

PROYECTO DE LEY

RÉGIMEN DE INVOLABILIDAD DE LA PROPIEDAD PÚBLICA

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de ley:

TÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º: Objeto

La presente ley tiene por objeto proteger el patrimonio público, en cuanto expresión de la propiedad colectiva del pueblo argentino, y preservar su titularidad, integridad, capacidad operativa y control estatal efectivo; asegurar su administración y afectación al interés general, al desarrollo federal, a la soberanía económica y tecnológica y a la continuidad, universalidad y asequibilidad de los servicios esenciales; impedir su utilización en provecho particular contrario al interés público; y establecer un régimen de tutela reforzada frente a todo acto que pueda producir, directa o indirectamente, su privatización, enajenación, desmembramiento, vaciamiento o pérdida de control estatal.

Artículo 2º: Principios de inviolabilidad y de función social.

- a) La propiedad del Estado tendrá un fin social.
- b) El patrimonio público estratégico es inviolable.
- c) Ningún bien, empresa, sociedad, participación accionaria o activo declarado estratégico podrá ser vendido, privatizado, transferido, concesionado ni sometido a actos que impliquen la pérdida de su titularidad, control o integridad, salvo mediante una ley especial sancionada con mayoría agravada.

ARTÍCULO 3º: Interés público nacional.

Decláranse de interés público nacional la conservación, gestión transparente y aprovechamiento intergeneracional de las empresas, sociedades, participaciones y activos alcanzados por esta ley.

ARTÍCULO 4º: Ámbito de aplicación.

Quedan comprendidos:

- a) Todas las sociedades y empresas del Sector Público Nacional en las que el Estado posea el control directa o indirectamente.
- b) Todas las participaciones accionarias e inversiones estatales que otorguen al Estado el control o facultades de veto sobre decisiones estratégicas.

c) Todos los activos esenciales indispensables para el cumplimiento del objeto público, la capacidad operativa o la soberanía nacional.

d) Todos los inmuebles rurales y urbanos del dominio privado del Estado nacional (artículo 236 del Código Civil y Comercial de la Nación) que se encuentren ociosos, subutilizados o sin destino específico asignado, cuya administración corresponda a la Agencia de Administración de Bienes del Estado o a cualquier otro organismo con facultades de disposición sobre inmuebles nacionales.

Quedan excluidos los inmuebles afectados a la prestación de un servicio público, a la defensa y seguridad nacional, a áreas naturales protegidas o a fines declarados de utilidad pública por norma especial, salvo desafectación expresa por autoridad competente.

ARTÍCULO 5º: Definiciones.

A los efectos de esta ley se entiende por:

a) control estatal: el previsto por el artículo 33 de la Ley N° 19.550 "Ley General de Sociedades" y toda facultad estatal de determinar decisiones estratégicas;

b) activo esencial: aquel cuya disposición comprometa materialmente el objeto, la continuidad operativa, la cobertura territorial, la seguridad, el conocimiento, los datos, la infraestructura o la autonomía estratégica;

c) operación de disposición estratégica: todo acto, conjunto de actos o negocio directo o indirecto que produzca alguno de los efectos previstos en el artículo 6º.

d) Concurso social de proyectos de utilidad pública: procedimiento de selección en el que la Administración no busca la oferta económica más alta, sino el proyecto que mejor acredite utilidad social conforme los criterios de ponderación del artículo 26º.

e) Economía comunitaria: conjunto de unidades productivas organizadas bajo formas asociativas, cooperativas, mutuales o de gestión colectiva del trabajo, que priorizan la reproducción de la vida y el arraigo territorial por sobre la acumulación privada de capital.

f) Autoabastecimiento: producción de alimentos u otros bienes de subsistencia destinada al consumo de la unidad productiva o comunidad solicitante, admitiéndose excedentes comercializables bajo esquemas de economía social.

g) Vivienda única familiar: inmueble destinado a residencia permanente de un grupo familiar que no sea titular de otro inmueble apto para vivienda.

TÍTULO II - PROTECCIÓN SUSTANTIVA

ARTÍCULO 6º: Actos alcanzados.

Quedan sujetos al régimen de autorización reforzada: la venta, cesión, permuta, donación, aporte, colocación o transferencia de acciones o derechos; la pérdida de la mayoría o del control estatal; la fusión, escisión, transformación, disolución o liquidación; la concesión, licencia, gerenciamiento, usufructo, fideicomiso, asociación o derecho real sobre activos esenciales; su afectación en garantía cuando pueda derivar en transferencia; y cualquier acto de efecto económico equivalente.

ARTÍCULO 7º: Prohibición general.

Se prohíbe realizar los actos del artículo 6º sin una ley especial que individualice el sujeto, los activos, la modalidad, el porcentaje, el precio o mecanismo de determinación, las condiciones esenciales y las obligaciones del adquirente.

ARTÍCULO 8º: Mayoría reforzada.

La ley especial deberá ser aprobada con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara. La autorización será de interpretación restrictiva, no admitirá delegación y caducará a los doce (12) meses si no se hubiere perfeccionado la operación.

ARTÍCULO 9º: Piso inderogable de control.

En ningún caso podrá autorizarse una operación que prive al Estado Nacional, por sí o conjuntamente con otros entes públicos, de:

- a) la mayoría absoluta del capital con derecho a voto;
- b) la facultad de designar la mayoría del órgano de administración; y
- c) una acción especial con veto sobre cambio de objeto, sede, disolución, transferencia de activos esenciales, reducción sustancial de servicios y cesión de tecnología, datos o infraestructura crítica. Toda excepción deberá ser expresa, individualizada y fundada en la ley especial.

ARTÍCULO 10º: Activos esenciales.

Los activos esenciales son inalienables mientras conserven esa afectación. Su desafectación sólo podrá incluirse expresamente en la ley especial, previa demostración de que no resulta necesaria para la continuidad del objeto público y de que existe una alternativa equivalente o superior ya operativa.

ARTÍCULO 11º: Integridad patrimonial.

No podrán ejecutarse actos sucesivos, parciales, vinculados o realizados mediante controladas, fiduciarios, mandatarios o terceros interpuestos con el propósito o efecto de eludir esta ley. Las operaciones celebradas dentro de un período de veinticuatro (24) meses se considerarán conjuntamente cuando exista unidad económica o de finalidad.

ARTÍCULO 12º: Gestión ordinaria.

No quedan comprendidos los actos habituales de administración, renovación o disposición de bienes muebles obsoletos que no sean activos esenciales ni afecten el control o la continuidad. La autoridad de aplicación publicará trimestralmente las operaciones superiores al umbral que establezca la reglamentación.

TÍTULO III - PROCEDIMIENTO PREVIO OBLIGATORIO

ARTÍCULO 13º: Expediente de evaluación estratégica.

Antes de remitir el proyecto de ley especial, el Poder Ejecutivo deberá formular un expediente electrónico público que contenga, como mínimo: inventario; estados contables; titularidad; valuación; justificación; alternativas consideradas; destino de los fondos; condiciones laborales; y evaluación de impactos económico, fiscal, federal, competitivo, tarifario, ambiental, tecnológico, de datos, defensa y soberanía.

ARTÍCULO 14º: Plan de fortalecimiento previo.

El expediente deberá comparar la operación propuesta con, al menos, un plan de continuidad y fortalecimiento bajo control estatal, incluyendo mejoras de gobierno corporativo, financiamiento, eficiencia y control. La mera existencia de déficit, deuda o necesidad de capital no constituirá por sí sola causa suficiente.

ARTÍCULO 15º: Valuaciones.

Deberán incorporarse una tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación y otra valuación independiente seleccionada por concurso público. Se aplicarán metodologías de empresa en marcha, flujos futuros, activos tangibles e intangibles, posición de mercado, datos, tecnología, concesiones y valor estratégico. El precio base no podrá ser inferior a la mayor valuación, salvo autorización legislativa expresa y fundada.

ARTÍCULO 16º: Audiencia pública federal.

Con una antelación mínima de sesenta (60) días a la remisión del proyecto, se celebrará una audiencia pública, presencial y virtual, con participación de trabajadores, usuarios, consumidores, provincias, universidades, organizaciones sociales, especialistas y potenciales afectados. Sus observaciones deberán ser respondidas fundadamente.

ARTÍCULO 17º: Intervención de control.

La SIGEN y la AGN emitirán informes previos sobre legalidad, integridad patrimonial, razonabilidad económica, riesgos y cumplimiento del procedimiento. La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones producirá dictamen público. La falta de cualquiera de estos informes impedirá el tratamiento legislativo hasta su incorporación.

ARTÍCULO 18º: Publicidad y datos abiertos.

Toda la documentación, valuaciones, modelos, reuniones, interesados, beneficiarios finales, asesores, honorarios y conflictos de intereses se publicará en formatos abiertos desde su producción, salvo información cuya reserva sea estrictamente necesaria y fundada por ley. La reserva no será oponible al Congreso ni a los organismos de control.

ARTÍCULO 19º: Reglas parlamentarias mínimas.

El proyecto de ley especial:

- a) será autónomo y de objeto único;
- b) no podrá incorporarse a leyes de presupuesto, emergencia, necesidad pública ni paquetes legislativos;
- c) ingresará con los antecedentes completos;
- d) será tratado por las comisiones competentes en reuniones públicas; y
- e) no podrá sancionarse antes de transcurridos noventa (90) días corridos desde su ingreso.

TÍTULO IV - CONDICIONES DE LA OPERACIÓN

ARTÍCULO 20º: Procedimiento competitivo.

Autorizada la operación, su ejecución requerirá licitación pública nacional e internacional, con máxima concurrencia, publicidad y reglas objetivas. Quedan prohibidas la contratación directa, la venta sin base y toda preferencia no prevista en la ley especial.

ARTÍCULO 21º: Inhabilidades.

No podrán adquirir, directa ni indirectamente, quienes posean deudas exigibles con el Estado, incumplimientos regulatorios graves, condenas por corrupción, lavado, delitos tributarios o ambientales, ni sociedades radicadas en jurisdicciones no cooperantes o cuya estructura impida conocer al beneficiario final.

ARTÍCULO 22º: Condiciones esenciales.

Los pliegos deberán establecer obligaciones de inversión, empleo, continuidad y calidad, cobertura territorial, tarifas, protección ambiental, seguridad y radicación de datos y tecnología; garantías de cumplimiento; prohibición temporal de reventa; y cláusula de reversión sin indemnización ante incumplimiento esencial, sin perjuicio de las sanciones aplicables.

ARTÍCULO 23º: Destino de fondos.

El producido no podrá aplicarse a gastos corrientes. Será depositado en una cuenta específica y destinado exclusivamente a inversión pública estratégica o cancelación de deuda de capital, conforme lo determine la ley especial y bajo seguimiento de la AGN.

TÍTULO V - CONCURSO SOCIAL DE PROYECTOS DE UTILIDAD PÚBLICA PARA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS FISCALES

ARTÍCULO 24º: Procedimiento previo a la enajenación.

Establécese que en forma previa a la enajenación de los inmuebles rurales y urbanos bajo dominio del Estado Nacional que se encuentren ociosos, subutilizados o sin destino específico asignado, deberá implementarse un concurso social de proyectos de utilidad pública, en el que se evalúen propuestas de destino y utilidad social del bien en cuestión.

Quedan excluidos los inmuebles afectados a la prestación de servicios públicos, áreas naturales protegidas o a fines declarados de utilidad pública por norma especial.

ARTÍCULO 25º: Convocatoria y condiciones de participación.

El concurso social de proyectos de utilidad pública consistirá en la publicación del/los inmuebles disponibles para concurso, indicando ubicación, superficie y aptitud de uso, y fijará el plazo de presentación de propuestas, que no podrá ser inferior a sesenta (60) días corridos desde su publicación. La convocatoria se difundirá en el Boletín Oficial, en al menos dos medios de comunicación de alcance nacional.

Las ofertas deberán incluir propuestas de fortalecimiento de la economía comunitaria, la cobertura de necesidades básicas insatisfechas, el acceso a la tierra para el autoabastecimiento y el acceso a la vivienda única familiar.

Podrán presentar ofertas:

- a) Cooperativas y mutuales de trabajo inscriptas ante el organismo competente.
- b) Organizaciones sociales, comunitarias, indígenas o de agricultura familiar, con personería jurídica.

c) Agrupamientos de trabajadores y trabajadoras de la economía popular, con reconocimiento del organismo nacional competente en la materia.

d) Grupos familiares organizados en consorcio o entidad sin fines de lucro, cuando la propuesta tenga por único destino la vivienda única familiar.

No podrán presentarse sociedades comerciales con fines de lucro cuyo objeto sea la valorización inmobiliaria o la especulación con la tierra.

ARTÍCULO 26º: Criterios de evaluación.

Las propuestas se evaluarán por la comisión evaluadora y ponderarán conforme el siguiente orden de prioridad, sin perjuicio de lo que determine la reglamentación.

- a) Cobertura de necesidades básicas insatisfechas de la población destinataria.
- b) Fortalecimiento de la economía comunitaria y del trabajo autogestionado.
- c) Aporte al autoabastecimiento alimentario y a la soberanía alimentaria local.
- d) Acceso a la vivienda única familiar de núcleos sin otra alternativa habitacional.
- e) Sustentabilidad ambiental del proyecto y arraigo territorial de los presentantes.

No serán admitidas propuestas cuyo destino final, directo o indirecto, sea la reventa, el arrendamiento especulativo o la valorización inmobiliaria del bien.

ARTÍCULO 27º: Adjudicación.

La adjudicación se instrumentará mediante comodato, concesión de uso u otra figura jurídica no traslativa de dominio pleno, con cargo al cumplimiento del destino declarado en la propuesta.

La reglamentación podrá prever la transferencia del dominio una vez consolidado y verificado el destino social durante un plazo mínimo, sin perjuicio de las cláusulas de inalienabilidad previstas en el artículo 29º.

Queda excluida su enajenación por venta directa, subasta o licitación pública tradicional mientras subsista la afectación aquí prevista.

ARTÍCULO 28º: Reversión.

El incumplimiento del destino declarado, la falta de inicio de ejecución del proyecto en el plazo establecido, o la comprobación de un uso especulativo del bien, constituyen causal de revocación de la adjudicación y reversión del inmueble al dominio del Estado nacional, sin derecho a indemnización, previo procedimiento que garantice el derecho de defensa del adjudicatario.

ARTÍCULO 29º: Inalienabilidad.

Los inmuebles adjudicados bajo este régimen son inalienables e inembargables mientras subsista el destino social adjudicado. Toda transferencia, cesión o gravamen realizado en violación de esta disposición es nula de nulidad absoluta.

ARTÍCULO 30º: Autoridad de aplicación del Régimen de Adjudicación de Tierras Fiscales.

La Agencia de Administración de Bienes del Estado será la autoridad de aplicación del presente capítulo.

ARTÍCULO 31º: Adhesión.

Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al régimen establecido en la presente ley respecto de sus propios bienes fiscales.

ARTÍCULO 32º: Suspensión del proceso de enajenación.

Los bienes propiedad del Estado Nacional no podrán iniciar el proceso de enajenación establecido por el Decreto 2670/2015 y sus modificatorios y complementarios de acreditarse la existencia de al menos una oferta admisible en el marco del concurso social de proyectos de utilidad pública.

TÍTULO VI - GARANTÍAS Y RESPONSABILIDAD

ARTÍCULO 33º: Jurisdicción exclusiva.

Las operaciones de compraventa de activos del Estado Nacional o de bienes de su dominio reguladas por la presente ley se rigen por el derecho argentino. Las controversias derivadas de dichas operaciones son de orden público y quedan sometidas en forma exclusiva e improrrogable a la jurisdicción de los tribunales nacionales, sin que resulte válida cláusula alguna, contractual o de otra naturaleza, que someta su resolución a jueces, tribunales o árbitros extranjeros distintos de los aquí establecidos.

ARTÍCULO 34º: Nulidad.

Son de nulidad absoluta e insanable los actos celebrados en violación de esta ley.

No generarán derechos indemnizables frente al Estado para quien conocía o debía conocer la infracción.

La nulidad alcanzará a los actos conexos y a las transferencias a terceros de mala fe.

ARTÍCULO 35º: Tutela judicial.

El Defensor del Pueblo, la AGN, el Ministerio Público, las provincias afectadas, los trabajadores, usuarios, consumidores y asociaciones con objeto pertinente estarán legitimados para promover acción de amparo colectivo. La interposición fundada suspenderá la ejecución por diez (10) días hábiles, plazo en el que el juez deberá resolver la cautelar solicitada.

ARTÍCULO 36º: Responsabilidad.

Los funcionarios, directores, síndicos, asesores y particulares que autoricen, ejecuten o colaboren dolosa o gravemente en actos contrarios a esta ley responderán solidariamente por los daños, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales. La acción patrimonial será imprescriptible mientras el bien permanezca fuera del patrimonio o control público.

ARTÍCULO 37º: Prohibición de delegación y DNU.

Las materias reguladas por esta ley no podrán ser objeto de delegación legislativa. El Poder Ejecutivo no podrá autorizar ni ejecutar los actos del artículo 6º mediante decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados, reglamentos, decisiones administrativas ni actos societarios.

ARTÍCULO 38º: Prevalencia.

Las disposiciones de esta ley son de orden público y prevalecen sobre toda norma general o especial anterior que permita actos comprendidos sin observar este régimen, salvo autorización legislativa nominativa vigente que expresamente identifique la empresa y la operación.

ARTÍCULO 39º: Reglamentación.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente dentro de los noventa (90) días, sin alterar sus finalidades ni reducir sus exigencias. La falta de reglamentación no impedirá su aplicación.

ARTÍCULO 40º: Comuníquese.

Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Juan Graboís

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley destinado a establecer un régimen integral de inviolabilidad, tutela reforzada y protección sustantiva de la propiedad pública estratégica de la Nación, así como un procedimiento justo y socialmente equitativo para la administración y adjudicación de las tierras fiscales ociosas de dominio nacional sin destino asignado, cuya administración se ha regido históricamente por la lógica de la venta o la licitación al mejor postor.

El patrimonio público ocupa un lugar central en el sistema constitucional argentino. Las empresas del Estado, las sociedades con participación estatal mayoritaria, sus acciones, establecimientos, infraestructura y recursos estratégicos no constituyen activos de libre disponibilidad para las autoridades que transitoriamente ejercen la administración del Poder Ejecutivo. Por el contrario, representan un capital social, técnico y económico construido mediante el esfuerzo acumulado de generaciones de argentinos, afectado de manera permanente al cumplimiento de finalidades de interés público nacional.

La Constitución Nacional encomienda al Estado promover el bienestar general y la prosperidad del país, impulsar el desarrollo humano, asegurar el progreso económico con justicia social, defender la competencia y garantizar la prestación eficiente y universal de los servicios públicos. En este esquema, el derecho de propiedad no protege de forma exclusiva a los intereses individuales privados; comprende de igual modo la propiedad colectiva que la comunidad ejerce soberanamente a través del Estado sobre aquellos instrumentos materiales que resultan indispensables para garantizar la soberanía económica, el desarrollo tecnológico, la integración territorial y la justicia social.

La experiencia histórica reciente de la República Argentina demuestra la profunda asimetría e irresponsabilidad fiscal que se produce cuando se dispone del patrimonio público de manera apresurada o mediante decisiones coyunturales. Mientras que el Estado puede desprenderse de una empresa estratégica o de un activo esencial mediante un acto administrativo o una autorización parlamentaria genérica, su posterior reconstrucción o reincorporación exige complejos procesos judiciales y el pago de indemnizaciones extraordinarias.

Si para afectar la propiedad privada al interés público la Constitución exige una ley especial que declare la utilidad pública, la alienación o privatización de un bien

perteneciente a todo el pueblo argentino no puede someterse a requisitos menos rigurosos.

En consecuencia, el presente proyecto establece que ninguna empresa pública, sociedad con participación estatal, acción o activo declarado esencial podrá ser enajenado, privatizado, concesionado ni sometido a la pérdida de control estatal sin una ley especial autónoma y de objeto único, sancionada con la mayoría agravada de las dos terceras partes (2/3) del total de los miembros de cada Cámara. Se prohíbe de manera expresa la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), la delegación legislativa o la inclusión de autorizaciones de privatización dentro de leyes de presupuesto o leyes "ómnibus".

Asimismo, se fija un piso inderogable de control público: aún cuando el Congreso autorice una operación de disposición, el Estado Nacional debe conservar obligatoriamente la mayoría absoluta del capital con derecho a voto, la facultad de designar a la mayoría del órgano de administración y una acción especial con derecho a veto sobre decisiones estratégicas de soberanía, transferencia de tecnología, infraestructura crítica o cambio de objeto social.

Para evitar decisiones arbitrarias, el proyecto diseña un procedimiento previo de transparencia obligatoria que el Poder Ejecutivo debe cumplir antes de elevar cualquier propuesta al Congreso: la conformación de un Expediente de Evaluación Estratégica, la formulación obligatoria de un Plan de Fortalecimiento Estatal alternativo, la realización de dos tasaciones independientes, la celebración de una Audiencia Pública Federal y la emisión de informes previos de legalidad y razonabilidad económica por parte de la SIGEN y la AGN.

Por otra parte, el proyecto aborda una problemática histórica sobre el patrimonio inmobiliario nacional: la existencia de tierras e inmuebles fiscales del dominio privado del Estado (bajo la órbita de la AABE o de otros organismos) que permanecen ociosos o subutilizados, en contraste con el crecimiento de la demanda social de acceso a la tierra, a la vivienda digna y al trabajo productivo. Históricamente, la administración de estos bienes se ha regido por una lógica mercantilista de subasta pública al mejor postor, profundizando la especulación inmobiliaria y la exclusión.

El Título V de este proyecto invierte radicalmente esa lógica mediante la creación del Concurso Social de Proyectos de Utilidad Pública. Antes de iniciar cualquier enajenación tradicional, el Estado convocará a un procedimiento competitivo transparente donde no se prioriza la oferta financiera más elevada, sino la mayor utilidad social del proyecto.

Finalmente, el proyecto establece un régimen de garantías, jurisdicción y sanciones, somete todas las operaciones en forma exclusiva e improrrogable a la jurisdicción de los tribunales nacionales y al derecho argentino; decreta la nulidad absoluta e insanable de todo acto celebrado en violación de sus disposiciones; habilita la acción de amparo colectivo con suspensión judicial rápida de diez días e imponiendo la responsabilidad patrimonial solidaria e imprescriptible de los funcionarios e intervinientes.

En conclusión, el presente proyecto parte de una premisa elemental: aquello que pertenece a todos no puede recibir una protección inferior que la que el ordenamiento jurídico reconoce a la propiedad individual.

La seguridad jurídica debe amparar tanto a los particulares como al colectivo. La propiedad es inviolable; también lo es el derecho del pueblo argentino a que sus empresas y activos estratégicos no sean transferidos sin una decisión democrática, específica, transparente y suficientemente fundada.

Por lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento al presente Proyecto.

Juan Graboís