

OBJETO DE AUDITORIA: PROGRAMA 34 – “ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO”

Gestión / Período auditado: 01/01/2016 al 31/12/2019

GERENCIA DE CONTROL DE GESTIÓN DEL SECTOR NO FINANCIERO
Departamento de Control de Gestión de Organismos Descentralizados y otras Entidades

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes Nros. 22.423, 23.697, 24.146, 24.156.
Decreto Nros. 1023/2001, 1344/2007, 902/2012, 1382/2012, 2670/2015, 434/2016, 561/2016, 1030/16, 499/2017, 29/2018, 740/2019.
Resolución AABE 5/2013, 158/2015, 2/19, 204/2017, 213/18.
Decisión Administrativa AABE 1069/2012, 76/2019.
Resolución General AFIP 1812/2003, 4164-E.
Resolución AGN Nº 26/15 y 186/16.

Aclaraciones previas

La Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) fue creada por DNU 1382/2012 como organismo descentralizado, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con autarquía económica financiera, con personería jurídica propia y con capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado. Es el órgano rector, centralizador de toda actividad de administración de bienes muebles e inmuebles del Estado Nacional, ejerciendo en forma exclusiva dicha administración.

Conforme los considerandos del Decreto de creación, “las políticas impartidas desde el Poder Ejecutivo Nacional en materia de administración de bienes, se contemplan el uso racional y el buen aprovechamiento de los mismos, considerándose los de índole estratégica para el proyecto de crecimiento con inclusión social que lleva adelante el Estado Nacional, configurando un importante activo para el dictado de políticas de carácter redistributivo para la población”. Para alcanzar los propósitos, se define el uso y destino a otorgar a dichos bienes, teniendo en cuenta “como principios rectores, la preservación del patrimonio inmobiliario, la puesta en valor de los inmuebles con foco en proyectos de desarrollo local y regional, la incorporación del valor social y la afectación de los mismos a la ejecución de políticas públicas como salud, educación, medio ambiente, producción, administración, vivienda, entre otros”.

La Agencia define cuatro líneas de servicios: servicios inmobiliarios, servicios registrales y de información, servicios comunitarios y servicios al Estado Nacional.

Sobre la línea “Servicios registrales y de información” se encuentra el RENABE, registro que integra la información de los bienes inmuebles del ENA existente, a fin de constituir un único registro que satisfaga los principios de transparencia e integridad y que contribuya a un adecuado seguimiento y control sobre dichos bienes, previendo su actualización periódica.

Dentro de la línea “Servicios Inmobiliarios”, se pueden mencionar tres acciones: ventas de inmuebles del Estado Nacional, desarrollos urbanos y posterior firma de convenio urbanístico y contratos de concesiones. Respecto a las ventas, la AABE tiene entre sus funciones la disposición, previa autorización pertinente, de los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino. Asimismo, tiene la función de transferir y enajenar, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia (DNU 1382/2012, artículo 8 inc. 3 y 7).

Asimismo, la Agencia, tiene entre sus funciones, celebrar todo tipo de contratos, que fuera conducente para el cumplimiento de su objeto con personas físicas y/o jurídicas y promover las relaciones institucionales del organismo y, en su caso, suscribir convenios con organizaciones públicas o privadas, Nacionales o extranjeras, para el logro de sus objetivos en coordinación con los organismos con competencia en la materia (DNU 1382/2012, artículo 8, incisos 10 y 16). En este marco, la AABE elabora e impulsa proyectos de desarrollo urbano que implican la adecuación de la normativa relativa al planeamiento y ordenamiento urbano en relación a inmuebles del Estado Nacional, en las diferentes jurisdicciones locales. Los proyectos mencionados pueden derivar en la suscripción de convenios urbanísticos, que son un tipo de contrato interadministrativo entre la AABE y alguna de dichas jurisdicciones, celebrados para materializarlos.

Por otra parte, es función de la Agencia celebrar todo tipo de contratos, entre ellos, contratos de concesión de uso (art. 8, inc. 10). Conforme al Reglamento de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado, aprobado mediante Resolución 213/2018-AABE, la concesión de uso es el contrato administrativo mediante el cual la AABE, o el organismo autorizado a contratar, otorga a un particular el uso especial, privativo o compartido de un inmueble propiedad del Estado durante un tiempo determinado, recibiendo un canon u otra contraprestación que se fije de acuerdo con lo previsto en el Reglamento y en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares que rija el procedimiento de selección del contratista.

Por último, sobre la línea “Servicios Comunitarios, encontramos el Procrear. Mediante el Decreto 902/2012 se crea el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar con el fin de facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo, como políticas de desarrollo económico y social. El patrimonio del Fondo está constituido por bienes fideicomitidos, contándose entre ellos, los bienes inmuebles que le transfiera en forma directa el ENA. Asimismo, la AABE puede realizar relevamientos para proponer al

177

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Lic. Jesús Rodríguez

Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Dr. Miguel Ángel Pichetto
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

Comité Ejecutivo la incorporación al Fondo de nuevos inmuebles, los que pueden ser desafectados por la AABE, el cual dispone su transferencia directa al Fondo, previa delimitación definitiva de los predios a partir de un estudio técnico, catastral y dominial, y su tasación por parte del TTN.

CONCLUSIONES

- ✓ La AABE no ejecutó las políticas y procedimientos que rigen la administración y disposición de los bienes inmuebles del Estado Nacional conforme a los criterios de eficacia y equidad. Dicha afirmación se fundamenta en el análisis del Plan Estratégico 2015/2018 y 2018/2023 y, su correspondencia con la normativa que rige en la materia; el abordaje de los ODS adoptado en el mentado Plan Estratégico; el diseño, implementación y aprobación de manuales de procedimientos relativos a subastas, concesiones, transferencias mediante convenios urbanísticos, leyes especiales o en el Procrear; la concordancia entre las metas informadas a la Oficina Nacional de Presupuesto y las efectivamente ejecutadas y, la conformación del universo de los inmuebles del ENA. El relevamiento y examen de tales variables cotejadas con los resultados obtenidos da cuenta de la ausencia de un sistema de control de gestión, entendido como el proceso administrativo de planificar, ejecutar y controlar el cumplimiento de las estrategias y objetivos propuestos por una organización u organismo.
- ✓ Como resultado del relevamiento realizado, se concluye que las operaciones de venta realizadas por la AABE no cumplen con criterios de eficacia y equidad. Dicho resultado, se fundamenta principalmente en la ausencia de un relevamiento previo e integral de los inmuebles ociosos o subutilizados; de datos actualizados, completos y confiables que permita efectuar una selección fundamentada de los inmuebles para su venta y posterior afectación del producido a las políticas, planes y/o programas definidos por el Estado Nacional; falta de constancias que den cuenta del cumplimiento de los requisitos establecidos por el art. 8 – inc. 7 del DNU 1382/2012, como así también el mecanismo utilizado por la AABE para determinar el precio base en las subastas. Por otro lado, se constató una baja participación de oferentes en las subastas, generando un impacto directo en la formación de precio del inmueble; sumado a que la Agencia habilitó a participar de las subastas públicas oferentes que no cumplieron con la totalidad de los requisitos exigidos por el Pliego de Bases y Condiciones Particulares. Por último, de la comparación entre el valor venal de los inmuebles fijado por el TTN y, el valor adjudicado surge una diferencia que disminuye los posibles ingresos al Estado Nacional en USD 61.964.138.
- ✓ Las transferencias de inmuebles que no constituyeron ventas no fueron asignadas para el desarrollo urbano conforme el DNU 1382/2012. Asimismo, no se cumplió en su tramitación con los principios de equidad y eficacia. Dicha conclusión se fundamenta principalmente en que la auditada no tuvo en miras la distribución geográfica y el perfil socioeconómico de la población objetivo, conforme a las políticas de ordenamiento territorial plasmadas en el Plan Estratégico Territorial. Por el contrario, la AABE no contó con registros y documentación que evidencie un efectivo diagnóstico de situación de las locaciones y de los inmuebles elegidos para el desarrollo urbano; ni con lineamientos urbanísticos, donde conste el proyecto a realizar, plazos de la realización de obra, montos a asignar al desarrollo urbano, facultades de control y seguimiento a favor de la Agencia de los fondos transferidos, ni la consecuente obligación de rendir cuentas. Asimismo, se evidenció que, durante el periodo auditado, la AABE utilizó inmuebles del Estado, en concepto de dación en pago, a favor de GCABA, pero en contraposición, no realizó propuestas para la incorporación de nuevos inmuebles al Programa Procrear. En este contexto, la AABE no ejerció su rol de órgano rector centralizador de toda la actividad de administración y disposición de bienes inmuebles del Estado Nacional que contemple el uso racional y el buen aprovechamiento de los mismos. Asimismo, la auditada incumplió la Ley 25.917 - Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, art. 15 bis, con respecto a los inmuebles transferidos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en concepto de dación en pago en el marco de Convenio Urbanístico Viaducto.
- ✓ En función del relevamiento efectuado, se concluye que la Agencia de Administración de Bienes del Estado administra los contratos de concesión de manera ineficaz. Dicha conclusión se fundamenta principalmente en la falta de información relativa al universo de contratos de concesión celebrados en relación a los inmuebles del Estado Nacional durante el período auditado; la existencia de contratos vencidos y, por ende, contrarios a la normativa vigente y la carencia de instancias de control suficiente en el proceso de celebración de contratos de concesión, lo cual da cuenta de la debilidad del sistema de control interno implementado.