valor de tasación máximo de 300 mil pesos y de superarse ese monto deberán pagar lo que lo exceda.

Como dijimos en el Informe pasado, el seguimiento de la evolución de política reactiva a activa o la profundización de la primera, dependerá del avance de la normativa (por ejemplo, la sanción del capitulo correspondiente a bienes de la Ley de Administración Financiera), de la definición y avance de los objetivos estratégicos, la planificación, los recursos que se asignen, etc.

2.5. Grandes proyectos / pocos recursos

El desarrollo de las grandes extensiones de tierra en los centros urbanos, liberadas por el cambio tecnológico producido en la explotación de los servicios públicos ha sido objeto de anuncios de grandes proyectos que en muchos casos no se reflejaron en los recursos asignados para concretarlos. Como dificultad adicional, como vimos en el Capítulo Primero, está la confluencia de jurisdicciones, el inmueble es propiedad del Estado Nacional, la normativa general (por ejemplo la decisión de que funcionen hipermercados en zonas urbanas) es atributo de los estados provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las zonificaciones (que y cuanto se puede construir) de los municipios o la CABA.

En el Informe OPP 2005 señalábamos que las variables que permitan el seguimiento de la política en materia de desarrollo de grandes proyectos sobre los bienes privados del Estado Nacional deberían contemplar: el grado de definición de proyecto, relación entre proyectos anunciados en los medios periodísticos y lo efectivamente concretado, aumento de recursos humanos y presupuestarios. También destacábamos como variable, pero ya entrando en el análisis del éxito o fracaso de la

política pública, la concreción de proyectos versus el avance de usurpaciones (Villa 31 / 31 bis de Retiro).

Durante el corriente año, se observaron avances con el anuncio de los ya comentados proyectos en los inmuebles de la ex Bodega Giol y de los Talleres Liniers. Sin embargo, y de fundamental trascendencia, no se ha detectado la sanción de normas por parte de la Legislatura Porteña en materia de zonificación de los inmuebles que son afectados por estos proyectos.

A estos dos proyectos, se suma el Proyecto de Desarrollo Comercial y Recuperación Edilicia de la ex Estación Santa Fe Pasajeros del Ferrocarril Belgrano de la ciudad homónima, que se encuentra en proceso licitatorio para la venta y concesión del inmueble de 12 hectáreas. El proyecto contempla el trazado de calles y la creación de espacios verdes públicos y particularmente la refuncionalización del edificio de la estación de valor histórico y cultural.

Respecto a los decretos sobre iniciativa privada y la asociación público-privada, dictados en setiembre de 2005, la Secretaría de Transporte de la Nación ha licitado la estación multimodal ferroautomotora de la ciudad de Mar del Plata, de acuerdo a la propuesta efectuada por una Unión Transitoria de Empresas [15]. Esta licitación, que se encuentra en proceso de preadjudicación, esta comprendida en el Decreto 966/06 que aprueba el Régimen Nacional de Iniciativa Privada, el cual pretende estimular a los particulares a participar en proyectos de infraestructura, sean estos de obras publicas, concesión de obras públicas, servicios públicos, licencias y/o cualquier otra modalidad, para desarrollarse mediante los diversos sistemas de contratación regulados por las Leyes 13.064, 17.520 y 23.696 (contratación y concesión de obras públicas). De concretarse las obras, el Estado Nacional habrá introducido una herramienta normativa que incorpora efectivamente al sector privado para desarrollar proyectos.

Respecto a la tensión generada entre la ocupación por parte de asentamientos en tierras fiscales y el desarrollo de proyectos, cabe destacar a favor de la primera, que en inmuebles del Estado Nacional ubicados en la Ciudad de Buenos Aires, se generó

---

[15] Unión Transitoria de Empresas compuesta por NESTOR EMILIO OTERO, EMEPA SOCIEDAD ANONIMA y FERROVIAS SOCIEDAD ANONIMA CONCESIONARIA.

una espontánea expansión de la Villa 31 de Retiro, que para el Director Ejecutivo del ONABE[16] tiene su origen en que el lugar "*se ha convertido en un negocio inmobiliario marginal, donde hay todo tipo de alquileres, alquileres de locales, de vivienda, la villa ha cambiado totalmente. Una buena parte de la villa es un espacio de negocios hoy, donde unos vivos sacan ganancias de la desgracia de muchos*".

Sobre el predio de Retiro, a fines de octubre de 2006, el ONABE anunció[17] un mega proyecto a realizar mediante la Corporación Puerto Madero[18], que se encontraría en estado embrionario. Cabe recordar, que este mismo proyecto se difundió en febrero del 2006, con el nombre de Retiro 2010[19], junto a dos proyectos privados que proponían vender parte de este predio con el objetivo de electrificar la Línea San Martín, que une la Capital Federal con Pilar. La primera de las iniciativas venía del grupo australiano Delmo.

La otra propuesta surgió de los actuales operadores del ex Ferrocarril San Martín que se integran en la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (Ugofe), que es básicamente una asociación entre los operadores de TBA, de Metrovías y de Ferrovías. Los empresarios de la Ugofe hicieron su propuesta bajo la modalidad de la Asociación Público – Privada.

En el Capítulo Quinto del presente Informe ampliamos sobre el Proyecto Retiro.

2.6. En materia normativa

Como ya señalamos, no surgieron novedades respecto a normativa especifica relativa a la Administración de Bienes del Estado Nacional. En el Informe OPP 2005, comentábamos que la Ley 24.156 de Administración Financiera del Estado Nacional no desarrollo el capítulo correspondiente a los Bienes, ni el Congreso aprobó ninguno de

---

[16] Página web del ONABE.

[17] LA NACIÓN, 29/10/2006

[18] Sobre antecedentes de la Corporación Puerto Madero ver Informe OPP 2005

[19] Clarín. Febrero 2006

los proyectos de ley remitidos por el PEN. Tampoco se definió una norma sustitutiva de la Ley 24.146, que fije pautas para el PEN respecto a nuevas solicitudes de inmuebles innecesarios efectuadas, entre otros, por las provincias, los municipios o las comunas.

2.7. Las bases de datos

En el Informe OPP 2005 se describió ampliamente el Sistema de Información con que cuenta el Estado Argentino para conocer sus bienes. En el corriente año, se observaron avances referidos a verificar la calidad de las bases de datos, realizándose pruebas piloto para compararlas con fuentes externas. Nos referimos a los estudios desarrollados en el marco del Plan Estratégico de Administración de los Bienes del Estado (PEABE). La prueba piloto abarcó sectores de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Tucumán y el Partido bonaerense de Ezeiza, procediéndose al relevamiento y cruzamiento de distintas bases de datos, la verificación in situ y su digitalización.

Si bien el objetivo es dotar al Estado de bases de información georeferenciadas sobre sus bienes inmuebles, en un futuro cercano esta herramienta podrá ser motivo de políticas públicas sobre gestión integral de la información sobre el territorio, permitiendo a todos los organismos estatales generar información de manera coordinada y con estándares compatibles y homologables, permitiéndoles compartir e intercambiar información por medio de Internet. En este sentido vale resaltar el caso chileno, que declara a través de su Ministerio de Bienes Nacionales que se "*sitúa como uno de los países pioneros en su manera de enfrentar el problema de la Infraestructura Nacional de Datos Geoespaciales. Porque es una de las pocas iniciativas mundiales, que ofrece una propuesta política de Estado para enfrentar de manera integral la necesidad de modernizar la gestión de la información sobre el territorio*".

2.8. Custodia

La comentada situación de la expansión de la Villa 31 de Retiro, muestra a las claras lo difícil que resulta la custodia, que en este caso particular no sólo avanza sobre inmuebles excedentes, sino también sobre terrenos operativos del ferrocarril. Cabe

mencionar que las casillas que se levantaron están ocupando zona de vías con riesgo para los usurpadores y para los usuarios de los trenes del ex San Martín. La resolución del conflicto (Estado – Concesionario – usurpadores) se ha encarado por la vía judicial.

Además, durante el corriente año, el ONABE ha detectado notas fraudulentas redactadas por particulares que expresan ser “vigiladores y gestores” de los terrenos del Estado Nacional, y que lucran con los bienes del Estado y que determinaron que se diera un aviso a la población alertando de esta situación.

2.9. Explotaciones / Uso social de los bienes

En cuanto a licitaciones de concesiones o ventas de inmuebles excedentes del Estado Nacional, se pueden mencionar:

A) El llamado a Licitación para la concesión de explotación del Centro de Trasbordo de la ciudad bonaerense de Moreno, cuyos trabajos se iniciaron en diciembre de 2004, con un monto de obra de $34.248.887,44. Este Centro fue construido mediante fondos del Tesoro Nacional, bajo la supervisión del Proyecto Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA). Estando prevista su inauguración en el mes de Noviembre de 2006.

El Centro de Trasbordo se organiza en torno de la Estación Moreno del ramal Once – Moreno concesionado a Trenes de Buenos Aires (TBA - ex Línea Sarmiento) que cuenta con 123 servicios ferroviarios diarios y donde además acceden 16 líneas de transporte de pasajeros, servicios de taxis, remises y “charter”. Según los estudios del PTUBA, el conjunto de la movilidad con origen/destino en este centro supone un rango de 90.000 viajes, incluyendo los trayectos peatonales.

El total de las obras comprende una superficie de unos 89.000 m2, levantándose en el lugar un edificio de tres plantas, que incluye: estacionamiento para 140 vehículos en el subsuelo; 17 dársenas destinadas a los transbordos de colectivos, la planta baja; y un área comercial, en el primer piso.

El funcionamiento y explotación comercial del Centro de Trasbordo está a cargo del Organismo Nacional de Bienes, quien fue el encargado del llamado a Licitación Pública para concesionarlo.

B) La concretada venta de 15 locales y 30 cocheras de propiedad del Estado Argentino ubicadas en Río de Janeiro (Brasil), en un monto de u$s 1.200.000.-. El proceso de venta fue llevado a cabo por el ONABE.

Cabe recordar que en la década del 70, el gobierno decidió demoler el viejo edificio de nuestra embajada en Río de Janeiro (antes de que la capital del vecino país se trasladara a Brasilia) y levantar una torre, de la cual quedaron para el Estado Argentino los locales y cocheras mencionados.

2.10. Inmuebles de gestión estatal

En materia de acciones para el mejoramiento de los inmuebles para el desarrollo de las actividades especificas del Estado Nacional, se observa avances en materia de seguridad contra incendio. Cabe recordar, que en cada jurisdicción están funcionando las delegaciones de la CyMAT. La CyMAT (Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo del Sector Público) surge del Convenio Colectivo de Trabajo General, celebrado entre el Estado y los Sectores Gremiales, que fue homologado por el Decreto Nº 66/99.

En lo referido a construcción y mantenimiento edilicio, durante el corriente año, el PEN autorizó, mediante el Decreto Nº 929/2006, al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a efectuar el llamado a licitación pública internacional para la construcción de la sede de la Embajada Argentina en la Republica Federativa del Brasil, sobre un terreno en Brasilia, donado por el vecino país. Como parte del financiamiento de las obras, se utilizará el monto de u$s 1.200.000.- pagado por los adjudicatarios de la mencionada Licitación Pública Internacional para la venta de 15 locales y 30 cocheras de propiedad del Estado Nacional, ubicados en Río de Janeiro.

Además, y entre otras obras de reparación de edificios públicos, se llevan adelante las obras de refacción de la Casa Rosada, sede del PEN. Respecto a la Dirección Nacional de Arquitectura encargada sólo en parte de la construcción y mantenimiento de los edificios para la gestión estatal, ya que muchas obras son encaradas directamente por las jurisdicciones y organismos estatales, tiene asignado

para esta actividad, en el Presupuesto Nacional 2006, unos 29 millones de pesos (no incluye trabajos en museos ni monumentos históricos).

2.11. Infraestructura penitenciaria y los medios de comunicación

El ejemplo que sigue, pretende mostrar un problema comunicacional, que se ha suscitado a raíz de una modificación en la asignación de partidas del Presupuesto Nacional referida al Programa ““Política e Infraestructura Penitenciaria".

En materia de infraestructura penitenciaria, de acuerdo con lo informado por la Asociación Argentina de Presupuesto (Asap), mediante la Decisión Administrativa 678/06, fueron afectados 55,1 millones de pesos del crédito de 75,5 millones de pesos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que originalmente correspondían al Programa 18 “Política e Infraestructura Penitenciaria". Los fondos afectados serán destinados, junto a otras partidas reasignadas, a incrementar en 200 millones de pesos los subsidios a los concesionarios de los servicios de pasajeros de ferrocarriles y subterráneos.

Esta situación es tomada por el diario “La Nación”[20] en su suplemento Arquitectura, donde el Arq. Luis J. Grossman señala, entendemos equivocadamente, que el Programa 18 “Política e Infraestructura Penitenciaria” prevé el mejoramiento de las cárceles e institutos de menores y por lo tanto crítica el descuido del gobierno en materia de recuperación de los jóvenes en conflicto con la Ley Penal.

Profundizando el tema se observa que el objetivo de política presupuestaria para 2006, del ex Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, según consta en el Presupuesto Nacional no es construir edificios sino *“gestionar la mejora edilicia de los institutos existentes, a fin de ampliar la asistencia integral a los niños y adolescentes en conflicto con la Ley Penal o por motivos asistenciales, garantizando las condiciones para el ejercicio de sus derechos*.” Esta política del ex Consejo es congruente con lo que señala el Presupuesto Nacional en el Programa 25 Ejecución de Obras de Arquitectura del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios donde

[20] La Nación 11/10/2006

claramente se prevé para el 2006, la readecuación y acondicionamiento en diferentes edificios del ex Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia, asignándose un monto de $2.000.000.-. Por lo tanto, la modificación presupuestaria del Programa 18 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no afectaría esta política.

La confusión puede entenderse desde la historia y el cambio de visión en el tema, es así que en el año 2000, desde el entonces Consejo Nacional del Menor y la Familia, se comenzó a trabajar en el proyecto para la construcción de 7 nuevos institutos que reemplazarían a los existentes ya que se consideraba que los inmuebles de los institutos de menores en conflicto con la ley penal no sólo eran obsoletos sino que además eran muy vulnerables a los accidentes. Se trabajo, en colaboración con el Ministerio de Justicia (entendemos que de aquí la confusión), en diseñar nuevos modelos arquitectónicos, que contemplarán las Convenciones Internacionales que rigen en la materia. Además, el Presupuesto Nacional del 2001 incluyó dentro del Plan Nacional de Infraestructura las obras civiles previendo que el financiamiento surgiría de la venta de inmuebles innecesarios del Consejo. Estas operaciones comerciales serían llevada adelante por el ONABE.

Hasta la renuncia del gobierno de la Alianza, sólo se concretaron en los inmuebles existentes mejoras en las condiciones de limpieza, obras menores y algunas instalaciones de seguridad contra incendios.

2.12. El caso de la Provincia de Córdoba

2.12.1. El destino de los fondos

En materia de los bienes fiscales excedentes del dominio privado, se ha observado en la Provincia de Córdoba dos cuestiones interesantes: la primera de ella, relacionada con el destino de los fondos originados por su venta. En efecto, por Ley Provincial 9.317, del 29 de setiembre de 2006, se sustituyó el artículo 108 de la Ley 8.836 de Modernización del Estado, determinando que el producido de la enajenación de los inmuebles, neto de los costos de funcionamiento de la Corporación Inmobiliaria

Córdoba SA, sea transferido a Rentas Generales de la Provincia, los que (una vez acreditados) serán aplicados a financiar erogaciones de capital.

Cabe recordar que la Ley de Modernización del año 2000, facultó al Poder Ejecutivo Provincial (PEP) a constituir la CORPORACIÓN INMOBILIARIA CÓRDOBA S.A., como sociedad anónima sujeta al régimen de la Ley 19.550, con el objeto de administrar y enajenar los inmuebles que le transfiera el PEP. Los inmuebles que el PEP está facultado a transferir son:

a) Los inmuebles del dominio privado de la Provincia, de sus entes descentralizados u otros en que la Provincia tuviera participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión.

b) Los inmuebles que desafecte de su finalidad específica.

c) Los inmuebles que no queden incorporados a las unidades de negocios de las actividades que, conforme a las disposiciones de esta Ley, sean transferidas al capital privado.

El articulo 108 original preveía que el destino de los fondos fuera:

a) La construcción del Nuevo Centro Cívico de Gobierno de la Provincia de Córdoba.

b) La amortización del capital e intereses de la deuda pública provincial, y a obras de infraestructura, en ese orden.

Según los diarios cordobeses[21], con esta modificación de la Ley propuesta por legisladores oficialistas, el gobierno provincial ha decidido tomar una decisión de fondo para, en su último año de gobierno, priorizar la obra pública. El universo de inmuebles sujetos a enajenación suma alrededor de 1.000, de los cuales, entre 200 y 300 pertenecerían al Banco de Córdoba y no estarían alcanzados por esta Ley, sino que su producido sería destinado a capitalizar la entidad bancaria.

[21] La Voz del Interior on line 19/09/2006

2.12.2. La gestión

La segunda cuestión observada respecto a los bienes inmuebles excedentes del dominio privado en la Provincia de Córdoba, esta relacionada con su claro criterio de venderlos.

La Corporación Inmobiliaria Córdoba SA fue constituida legalmente en el 2000, pero recién en agosto del 2005 salió a la venta el primer lote de inmuebles del Estado por un valor aproximado a los 27 millones de pesos, los últimos fueron en setiembre de este año.

Caben destacar la fuerte actividad desarrollada[22], en primer termino la Corporación ha concretado la venta en 9,2 millones de pesos de un predio de 9.960 metros cuadrados denominado "La Papelera", en barrio General Paz, propiedad del Banco de Córdoba. El inmueble fue adquirido por Roberto Suez, uno de los titulares del Grupo Edilicia, que se dedica a la construcción de edificios de departamentos.

En segundo lugar, el 2 de noviembre del corriente, la mencionada Corporación ha procedido a la apertura de ofertas correspondientes a la Licitación 10/06 convocada para vender una porción del predio donde se levanta el shopping cordobés Patio Olmos. Corrientes Palace -el grupo accionista mayoritario del centro comercial- e IRSA -que ya puso un pie en Córdoba con la compra del shopping Villa Cabrera- son los dos grupos interesados en el inmueble. El predio fue valuado en US$ 8 millones. El comprador sólo podrá disponer libremente del predio en 2032, año en que finaliza la concesión a cargo de Patio Olmos.

[22] La Voz del Interior on line 12/10/2006

3. Capítulo Tercero: ANALISIS COMPARADO

3.1. "La Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de España"

3.1.1. Objeto

Se trata de analizar y describir la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas de España, con el fin de contar con un ejemplo de legislación comparada, tratándose en este caso de un ejemplo reciente aunque, como veremos, mucho más extensivo que los intentos normativos que se presentaron en la Argentina a lo largo de la década del 90 y que no tuvieron sanción legislativa.

3.1.2. Antecedentes y aspectos relevantes de la Ley

La Ley 33/2003 del 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas de España se aprobó a casi cuarenta años de vigencia del texto articulado de Bases del Patrimonio del Estado de España el cual había sido aprobado por Decreto 1022/1964 del 15 de abril y su Reglamento por Decreto 3588/1964 del 5 de noviembre. En el transcurso de ese tiempo, cambios trascendentales se habían producido en el contexto político y jurídico. Dos de estos cambios de gran importancia fueron, por un lado, la aprobación de la Constitución de 1978, que dedica su artículo 132 a los bienes públicos demandando leyes para regular el Patrimonio del Estado y, por otro lado, la articulación en comunidades autónomas, con competencia para regular su patrimonio propio. Al mismo tiempo, se daba la situación de que el proceso general de renovación normativa afectaba los cuerpos legales de la Administración y que el parque inmobiliario público (principalmente edificios destinados a usos administrativos) se había incrementado de manera significativa. Desde su rol de sector público empresarial también se había producido un notable crecimiento y diversificación tipológica.

Todo este escenario demostraba la necesidad de adaptar la vieja normativa al mismo tiempo que se debía avanzar sobre la fragmentación normativa existente, desbordada por la multiplicidad de disposiciones, y todo esto agravado por una progresiva descoordinación entre las jurisdicciones.

En la exposición de motivos de la Ley 33/2003 se expresa que ésta "pretende sentar las bases normativas para la formulación y desarrollo de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos estatales, abordar los diferentes problemas que plantean las relaciones entre las distintas Administraciones públicas en materia patrimonial, efectuar una detenida revisión de las normas que rigen la administración de bienes y actualizar la regulación del patrimonio público empresarial." Se señala, además, que se espera que los sistemas de administración de los bienes públicos se puedan coordinar en su gestión con el conjunto de políticas públicas, destacándose de entre éstas principalmente la de la vivienda.

Todo este concepto lo sintetizan expresando en los motivos que **"***la política patrimonial debe estar definida por la globalidad de su alcance, su coordinación centralizada y su apoyo en unos principios básicos explicitados por la propia ley.***"**

La globalidad se refiere tanto al ámbito de aplicación como al tratamiento que da al objeto de regulación. En lo que se refiere al ámbito objetivo de regulación, lo que la ley hace es apartarse de la tradición y considera a partir de ahora que el Patrimonio de las Administraciones Públicas consiste en un conjunto de bienes y derechos, tanto de carácter público, los demaniales, como de carácter privado, los patrimoniales, en línea con el tratamiento que reciben en las legislaciones autonómicas.

El nuevo texto también pretende reforzar la coordinación de la gestión de bienes en todo el ámbito estatal. Partiendo del respeto de la autonomía de gestión de los titulares respectivos, buscan hacer más efectiva la afectación de los bienes para la realización de los objetivos. Desde el punto de vista instrumental, la coordinación se basa en la sistematización y clarificación de las competencias de los diversos organismos estatales: Consejo de Ministros, Ministro de Hacienda, la institucionalización de la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales y el refuerzo del papel de la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos. También han hecho una revisión de las figuras que sirven de cauce para la transferencia de bienes entre la Administración y sus organismos, para

ampliar sus posibilidades de utilización por otros sujetos distintos de los titulares para una asignación más eficiente.

Por último, es de destacar que la Ley reclama una gestión, dentro de los principios de eficiencia y economía, plenamente integrada con las restantes políticas públicas, en particular con la política de vivienda.

El eje central de la regulación de la Ley está recogido en el Título V, donde se revisa la integración de la legislación patrimonial con las leyes generales reguladoras de la actividad administrativa, se busca incorporar nuevas categorías de negociación y se aborda una simplificación de procedimientos.

3.1.3. Análisis Normativo

Título preliminar. Disposiciones generales

Objeto y ámbito de aplicación.

Se define el objeto, que es el de establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado. En el artículo 2 se define el ámbito de aplicación, que abarca el régimen jurídico patrimonial de la Administración General del Estado (en adelante AGE) y de los organismos públicos vinculados a ella y también será aplicable a las comunidades autónomas.

Patrimonio de las Administraciones Públicas.

El capítulo se inicia definiendo el concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas, siendo éste el que está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos. Se excluyen el dinero, los valores, los créditos y demás recursos financieros de su hacienda y los recursos que constituyen su tesorería.

En este capítulo se clasifican y definen los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas: estos pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales. Dentro de los bienes de dominio público se incluyen los inmuebles propiedad de la administración donde se alojen servicios u oficinas y se establece que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Dentro de los patrimoniales, además de los inmuebles se consideran los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

Se definen los Principios relativos a los bienes y derechos patrimoniales.

- Eficiencia y economía en su gestión.
- Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.
- Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.
- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.

Se destaca que la gestión de los bienes patrimoniales debe coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las administraciones competentes.

Patrimonio del Estado.

Para la Ley, el Patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la AGE y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma. La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de la AGE

corresponderán al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado. Los que sean de titularidad de los organismos públicos corresponderán a éstos, de acuerdo con lo señalado en sus normas de creación.

Organismos y competencias

Se definen las competencias para cada nivel de decisión en el sistema:

1. Corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda:

   a. Definir la política aplicable a los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.

   b. Establecer los criterios de actuación coordinada para la adecuada gestión de tales bienes y derechos.

   c. Acordar o autorizar los actos de disposición, gestión y administración que esta Ley le atribuye.

   d. Ejercer las competencias que le atribuye esta Ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la AGE.

2. Corresponde a la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales:

   a. Elaborar las líneas directrices de la política inmobiliaria.

   b. Analizar las implicaciones financieras y presupuestarias de las operaciones inmobiliarias y urbanísticas de la AGE y sus organismos públicos y, en su caso, efectuar las propuestas que se estimen convenientes.

   c. Conocer los planes y propuestas de inversión y desinversión de la AGE y sus organismos públicos cuando, por sus implicaciones presupuestarias o por afectar a distintos agentes, sea conveniente establecer compensaciones o imputaciones especiales de ingresos a determinados organismos y promover las medidas necesarias para su concreción.

   d. Coordinar la actuación de los agentes inmobiliarios vinculados a la AGE en operaciones urbanísticas complejas.

e. Orientar las actuaciones inmobiliarias públicas al cumplimiento de los objetivos generales de otras políticas en vigor, especialmente, las de consolidación presupuestaria, modernización administrativa y vivienda.

3. Corresponde al Ministro de Hacienda:

a. Proponer al Gobierno la aprobación de los reglamentos precisos para el desarrollo de esta Ley y dictar, en su caso, las disposiciones y resoluciones necesarias para su aplicación.

b. Velar por el cumplimiento de la política patrimonial definida por el Gobierno, para lo cual dictará instrucciones y directrices.

c. Verificar la correcta utilización de los recursos inmobiliarios del Patrimonio del Estado y del gasto público asociado a los mismos.

d. Aprobar, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, los índices de ocupación y criterios básicos de utilización de los edificios administrativos del Patrimonio del Estado.

e. Elevar al Consejo de Ministros o a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos las propuestas relativas a la política patrimonial y a los criterios de actuación coordinada para la adecuada gestión de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.

f. Acordar o autorizar los actos de disposición, administración y explotación que esta Ley le atribuye.

g. Ejercer las competencias que le atribuye esta Ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la AGE.

4. Corresponde a los departamentos ministeriales:

a. Ejecutar, en el ámbito de sus competencias, la política patrimonial aprobada por el Gobierno, y aplicar las directrices e instrucciones dictadas por el Ministro de Hacienda.

b. Ejercer las funciones relativas a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación, y demás actuaciones que requiera el correcto uso de los bienes y derechos del Patrimonio del

Estado que tengan afectados o cuya administración y gestión les corresponda.

c. Ejercer las funciones de administración, gestión e ingreso en el Tesoro Público de los derechos que deban percibirse por la utilización privativa del dominio público que tengan afectado o cuya administración y gestión les corresponda.

d. Solicitar del Ministro de Hacienda la afectación de los bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de los fines y funciones que tengan encomendados, y su desafectación cuando dejen de serles necesarios.

e. Solicitar del Ministerio de Hacienda la adquisición de bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de los fines y funciones públicas que tengan atribuidos.

5. Corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado:

a. Elevar al Ministro de Hacienda las propuestas que estime convenientes para la adecuada gestión, administración y utilización de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.

b. Supervisar, bajo la dirección del Ministro de Hacienda, la ejecución de la política patrimonial fijada por el Gobierno.

c. Acordar o autorizar los actos de disposición, administración y explotación que esta Ley le atribuye.

d. Ejercer las competencias que le atribuye esta Ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la AGE.

e. Ejercer la coordinación ejecutiva de las operaciones inmobiliarias en que intervengan varios agentes vinculados a la AGE cuando así le sea encomendado por el Consejo de Ministros o por la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales.

6. Corresponde a los organismos públicos dependientes de la AGE:

a. Ejecutar, en el ámbito de sus competencias, la política patrimonial aprobada por el Gobierno y aplicar las directrices e instrucciones dictadas por el Ministro de Hacienda.

b. Ejercer las funciones relativas a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación, y demás actuaciones que requieran el correcto uso de los bienes y derechos propios del organismo o adscritos al mismo, o cuya administración y gestión les corresponda.

c. Ejercer la administración, gestión y recaudación de los derechos económicos que perciban por la utilización privativa del dominio público propio o adscrito o cuya administración y gestión les corresponda.

d. Solicitar del Ministro de Hacienda la adscripción de bienes y derechos para el cumplimiento de los fines y funciones públicos que tengan encomendados, y su desadscripción cuando dejen de serles necesarios.

e. Gestionar sus bienes propios de acuerdo con lo establecido en la ley reguladora del organismo, en esta Ley y en sus normas de desarrollo.

f. Instar la incorporación al patrimonio de la AGE de sus bienes inmuebles cuando éstos dejen de ser necesarios para el cumplimiento de sus fines y así sea procedente conforme a lo señalado en el artículo 80 de esta Ley.

En el Artículo 11 se prevé la desconcentración y avocación por acuerdo en el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda.

La importancia que la Ley le da a la coordinación queda expuesta en el Artículo 13, en el que establece que en todos los departamentos ministeriales y organismos públicos existirán unidades encargadas de la administración, gestión y conservación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que tengan afectados o adscritos o cuya administración y gestión les corresponda, y que coordinarán sus actuaciones con la Dirección General del Patrimonio del Estado. Respecto a la colaboración, en el artículo 14 se establece que todos los organismos deben hacerlo en forma recíproca, solicitando al Ministerio de Hacienda todos los datos que estimen necesarios.

TÍTULO I. Adquisición de Bienes y Derechos.

En este Título se enumeran los modos en que las Administraciones Públicas pueden adquirir bienes y derechos. Se entiende que todos los que se adquieran serán de carácter patrimonial. También se establece la pertenencia por parte de la AGE de los inmuebles que estén vacantes. Tras las adquisiciones a título oneroso, se describen las normas especiales para las adquisiciones hereditarias, y las que se hacen a título gratuito. Los siguientes artículos describen los casos de Prescripción Adquisitiva, Ocupación (definidos en el Código Civil), expropiaciones con sus leyes específicas[23]; adjudicación de bienes y derechos en procedimientos de ejecución; adjudicaciones de bienes y derechos en otros procedimientos judiciales o administrativos. La Administración puede tomar posesión de los bienes adjudicados en vía administrativa.

TÍTULO II. Protección y defensa del patrimonio.

Obligación de proteger y defender el patrimonio.

Se establece la obligación de proteger y defender el patrimonio de las Administraciones Públicas y la obligación de velar por su custodia.

Inventario patrimonial.

Las Administraciones Públicas están obligadas a inventariar la totalidad de los bienes y derechos que integran su patrimonio en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado. Este está a cargo del Ministerio de Hacienda, pero llevarlo a cabo corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado y a las unidades con competencia en materia de gestión patrimonial. Igualmente, los departamentos ministeriales y organismos públicos deben mantener un catálogo permanentemente actualizado de los bienes inmuebles y derechos reales que tengan afectados o adscritos, y de los arrendamientos concertados para alojar a sus órganos. Como

[23] la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, y por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

disposición de control, no se pueden realizar actos de gestión o disposición sobre los bienes y derechos del Patrimonio del Estado si éstos no se encuentran debidamente inscritos en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado. El control financiero se realiza según la legislación vigente.

El régimen registral

Las Administraciones Públicas están obligadas a inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, y la Ley establece la forma en que las inscripciones deben hacerse.

Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos

Para la defensa de su patrimonio, la Ley establece que las Administraciones Públicas tienen las siguientes facultades y prerrogativas:

a. Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio.
b. Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.
c. Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.
d. Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia.

Las entidades públicas empresariales dependientes de la AGE sólo pueden ejercer estas potestades para la defensa de bienes que tengan el carácter de demaniales.

En este capítulo se describen distintas facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. Investigación, deslinde, recuperación de la posesión, desahucio administrativo, cooperación. En todos los casos se definen los órganos competentes y se establece el procedimiento administrativo respectivo.

En referencia a la investigación de los bienes y derechos, las Administraciones Públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que

presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto. Se establece asimismo un premio por denuncia.

En la sección III se establece la potestad de deslinde, y se enuncian los órganos competentes y el procedimiento. Las Administraciones Públicas pueden deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación.

En la Sección siguiente se establece la potestad de recuperación posesoria de las Administraciones Públicas, para recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio.

La siguiente potestad es la de desahucio, por la cual las Administraciones Públicas pueden recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros.

Por último, se enfatiza la obligación de colaboración del personal al servicio de la Administración para la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos y se establecen sus obligaciones, de las cuales una de las más importantes es la facilitación de información.

TÍTULO III. De los bienes y derechos públicos

Afectación, desafectación y mutación de destino de los bienes y derechos

Los bienes y derechos patrimoniales pueden afectarse para ser incorporados al uso público, y en el Capítulo I de este Título se establece la forma en la que se hace la afectación. A la inversa, los bienes y derechos demaniales que dejan de destinarse al uso general o al servicio público pierden esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por lo que también se establece el procedimiento.

Asimismo los bienes y derechos patrimoniales de la AGE pueden ser **adscritos** a los organismos públicos dependientes de aquélla para su vinculación directa a un

servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios. En ambos casos, la adscripción lleva implícita la afectación del bien o derecho, que pasa a integrarse en el dominio público. Como en la situación anterior, también pueden desadscribirse.

Incorporación al patrimonio de la AGE de bienes de los organismos públicos

En el Capítulo III se establece que los bienes inmuebles y derechos reales de los organismos públicos vinculados a la AGE que no les sean necesarios para el cumplimiento de sus fines se incorporarán, previa desafectación, en su caso, al patrimonio de ésta. A continuación se describe el procedimiento para la incorporación de bienes.

Todos los actos descriptos anteriormente (afectación, mutación demanial, desafectación, adscripción, desadscripción e incorporación) deben hacerse constar en el correspondiente inventario patrimonial. Se define cómo registrar a los bienes, según de los bienes que se trate.

TÍTULO IV. Uso y explotación de los bienes y derechos

Utilización de los bienes y derechos de dominio público

El primer capítulo de este Título IV se ocupa de la utilización, uso y explotación de los bienes y derechos de dominio público. Trata además sobre las condiciones de las autorizaciones y concesiones sobre estos bienes.

El Capítulo II trata sobre el aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales *que no estén destinados a ser enajenados* y sean susceptibles de aprovechamiento rentable. Define cuáles son los órganos competentes, según los plazos en que se concede la explotación. No pueden ser explotados por plazos mayores a 20 años.

Establece el procedimiento de adjudicación y determina dónde y cómo se ingresan las rentas que estos patrimonios produzcan.

TÍTULO V. Gestión patrimonial

Disposiciones generales

Como se ha dicho antes, este es el Título de mayor interés de la Ley. La gestión patrimonial abarca las condiciones para que el Estado adquiera bienes, los arriende, los enajene, los ceda gratuitamente o los permute.

El Capítulo 1 trata sobre las disposiciones generales sobre los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre los bienes y derechos patrimoniales que realice el Estado. Define el régimen jurídico, cómo se formaliza y quiénes pueden efectuar las valoraciones, tasaciones, informes técnicos y demás actuaciones periciales y en qué condiciones. Para cada caso establece los procedimientos y los órganos de competencia para intervenir según los casos.

Adquisiciones a título oneroso

Para adquirir un bien inmueble la AGE debe justificar la necesidad o conveniencia, contar con informe jurídico y tener la tasación aprobada con un estudio de mercado.

El bien se adquiere por concurso público, salvo excepciones debidamente justificadas. También puede adquirirlo en forma directa cuando se trate de otro vendedor del sector público, cuando se declare desierto el concurso público, cuando se adquiera a un copropietario una cuota de un bien, en caso de condominio o cuando la adquisición se efectúe en virtud del ejercicio de un derecho de adquisición preferente.

También la AGE puede adquirir edificios en construcción si el valor del suelo y de la parte del edificio ya edificada es superior al de la porción que se encuentra pendiente de construcción y le falta menos de dos años para ser terminada la obra.

Se permite la adquisición de inmuebles en el extranjero.

Se permite la adquisición de bienes por reducción de capital de sociedades o de fondos propios de organismos públicos, o por restitución de aportaciones a fundaciones.

Arrendamiento de inmuebles

Se establece a quién corresponde arrendar los bienes inmuebles que necesita la AGE (Ministro de Hacienda) o los organismos públicos (sus presidentes). También se conciertan mediante concurso público, salvo justificación para hacerlo en forma directa.

Cuando en los contratos se establece la opción de compra, el procedimiento es el correspondiente al de las adquisiciones.

Enajenación y gravamen

Los bienes y derechos que pueden enajenarse son aquellos que no sean necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones propias de la AGE. No obstante, se puede acordar la enajenación de bienes del Patrimonio del Estado con reserva del uso temporal de los mismos cuando, por razones excepcionales, debidamente justificadas, resulte conveniente para el interés público. La enajenación es de carácter oneroso, salvo los casos en que se acepte la cesión a título gratuito que detalla la ley más adelante.

Lo que producen en dinero las enajenaciones ingresa al Tesoro.

Enajenación de inmuebles

Cuando se trata de enajenar bienes inmuebles de la AGE el órgano competente es el Ministro de Hacienda. Para organismos públicos lo son sus presidentes. Si el valor del bien o derecho, según tasación, excede de 20 millones de euros, la enajenación debe ser autorizada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda.

Existe una serie de trámites que deben hacerse previos a la enajenación: depurar la situación física y jurídica, practicar el deslinde si fuese necesario, e inscribir el bien en el Registro de la Propiedad si todavía no lo estuviese.

Las formas de enajenación de los inmuebles son: el concurso, subasta o adjudicación directa. El concurso es el procedimiento ordinario. La subasta sólo se utiliza en los supuestos previstos reglamentariamente y respecto de bienes que, por su

ubicación, naturaleza o características, sean inadecuados para atender las directrices derivadas de las políticas públicas y, en particular, de la política de vivienda. La adjudicación directa se puede aplicar cuando el otro adquirente sea otra persona jurídica de derecho público o una entidad sin fines de lucro, cuando el inmueble sea necesario para cumplir un servicio público, cuando fueran declaradas desiertos las subastas o concursos, cuando se trate de solares inedificables u otras razones menores.

Se establece el procedimiento de enajenación.

Cesión gratuita de bienes o derechos

Los bienes y derechos patrimoniales de la AGE cuya afectación o explotación no se juzgue previsible se pueden ceder gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública. Se establece el procedimiento.

Permuta de bienes y derechos

Los bienes y derechos del Patrimonio del Estado pueden ser permutados cuando por razones debidamente justificadas en el expediente resulta conveniente para el interés público, y la diferencia de valor entre los bienes o derechos que se trate de permutar, según tasación, no sea superior al 50 % de los que lo tengan mayor. Si la diferencia fuese mayor, el expediente se tramita como enajenación con pago de parte del precio en especie. La permuta puede tener por objeto edificios a construir.

TÍTULO VI. Coordinación y optimización de la utilización de los edificios administrativos.

Este Título, resume cómo realizar la coordinación y optimización de los edificios administrativos, estableciendo los órganos de coordinación y las acciones de optimización, y los procedimientos respectivos.

TÍTULO VII. Patrimonio empresarial de la AGE.

Disposiciones generales

Para este Título, comienza definiendo el ámbito de aplicación, y enumera las entidades públicas empresariales para las que se aplica la Ley.

Enuncia que forman parte del patrimonio empresarial de la AGE o de sus organismos público: las acciones, títulos, valores, obligaciones, obligaciones convertibles en acciones, derechos de suscripción preferente, contratos financieros de opción, contratos de permuta financiera, créditos participativos y otros susceptibles de ser negociados en mercados secundarios organizados que sean representativos de derechos para la AGE o sus organismos públicos. También forman parte del patrimonio de la AGE los fondos propios, expresivos de la aportación de capital del Estado, de las entidades públicas empresariales, que se registrarán en la contabilidad patrimonial del Estado como el capital aportado para la constitución de estos organismos. Estos fondos generan a favor del Estado derechos de participación en el reparto de las ganancias de la entidad y en el patrimonio resultante de su liquidación.

Dentro de las competencias más importantes del Consejo de Ministros sobre este tema se destacan:

a. Determinar las directrices y estrategias de gestión del sector público empresarial del Estado, en coherencia con la política económica y la estabilidad presupuestaria.

b. Aprobar planes de reestructuración del sector público empresarial del Estado y ordenar la ejecución de los mismos.

c. Autorizar reasignaciones del patrimonio inmobiliario susceptible de uso administrativo dentro del ámbito de la AGE y sus organismos públicos.

d. Autorizar la creación, transformación, fusión, escisión y extinción de sociedades mercantiles estatales, así como los actos y negocios que impliquen la pérdida o adquisición de esta condición por sociedades existentes.

e. Autorizar los actos de adquisición por compra o enajenación de acciones por la AGE o sus organismos públicos cuando el importe de la transacción supere los 10 millones de euros.

f. Autorizar las operaciones de adquisición o enajenación de acciones que conlleven operaciones de saneamiento con un coste estimado superior a 10 millones de euros.

Las que corresponden al Ministerio de Hacienda son:

a. Fijar criterios para la gestión de los bienes y derechos del patrimonio empresarial de la AGE.

b. Ejercer la representación de los intereses económicos generales de la AGE.

Corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado la tenencia y administración de las acciones y participaciones sociales en las sociedades mercantiles en que participe la AGE, la formalización de los negocios de adquisición y enajenación de las mismas, y la propuesta de actuaciones sobre los fondos propios de las entidades públicas que impliquen reducción o incremento del mismo como contrapartida a operaciones que supongan la escisión o fusión de actividades.

Corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado el control de carácter financiero de las entidades integradas en el sector público empresarial.

Adquisición de títulos valores.

En cuanto a la adquisición por la AGE de títulos representativos de valores del capital de sociedades mercantiles se debe acordar por el Ministro de Hacienda, previa autorización, en su caso, del Consejo de Ministros con informe previo de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

La administración de los títulos valores que corresponden a la AGE como partícipe directa de empresas mercantiles compete al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

Al autorizar la constitución de una sociedad el Consejo de Ministros puede atribuir a un ministerio, cuyas competencias guarden una relación específica con el objeto social de la sociedad, la tutela funcional de la misma.

TÍTULO VIII. Relaciones interadministrativas.

Este es el Título que se ocupa de las relaciones con las comunidades autónomas.

Normas generales

La ley crea la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial como órgano de cooperación y coordinación entre la AGE y las comunidades autónomas en materia patrimonial, la cual es convocada por el Ministro de Hacienda. Se establecen los principios de lealtad institucional, cooperación, asistencia y respeto a las respectivas competencias.

Convenios entre Administraciones Públicas. Convenios patrimoniales y urbanísticos.

La AGE y los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma pueden celebrar convenios con otras Administraciones Públicas o con personas jurídicas de derecho público o de derecho privado pertenecientes al sector público, con el fin de ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico entre ellas. El órgano competente para celebrar estos convenios es el Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, y con la autorización del Consejo de Ministros en los casos en que la misma sea necesaria.

Régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos

Las cesiones y demás operaciones patrimoniales sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado que derivan de la ejecución del planeamiento, se rigen por lo dispuesto en la legislación urbanística, con estricta aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas.

Régimen urbanístico de los inmuebles desafectados.

1. Cuando los inmuebles del Patrimonio del Estado dejan de estar afectados a un uso o servicio público se procede a realizar una valoración de los mismos que consta del valor del suelo calculado conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, del 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y del valor de las edificaciones existentes.

2. El valor resultante sirve de base para convenir con otras Administraciones públicas la obtención de estos inmuebles mediante la aportación de contraprestaciones equivalentes.

3. La AGE o los organismos públicos titulares de los bienes comunican a las autoridades urbanísticas la desafectación de estos inmuebles a los efectos de que por parte de las mismas se proceda a otorgarles la nueva calificación urbanística que corresponda. Esta decisión, que debe respetar el principio de equidistribución de beneficios y cargas, debe ser coherente con la política urbanística municipal, con el tamaño y situación de los inmuebles, y con cualquier otra circunstancia relevante que pudiera concurrir sobre los mismos..

TÍTULO IX. Régimen Sancionador.

Infracciones y sanciones

Infracciones

El último título se ocupa del Régimen Sancionador. En el primer capítulo se definen las infracciones y su grado de gravedad y las sanciones.

Dentro de las infracciones se definen como muy graves:

a. La producción de daños en bienes de dominio público, cuando su importe supere la cantidad de un millón de euros.

b. La usurpación de bienes de dominio público.

Como infracciones graves:

a. La producción de daños en bienes de dominio público, cuando su importe supere la cantidad de 10.000 euros y no exceda de 1.000.000 de euros.

b. La realización de obras, trabajos u otras actuaciones no autorizadas en bienes de dominio público, cuando produzcan alteraciones irreversibles en ellos.

c. La retención de bienes de dominio público una vez extinguido el título que legitima su ocupación.

d. El uso común especial o privativo de bienes de dominio público sin la correspondiente autorización o concesión.

e. El uso de bienes de dominio público objeto de concesión o autorización sin sujetarse a su contenido o para fines distintos de los que las motivaron.

f. Las actuaciones sobre bienes afectos a un servicio público que impidan o dificulten gravemente la normal prestación de aquél.

g. El incumplimiento del deber de comunicar la existencia de saldos y depósitos abandonados.

h. El incumplimiento de los deberes de colaboración y cooperación.

i. La utilización de bienes cedidos gratuitamente para fines distintos de los previstos en el acuerdo de cesión.

Como infracciones leves:

a. La producción de daños en los bienes de dominio público, cuando su importe no exceda de 10.000 euros.

b. El incumplimiento de las disposiciones que regulan la utilización de los bienes destinados a un servicio público por los usuarios del mismo.

c. El incumplimiento de las disposiciones que regulan el uso común general de los bienes de dominio público.

d. El incumplimiento del deber de los titulares de concesiones o autorizaciones de conservar en buen estado los bienes de dominio público.

e. El incumplimiento de los deberes de colaboración.

f. Cualquier otro incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley.

Sanciones

Las infracciones muy graves son sancionadas con multas de hasta 10 millones de euros, las graves con multa de hasta un millón de euros, y las leves con multa de hasta cien mil euros. Según el monto de la sanción, corresponde que la sancionen distintos órganos competentes.

En caso de reincidencia en infracciones graves o muy graves se puede declarar la inhabilitación del infractor para ser titular de autorizaciones y concesiones por un plazo de uno a tres años. Igualmente, el infractor está obligado a la restitución y reposición de los bienes a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados.

3.2. Situación de los bienes inmuebles estatales en las provincias argentinas. Tierras fiscales en la Provincia de Tucumán

3.2.1. Política sobre la administración de bienes inmuebles

El abordaje de la cuestión de administración de inmuebles estatales está fuertemente ligada en la provincia de Tucumán a las necesidades de tierras ubicadas en zonas urbanas o semiurbanas destinadas fundamentalmente a la construcción de viviendas.

Los inmuebles y tierras fiscales de la Provincia son insuficientes o se encuentran alejados de los centros urbanos lo que torna dificultoso su utilización para la construcción de barrios o complejos habitacionales dado los altos costos que implican dotarlos de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, energía eléctrica, gas natural y transporte público.

Otro de los aspectos a tener en cuenta en la realidad tucumana es la gran cantidad de asentamientos ilegales de personas de bajos recursos que se han instalado en tierras fiscales o privadas y también aquellos que viven en condiciones precarias a la vera de los ríos y en zonas marginales.

Las usurpaciones son otra variable a tener en cuenta porque a diferencia de otras provincias donde la ocupación de inmuebles fiscales está dada por personas de bajo recursos que ocupan tierras o inmuebles para utilizarlos como vivienda en esta provincia encontramos que empresarios han tomado tierras fiscales con fines productivos; sindicalistas y políticos se han apoderado de fracciones de terrenos en zonas turísticas como el dique El Cadillal y en Tafí del Valle.

Expropiaciones para construcción de complejos habitacionales y regularización de asentamientos ilegales

A principios de octubre de 2004, el gobierno provincial decidió encarar una política que le permita contar con un banco de tierras de 600 hectáreas aproximadamente, en zonas urbanas o semiurbanas, para atender la llegada de fondos nacionales para la construcción de viviendas y para resolver la situación de asentamientos ilegales.

El gobierno provincial ubicó las tierras más aptas en áreas del gran San Miguel de Tucumán, más precisamente en los municipios de Yerba Buena, Tafí Viejo, Alderetes y San Pablo donde había plantaciones de azúcar y de citrus.

Una vez definidas las tierras aptas, el Gobierno inició tratativas con los propietarios de los terrenos para la compra de los mismos, pero a la hora de convenir el precio, los dueños pretendían vender las tierras triplicando el precio del mercado.[24]

Ante esta situación, el Poder Ejecutivo provincial decidió enviar varios proyectos de ley para realizar la expropiación de tierras. La expropiación es una facultad establecida en la Constitución de la provincia de Tucumán por la que se puede privar de una propiedad a una persona física o jurídica (artículo 63). Para la expropiación se necesita que la Legislatura apruebe una ley que declare de utilidad pública la propiedad escogida. A cambio el dueño debe recibir una suma de dinero que compense la privación que sufrió por la declaración de utilidad pública de su inmueble.

Con respecto a los asentamientos ilegales la situación era la siguiente:

En el año 2004 existían aproximadamente 30.000 grupos familiares que no podían escriturar sus casas debido a que se asentaron en terrenos fiscales o bien compraron lotes a privados y sólo cuentan con el boleto de compra-venta del inmueble. Ante esta situación el Poder Ejecutivo dispuso que la Unidad Técnica de Regulación Dominial, dependiente de la Secretaría de Gobierno, avance en la entrega de la documentación de posesión definitiva para habitantes de asentamientos irregulares. Durante el año 2004, 3.900 familias (en su mayoría asentadas en la zona periférica de

[24] La Gaceta - 8 de Octubre de 2004

San Miguel de Tucumán) pudieron escriturar sus inmuebles. En el año 2005, fueron aproximadamente 9.000 familias. El objetivo del Gobierno no es sólo regularizar la situación dominial sino también ampliar el padrón de contribuyentes.[25]

Los instrumentos utilizados por el Estado Provincial para avanzar en este campo son la expropiación de los terrenos en los que se ubicaron las familias y la regularización de los loteos privados, que alcanzaría a 1.500 familias.

En las leyes de expropiación se establecieron las siguientes condiciones:

- Los inmuebles expropiados deben ser destinados, con preferencia, a la regularización del asentamiento o barrio de emergencia que se encuentra en las parcelas expropiadas
- Para acceder a los inmuebles expropiados se debía cumplir con los siguientes requisitos:
    - Tener constituido núcleo familiar;
    - No ser adjudicatario o propietario por legislación anterior;
    - Tener constancia de residencia efectiva en algún inmueble de los expropiados.
- El Poder Ejecutivo, a través de sus organismos técnicos, procederá a realizar la delimitación de los lotes y el relevamiento necesario para la determinación de los adquirentes.
- El precio de venta de los lotes será el que resulte del costo total de la expropiación, pagadero en la forma que se determine reglamentariamente.
- El adjudicatario tiene prohibida la enajenación a cualquier título del inmueble hasta la cancelación total del precio establecido.

Desde la definición de esta política se ha procedido al dictado de las leyes de expropiación entre ellas las que se enumeran en la tabla siguiente. En la mayoría de

[25] La Gaceta – 19 de octubre de 2004

los casos, y en particular en las leyes Nº 7.834 y 7.597, la transferencia de los inmuebles se realizó a sus ocupantes en forma onerosa.

Ley Nº	Fecha	Ubicación de tierras expropiadas	Objeto
7.842	23/10/2006	Depto. Capital	Regularización de asentamiento
7.840	23/10/2006	Depto. Tafí Viejo	
7.841	23/10/2006	Depto. Tafí Viejo	
7.834	18/10/2006	-----	Transferencia en venta a actuales ocupantes
7.825	10/10/2006	San Miguel de Tucumán	Regularización de asentamiento
7.823	09/10/2006	Depto. Chicligasta	
7.805	22/09/2006	Los Vázquez Depto Capital	
7.806	22/09/2006	Depto. Capital	Destinar el inmueble para la construcción de viviendas y/o espacios verdes, regularización, erradicación y/o consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia.
7.803	22/09/2006	San Felipe Depto. Capital	
7.804	22/09/2006	Depto. Tafí Viejo	Destinar el inmueble para la construcción de viviendas y/o regularización, erradicación, consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia
7.792	18/09/2006	Santa Lucía Depto. Monteros	
7.793	18/09/2006	Depto. Tafí viejo	
7.784	18/07/2006	Alderetes Depto. Cruz Alta	Destinar el inmueble para la regularización, erradicación, consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia
7.774	07/07/2006	Depto. Capital	
7.775	07/07/2006	Depto. Capital	
7.772	07/07/2006	Depto. Capital	
7.773	07/07/2006	Los Villagra Depto.. Cruz Alta	Destinar el inmueble para la regularización, erradicación, consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia y/o construcción de viviendas
7.768	27/06/2006	Depto.. Lules	Destinar el inmueble para la regularización, erradicación, consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia
7.759	27/06/2006	Aguijares Depto. Río Chico	Destinar el inmueble para la regularización, erradicación, consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia y/o construcción de viviendas
7.760	27/06/2006	Alto La Pólvora Depto. Capital	

Ley Nº	Fecha	Ubicación de tierras expropiadas	Objeto
7.753	20/06/2006	Depto. Cruz Alta	Destinar el inmueble para la regularización, erradicación, consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia y/o construcción de viviendas
7.752	20/06/2006	Concepción Depto. Chicligasta	
7.722	12/04/2006	Depto. Monteros	
7.721	12/04/2006	Río Seco Depto. Monteros	
7.495	24/01/2005	Paraje El Manantial Depto. Lules	Destinar el inmueble para la regularización, erradicación, consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia
7.496	24/01/2005	Los Chañaritos Depto. Capital	
7.497	24/01/2005	Depto. Lules	
7.498	24/01/2005	Las Talitas Depto. Tafí Viejo	
7.499	24/01/2005	Las Talitas Depto. Tafí Viejo	
7.511	24/01/2005	El Manantial Depto. Lules	
7.569	24/06/2005	Depto. Capital	
7.570	24/06/2005	Los Vázquez Depto. Capital	
7.571	24/06/2005	Depto. Capital	
7.572	24/06/2005	Depto. Famaillá	
7.573	24/06/2005	Los Vallistos Depto. Cruz Alta	
7.574	28/06/2005	Las Talitas Depto. Tafí Viejo	
7.579	08/07/2005	Aguijares Depto. Río Chico	
7.581	08/07/2005	Depto. Famaillá	
7.582	08/07/2005	Depto. Lules	
7.583	07/08/2005	Las Talitas Depto. Tafí Viejo	
7.587	15/07/2005	Cevil Redondo Depto. Yerba Buena	
7.588	15/07/2005	Las Moritas Depto. Tafí Viejo	
7.589	15/07/2005	El Manantial Depto. Lules	
7.590	15/07/2005	Los Aragones Depto. Monteros	
7.597	12/08/2005	------	Transferencia en venta a actuales ocupantes
7604	29/08/2005	Bella Vista Depto. Leales	Destinar el inmueble para la regularización, erradicación, consolidación de los asentamientos o barrios de emergencia
7.605	29/08/2005	Bella Vista Depto. Leales	

Fuente: Boletín Oficial de la Provincia de Tucumán

Usurpaciones de tierras fiscales

La mayoría de la información volcada en este acápite ha sido extractada de notas periodísticas dado que en la administración provincial la misma no es de libre acceso.

En diciembre de 2003, la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán dispuso el procesamiento (sin prisión preventiva) del empresario Jorge Alberto Rocchia Ferro, al considerarlo presunto autor penalmente responsable del delito de usurpación de unos terrenos fiscales en la Banda del Río Salí.[26]

El tribunal entendió que estaba acreditado, con semiplena prueba, que el procesado habría ordenado a sus empleados del ingenio La Florida que, mediante el uso de la violencia, despojaran al Instituto Provincial de la Vivienda en el año 1997 de la posesión del inmueble

En febrero de 2005, la Fiscalía de Estado de la Provincia inició acciones para recuperar terrenos fiscales ubicados en El Cadillal, Tafí del Valle, El Mollar y San Javier. En estos casos se producen situaciones complejas y se introducen factores políticos ya que algunos ocupantes son legisladores, sindicalistas y fundaciones.[27] [28]

Ante esta situación el Gobierno, en julio de 2005, envió a la Legislatura un proyecto de ley para agilizar los procedimientos de desalojo. Se trata de una modificación al Código Procesal Penal de la Provincia, que pone las normativas locales en consonancia con las disposiciones nacionales.

La iniciativa proponía la creación del artículo 210 bis, dentro del cual se faculta al juez a concretar el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble a pedido del damnificado, en este caso el Gobierno, en cualquier estado del proceso judicial y aun sin el dictado de auto de procesamiento. Para efectuar tal planteo, el Estado deberá previamente acreditar el dominio del bien en litigio.

---

[26] La Gaceta – 15 de diciembre de 2003

[27] La gaceta – 16 de febrero de 2005

[28] La gaceta – 15 de julio de 2005

La situación de las usurpaciones se agrava al constatar en la Dirección de Catastro de la Provincia, que la mayoría de los usurpadores son de mediano o alto poder adquisitivo. “En los últimos años se observó con preocupación un incremento cuantitativo en los delitos de usurpación sobre los bienes del Estado provincial, tanto por la cantidad y por el valor del bien, como por el alto poder económico de los sujetos cuestionados”, sostiene el proyecto remitido a la Legislatura.

Las 1.300 hectáreas fiscales que estarían usurpadas por particulares para su explotación comercial tienen una valuación de mercado superior a los U$S 2,1 millones

Un informe oficial de la Dirección de Catastro de la Provincia detalla que casos de usurpación de tierras fértiles por parte de empresarios que utilizan los lotes para la explotación agrícola se detectaron en distintas localidades del interior.

Algunos ejemplos indican la importancia de las usurpaciones:

- localidad de 7 de Abril (Burruyacu) habría unas 500 hectáreas usurpadas. En esa zona, el precio de una hectárea ronda los U$S 1.000
- En Leales, donde casi 500 hectáreas habrían sido usurpadas por un particular y están sembradas con caña de azúcar, la valuación total de los predios asciende a U$S 1,2 millón
- Otros casos deben sumarse ocupaciones ilegales de tierras fiscales en San Pedro de Colalao, Monteros, Graneros y Monte Redondo.

En enero de 2006, se denuncian usurpaciones de tierras fiscales en la localidad veraniega de Tafí del Valle[29]. Durante el año 2005 se realizaron 32 expedientes referidos a la ocupación irregular de terrenos fiscales. Según el informe elaborado por el intendente de Tafí del Valle, 21 denuncias involucran a veraneantes y 11 a lugareños. Por otra parte, la Dirección de Catastro registró la toma ilegal de 12 hectáreas en manos de tucumanos que poseen casas de descanso en la villa turística.

Finalmente en el mes de septiembre de 2006, la Dirección de Catastro denunció ante la Justicia a por lo menos 65 personas por usurpación de terrenos fiscales.[30]

---

[29] Diario la Gaceta – 31 de enero de 2006

[30] Diario la Gaceta – 13 de septiembre de 2006

4. Capítulo Cuarto: USO SOCIAL DE LOS BIENES DEL ESTADO. BARRERAS PARA EL USO SOCIAL DE LAS TIERRAS FISCALES

Resulta útil comenzar definiendo qué entendemos por “Uso social de los Bienes del Estado” a los fines de este trabajo.

Durante la década de los 90, el Estado Nacional enajenó y se desprendió de diversos bienes de su propiedad, como por ejemplo Empresas (Aerolíneas Argentinas, EnTel, Ferrocarriles, etc.) o también diversos predios que no revistaban uso en ese momento.

Dentro de esta política general de achicamiento del aparato estatal, el Gobierno tomó la decisión de desprenderse de una serie de terrenos que estaban ocupados por pobladores de bajos recursos (villas de emergencia, asentamientos) y transferir su propiedad a los ocupantes.

Esta política, destinada a encarar el problema de la necesidad habitacional de un sector de la población de bajos recursos, es la que denominamos “Uso Social” de tales inmuebles. El principal ejecutor de esta política fue la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa “Arraigo”), que se creó con el fin exclusivo de operativizar esta política de transferencia de inmuebles.

El menú de normas que regulaban el funcionamiento del Programa “Arraigo” incluía una serie de Decretos que enumeraban los inmuebles sujetos a esta operatoria, todos ellos previamente ocupados por habitantes (la ocupación previa era justamente uno de los requisitos para la transferencia).

Este proceso de entrega de tierras se hizo más complejo por una serie de restricciones impuestas por la propia realidad de las diversas situaciones en que se encontraban los inmuebles ocupados, y por la normativa que encuadra el régimen de propiedad inmueble en nuestro país y que asimismo regula las acciones que puede adoptar el Estado al respecto. A estas restricciones, que no impiden pero sí dificultan el proceso, las hemos denominado Barreras para el Uso Social de las Tierras Fiscales.

A los efectos de presentar claramente la situación expuesta, hemos considerado conveniente diferenciar el análisis de estas barreras según se originen en la situación de los ocupantes de los inmuebles o en los pasos del propio proceso de transferencia.

4.1. El factor social: los ocupantes de los inmuebles

El origen y el desarrollo del proceso de ocupación de inmuebles fiscales marca de modo categórico la situación actual, complicando el proceso de ordenamiento y regularización de las tierras. Los asentamientos en terrenos fiscales se llevaron a cabo espontánea y gradualmente en algunos casos y organizadamente en otros. Esto origina diferencias notables que hacen que cada caso deba ser tratado particularmente. Indicaremos a continuación algunas características relativas a la población que ocupa las tierras en proceso de entrega.

4.1.1. Los habitantes de los asentamientos

La formación y evolución de los asentamientos y villas de emergencia están suficientemente descritas desde hace tiempo. Simplemente señalaremos que las características sociales de estos conglomerados y el origen humilde de sus habitantes aumenta la complejidad del proceso de transferencia.

Dado que uno de los factores necesarios para la transferencia de las tierras es la identificación de los beneficiarios, es justamente en este punto donde empiezan a manifestarse los primeros escollos.

La indocumentación de los ocupantes de las tierras es muy alta, y se debe a varias causas:

- Falta de recursos económicos ante el costo de realizar documentos de identidad (recordemos que en los asentamientos suelen vivir familias numerosas y con bajísimos ingresos)
- Imposibilidad de realizar los trámites por trabajo o por no tener con quien dejar los niños.

- Complejidad y demoras en el otorgamiento del DNI. El tiempo de entrega del documento en algunos partidos del Gran Buenos Aires es de más de un año.
- Carencia de documentación necesaria, como por ejemplo partidas de nacimiento o certificaciones de domicilio.
- Gran cantidad de pobladores extranjeros.
- Pobladores fuera de la ley.
- Bajo grado de alfabetización.

Esta situación de arranque provoca que, como parte del proceso de transferencia de los inmuebles, se haga necesaria la realización de un censo previo a toda actividad, simultáneamente con una campaña de entrega de DNI para el barrio. Al respecto, cabe señalar que la realización de este tipo de acciones dentro de los barrios en que se trabaja, se dificulta dada la situación social. Para el organismo encargado de realizar estas actividades, por ejemplo, no es sencillo conseguir personal para encarar un censo en una villa de emergencia.

Los propios habitantes de los barrios son refractarios al ingreso de gente extraña a los mismos y se suelen producir situaciones incómodas. Se han registrado casos en que los censistas han sido asaltados adentro de los barrios y se han visto obligados a ser acompañados por la policía para terminar el censo.

La realización del censo tiene como objetivo fundamental la confección del Listado de Adjudicatarios de los terrenos, de acuerdo con la normativa de aplicación. Aquí se presenta una nueva barrera, dado que la movilidad de los habitantes de los barrios suele ser muy alta. Las familias se instalan por una situación de emergencia y con el tiempo y los cambios en las situaciones familiares se trasladan fuera del barrio, vendiendo su casa y su parcela a otro grupo familiar.

Dado que el hecho que genera el derecho a la posesión de la parcela de terreno es, justamente, la ocupación pacífica e ininterrumpida de la misma con anterioridad a la fecha de elaboración del Decreto de aplicación, es evidente la forma en que esta rotación de familias dificulta la situación. Las nuevas familias que ocupan los lotes no poseen derechos sobre estos, generando fricciones entre pobladores “nuevos” y “antiguos”, y entre todos y los funcionarios que operan el proceso de entrega de tierras.

4.1.2. Las organizaciones barriales

El grado de organización de los vecinos de los barrios en proceso de regularización es variable. Desde inexistencia de organizaciones hasta coexistencia de varias asociaciones y cooperativas dentro de un mismo asentamiento, frecuentemente rivales entre sí.

Se verifica que un mayor grado de organización de los habitantes de los barrios en asociaciones civiles facilita la entrega de terrenos, ya que se cuenta con interlocutores legitimados por el grupo social, a la vez que permite la transferencia de los terrenos a los integrantes de las asociaciones por intermedio de éstas lo que, como se verá luego, facilita la operación.

Por este motivo, en los casos en que no existían organizaciones civiles dentro de los barrios, se procedió a formar cooperativas, fortaleciéndose las existentes allí donde las hubiera. Esto no es tarea sencilla, ya que nuevamente, a la hora de dedicar esfuerzos a actividades comunitarias, aparecen las limitaciones de tiempo y costos mencionadas antes. Asimismo, la movilidad de los vecinos descripta anteriormente, conspira contra el funcionamiento regular de las organizaciones.

Se verifica la dificultad de contar con organizaciones estables cuando sus integrantes van cambiando con frecuencia. Esto implica comenzar el proceso varias veces antes de poder realizar la entrega de las tierras, lo que implica una sobrecarga para el equipo de trabajo. Además, esto ocasiona demoras que se van agregando, con la agravante que a medida que los plazos se alargan, crece la probabilidad de que los integrantes de las organizaciones roten, creando un círculo vicioso difícil de romper.

La formación de cooperativas también es un camino difícil, teniendo en cuenta que sus integrantes desconocen absolutamente el tema, y su surgimiento no es a partir de la inquietud de los mismos, sino una herramienta empleada para facilitar el proceso de entrega de tierras. Por este motivo, hay que adoptar medidas extraordinarias, para lograr la constitución de cooperativas ágiles y que funcionen correctamente. Durante la intervención del Estado en los barrios a regularizar, se dictaron numerosos cursos de sensibilización y de formación en temas específicos del funcionamiento de las cooperativas. No obstante, el atraso en la documentación de las mismas es un obstáculo habitual para el desarrollo de las acciones de regularización.

4.1.3. La acción de los operadores políticos

En las villas de emergencia y asentamientos, al igual que en los barrios populares de todo el país, la acción de planes y programas sociales se ve intermediada a menudo por los operadores o “punteros” políticos de la zona.

Estos operadores mantienen una relación directa, por un lado con autoridades políticas municipales o provinciales, y por otro lado con los habitantes de los barrios. De este modo, contribuyen a solucionar problemas concretos de la gente, desde la provisión de bolsones de comida o materiales para vivienda, hasta el ingreso de los habitantes a los beneficios de los programas de ayuda social.

A cambio, exigen la participación de sus “clientes” en actividades políticas (elecciones, movilizaciones, etc.) encuadrados en las estrategias políticas de los dirigentes zonales. Este mecanismo “clientelar” ha sido descrito en detalle por lo que no ahondaremos en sus características.

A los fines del trabajo para la entrega de tierras a sus ocupantes, la existencia de estos operadores no puede ser dejada de lado en la elaboración de las estrategias de abordaje del problema. A menudo sucede que las ocupaciones de tierras han sido organizadas por estos personajes, de modo que la intervención de un ente estatal para regularizar esta situación suele resultar por lo menos incómoda para los “punteros políticos” ya que esto implica perder el control de la relación de los habitantes con las tierras que ocupan.

En general, los punteros, al conservar el control de los habitantes del barrio, se convierten en los interlocutores necesarios para la relación de los agentes del Estado con los beneficiarios del proceso de entrega de tierras. Este hecho, que debería ser un agente facilitador, frecuentemente obstaculiza el trabajo, debido a que los punteros tratan de obtener ventajas de esta intermediación, produciéndose negociaciones que tienen por efecto dilatar el proceso.

También opera en este ámbito la interna política territorial. El alineamiento de los punteros con autoridades locales, provinciales y nacionales se suma a las barreras que venimos describiendo para lograr un proceso fluido de entrega de tierras.

4.2. El Proceso de Regularización Dominial

El “Proceso de Regularización Dominial” fue concebido inicialmente como una suerte de línea de producción en serie al mejor estilo fordista, en donde por el extremo inicial ingresaban los insumos, consistentes en inmuebles, de propiedad del Estado Nacional Argentino, ocupados por asentamientos preexistentes de una antigüedad determinada, acerca de los cuales se había tomado la decisión política de otorgar los títulos de propiedad a los ocupantes; y por el otro extremo, luego de una serie de procesos administrativos prefijados, saldrían los productos, que eran las escrituras traslativas de dominio a favor de esos ocupantes, inscriptas en el Registro de la Propiedad correspondiente.-

Se pensó, así, en una sucesión de procesos administrativos cuyos pasos sucesivos serían:

a) Decisión política de someter ciertos asentamientos a la operatoria del Programa “Arraigo”.

b) Atribución de jurisdicción sobre esos inmuebles al Programa “Arraigo”, usualmente mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

Cabe aclarar que el Programa “Arraigo” originariamente no tenía inmuebles en su jurisdicción, sino que los mismos debían ser transferidos desde los organismos que los detentaban, tales como la Dirección Nacional de Vialidad, la entonces Dirección Nacional de Bienes del Estado, entes residuales, etc.-

c) Acreditación de la titularidad de dominio por parte del Estado Nacional Argentino.

Para esto se preveía, dados los alcances de los decretos del punto b), requerir las respectivas escrituras o copias autenticadas de las mismas a Escribanía General de Gobierno y demás organismos indicados anteriormente.-

d) Mensura de los inmuebles, dado que los habitantes de los asentamientos habían hecho ocupaciones de hecho que no concordaban con los registros catastrales locales.-

Es decir, era necesario “relotear” los inmuebles para ajustar la situación de hecho al Catastro, determinar las valuaciones de los nuevos lotes, tramitar para los mismos las partidas de impuesto inmobiliario, alumbrado, barrido y limpieza, servicios públicos, etc.-

e) Tasación de los lotes surgidos de las mensuras del punto anterior por parte del Tribunal de Tasaciones de la Nación.-

Esto es así por cuanto las valuaciones fiscales se debían realizar de acuerdo a la metodología establecida por la Dirección de Rentas de la provincia respectiva para el cobro de impuesto inmobiliario, pero para la escrituración era necesaria otra tasación efectuada por el Tribunal de Tasaciones de la Nación.-

Cabe aclarar, además, que el Programa “Arraigo” no dona los inmuebles a los ocupantes sino que se los vende, bien que en condiciones financieras accesibles.-

f) Escrituración por la Escribanía de Gobierno de la Nación, con hipoteca por el saldo de precio pendiente.-

g) Entrega de los títulos a los ocupantes.-

Este proceso, pensado tan preciso y automatizado, sin embargo, en la práctica encontró muchas dificultades que hicieron que este ciclo productivo pudiera cumplirse sólo en muy pocos casos, lo que llevó a la necesidad de buscar soluciones alternativas.-

4.3. Problemas en la documentación de los inmuebles

a) Decisión Política de someter ciertos asentamientos a la operatoria del Programa “Arraigo”.-

Este proceso no tuvo dificultades y puede ubicarse cronológicamente en un momento impreciso, tal vez los tiempos iniciales de la gestión presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem o incluso antes.-

b) Atribución de jurisdicción sobre esos inmuebles al Programa “Arraigo”, usualmente mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional.-

Este proceso resultó en la práctica muy dificultoso en la mayoría de los casos, por un lado dado que al no estar resuelto el paso sucesivo (acreditación de titularidad, por motivos que se verán oportunamente), los decretos necesariamente debían tener cierta ambigüedad en la designación de los inmuebles y por otro lado, porque surgieron conflictos con otros entes que también tenían apetencias sobre esos terrenos, por ejemplo, para realizar obras futuras.-

Esto llevaba a arduas negociaciones y también a veces a la necesidad de nuevos decretos aclaratorios.-

c) Acreditación de la titularidad de dominio por parte del Estado Nacional Argentino, y para esto se preveía requerir las respectivas escrituras o copias autenticadas de las mismas a Escribanía General de Gobierno y demás organismos indicados anteriormente.-

Este tema también fue muy dificultoso, dado que en muchos casos el Estado Nacional Argentino, si bien era dueño de los inmuebles, no tenía respecto a los mismos un título de propiedad perfecto, entendiendo por tal una escritura inscripta en el Registro de la Propiedad y también mensura y valuación fiscal determinada.-

Esto llevaba a que fuese necesario regularizar esta situación, por ejemplo, inscribir en el Registro de la Propiedad numerosas expropiaciones que en su momento no se inscribieron.-

Seguidamente se exponen algunos de los casos que aparecieron sobre este tema:

Situaciones más comunes

Los problemas de documentación de que adolecen los inmuebles estatales en general son solucionables, el problema deriva más bien no de la imposibilidad legal de su saneamiento sino de poder lograrlo en tiempo útil para las necesidades políticas.

No obstante, hay casos en los cuales no hay solución posible, como veremos a continuación.

Llamamos solución al logro de la documentación que permita realizar actos de disposición sobre los inmuebles fiscales, es decir, constitución, modificación, extinción o transmisión de derechos reales sobre los mismos.-

Como se vio, para acreditar su condición de propietario de un inmueble, el Estado Nacional (a diferencia de las provincias), necesita contar con un título (escritura, sentencia judicial, convenio de adquisición, etc.), inscripto en el Registro de la Propiedad. Es decir que es el mismo caso de los particulares. En las provincias no es así, pues en el caso de la inexistencia de título alguno automáticamente es de propiedad provincial por el llamado “dominio eminente” establecido por el Código Civil.-

Las situaciones que se presentan son las siguientes:

a) Título perfecto:

Se denomina “título perfecto” a la situación en la cual, para un inmueble determinado sobre el que se desea realizar actos de disposición, se cuenta con un título inscripto en el Registro de la Propiedad respectivo, a nombre del Estado Nacional Argentino.-

Sin embargo, aun con un titulo perfecto no siempre es posible la realización de actos de disposición; sería una situación donde el aspecto registral estaría solucionado pero podría haber otros problemas, a saber:

- Inmueble ocupado por concesionarios, permisionarios de uso, intrusos u otro tipo de ocupantes a desalojar: En este caso podría hacerse la transmisión de dominio, con indicación de la situación, de la que deberá hacerse cargo el adquirente.

- El Estado Nacional Argentino no ejerce la posesión o ésta es controvertida por terceros. Es el caso que se dio sobre un inmueble de la ex Obras Sanitarias de la Nación, ubicado en el Partido de San Isidro, ocupado de hecho por una Empresa que había instalado allí una planta elaboradora de Hormigón y que había entablado una acción judicial contra el Estado por la usucapión del predio. En este caso, la transmisión del dominio no podría hacerse, porque nuestro derecho civil (siguiendo al derecho romano) exige para ello, como condición ineludible, la entrega de la posesión, no siendo suficiente el acto notarial.

- El título de propiedad tiene errores u omisiones. Es el caso de títulos que citan la superficie pero no las medidas. No es posible obtener el certificado catastral (requisito imprescindible) y es necesario realizar la mensura del terreno antes de poder efectuar actos notariales de disposición.

- El inmueble no figura en el Catastro Provincial correspondiente. Sería el caso de inmuebles adquiridos antes de la creación de los catastros provinciales (el primero fue el de la Provincia de Buenos Aires, creado por ley 4331 del año 1936). En este caso, es imprescindible incorporar el inmueble al catastro local, mediante plano de mensura (exigido en jurisdicción bonaerense por el Decreto Provincial N° 7015/44), previamente a la realización de actos de disposición.

- Dominio Público. Cuando el inmueble es de dominio público, es inenajenable. Cabe aclarar que aunque en los registros el inmueble formalmente figure como de “dominio público”, de hecho puede tener otra situación. Es el caso de algunos inmuebles expropiados por la Dirección Nacional de Vialidad en el Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, con destino al Acceso Sudeste a la Capital Federal, ocupados actualmente por el asentamiento conocido como “Villa Azul”, en tanto que con posterioridad la autopista se construyó por otro trazado. En tales casos, para poder realizar actos de disposición es necesario, como primera medida, el dictado de la norma legal que desafecte el inmueble del “dominio público”, no obstante lo cual, pueden aparecer también en forma concurrente los inconvenientes mencionados anteriormente (títulos con errores, necesidad de fraccionar los terrenos para su venta, etc.).

Respecto de las mensuras, cabe aclarar que su aprobación es algo también muy engorroso. Es un tema que debe manejarse de acuerdo a la normativa local, según lo dispuesto por el art. 2326 del Código Civil, o sea, en esta materia el Estado Nacional Argentino debe someterse a lo establecido en la legislación provincial.

Para una mayor precisión sobre lo expuesto, se transcribe a continuación el art. 2326 del Código Civil: “No podrán dividirse los bienes cuando ello torne antieconómico su uso y, en materia de inmuebles, las autoridades locales podrán legislar acerca de la unidad económica independiente”.

El primer inconveniente para la aprobación de las mensuras es que cuando se trata de inmuebles de gran extensión que no figuran en los catastros (caso típico los

terrenos de origen ferroviario, pues las antiguas compañías británicas y francesas en general adquirieron los inmuebles antes de 1930, cuando esos organismos provinciales no existían), fueron ignorados, tenidos de hecho como inexistentes, en las ordenanzas municipales de planeamiento sancionadas en los años 80 a raíz de la ley provincial 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Consecuentemente, para aprobar las mensuras es necesario definir previamente la aptitud de los terrenos (uso industrial, comercial, residencial, etc.), mediante ordenanzas municipales que deben ser requeridas al efecto, lo que inevitablemente generará negociaciones en las cuales, seguramente, incidirá mucho el aspecto político.

Cuando además de la aprobación de la mensura se pretende la división de los inmuebles, el tema se complica. Con frecuencia los objetivos políticos llevan a pretender el logro de lotes muy pequeños para satisfacer necesidades sociales (caso de los asentamientos manejados por el Programa Arraigo) que no están permitidos por la normativa provincial, que exige parcelas de medidas mayores, además de provisión de servicios públicos con los que aun no se cuenta, la prohibición de lotear en zonas inundables, etc., lo cual complica aún más la situación y lleva a la necesidad de gestionar normativas especiales de excepción que en estos casos, exceden las facultades de los municipios y sólo pueden ser otorgados por decreto del Poder Ejecutivo Provincial. Es obvio que en estos casos, el aspecto político también tendrá mucha influencia.

Por otra parte, en la Provincia de Buenos Aires, los inmuebles del Estado Nacional están eximidos por ley del pago del Impuesto Inmobiliario, no así de la Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza y por lo general, estos terrenos registran enormes deudas acumuladas por este concepto. Lo mismo ocurre con los servicios sanitarios a partir de la privatización de los entes prestatarios, lo que origina la necesidad de destinar partidas presupuestarias específicas para saldar estas deudas o bien gestionar la condonación de las mismas, que es la solución generalmente adoptada (salvo para los servicios de agua y servicios sanitarios), lo que lógicamente implica largas gestiones en los respectivos municipios.

b) Titulo imperfecto:

Para este Informe denominamos “título imperfecto” a la situación en la cual, si bien no se cuenta con un título a nombre del Estado Nacional Argentino inscripto en el Registro de la Propiedad respectivo, sí se cuenta con documentación supletoria que permitiría probar la propiedad fiscal de un inmueble determinado.

Es el caso, por ejemplo, de sentencias de expropiación no inscriptas en el Registro de la Propiedad, inmuebles de la Dirección Nacional de Vialidad, terrenos ferroviarios que continúan escriturados a nombre de las antiguas compañías británicas y francesas que los construyeron, inmuebles donados a la Nación por provincias y municipios para diversas obras, etc.

El origen de estas situaciones es muy variado. En el caso de los ferrocarriles y otras empresas prestatarias de servicios públicos, al producirse su nacionalización en los años 40, no se realizaron las escrituras de los inmuebles por imposibilidad material de la Escribanía General del Gobierno de la Nación de confeccionar la inmensa cantidad de documentos notariales necesarios. Lo mismo vale para el caso de inmuebles donados a la Nación por provincias y municipios. También debe tenerse en cuenta que en el interior del país, el costo de las escrituras superior al valor mismo de los terrenos, no justificaba su realización.

En general, es posible obtener documentación que pruebe el carácter estatal de la titularidad de dominio: normas legales provinciales y municipales de donación, decretos nacionales de aceptación, inventarios, actas de traspaso y de toma de posesión, etc., y con esto, la Escribanía General del Gobierno de la Nación puede realizar la escrituración que en su momento no se efectuó, con la salvedad de que en muchos casos, será necesario aprobar previamente una mensura por los motivos antes mencionados.

Con respecto a las expropiaciones no inscriptas, la situación deriva de la propia normativa en la materia. La Ley actual de expropiaciones N° 21.499 sancionada durante el último gobierno militar, establece como requisitos para el “perfeccionamiento de la expropiación” los siguientes: sentencia judicial o acuerdo firme fijando el monto de la indemnización, pago de la misma y toma de posesión del bien por parte del Estado.- Cumplido esto, debe procederse a inscribir el título de dominio a nombre del Estado

Nacional Argentino en el Registro de la Propiedad respectivo. Cualquier otro tipo de cuestiones judiciales originados con la expropiación, tales como pago de costas judiciales, apelaciones de abogados y peritos por los honorarios, hipotecas que graven el inmueble, embargos de terceros acreedores del propietario expropiado, indemnización a inquilinos ocupantes por la interrupción del plazo pactado en el contrato de locación, desalojo de intrusos, controversias por la determinación de los beneficiarios de la expropiación en un juicio sucesorio del propietario expropiado, compensación de otros perjuicios causados por la expropiación (necesidad de liquidar un fondo de comercio o el traslado de una boca de expendio de una estación de servicio en épocas en que las mismas estaban estrictamente controladas por la Secretaría de Energía, etc.), impuestos y tasas atrasados que graven el inmueble, etc. se deberán tramitar separadamente y si se llega a juicio, en causas independientes de la expropiación.

No ocurría así con la normativa sobre expropiaciones que regía anteriormente, en la que la inscripción a nombre del Estado sólo podía hacerse cuando todo este tipo de cuestiones quedaban resueltas.

Como consecuencia, en esos tiempos las inscripciones de las expropiaciones en el Registro de la Propiedad respectivo se demoraban por años y en los organismos expropiantes surgían nuevas urgencias derivadas de nuevas expropiaciones y, muchas veces, los trámites anteriores iban quedando pendientes de resolución.

El caso de las expropiaciones no inscriptas presenta el siguiente esquema de resolución:

Primeramente, es necesario buscar el expediente judicial de la expropiación, en el juzgado federal correspondiente a la ubicación del inmueble. En esto hay que ser cuidadoso porque con los años, las jurisdicciones de los juzgados han cambiado.

Si el expediente aparece, debe verse su estado, fundamentalmente si la indemnización fue determinada en forma definitiva y si fue pagada.

Si el expediente no aparece, debe intentarse su reconstrucción. En un caso real, uno de los elementos localizados fue la sentencia de la Corte Suprema, a donde había llegado el caso en su momento. Ocurre que como los fallos de la Corte Suprema constituyen jurisprudencia obligatoria para todos los magistrados del país, son

registrados y localizables, en este caso a partir del ente expropiante y el nombre del expropiado, conociendo la fecha aproximada. También por lógica consecuencia, fue buscada y localizada la sentencia de la Cámara de Apelaciones en La Plata. Otros documentos se localizaron en la Dirección Nacional de Vialidad, en el Departamento Contable de la Cámara de Apelaciones en lo Federal de La Plata, pues en este caso la indemnización había sido consignada por la repartición expropiante a nombre del juzgado y en el Tribunal de Tasaciones de la Nación que en su momento había intervenido en el caso. Con esto pudo reconstruirse el expediente.

Cuando el expediente no pueda ser localizado o reconstruido o bien sea localizable o reconstruible pero no se haya pagado la indemnización, en general ésta no podrá pagarse ahora (salvo, lógicamente, que el inmueble hubiese sido donado).

El motivo deriva de que la expropiación debe, por ley, hacerse con un fin determinado, y por lo tanto, no podría pagarse ahora una indemnización por un inmueble con destino a la construcción de un camino cuando en realidad el predio está ocupado por un asentamiento y lo que se proyecta es entregar los títulos de propiedad a los ocupantes.

Si no hay documentación que pruebe la adquisición y la misma no puede reconstruirse o bien tal documentación existe o es reconstruida pero no es una donación y la indemnización no se pagó, caben únicamente dos posibles soluciones para que el Estado Nacional Argentino sea propietario del inmueble de que se trate:

- Realizar ahora una nueva expropiación, para los fines actuales, y pagando la indemnización (salvo el caso de donación).

- La usucapión, sólo si el Estado Nacional Argentino posee el inmueble en forma pacífica, continuada y con “ánimus dómini” desde hace 20 años o más, contándose para estas situaciones con una ley específica que data de la Presidencia del Gral. Lanusse (1973), casos en los cuales es imprescindible aprobar previamente una mensura del inmueble de que se trate.

Si el Estado Nacional Argentino no es el poseedor, en estos casos la única solución sería una nueva expropiación.

Aparte de lo mencionado en el párrafo anterior, en muchos de estos casos es necesario también aprobar una mensura previamente a la inscripción del título de propiedad a nombre del fisco en el Registro de la Propiedad respectivo.

Como se puede apreciar, esto implica gestiones administrativas numerosas, complejas, en distintos organismos (algunos incluso fuera del ámbito del Estado Nacional, como los catastros provinciales, que se rigen por sus propias normas que en virtud de nuestro sistema federal de gobierno deben ser acatadas) y es fácil colegir que los tiempos no son breves, lo que por supuesto no es compatible con las necesidades políticas.

Particularmente es así con la reconstrucción y reunión de documentación dispersa (como los expedientes judiciales de expropiación perdidos), casos en los cuales sería muy importante contar con personal de larga experiencia en los organismos, gente “memoriosa” que pueda brindar “pistas” para localizar actuaciones y expedientes, que lamentablemente hoy es muy escasa a raíz de los procesos de liquidación de entidades.

Hubo casos en que, ante la necesidad de liberar edificios para la reubicación de organismos, fueron “reducidos” los archivos, reteniendo únicamente la documentación de relevancia contable, o sea, la de menos de 10 años de antigüedad, que es el plazo de prescripción de todo tipo de deudas, lo que por supuesto complica el tema que nos ocupa, reducción de plantillas de personal con los retiros voluntarios, jubilaciones forzosas, etc.

c) Dominio compartido:

Cuando el Estado Nacional Argentino comparte el dominio con otros titulares, como en el Condominio, previsto por el Código Civil, además de las problemáticas mencionadas anteriormente, deben establecerse acuerdos con los condóminos para adoptar resoluciones sobre el destino de los inmuebles.

Existen, también, situaciones donde en rigor no se presenta el Condominio previsto por el Código Civil, sino situaciones de hecho que obligan a armonizar las decisiones con otros propietarios.

Por ejemplo, del asentamiento conocido como “Villa Itatí”, en el Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires. El asentamiento se origina en una expropiación realizada en el año 1942 por la Dirección Nacional de Vialidad a la familia Urquizú de unos terrenos destinados a la construcción del Acceso Sudeste a la Capital Federal, que décadas después se construyó en otro trazado.

Uno de los inconvenientes que existen, en lo que respecta a la decisión que en su momento tomó el Gobierno Nacional de entregar los títulos de propiedad a los ocupantes de acuerdo a lo que habían ocupado, es que en el lugar, la familia Urquizú tenía un “loteo” y la Dirección Nacional de Vialidad expropió únicamente las manzanas, quedando las calles sin expropiar, a nombre en su momento del fisco provincial y posteriormente, por la ley bonaerense 9533, pasaron a jurisdicción municipal.

Como los ocupantes, por el motivo que fuese, al ocupar los terrenos y construir sus viviendas precarias desconocieron la demarcación parcelaria obrante en el catastro, hoy en día sería necesario “relotear” todo, redistribuyendo las calles, lo cual implicaría la necesidad de una operatoria conjunta entre el Programa Arraigo y la Municipalidad local, lo cual, lógicamente, tendrá su componente político.

Esto, indudablemente, es un factor que complica mucho el cuadro.

d) Carencia de titulo:

Existen casos de inmuebles ocupados de hecho, “poseídos”, por el Estado Nacional Argentino (o sea, ocupados por alguna dependencia suya, con los requisitos de la posesión que establece el Código Civil), sobre el cual, sin embargo, no se cuenta con ningún documento que acredite su dominio.

Un caso típico sería la Casa Rosada, ocupada por el Poder Ejecutivo Nacional desde el siglo XIX, ya desde épocas en que no existían ni el Código Civil ni los Registros de la Propiedad ni los organismos públicos (AGIF, Escribanía General del Gobierno de la Nación, etc.) que manejasen el tema de los inmuebles fiscales.

Se trata de un inmueble que ya era fiscal en la época colonial, pues allí estaba ubicado el Fuerte de Buenos Aires.- Rastrear el modo en que ese inmueble llegó a poder del Estado Nacional Argentino tendría incluso mas interés desde un punto de vista histórico que jurídico, pues se trata de un caso donde la propiedad estatal, aunque

no estuviese documentada notarialmente, seria incuestionable desde el punto de vista legal, pues en última instancia, es poseído por el aparato estatal en condiciones que dan lugar a la prescripción adquisitiva del dominio de acuerdo a lo establecido por el Código Civil, pues esa ocupación es pública, pacífica (o sea sin contradictores) y con "ánimus dómini" (a título de dueño), y de estas circunstancias sobrarían las pruebas en cualquier litigio imaginable.

Como este caso, que se expuso por lo ilustrativo, hay numerosísimos en todo el país, inmuebles que son ocupados en estas condiciones por el aparato estatal con toda clase de dependencias y sin embargo, se carece de prueba documental alguna de la adquisición, ya sea porque en la época tales constancias no se realizaban, porque se extraviaron u otros motivos.

Quién podría, por ejemplo, encontrar documentación probatoria de la forma en que el Cabildo de Buenos Aires pasó de manos de la administración colonial española a las de nuestro país. Quién sabe si la Primera Junta de Gobierno Patrio suscribió con el virrey Cisneros algún acta de toma de posesión del edificio o bien todo se hizo de manera apresurada y de hecho.

Sobre esto, y a titulo ilustrativo, se pudo averiguar que en el tratado por el cual España reconoció la independencia de la República Argentina, negociado por Juan Bautista Alberdi y ratificado durante la Presidencia del General Mitre, ambas partes renunciaron a todo reclamo entre sí por los bienes que cada país hubiese confiscado al otro con motivo de la lucha independentista.

Se aclara, además, que en una consulta al Archivo de la Escribanía General de Gobierno, los empleados manifestaron desconocer la existencia de título de propiedad alguno tanto sobre la Casa de Gobierno como sobre el Cabildo de Buenos Aires, los que repetidas veces ya habían sido requerido en consulta por diversos historiadores. Sin embargo, sí se cuenta con título de propiedad de la Casa Histórica de Tucumán donde se declaró la independencia de nuestro país el 9 de Julio de 1816, la que fue adquirida por el Estado Nacional durante la primera presidencia del Gral. Julio Argentino Roca.

En estos casos, si la posesión data de más de 20 años y cumpliendo los requisitos del Código Civil (pública, pacífica y continuada al menos durante veinte

años), la única vía posible para obtener el título de dominio a nombre del Estado es la usucapión.

Ahora bien, normalmente la adquisición del dominio por usucapión implica un juicio contencioso por la vía ordinaria, o sea que es fácil colegir que se trata de un procedimiento poco ágil para sanear este tipo de situaciones, que por otra parte no son excepcionales. También la vía judicial aparece como algo excesivo, innecesario, pues quien podría concebir que en un juicio de usucapión por la Casa Rosada, por ejemplo, pudiesen aparecer antiguos propietarios oponiéndose en defensa de sus derechos.

Es por eso que durante la Presidencia del General Lanusse, con fecha 17 de mayo de 1973, se sancionó la Ley 20.396, que crea un régimen legal especial para la adquisición del dominio de inmuebles por usucapión por parte del Estado Nacional.

Esta norma legal instituye un procedimiento especial simplificado para el tema que nos ocupa: en casos como los comentados, la adquisición del dominio por usucapión será declarada por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, sobre la base de la documentación probatoria de la posesión, ejercida en las condiciones requeridas por el Código Civil, aportadas por las dependencias competentes, disponiéndose que la Escribanía General de Gobierno, sobre la base de dicho decreto, realizará la escritura.- Como de acuerdo al art. 17 de la Constitución Nacional la propiedad es inviolable, y para garantizar el derecho a la defensa en juicio, la Ley 20.396 establece también que en el eventual caso de que con posterioridad surgiesen contradictores, se habilitará la vía judicial, y en caso de que esta oposición prosperase el inmueble no se reintegrará al particular pero se indemnizará a quien resulte propietario como si fuese una expropiación.

Al igual que en las usucapiones por vía judicial, en estas usucapiones administrativas deberá contarse en todos los casos, indefectiblemente, con plano de mensura del inmueble, suscripto por profesional habilitado y aprobado por los organismos competentes de la jurisdicción del inmueble.

Otros problemas que se presentan:

Además de los problemas específicos con los títulos de propiedad y mensuras, según hemos visto, aparecen también otros inconvenientes en el momento en que el

Estado Nacional decide disponer de sus inmuebles innecesarios, que pasamos seguidamente a comentar:

A consecuencia de los mencionados aspectos de la gestión de los inmuebles del Estado y de distintas coyunturas de clientelismo político partidario, en el pasado hubo una gran pasividad y permisividad ante las situaciones de intrusismo y uso irregular de dichos inmuebles.

En el momento en que el Estado Nacional implementa políticas sobre sus inmuebles, es frecuente que surjan todo tipo de controversias acerca de la titularidad del dominio, derechos, etc.

A guisa de ejemplo, podemos mencionar que cuando se trata de inmuebles nacionales que en su momento fueron donados por provincias o municipios, se pretenda retrotraer la donación.

Otro caso se da con los vecinos de zonas aledañas a los asentamientos, que se oponen a la entrega de títulos a los ocupantes. Esto es algo lógicamente esperable, a nadie le gusta tener una “villa miseria” delante de su casa y por lo general, en su momento los lugareños vieron con malos ojos su instalación y también es común que en la zona haya una larga historia de intentos de erradicarla.

Un caso típico de esto fue lo que ocurrió con el asentamiento conocido como “Villa La Tela”, ubicada en terrenos expropiados por la Dirección Nacional de Vialidad con destino a la construcción de la Avenida de Circunvalación de la Ciudad de Córdoba. Pasados los años en los terrenos se instaló el asentamiento y ante el crecimiento urbano de Córdoba, el ente vial decide construir esa autopista por una nueva traza mas alejada de la urbe, por detrás de la Escuela de Aviación Militar.

Ante el anuncio de que el Programa Arraigo entregaría los títulos de propiedad a los ocupantes, surgieron todo tipo de reclamos de los lugareños, los que manifestaban su oposición a la operatoria, pues deseaban el desalojo de la villa (a la que acusaban de ser refugio de malvivientes que asolaban la zona), dándose el caso de que algunos de éstos vecinos eran antiguos propietarios de algunos de esos terrenos expropiados y también que por sucesivas apelaciones, juicios de expropiación se habían ido dilatando por años, como consecuencia de lo cual, no estaba aún vencido el plazo fijado por la Ley 21.499 para pedir retrocesión.

El anuncio del Programa Arraigo dio sustento legal a la afirmación de que el Estado Nacional daría a esos terrenos un fin distinto de aquél para el cual habían sido adquiridos, lo que en consecuencia permitió a los propietarios expropiados la acción legal por la retrocesión.- Esto paralizó la operatoria del Programa Arraigo y ni el Estado pudo entregar los títulos a los ocupantes ni tampoco los lugareños lograron el desalojo de la “Villa La Tela”.

a) Mensura de los inmuebles, dado que los habitantes de los asentamientos habían hecho ocupaciones de hecho que no concordaban con los registros catastrales locales.

Estas mensuras tienen el gravísimo inconveniente derivado del art. 2326 del Código Civil, que establece que “no podrán dividirse los bienes cuando ello torne antieconómico su uso, y en materia de inmuebles, las autoridades locales podrán legislar acerca de la unidad económica independiente”.

Resumiendo, las medidas y superficies mínimas de los inmuebles son fijadas por las respectivas provincias y la regla general es que los lotes que surgen de las ocupaciones de hecho, no satisfacen tales dimensiones.

Surge, entonces, que para aprobar estas mensuras es necesario contar con normativa de excepción, que podría ser un decreto nacional de necesidad y urgencia exceptuando a los asentamientos del art. 2326 del Código Civil o bien un decreto provincial de esas características, eximiendo esos terrenos de la normativa provincial sobre uso del suelo.

Esta última fue la alternativa elegida para relotear los asentamientos.

Además, en el reloteo surge la necesidad de donar a la provincia respectiva las superficies de las nuevas calles que surgen, lo que requiere otro decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

b) Tasación de los lotes surgidos de las mensuras del punto anterior por parte del Tribunal de Tasaciones de la Nación.

Aquí apareció un inconveniente, dado por las limitaciones operativas del Tribunal de Tasaciones de la Nación. Fácil es comprender que no se pueden requerir sin más, de buenas a primeras, 5.000 tasaciones para la Villa Iratí, por poner un ejemplo.

c) Escrituración por la Escribanía de Gobierno de la Nación, con hipoteca por el saldo de precio pendiente.

En esta etapa del proceso, aparecieron dos graves inconvenientes:

- Los inmuebles solían estar cargados de deudas por impuesto inmobiliario y tasas de alumbrado, barrido y limpieza y servicios públicos (por ejemplo, agua y cloacas).

Esto llevaba a la necesidad de lograr la condonación de esas deudas, o bien lograr los fondos para saldarlas.

- Las limitaciones operativas de la Escribanía de Gobierno de la Nación, dado que no está en condiciones de realizar las miles de escrituras necesarias.

El ejemplo planteado para el Tribunal de Tasaciones respecto de la Villa Itatí, es también válido para la Escribanía de Gobierno.

Esto llevaba a la necesidad de lograr un decreto nacional de necesidad y urgencia que permitiese contratar escribanos particulares y por supuesto, el dinero para sus honorarios y gastos.

- Para la escrituración es necesario un nuevo decreto del Poder Ejecutivo Nacional, que describa con toda precisión y de acuerdo a la mensura realizada, los inmuebles que se enajenarán y las transformaciones que se produjeron respecto al inmueble original.

d) Entrega de los títulos a los ocupantes.

Cumplidos los pasos anteriores, este último paso no ha presentado problemas, como era de esperar

5. Capítulo Quinto: ORGANIZACIONES AD-HOC PARA LA GESTION DE INMUEBLES DEL ESTADO

En el Informe realizado en el año 2005 se definió el alcance del trabajo sobre "Organizaciones Ad-Hoc" como "...una exploración sobre las distintas formas en que los Estados (nacional, provincial o municipal) se vienen vinculando...mediante la creación de organizaciones ad-hoc...para la gestión...de bienes inmuebles del dominio público del Estado, especialmente los ubicados en zonas portuarias".

El objeto fijado para el año 2006 es la actualización del Cuadro de Situación del año 2005 mediante la novedad sobre un nuevo proyecto concebido por la Corporación Antiguo Puerto Madero y la intención del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de ampliar hacia el sur el Barrio Puerto Madero, con un modelo de inversión público – privado similar al utilizado para éste.

5.1. Proyecto Retiro 2010[31]

Como señalamos en el Capítulo Segundo, a mediados de febrero de 2006 el diario Clarín difundió una iniciativa del Gobierno Nacional y del de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo de la Corporación Antiguo Puerto Madero SA para los terrenos ferroviarios de Retiro conocido como Proyecto Retiro 2010, que consiste en la construcción de viviendas, comercios, oficinas y hoteles sobre 18 hectáreas de tierras públicas. El proyecto fue controvertido por organizaciones vecinales y legisladores de la ciudad y no experimentó avances.

Al mismo tiempo se difundió la existencia de dos proyectos privados que proponen vender los terrenos ferroviarios de Retiro, una de las reservas urbanas más valiosas de Buenos Aires, para electrificar la Línea San Martín, que une la Capital con Pilar. La primera de las iniciativas viene del grupo australiano Delmo, fuerte en el

[31] Clarín, 15 y 16 de febrero de 2006

desarrollo urbano en Sidney, y controlado por dos hermanos argentinos, José y Guillermo De la Vega.

La iniciativa de Delmo básicamente propone que le sean transferidos "terrenos hoy no utilizados por el ferrocarril, sobre todo en Retiro y en Palermo, para financiar con ellos la electrificación del San Martín", dijeron los funcionarios. "Es un plan ferrourbanístico que propone urbanizar esos terrenos con un criterio de integración a la ciudad y a los medios de transporte", agregaron. La idea, que involucra terrenos valuados en más de 500 millones de dólares, fue discutida entre los empresarios y los funcionarios del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Con el producido de la urbanización de esos predios, Delmo pagaría la electrificación de la Línea San Martín, que costaría entre 250 y 300 millones de dólares para que se pueda llevar la capacidad del ramal de 3 a 10 millones de pasajeros mensuales.

La Línea San Martín está bajo el control de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (Ugofe), que es una asociación entre los operadores Trenes de Buenos aires (TBA), Metrovías y Ferrovías. Ante la perspectiva de que fuera Delmo quien se quedase con el control de los trenes, los empresarios locales contraatacaron con su propia propuesta.

Los empresarios de la Ugofe irían bajo la modalidad de una APP (Asociación Público Privada), diferente a la de Delmo (Iniciativa Privada)[32], pero que también obligaría a una licitación pública. La base es la misma: vender los terrenos de Retiro para financiar la electrificación de la Línea.

En el Ministerio de Planificación están trabajando sobre un proyecto de ley que otorgue alguna seguridad jurídica adicional a esta iniciativa: la propuesta es crear un fondo donde sean girados todos los recursos generados por la venta de activos inmobiliarios del ferrocarril, dejando en claro que el único destino posible para ese fondo es financiar obras de modernización ferroviaria.

Prestigiosos urbanistas y arquitectos coincidieron en la necesidad de enmarcar la operación en un plan integral previo para toda el área. Algunos objetaron también que ese dinero se destine únicamente a la electrificación de la Línea San Martín.

---

[32] Ver, para mayor información Capítulo Segundo OPP 2005

Los terrenos de Retiro acumulan más de una década de propuestas privadas. La idea de urbanizarlos comenzó a discutirse en 1993: el Proyecto Retiro planteaba reubicar las vías de los tres ramales (Mitre, Belgrano y San Martín) y trasladar la terminal ferroviaria hacia la de ómnibus. En 2000 IRSA, Loma Negra y Techint proponían la construcción de hoteles, edificios de viviendas y de oficinas de primer nivel, y de zonas parquizadas. Las ONG, sin embargo, siempre se opusieron: consideran que esos terrenos (los llaman "últimas tierras libres" de la Ciudad) deben ser espacios verdes públicos.

El rediseño de esta complejísima área abre la posibilidad de solucionar, de una vez por todas, varios problemas urbanos. Por ejemplo, resolver la salida de los trenes de carga en forma directa al puerto evitando los habituales embotellamientos. Crear un sistema de trasbordo más ágil y cómodo, entre trenes, micros (con su terminal de larga distancia), subtes (en el futuro serán tres, con la H y la extensión de la E) y colectivos. Unas 400.000 personas transitan cada día por Retiro. También resolver un destino urbanístico digno para la Villa 31. Intervenir en esta área es una oportunidad única para que la ciudad y sus habitantes se reencuentren con el río y para crear en esas tierras hoy subutilizadas un sistema de paseos y parques públicos.

La historia para resolver este nudo gordiano comenzó en 1996, cuando la Sociedad Central de Arquitectos organizó un concurso internacional de ideas. Los ganadores fueron contratados por el entonces Ente Nacional de Bienes Ferroviarios (Enabief) y en forma consensuada con la Ciudad se hizo un plan maestro para 78 hectáreas y un proyecto de normativa, que nunca fue tratado por el entonces Concejo Deliberante porteño.

En 2000, por encargo de la Corporación Puerto Madero —integrada por la Nación y la Ciudad—, el mismo estudio de arquitectura replanteó su proyecto original, para abarcar 300 hectáreas y crear una plataforma logística de infraestructura. Resultó demasiado ambicioso e inviable.

A mediados de 2005, la Corporación y los arquitectos retomaron el tema, en dimensiones factibles. Y decidieron comenzar por la etapa menos compleja: la ya comentado al comienzo de este punto, es decir la urbanización de una franja de 18 hectáreas sobre Avenida del Libertador.

El presidente de la Sociedad Central de Arquitectos, Daniel Silberfaden, subrayó la necesidad de defender el proyecto surgido del concurso. "*En las bases se establecía como compromiso del Estado que el dinero se destinaría a tres fines: pagar la construcción del nudo de trasbordo (traspaso de pasajeros entre trenes, subterráneos, colectivos y taxis); solucionar el problema de la Villa 31, y electrificar el Ferrocarril San Martín*".

Para Silberfaden, la urbanización de "*un área importante de la Ciudad*" es positiva, porque "*sirve para nuevos negocios inmobiliarios y para seguir el desarrollo de Puerto Madero; pero sólo si el producto de la venta se usa en esos tres objetivos*".

Julio Keselman, ex presidente de la Sociedad Central de Arquitectos, dice que primero es imprescindible trazar una estrategia de urbanización para toda la zona, y recién después "*empezar por lo más rico, que es Libertador. Pero no hagamos negocios con la Ciudad para malgastar hectáreas: van a enriquecer Libertador a expensas de arruinar el resto, por no estudiar los condicionantes*". De todos modos, está en desacuerdo con los lineamientos urbanísticos para esa franja: "*Una vez más se está taponando el río. Además, no estaría mal dedicar todo a espacios verdes, con el enorme déficit que tiene la Ciudad. Hay que pensar menos en el negocio y más en las necesidades de la gente*".

El arquitecto Osvaldo Guerrica Echevarría, presidente de la Asociación Amigos del Lago de Palermo, dice que: "*Las organizaciones vecinales de la Ciudad sostenemos que las tierras nacionales, como las ex playas ferroviarias, deben ser destinadas para uso y utilidad pública, preferentemente para espacios verdes. El altísimo impacto ambiental negativo que traería aparejado el uso inmobiliario intensivo de estas tierras redundará en perjuicio nuestro*".

5.2. Prolongación de Puerto Madero hacia el Sur

En agosto de 2006, desde el Ministerio de Producción de la Ciudad se anunció la existencia de una propuesta para que Puerto Madero crezca hacia el Sur con el fin de promover el corredor turístico. El anuncio se refiere al área delimitada por la Avenida Dellepiane, la Reserva Ecológica, el Río de la Plata, la desembocadura del Riachuelo y la Dársena Sur. Tendría una superficie equivalente al 70 % del vecino barrio de Puerto

Madero (140 ha), y si bien se lograría con el mismo modelo de inversión público-privado que Puerto Madero, primero el Estado debería desembolsar una suma cercana a los 500 millones de dólares.

El 11 de octubre de 2006 se firmó un acuerdo entre el presidente de la Nación, y el jefe de Gobierno de la Ciudad para licitar la Autopista Ribereña que unirá en un eje norte-sur toda la Ciudad. La modalidad de construcción será un túnel con traza entre las avenidas Madero, Huergo y Alicia Moreau de Justo, desde Retiro hasta la Avenida Brasil, conectando hacia el norte con el distribuidor de la autopista Illia y hacia el sur con la Autopista 25 de Mayo y el puente sobre el Riachuelo de la Autopista Buenos. Aires - La Plata.

La autopista absorberá e integrará el flujo de camiones que opera en el Puerto, brindando posibilidades de ingreso y egreso desde y hacia todas las direcciones posibles, en los intercambiadores de Retiro y Avenida Brasil. La velocidad directriz establecida para el diseño es de 100 Km por hora. La autopista contará con instalaciones de seguridad especiales en los tramos en túnel, con un sistema de ventilación con torres que tendrán un diseño coherente con la estética del lugar.

Entre las ventajas que traerá el nuevo emprendimiento, se destacan: la agilización del tránsito pasante generado en las zonas norte y sur, periféricas de la Ciudad y del conurbano bonaerense; el alivianado de la circulación que se genera en las inmediaciones del extremo norte del túnel y que se dirige hacia el sur o hacia el oeste por la 25 de Mayo, y viceversa; la mejora del tránsito que se genera en las inmediaciones del extremo sur del túnel o que viene desde el oeste por la 25 de Mayo y que se dirige hacia el norte y viceversa, conectando el área sur de la Ciudad; el aseguramiento de la circulación de los camiones de gran porte desde y hacia el Puerto de Buenos Aires, como así también de los ómnibus de pasajeros a la Terminal; la ausencia de perturbaciones en la Reserva Ecológica y en los diques de Puerto Madero; la integración del área de Puerto Madero con la Ciudad, con un mínimo conflicto; la optimización de la circulación vial de superficie con el par circulatorio de bulevares; la incorporación de espacios verdes entre los bulevares y el incremento del espacio para estacionamiento.