



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

**EXPTE. N° CAF 1050/2021 AGENCIA DE ADMINISTRACION DE
BIENES DEL ESTADO c/ GCBA
s/MEDIDA CAUTELAR
(AUTONOMA)”**

Buenos Aires, de marzo de 2021.-

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- A fojas 514/525 (conforme surge del sistema lex100 al cual se hará referencia en lo sucesivo), la Agencia de Administración de Bienes el Estado -en adelante AABE-, solicita el dictado de una medida cautelar autónoma, en virtud de la cual se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires -en adelante GCBA-, no alterar la situación de hecho o derecho de los inmuebles; Parcela 25, Manzana 100F, Sección 6 3, Circ. 16 Avda. Franklin D. Roosevelt 5 240/90; Parcela 1m, Manzana 66B, Sección B, Circ. 20 Calle sin nombre oficial s/ n° Calle sin nombre oficial 249, esquina calles sin nombre oficial; Parcela 1, Manzana 115, Sección 37, Circ. 17 Vidal 1480 esquina Virrey Avilés; Parcela 8, Manzana 115, Sección 37, Circ. 17 Moldes 980 esquina Céspedes s/n°; Parcela 9, Manzana 115, Sección 37, Circ. 17 Moldes 1020 esquina Céspedes s /n°; Parcela 11, Manzana 115, Sección 37, Circ. 17 Virrey Olaguer y Feliú 2870 entre Vidal y Vias FFCC Mitre; y Circunscripción 4, Sección 6 Parcela 6a de la Manzana 64A con frente a la Avda. Brasil 34 y Arnaldo D'Esposito s/n° Parcela 7 de la Manzana 64A con frente a la Avda. Brasil 16, esq. Pedro de Mandoza, esq. Gualeguay esq. Caboto, esq. Arnaldo D 'Esposito, que hasta el 13 de noviembre de 2019 fueran propiedad de la AABE.

Al respecto, explica que todos ellos fueron otorgados en dación en pago al GCBA en el marco del “Convenio Especifico entre el Ministerio de Transporte de la Nación, la Agencia de Administración de Bienes del Estado y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” celebrado en fecha 13 de noviembre de 2019.

En ese sentido, agrega que mediante la suscripción del “CONVENIO MARCO EN MATERIA DE TRANSPORTE



FERROVIARIO”, el día 17 de octubre de 2007, el ESTADO NACIONAL y el GCBA se comprometieron a realizar sus mayores esfuerzos para garantizar y concretar soluciones eficaces para los inconvenientes que generaba el tránsito de los ferrocarriles (bajo jurisdicción nacional) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Allí se acordó que las inversiones y gastos que cada parte afronte podrían ser compensados entre ellas, previo acuerdo y en su documentada incidencia de la correspondencia de su imputación, contra otras inversiones y gastos, sujetos a las mismas condiciones, que fueran realizadas por la otra parte.

Según se detalla, en fecha 14 de julio de 2016, las partes acordaron realizar sus mayores esfuerzos a fin de garantizar un desarrollo eficaz en el sistema de tránsito y transporte y se convino la suscripción de futuros convenios y/o protocolos operativos que resultaren necesarios a fin de desarrollar lo allí pactado.

El 13 de julio de 2016, mediante la Resolución del Ministerio de Transporte N° 180, se aprobó la creación del “Programa de Apoyo para Obras de Infraestructura, de Transporte y de Movilidad Sustentable”. Este tuvo como objetivo principal la prestación de asistencia técnica, económica y financiera en la realización de obras de infraestructura de transporte, de movilidad sustentable o tareas complementarias que resultaren necesarias para la concreción de dichas obras.

Además de los Convenios celebrados entre el MINISTERIO DE TRANSPORTE y el GCBA, en el marco del “Programa de Apoyo para Obras de Infraestructura de Transporte y de Movilidad Sustentable”, la AABE celebró con esta última Convenios Urbanísticos en el marco del artículo 15, tercer párrafo, del Decreto N° 1382/12 respecto de inmuebles bajo jurisdicción del Ministerio de Transporte de la Nación, supuestamente innecesarios para su función, con el propósito de afectar el mayor valor generado por su rezonificación y venta, al pago de las mencionadas obras ferroviarias. Dichos convenios fueron aprobados por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También destaca que, por Decreto N°355/18 el PODER EJECUTIVO NACIONAL autorizó a la AABE, en los términos del artículo 8° inciso 7 del Decreto N° 1382/12, del artículo 20 del Decreto N° 2670/15 y en el marco de los referidos convenios urbanísticos, a disponer





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

y enajenar los mencionados inmuebles, con el fin de afectar los fondos obtenidos al pago de obras de infraestructura ferroviaria, entre ellas, las de los viaductos de las líneas ferroviarias Mitre y San Martín que se realicen en la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Según informa la AABE procedió a enajenar, mediante procedimiento de subasta pública varios inmuebles y los montos obtenidos por las mencionadas ventas fueron distribuidos entre el TESORO NACIONAL, el MINISTERIO DE TRANSPORTE y el GCBA, conforme lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto N° 1382/12, los convenios urbanísticos y el convenio específico de distribución de fondos suscripto entre la AABE y el GCBA de fecha 4 de diciembre de 2018.

El Ministerio de Transporte aplicó dichos fondos, entre otros destinos, a efectuar los aportes económicos comprometidos en los convenios antes mencionados. No obstante ello, y por cuestiones ajenas a la voluntad de las partes vinculadas con el estado actual del mercado inmobiliario, la enajenación de los restantes inmuebles -objetos de la presente medida- no pudo concretarse, a pesar de las reiteradas convocatorias a subasta pública efectuadas por la AABE a tal efecto.

II.- Sentado ello, cabe recordar que en toda medida cautelar la investigación sobre el derecho que se postula se limita a un juicio de probabilidades y verosimilitud. Declarar la certeza de la existencia del derecho es función de la providencia principal; en sede cautelar basta que la existencia del derecho parezca verosímil. El resultado de esta sumaria cognición sobre la existencia del derecho tiene, en todos los casos, valor no de una declaración de certeza sino de hipótesis y solamente cuando se dicte la providencia principal se podrá verificar si la hipótesis corresponde a la realidad (conf. Sala V, *in re*: “Incidente N° 1 - Actor: Masisa Argentina SA Demandado: GCBA-AGIP-DGR s/Inc de Medida Cautelar”, del 21/06/18).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que siempre que se pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida precautoria, se debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (conf. Fallos: 329:3890).



Por otra parte, también debe considerarse que la finalidad de las medidas cautelares, en general, radica en evitar que se tornen ilusorios los derechos de quien las solicita, ante la eventualidad de que se dicte una sentencia favorable. Es decir, se trata de sortear la posible frustración de los derechos de las partes a fin de que no resulten insustanciales los pronunciamientos que den término al litigio (conf. Sala V, *in re*: “Acegame S.A c/ DGA -resol 167/10 [expte. 12042-36/05]-”, del 9/09/10).

En ese sentido, cabe agregar que el Estado Nacional y sus Entes descentralizados pueden solicitar la protección cautelar en cualquier clase de procesos, siempre que concurren los requisitos previstos en el artículo 16, de la Ley N° 26.854; esto es, un riesgo inminente de sufrir perjuicios sobre el interés público, el patrimonio estatal u otros derechos de su titularidad; verosimilitud del derecho invocado y, en su caso, de la ilegitimidad alegada, idoneidad y necesidad en relación con el objeto de la pretensión principal.

III.- Partiendo de esas premisas, conviene efectuar una breve reseña de la normativa involucrada en el caso. Cabe recordar que en el *sub lite*, la AABE solicita se dicte una medida cautelar en los términos del artículo 16 de la Ley N° 26.854 y los artículos 195 y 207 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que ordene al GCBA no alterar la situación de hecho o derecho de los inmuebles individualizados en el punto I, previo a la acción de fondo que se interpondrá contra los actos administrativos cuestionados (convenios), pues según alega padecen de vicios graves en sus elementos esenciales que los convierten en nulos de nulidad absoluta e insanables.

Asimismo, realiza una reseña de las presuntas irregularidades que fueron advertidas con relación a los inmuebles en trato y pone de resalto que la medida solicitada tiene por objeto mantener la situación actual de los inmuebles, hasta tanto se dilucide la legalidad del proceso que permitió la transferencia del mismo desde el Estado Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ello pues, existe el peligro de que el GCBA pueda enajenar los inmuebles, frustrando de ese modo los derechos del Estado Nacional sobre los mismos.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

III.1.- En este contexto, corresponde señalar que con el dictado del Decreto PEN N°149/20, el Presidente de la Nación instruyó a la AABE a revisar la legalidad de los procesos que derivaron en la disposición, cesión, enajenación, transferencia, desafectación, asignación en uso o dación en pago, de inmuebles del Estado Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde el 10/12/15 y hasta el 10/12/19, a fin de que en caso de detectarse vicios que puedan implicar su nulidad, así como eventuales hechos o actos ilícitos, se proceda a deslindar las correspondientes responsabilidades administrativas, civiles y/o penales.

Ahora bien, el artículo 15 bis de la Ley N°25.917 establece que “[a]dicionalmente a lo dispuesto en la presente ley, durante los dos (2) últimos trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente, exceptuando: a) Los que trasciendan la gestión de Gobierno, que sean definidos en ese carácter normativamente, y deban ser atendidos de manera específica; y b) Aquellos cuya causa originante exista con anterioridad al periodo indicado y su cumplimiento sea obligatorio. Durante ese período, estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa excepcional que implique la donación o venta de activos fijos. A los efectos de la aplicación del presente artículo, se entenderá por incrementos del gasto corriente de carácter permanente, a aquellos gastos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en situaciones de emergencia de tipo social o desastre natural”.

Por su parte, el Decreto N° 740/2019 de fecha 28/10/2019 habilitó el mecanismo de transferencia de inmuebles con la reforma introducida al Decreto N° 1382/2019 artículo 8, inciso 23 que permitió a la AABE “[d]ar en pago, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente e intervención de los organismos competentes y/o de la jurisdicción o entidad que tuviere asignado el uso del inmueble o su custodia, los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino, a fin de cancelar deudas y/o afrontar compromisos de asistencia económica financiera y/o extinguir cualquier otra obligación de carácter pecuniario que haya asumido el ESTADO NACIONAL, en el marco de convenios, contratos, actas o acuerdos celebrados con las Provincias y/o la CIUDAD AUTÓNOMA DE



BUENOS AIRES. En estos casos, no será de aplicación lo dispuesto en el artículo 15 hasta el monto objeto de la dación en pago. La tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación que a tales efectos se requiera, deberá datar de no más de TRES (3) meses de anterioridad a la fecha prevista para la dación en pago.”

III.2.- En este marco, se advierte que, las circunstancias que motivaron el inicio de los presentes actuados deben ser confrontadas con la irreversibilidad del daño que se pueda causar en caso de no otorgarse la medida y con los daños que puedan sufrir los intereses generales. Ello, a los fines de equilibrar provisionalmente tales intereses encontrados, dado que medidas como la aquí peticionada permiten enjuiciar la corrección del acto antes de que su ejecución haga inútil el resultado del planteo.

Es decir que, el estudio de la procedencia de la medida cautelar, exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretende evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego (conf. Fallos: 329: 803 y 4161). En ese sentido, se ha establecido que la tutela anticipada es inaceptable si no se advierte que el mantenimiento de la situación de hecho podría influir en el dictado de la sentencia o convertir su ejecución en ineficaz o imposible (conf. Fallos: 328:3018; 330:4076). En la especie, no debe soslayarse las diversas consecuencias que podría generar una posible enajenación de los inmuebles mencionados y los graves efectos patrimoniales que ello podría traer aparejado (conf. Fallos: 324:871; 325:2842).

III.3.- Sintetizada de este modo la pretensión, y a la luz de las consideraciones efectuadas, estimo que *prima facie* –en el propio marco cognoscitivo de este tipo de incidencias, y de los propios instrumentos acompañados en esta causa– se encuentran acreditados los recaudos que autorizan acceder a lo peticionado por la actora.

Es dable destacar, en este punto, que la admisión de lo pretendido es una consecuencia de la valoración de las constancias de autos no desde la certeza absoluta y definitiva del derecho que invoca la accionante, sino simplemente de la apariencia que resulta del análisis aquí efectuado, propio de este incidente cautelar, en el que sólo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

corresponde –como se dijo– un juicio de probabilidades y verosimilitud, en el que aparecen como más gravosas las posibles consecuencias que traería aparejada la modificación de la situación jurídica y fáctica del inmueble

En efecto, en este estrecho marco de conocimiento , se advierte que por conducto de la nota NO-2020-26887702-GCABA-DGADB de la Dirección General de Bienes del Ministerio de Desarrollo Económico y Producción de la CABA, de fecha 6/11/2020, se intimó a la Directora del Registro de Propiedad Inmueble de la Ciudad de Buenos Aires “a que proceda a inscribir los inmuebles objeto de la presente medida bajo apercibimiento de iniciar las acciones judiciales que pudieran corresponder” (v. fs. 626/627) por lo que resulta *-prima facie-* acreditado el peligro en la demora, ya que no puede soslayarse las diversas consecuencias que podría generar una posible enajenación de los inmuebles mencionados y los graves efectos patrimoniales que ello podría traer aparejado (conf. Fallos: 324:871; 325:2842).

Tales circunstancias son predicables en el caso de autos donde la verosimilitud del derecho está dada por una revisión del procedimiento administrativo, con un plazo determinado y que no altera la actual situación del objeto de autos (conf. Parada, R., “Derecho Administrativo”, T. I, 7ª edición, Madrid, 1995, p. 174; Chinchilla Martín, C., “La Tutela Cautelar en la Nueva Justicia Administrativa”, Madrid, Civitas, 1994, p. 29).

IV.- En virtud de lo resuelto precedentemente, y lo dispuesto por el artículo 200 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, no corresponde exigir la caución.

En virtud de lo expuesto, se **RESUELVE: 1)** Hacer lugar a la medida cautelar solicitada, y en consecuencia, ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no alterar la situación de hecho o de derecho de los inmuebles; Parcela 25, Manzana 100F, Sección 6 3, Circ. 16 Avda. Franklin D. Roosevelt 5 240/90; Parcela 1m, Manzana 66B, Sección B, Circ. 20 Calle sin nombre oficial s/n° Calle sin nombre oficial 249, esquina calles sin nombre oficial; Parcela 1, Manzana 115, Sección 37, Circ. 17 Vidal 1480 esquina Virrey Avilés; Parcela 8,



Manzana 115, Sección 37, Circ. 17 Moldes 980 esquina Céspedes s/n°; Parcela 9, Manzana 115, Sección 37, Circ. 17 Moldes 1020 esquina Céspedes s /n°; Parcela 11, Manzana 115, Sección 37, Circ. 17 Virrey Olaguer y Feliú 2870 entre Vidal y Vías FFCC Mitre; y Circunscripción 4, Sección 6 Parcela 6a de la Manzana 64A con frente a la Avda. Brasil 34 y Arnaldo D'Esposito s/n° Parcela 7 de la Manzana 64A con frente a la Avda. Brasil 16, esq. Pedro de Mandoza, esq. Gualeguay esq. Caboto, esq. Arnaldo D 'Esposito.

Regístrese y notifíquese.

Walter LARA CORREA

Juez Federal

