



Procuración del Tesoro de la Nación

Expte. N° 25.587/88
(en ocho cuerpos y tres ad-
juntos sin acumular)
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y
SERVICIOS

196

BUENOS AIRES, 17 JUN 2011

SEÑOR SUBSECRETARIO LEGAL DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS:

Regresan a consideración de esta Procuración del Tesoro de la Nación las actuaciones de la referencia, relacionadas con la operación de compraventa del denominado *Predio Ferial de Palermo*, celebrada entre el Estado Nacional y la Sociedad Rural Argentina en diciembre de 1991.

Puntualmente se consulta acerca de la conducta a ser adoptada, en base a las acciones propuestas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de ese Ministerio: esto es, perseguir el cobro del saldo impago, o bien, como sugiere ese servicio jurídico, revisar la legalidad del Decreto N° 2699/91, aprobatorio de la citada compraventa, para, en su caso, proceder a su revocación en sede administrativa o promover la pertinente acción de lesividad (v. fs. 1820/1825, en esp. 1824).

- I -

ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN

1. A fin de dotar de adecuada autonomía al presente asesoramiento, efectuaré una breve reseña de los antecedentes que se refieren de manera directa a la mencionada operación de compraventa, cuyo conocimiento resulta de utilidad para comprender la cuestión sometida a consulta.

2. Según surge del Considerando del Decreto N° 2699/91, la venta de dicho predio se realizó en el marco de la política fijada en el artículo 60 de la Ley de Emergencia Económica N° 23.697 (B.O. 25-9-89), que dispuso impulsar y agilizar la venta de los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional que no fueran necesarios para su gestión, y de las directivas que, a tal fin, impartió el Poder Ejecutivo Nacional por medio del Decreto N° 407/91 (B.O. 19-3-91) y sus modificatorios N° 809/91 (B.O. 3-5-91) y N° 2137/91 (B.O. 23-10-91).

La compraventa en estudio se efectivizó por el sistema de contratación directa, de acuerdo con la previsión contemplada en el artículo 12 del citado Decreto N° 407/91, para el caso de ventas a favor de asociaciones que utilizaran el inmueble objeto de la transacción con destino exclusivo al cumplimiento de sus fines estatutarios y hubieran realizado en él obras de infraestructura; de conformidad, asimismo, con lo dispuesto por el artículo 2°, inciso d, de la Ley N° 22.423 (B.O. 12-3-81).

3. De la reseña de fojas 208/214, en especial de fojas 210, surge que, en forma previa a la venta, se efectuaron cuatro tasaciones del predio en cuestión, a saber:

a) El 29 de octubre de 1991, el Consorcio de Empresas Inmobiliarias lo valuó en U\$S 31/32.000.000.

b) El 9 de noviembre de 1990, el agrimensor Roberto Bichara, asesor de la Administración General de Inmuebles Fiscales, lo valuó en la suma de A 5.000.000.000.000, la que se estimó equivalente a U\$S 943.396.226,40.

c) El 29 de noviembre de 1991, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires lo tasó en la suma de A 300.000.000.000, la que se estimó equivalente a U\$S 30.000.000.



197

Procuración del Tesoro de la Nación

d)- El 18 de diciembre de 1991, el Banco Hipotecario Nacional lo valuó en la suma de A 300.000.000.000, la que se estimó equivalente a U\$S 30.000.000.

4. Conforme surge del Boleto de Compraventa, suscripto el 20 de diciembre de 1991 y aprobado por el Decreto N° 2699/91 de la misma fecha, y de la escritura respectiva, suscripta el 27 de mayo de 1992, la compraventa se realizó por el precio de U\$S 30.000.000 (v. fs. 243/248).

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

Además, la compradora se comprometió a destinar el inmueble para la construcción y funcionamiento de un Centro Internacional de Exposiciones y Congresos, de acuerdo con el proyecto que se agregó como parte integrante del Boleto; a contribuir con el 5% de la recaudación de las boleterías por los eventos que realizare en el predio; a celebrar anualmente una exposición de agricultura, ganadería e industria; a ceder las instalaciones para la realización de eventos oficiales hasta quince días por año; a permitir la entrada gratuita a sus exposiciones y ferias a escuelas y entidades de beneficencia; a establecer descuentos de hasta el 75% sobre las entradas generales a favor de estudiantes y jubilados y a reservar para el Estado Nacional el 5% de los espacios de publicidad en cada evento que efectuare (v. fs. 186/197):

5. A su vez, y en cuanto es relevante, el Tribunal de Tasaciones de la Nación, a pedido del Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), informó que, en reunión del 12 de mayo de 2005, procedió a considerar la tasación del bien -según valores de mercado, con los mismos criterios y circunstancias que fueron considerados en el año 1991 (es decir, pago al contado, desocupado y libre de mejoras) y a esa fecha- resolviendo fijar su valor en la suma de \$ 182.000.000 (v. fs. 1276).

Posteriormente, el mismo Tribunal comunicó que, en reunión del 29 de julio de 2010, consideró la tasación del inmueble, según valores al 20 de diciembre de 1991, al contado y desocupado, resolviendo fijar su valor en la suma de A 638.000.000.000, valor equivalente a la suma de U\$S 63.615.000 (v. fs. 1784).

6.1. Por otra parte, en la resolución del 14 de junio de 2010, dictada en la Causa N° 6219/01 caratulada *MENEM, Carlos Saúl y otros s. Delito de Acción Pública*, en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12, Secretaría N° 23, se refirió que el Decano del Cuerpo de Peritos Tasadores Oficiales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación estimó el valor del predio en cuestión, sin mejoras, en la suma de U\$S 30.000.000 (y, con mejoras, en la de U\$S 60.000.000).

No obstante ello, de dicho pronunciamiento surge que el Cuerpo de Peritos Tasadores Oficiales del Alto Tribunal informó ...que \$131.800.000.- es el valor piso, no opinando respecto del valor techo, el cual surgiría con mayor claridad, si se hubiera efectivizado el proyecto realizado por un Banco de Inversión referido a la obra total terminada,



198

Procuración del Tesoro de la Nación

tan cuestionada y cuya realización no permite por ahora el Código de Planeamiento Urbano.

En la mentada resolución también se transcribió lo manifestado por el Perito Contador Oficial del Máximo Tribunal, doctor Eduardo Feldman, en cuanto a que "...Las conclusiones elaboradas por los Peritos Tasadores Oficiales recogen cifras que son congruentes con las vertidas en el desarrollo de la pericia contable y arriban a un rango de valor basado en tal desarrollo" y para llegar a estas conclusiones se utilizó un método indirecto que se realiza por cálculo de la rentabilidad y el valor histórico de las construcciones que allí se encontraban, sumando para ello los montos acordados con la usufructuaria, los cánones anuales a pagar por 10 años y sus equivalentes, cuya sumatoria arroja los \$131.800.000... (págs. 45 y 46 de la copia de sentencia agregada a fs. 1786/1819).

6.2. Cabe apuntar que en la referida causa se investiga penalmente la conducta de quienes intervinieron en la operación de compraventa en cuestión: el ex Presidente de la Nación Carlos Saúl Menem y el ex Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos Domingo Felipe Cavallo; Eduardo Agustín Carlos de Zavalía y Juan Alberto Ravagnan, quienes participaron en su calidad de Presidente y Secretario, respectivamente, de la Sociedad Rural Argentina; Raúl Oreste Angelini, Ricardo Isidoro Schapiro y Juan Manuel Insua, funcionarios del Banco Ciudad de Buenos Aires; Jorge FROST, Carlos Alberto Ratto y Daniel Iván Ivakhoff, funcionarios del Banco Hipotecario y Matías Lucas Ordoñez y Gastón Ramón Figueroa Alcorta, Presidente y Director de la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales, respectivamente.

Asimismo, resulta pertinente destacar que, con excepción del ex Presidente de la Nación, doctor Carlos Saúl Menem, que dictó el decreto de aprobación de la venta, todos los demás, a tenor de las constancias del expediente, han sido procesados como autores o partícipes necesarios, *prima facie* y según el caso, del delito previsto en el primer párrafo del artículo 261 del Código Penal. El ex Ministro de Economía y de Obras y Servicios Públicos fue sobreseído respecto del refrendo del decreto, pero procesado por la firma del boleto y de la escritura.

6.3. Finalmente, se impone recordar que el citado artículo 261, en su primer párrafo, reprime con reclusión o prisión de dos a diez años e inhabilitación absoluta perpetua, al funcionario público que sustrajere caudales o efectos cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada por razón de su cargo.

En ese orden, para dictar el procesamiento, el Juez consideró que quienes resultaron procesados sustrajeron *...del patrimonio del Estado Nacional el inmueble en el cual se ubica el Predio Ferial de Palermo...* mediante la maniobra de asignarle un menor valor.

7.1. Por otro lado, y en relación con el saldo impago que la Sociedad Rural Argentina mantendría con el Estado Nacional, surge que a fojas 1775/1776 obra copia de la escritura por medio de la cual el ONABE intimó a dicha Sociedad al pago de la suma de \$ 119.042.807,34 (pesos ciento diecinueve millones cuarenta y dos mil ochocientos siete con treinta y cuatro centavos) en tal concepto, según liquidación practicada al 6 de abril de 2010.



199

Procuración del Tesoro de la Nación

7.2. Contra dicha intimación, la Sociedad Rural Argentina interpuso un recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio (v. fs. 57/59 del Expte. N° CUDAP NOTA S01:0066504/10, adjunto sin acumular), que se encuentra pendiente de resolución.

7.3. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que obra agregado a las presentes actuaciones un proyecto de decisión administrativa, cronológicamente anterior, mediante el cual se propicia aprobar la determinación del monto de la deuda que mantiene la Sociedad Rural Argentina por el mismo concepto en la suma de \$ 18.915.222,89 (pesos dieciocho millones novecientos quince mil doscientos veintidós con ochenta y nueve centavos) -v. sobre transparente sin foliar entre fs. 1832 y 1833-.

8. En oportunidad de tomar intervención con relación a dicha deuda, la Sindicatura General de la Nación (en adelante, SIGEN) estimó que, previo a todo trámite, correspondería recabar los elementos de juicio que resulten necesarios a fin de evaluar si el precio oportunamente acordado ha sido vil y desproporcionado, circunstancia que, de confirmarse, viciaría la compraventa celebrada (v. fs. 1780).

9. Requerida su opinión, el Director General de Asuntos Jurídicos de ese Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios planteó los posibles cursos de acción a seguir, a saber: a) el inicio de acciones legales tendientes a obtener el cobro de las sumas adeudadas por la Sociedad Rural Argentina al Estado Nacional o b) revisar la legalidad del acto de venta del predio en cuestión, a la luz de lo señalado por la SIGEN y de las constancias de la

[Handwritten signatures and initials]

causa penal ya reseñada, para proceder -en su caso- a la revocación de dicho acto en tanto fuere irregular (v. arts. 14 y 17 de la Ley N° 19.549 -B.O. 27-4-72-). Esto último, recordando doctrina de este Organismo Asesor, en el sentido de la necesidad de pedir la anulación en sede judicial del acto irregular cuando se encuentre firme y consentido y haya generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo (v. Dictámenes 206:141).

Adicionalmente y teniendo en cuenta la índole de la cuestión, aconsejó requerir la intervención de esta Casa (v. fs. 1820/1825), criterio que fue compartido por el Subsecretario Legal de ese Ministerio, quien remitió el expediente (v. fs. 1827).

10. En esa oportunidad, esta Procuración del Tesoro, en concordancia con la SIGEN, remarcó la necesidad de recabar los elementos de juicio necesarios destinados a evaluar si el precio oportunamente acordado ha sido correcto o desproporcionado al valor real del inmueble (v. Dictámenes 274:272).

En tal sentido, sostuvo que resultaba imprescindible *...contar con un estudio técnico debidamente fundado acerca del valor del predio a la fecha de su venta, según las circunstancias entonces existentes y teniendo en cuenta las particularidades apuntadas precedentemente y demás contra-prestaciones que se incluyeron en el boleto... Ello, de modo de arribar a una conclusión válida acerca del precio fijado.*

Por ello, recordando las facultades y competencias asignadas a la SIGEN por la Ley N° 24.156 (B.O. 29-10-92),



200

Procuración del Tesoro de la Nación

solicitó a ese Organismo la realización del referido estudio (v. fs. 1828/1832).

11. Con motivo de ello, a fojas 1833/1837 la SIGEN produjo un informe en el que incluyó algunas consideraciones que, si bien escaparían específicamente a la encomienda efectuada, estimó pertinente efectuar a título de colaboración. En tal sentido, manifestó que:

a) En el análisis del tema no es posible soslayar que la Ley N° 23.333 (B.O. 26-9-86), cuyo artículo 2° dispuso que el Congreso de la Nación sería competente para establecer el régimen definitivo del Predio, reviste el carácter de norma especial frente a la Ley de Emergencia Económica N° 23.697, que dispuso la venta de los bienes del dominio privado del Estado innecesarios para sus funciones o gestión.

b) No consta en el expediente que el bien se destine *exclusivamente* a la satisfacción de los fines estatutarios de la adquirente, condición oportunamente invocada para justificar la venta del Predio por el mecanismo de contratación directa.

c) Las tasaciones del Banco Ciudad de Buenos Aires y del Banco Hipotecario que sustentaron el precio de venta acordado, consideraron el valor del inmueble *libre de mejoras*, pese a que al término de la concesión de uso que hasta entonces beneficiaba a la Sociedad Rural, todas las inversiones y mejoras que esa Sociedad hubiera realizado quedaban a favor del Estado Nacional, sin indemnización alguna, por lo que debieron ser tomadas en cuenta en las respectivas tasaciones.

d) El Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires caracteriza al Predio objeto de la compraventa como UP - Distrito Urbanización Parque, es decir, como área destinada a espacios verdes y parquización de usos públicos, circunstancia que podría afectar la legalidad del desarrollo integral del proyecto cuyas bases obran en el Anexo al Boleto de Compraventa. Por otra parte, la realización de dicho proyecto y las consecuencias económicas que de él se derivan para la adquirente, no fueron consideradas en las tasaciones que sirvieron de sustento al valor de venta fijado.

e) Existen diferencias entre lo establecido en el Boleto de Compraventa que fuera aprobado por Decreto N° 2699/91 y la Escritura Pública que perfeccionó la operación, especialmente con relación a las consecuencias de un eventual incumplimiento de sus obligaciones por parte de la entidad compradora.

En relación con la determinación del valor del Predio de que se trata consideró que *...el organismo con competencia técnica e idoneidad profesional para llevar a cabo esa tarea es el TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACIÓN...*, por lo que procedió al análisis de la tasación efectuada por la Sala A de dicho Tribunal que lo fijó en A 638.000.000.000 o U\$S 63.615.000, al 20 de diciembre de 1991.

Al respecto, concluyó que dicho valor *...se adecua a la aplicación de las Normas Nacionales de Evaluación dictadas por el propio Tribunal así como también responde a los procedimientos seguidos por dicho Organismo para fijar el valor de los bienes sujetos a su consideración, cuya aplicación fue verificada por esta Sindicatura.*



201

Procuración del Tesoro de la Nación

Por tal razón, sostuvo que ése ...es el valor de la tasación del terreno que damos por válido al 20 de diciembre de 1991.

Ello, sin perjuicio de señalar que en esa tasación no se consideró el valor de las mejoras y construcciones pre-existentes ni tampoco el efecto financiero derivado de una operación con financiación a largo plazo.

Con tal informe la SIGEN remitió nuevamente las actuaciones a este Organismo Asesor.

- II -

NORMATIVA APLICABLE A LA COMPRAVENTA

Conforme surge del Decreto N° 2699/91, la enajenación del inmueble se efectuó en el marco de la política trazada por el artículo 60 de la Ley N° 23.697 y las disposiciones del Decreto N° 407/91 y modificatorios.

1. La Ley N° 23.697 puso en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, a fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales padecidas por la Nación (v. art. 1°).

En ese marco y entre otras cosas, dicha norma suspendió subsidios y subvenciones y todo otro compromiso del mismo carácter que, directa o indirectamente, afectara los recursos del Tesoro Nacional, como el goce del cincuenta por ciento (50%) de los beneficios de carácter promocional obtenidos en virtud de distintos regímenes de promoción industrial, la aprobación de nuevos proyectos comprendidos en

el régimen establecido por la Ley N° 22.095 (B.O. 1-11-79) de Promoción Minera y el goce del 50% de los beneficios acordados bajo ese régimen (v. arts. 2°, 5°, 11 y 12). También facultó al Poder Ejecutivo Nacional a disponer el pago mediante un Bono de Crédito de distintos tipos de reintegros, reembolsos o devolución de tributos (v. art. 20). Por otro lado, prohibió, por el lapso de 180 días, las contrataciones o designaciones de personal que importaran incrementar el gasto por ese concepto en el ámbito de los tres poderes del Estado y autorizó al Poder Ejecutivo a disponer la baja, por razones de servicio, del personal vinculado a la Administración Pública Nacional a través de una relación de función o empleo público, designado sin concurso, que gozare de estabilidad y revistiere en una de las dos máximas categorías del respectivo escalafón, estatuto u ordenamiento vigente (v. arts. 42 y 46).

En particular, en el artículo 60 estableció que *El Poder Ejecutivo Nacional centralizará, coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizados o de otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados, tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión.*

2. Por el Decreto N° 407/91 (modificado por su similar N° 2137/91) se reguló el procedimiento de enajenación de esos inmuebles.

En lo que aquí interesa, el artículo 4° dispone que *Las ventas inmobiliarias se efectuarán únicamente mediante*



202

Procuración del Tesoro de la Nación

remate o licitación pública, **debiendo integrarse la totalidad del precio de venta dentro de los QUINCE (15) días de aprobada la operación por la autoridad competente** (el destacado es propio).

Sin embargo, el artículo 4° BIS establece que Cuando concurrieran **circunstancias sociales, económicas y de interés general que lo justifiquen** o en los supuestos que resultaren frustrados el remate o la licitación pública, **las condiciones de venta inmobiliaria podrán prever el diferimiento de pago del precio, previa resolución fundada** emitida por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos o por los organismos en que se hubiere delegado la función aprobatoria, devengando las sumas adeudadas interés bancario de plaza hasta su efectiva cancelación, con exclusión de la actualización indexatoria (el destacado es propio).

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

Cabe destacar que el artículo 2° de la Ley N° 22.423 determina que Las ventas inmobiliarias se efectuarán mediante remate público, salvo en aquellos casos que se considere más conveniente el procedimiento de licitación pública. Podrán venderse asimismo directamente los inmuebles

en los siguientes casos: (...) d) Asociaciones y Fundaciones previstas en el Artículo 33, párrafo segundo, inc. 1) del Código Civil, con destino exclusivo al cumplimiento de sus fines estatutarios.

- III -

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

Como quedó sentado en el objeto de la consulta, se solicita la opinión de esta Procuración del Tesoro respecto de la conducta a ser adoptada en los presentes actuados, relacionados con la compraventa del denominado *Predio Ferial de Palermo*. Ello, teniendo en cuenta las acciones propuestas, al parecer de modo opcional o alternativo, por el servicio jurídico preopinante. A saber: a) perseguir el cobro del saldo impago o b) revisar la legalidad del Decreto N° 2699/91 que aprobó la compraventa en cuestión.

1. A tenor de lo apuntado, previo a ingresar al análisis de la cuestión, corresponde efectuar la siguiente aclaración.

Frente a la resolución dictada en la referida causa *MENEM, Carlos Saúl y otros s. Delito de Acción Pública* y teniendo en cuenta que estamos ante un contrato en curso de ejecución -respecto del cual se impone la adopción de una decisión, en cuanto a exigir o no el cobro de lo adeudado- considero que, en la especie, aquel control de legalidad del acto que aprobó la compraventa no configura una opción para la Administración sino una obligación.



203

Procuración del Tesoro de la Nación

Ello, porque, en el caso, al interés del Estado de velar por la legitimidad de sus propios actos, se suma la circunstancia de que la persecución de cobro del saldo del precio con base en lo pactado exige la existencia de un contrato válido.

Al respecto, cabe traer a colación un precedente de esta Casa en el que, al igual que en el presente, a raíz de una denuncia se encontraba cuestionada la legitimidad de la concesión de una licencia para el funcionamiento y explotación de una estación de radiodifusión sonora, por la falta de equivalencia entre el valor real de los bienes a entregar y el precio a ser percibido por el Estado. En ese asesoramiento, esta Procuración del Tesoro expresó, con relación a la ejecución del acto en cuestión, que se había colocado al Poder Ejecutivo Nacional *...en la razonable imposibilidad jurídica de disponer incondicionadamente la entrega de la emisora sin comprometer gravemente, con un acto de esa índole, sus responsabilidades constitucionales como administrador general del país...* (Dictámenes 184:36).

Por ello, ante un pronunciamiento judicial basado en que el inmueble habría sido sustraído del patrimonio del Estado Nacional mediante la maniobra de asignarle un menor valor, la Administración, previo a adoptar una decisión en torno al cobro de la deuda, necesariamente debe proceder a examinar la legitimidad de la contratación.

2. Sentado lo anterior, resulta importante destacar que, conforme surge de la reseña normativa efectuada en el Capítulo II, la venta de los inmuebles como el de autos fue encomendada por la Ley N° 23.697 al Estado Nacional en el

marco de una política destinada a reducir el gasto e incrementar los recursos del Tesoro Nacional.

Por tal razón, en el contexto de la emergencia económica y social declarada por la citada Ley, al regularse el procedimiento de enajenación de esos inmuebles se estableció que, como regla, las ventas inmobiliarias se efectuarían *...debiendo integrarse la totalidad del precio de venta dentro de los QUINCE (15) días de aprobada la operación por la autoridad competente...* (art. 4° del Decreto N° 407/91).

El diferimiento del pago del precio se estipuló puntualmente para los casos en que *...concurrieran circunstancias sociales, económicas y de interés general...* que lo justificaran y *...previa resolución fundada emitida por...* la autoridad competente (v. art. 4° BIS del Decreto N° 407/91).

Como puede observarse, en congruencia con la finalidad de la Ley N° 23.697, el Decreto referido persiguió la obtención de recursos en forma acelerada, a través de la venta de los inmuebles estatales innecesarios.

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

Tales razones debían exponerse en forma fehaciente e inequívoca como fundamentación en el pertinente acto administrativo que autorizara la vía de excepción.

3. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el Decreto N° 2699/91 aprobó la venta del Predio Ferial de Palermo, propiedad del Estado Nacional, por *...el precio total y defini-*



204

Procuración del Tesoro de la Nación

tivo de TREINTA MILLONES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES... (U\$S 30.000.000) (v. cláusula 4).

A su vez, como ya fuera dicho, el pago del precio del contrato se acordó del siguiente modo: a) U\$S 3.000.000 a la fecha de suscripción del Boleto; b) U\$S 7.000.000 al otorgarse la escritura traslativa de dominio (suscripta el 27 de mayo de 1992); y c) U\$S 20.000.000, en 10 cuotas anuales, iguales y consecutivas de U\$S 2.000.000, venciendo la primera de ellas el 15 de marzo de 1994.

3.1. Con relación al precio de venta estipulado, se ha puesto de manifiesto en las presentes actuaciones que aquél resulta notoriamente inferior al que hubiera correspondido (v. fs. 1276, 1784 y 1833/1837).

Cabe recordar que en el mismo sentido se expidieron los Peritos Tasadores Oficiales que se pronunciaron en la referida causa penal, de cuya opinión da cuenta la resolución del 14 de junio de 2010 (v. fs. 1786/1819).

En particular, con relación a la determinación del valor del inmueble, la SIGEN ha expresado que *...el organismo con competencia técnica e idoneidad profesional para llevar a cabo esa tarea es el TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACIÓN...*, por lo que, basándose en la tasación efectuada por la Sala A de ese Organismo, que no ha sido acompañada a los actuados, concluyó que el valor de A 638.000.000.000 o U\$S 63.615.000, al 20 de diciembre de 1991, es el que corresponde tener por válido, sin perjuicio de lo apuntado al final de la foja 1837 respecto de las mejoras existentes y el efecto financiero derivado de una operación con financiación a largo plazo (v. en esp. fs. 1836/1837).

Acerca de los informes técnicos, esta Casa ha sostenido en reiteradas oportunidades que *...merecen plena fe, siem-*

pre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, y no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (Dictámenes 207:343; 252:349; 253:167) (Dictámenes 272:101).

Por tal razón, con el estudio técnico del Tribunal de Tasaciones de la Nación que razonablemente justifique el valor comunicado a fojas 1784 y el informe de la SIGEN al que se hizo referencia, correspondería asumir la existencia de una desproporción de magnitud en relación con el precio de venta del Predio en cuestión.

Lo expuesto, sin perjuicio del análisis que cabría efectuar respecto de los tópicos señalados en el último párrafo del informe de fojas 1833/1837.

3.2. En cuanto a la financiación de la operación, se advierte que no constan en el decreto de aprobación de la compraventa ni surgen del expediente en el que tramitara la referida contratación, las razones económicas que llevaron a acordar el pago del saldo de su precio en un lapso de diez años, de conformidad con lo prescripto en el artículo 4° BIS del Decreto N° 407/91.

Máxime, tratándose de un precio sustancialmente menor, porque, en tal caso, tampoco se alcanzarían a comprender las *circunstancias económicas* que, en consonancia con la finalidad perseguida por las normas, pudieron haber justificado ese diferimiento.

4. El artículo 14 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, en lo que aquí interesa, establece que el acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable, cuando por *...falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por vio-*



205

Procuración del Tesoro de la Nación

lación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado (inc. b).

De existir, entonces, en la especie, una desproporción sustancial en relación con el precio de venta estipulado, sobre la base de lo cual tampoco parecería encontrar justificación económica la financiación de la operación; razón ésta que, a su vez, no ha sido expuesta en las actuaciones, el Decreto N° 2699/91 se encontraría viciado, al menos, en sus elementos causa, objeto, finalidad y motivación.

En efecto, la causa del acto administrativo está constituida por los hechos y antecedentes, así como por el derecho aplicable (v. art. 7°, inc. b, de la ley cit.).

El valor del predio forma parte de los aspectos fácticos de la compraventa aprobada por el Decreto N° 2699/91, por lo que una valuación incorrecta de aquél, que incidiera en el precio pactado, conllevaría un vicio grave en el elemento causa del referido acto.

Respecto del vicio en el objeto, esta Casa ha expresado que una transferencia de bienes estatales efectuada con sustento en un precio vil resulta ilícita. Ello, teniendo en cuenta que el derecho nunca puede amparar un acto gravemente perjudicial para los intereses del Estado y que ...la invalidación por falta de mérito se vincula siempre a la contradicción de una norma de derecho que impone las estipulaciones atinentes a su conveniencia u oportunidad (Dictámenes 184:36 cit.).

Asimismo, el Decreto N° 2699/91 debió cumplir la finalidad prevista en el artículo 60 de la Ley N° 23.697 y en el Decreto N° 407/91 y sus modificatorios, sin apartarse de aquélla.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *S.A. Organización Coordinadora Argentina -O.C.A.- c/Secretaría de Inteligencia de Estado*, el 17 de febrero de 1998, en Fallos 321:174, sostuvo que *...la competencia para determinar el precio de las contrataciones que celebre el Estado debe ejercitarse conforme a la finalidad en mira a la cual fue atribuida, que es la de contratar al precio más conveniente y razonable; por lo que, de acuerdo con el art. 7°, inc. f, de la ley 19.549, excede su poder el funcionario que fija aquél con ánimo de liberalidad o a su mero arbitrio (considerando 9°).*

Finalmente y en lo que se refiere a la motivación del acto en cuestión, este Organismo Asesor, en oportunidad de analizar la posibilidad de refinanciar el contrato de marras, manifestó que el artículo 4° BIS del Decreto N° 407/91 exige *...que se expliciten las razones que permiten apartarse del principio previsto en el artículo 4° del decreto citado, que impide diferir los plazos para el pago del precio (Dictámenes 239:671).*

Tal como se advirtió al comienzo del presente apartado, la afectación de los elementos mencionados, determinaría la nulidad absoluta e insanable del acto de aprobación de la compraventa de que tratan las presentes actuaciones, en los términos del artículo 14, inciso b), de la Ley N° 19.549.

Ello, sin perjuicio de la eventual configuración de un vicio en la voluntad por la existencia de dolo, a la luz de lo que en definitiva se resuelva en sede penal (v. art. 14, inc. a, de la Ley N° 19.549).



206

Procuración del Tesoro de la Nación

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

A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que las excepciones a la regla de la estabilidad del acto regular previstas en el artículo 18 de la Ley N° 19.549 -entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado- son igualmente aplicables al supuesto de los actos irregulares ya que, de lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta tendría mayor estabilidad que el regular, lo que no es ni razonable ni valioso; una inteligencia literal y aislada de esas normas llevaría a concluir que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular, cuya situación es considerada menos grave por la ley (v. Fallos 321:169).

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

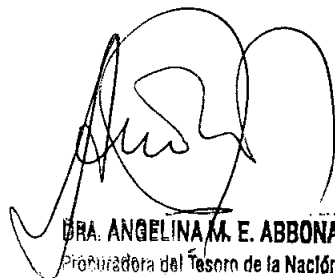
En el mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente esta Procuración del Tesoro en Dictámenes 235:326; 249:547 y 260:336.

Por último, en el aspecto examinado, cabe nuevamente traer a colación el asesoramiento vertido en Dictámenes 184:36 citado, en el que se sostuvo que *La viabilidad de la revocación por la propia Administración provendría, en la especie, de la circunstancia de que la entidad del vicio acreditado no podría generar una fundada invocación de desconocimiento por la adjudicataria, tornándose aplicable, entonces, la excepción a la irrevocabilidad de los actos regulares prevista en el artículo 18 de esa ley tal como lo ha aceptado antes de ahora esta Procuración (Dictámenes 170:155) y lo ha propiciado la doctrina.*

Por ello, a la luz de la doctrina reseñada, no existirían objeciones jurídicas que oponer a la revocación del Decreto N° 2699/91 en sede Administrativa.

Tal es mi opinión.

DICTAMEN N° 094


DRA. ANGELINA M. E. ABBONA
Procuradora del Tesoro de la Nación