



"2025 – 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

ANÁLISIS DECRETO PROVINCIAL N° 532-2025 TIERRAS FISCALES PROVINCIALES



RESOLUCIÓN REGISTRADA
BAJO EL N°040.....



"2025 - 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

USHUAIA, 13 MAR. 2025

VISTO: el Expediente Electrónico del registro del Tribunal de Cuentas N° EE-69-2025, caratulado: "S/CONSULTA SOLICITADA POR NOTA F.E. N° 31/25 PARA ANÁLISIS DECRETO PROVINCIAL N° 532/25"; y

CONSIDERANDO:

Que mediante Nota N° 31/25; Letra: FE, del 24 de febrero de 2025 (orden 2), el señor Fiscal de Estado, Dr. Virgilio MARTÍNEZ DE SUCRE, solicitó la intervención de este Tribunal de Cuentas con relación al Decreto provincial N° 532/25, atento a que la materia a la que aquel refiere, es propia de este Organismo de Control.

Que al respecto menciona que, en el acto remitido para análisis se observa la modificación de la parte pertinente del Decreto Provincial N° 1845/18, introduciendo la figura del comodato de tierras fiscales provinciales, eliminando la referencia que antes se hacía a la necesaria onerosidad de la operación.

Que por último considera que, de llevarse a cabo este tipo de operatorias, podría dar lugar a que se interprete la existencia de perjuicio fiscal, y considerando la materia a la que se refiere el mismo (contratos de concesión de ocupación, uso o explotación de bienes del dominio privado provincial), solicita se remita a la mayor brevedad posible las consideraciones y/u observaciones que se entienda puedan corresponder, a los efectos de determinar la procedencia o no de la publicación del aludido decreto en el Boletín Oficial de la Provincia.

Que así las cosas, tomó intervención el Cuerpo de Abogados de este Tribunal de Cuentas, a través del Informe Legal N° INF-SL-26-2025 (orden 8) que fuera compartido por el Secretario Legal a Cargo Dr. Pablo E. GENNARO a orden 9.

Que este Cuerpo Plenario de Miembros comparte el análisis vertido en el Informe mencionado precedentemente haciendo propio sus términos, resultando

ca

"Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos
e insulares correspondientes son argentinos"



propicio en esta instancia su aprobación.

Que en atención a lo expuesto, corresponde dar por concluida la intervención de este Órgano de Control en relación al Expediente del Visto, procediéndose a su archivo por parte de la Secretaría Legal, previa intervención de la Asesoría Letrada.

Que la presente se emite con el quórum previsto en el artículo 27 de la Ley provincial N° 50, en virtud de lo dispuesto en la Resolución Plenaria N° 30/2025.

Que los suscriptos se encuentran facultados para emitir el presente acto en virtud de lo dispuesto por los artículos 1°, 2°, 26 y 27 siguientes y concordantes de la Ley provincial N° 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Aprobar y hacer propios los términos del Informe Legal N° INF-SL-26-2025, que forma parte integrante de la presente. Ello, en virtud a lo expuesto en los considerandos.

ARTÍCULO 2°.- Dar por concluida la intervención de este Organismo en el marco del Expediente Electrónico N° EE-69-2025, caratulado: “S/CONSULTA SOLICITADA POR NOTA F.E. N° 31/25 PARA ANÁLISIS DECRETO PROVINCIAL N° 532/25”. Ello, en virtud a lo expuesto en los considerandos.

ARTÍCULO 3°.- Por Secretaría del Cuerpo Plenario de Miembros, notificar con copia certificada de la presente, al señor Fiscal de Estado de la Provincia, Dr. Virgilio J. MARTÍNEZ DE SUCRE.

ARTÍCULO 4°.- Notificar en la sede de este Organismo, con remisión de las actuaciones para su intervención previa al archivo, al Secretario Legal a cargo, Dr. Pablo E. GENNARO, y por su intermedio, al letrado dictaminante; y al Auditor



RESOLUCIÓN REGISTRADA
BAJO EL N° 040



"2025 - 60º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

Fiscal a cargo de la Secretaría Contable, C.P. David Ricardo
BEHRENS para su conocimiento.

ARTÍCULO 5º.- Registra publicar. Cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN PLENARIA N° 040 /2025.

9

C.P.N. Hugo Sebastián PANI
VOCAL DE AUDITORÍA
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Dr. Miguel LONGHITANO
VOCAL ABOGADO
PRESIDENTE
Tribunal de Cuentas de la Provincia



"2025 – 60° ANIVERSARIO DE LA RESOLUCIÓN 2065 (XX) DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS"

Informe Legal

INF-SL-26-2025

Ref.: Expediente TCP-EE-69-2025, caratulado "S/ CONSULTA SOLICITADA POR
NOTA F.E. N° 31/2025 PARA ANÁLISIS DEL DECRETO PROVINCIAL N° 532/25"

Ushuaia, miércoles 12 de marzo de 2025



"2025 – 60º Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

Informe Legal

Letra: T.C.P.-C.A.

Cde.: Expte. TCP-EE-69-2025

SEÑOR SECRETARIO LEGAL

DR. PABLO E. GENNARO

Viene a este Cuerpo de Abogados, el Expediente del corresponde, perteneciente al registro del Tribunal de Cuentas, en el que se incorporó la Nota FE N° 31/2025, de la Fiscalía de Estado, del 24 de febrero de 2025, a fin de tomar intervención.

I. ANTECEDENTES

Este Informe Legal se emite en respuesta a la solicitud realizada por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Tierra del Fuego (orden 2), en la que requiere un análisis del Decreto provincial N° 532/2025, modificatorio de su par N° 1845/2018, respecto a la incorporación de la figura del comodato gratuito de tierras fiscales y las implicancias jurídicas ello que conllevaría desde la perspectiva del Tribunal de Cuentas.

El Fiscal de Estado, el Dr. Virgilio MARTÍNEZ DE SUCRE, plantea la necesidad de evaluar si esta modificación podría configurar un perjuicio fiscal al permitir la cesión gratuita de tierras fiscales, sin una justificación detallada de la gratuidad ni una especificación clara de la finalidad pública. Esta preocupación se

funda en que la gratuidad del comodato podría implicar una renuncia a ingresos legítimos que podrían obtenerse mediante otras operatorias contractuales, como la concesión de uso o explotación, la locación o incluso la venta directa.

Hay que resaltar que acierta la Fiscalía al señalar que desistir de estas alternativas contractuales onerosas, sin una justificación exhaustiva y razonable, podría interpretarse como un perjuicio fiscal al no proteger adecuadamente el patrimonio estatal ni garantizar un uso eficiente y transparente de los recursos públicos. En este sentido, el contexto normativo en el cual se enmarca esta solicitud está regulado por un complejo conjunto de disposiciones jurídicas vigentes en la Provincia de Tierra del Fuego.

En primer lugar, la Constitución Provincial establece en su artículo 8° la obligación de publicidad de los actos de gobierno, garantizando transparencia y rendición de cuentas en la afectación de bienes del Estado. Asimismo, el artículo 82 dispone que las tierras fiscales deben incorporarse al proceso económico para promover el desarrollo provincial, debiendo ser utilizadas de manera racional y sustentable y garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la tierra. Es claro que la finalidad económica y social atribuida a las tierras fiscales en la Constitución Provincial condiciona su adjudicación, uso y disposición, imponiendo un marco normativo estricto que exige razonabilidad, publicidad y control fiscal.

En segundo lugar, la Ley provincial N° 313, modificada por la Ley N° 1184, define a las tierras fiscales *como bienes inmuebles que no forman parte del dominio privado ni del dominio público*, situándolas en una categoría jurídica especial de dominio fiscal o patrimonio administrativo. Esta ley establece que las tierras fiscales deben incorporarse al proceso económico promoviendo el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, el desarrollo provincial y actividades beneficiosas.



"2025 – 60° Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

Para ello, la Ley provincial N° 313 regula la adjudicación de tierras fiscales mediante concurso público, adjudicación directa con aprobación de proyectos productivos y la regularización de antiguas ocupaciones. Este marco normativo condiciona la legalidad del comodato gratuito a que se justifique exhaustivamente su gratuidad y se demuestre un impacto social positivo y medible.

El Decreto provincial N° 1845/2018, reglamentario de la Ley N° 313, establecía que los derechos temporales de uso de tierras fiscales debían ser onerosos, asegurando un ingreso fiscal al Estado y garantizando la sostenibilidad financiera del patrimonio estatal. En especial, no contemplaba la figura del comodato gratuito, condicionando su legalidad a la existencia de una contraprestación económica.

En sentido contrario, el Poder Ejecutivo Provincial introduce una modificación sustancial con su Decreto N° 532/2025 incorporando la figura del comodato gratuito como modalidad de uso temporal de tierras fiscales, sin motivar la decisión de quitar la onerosidad y permitiendo la explotación temporal de las tierras fiscales sin brindar contrapartida al erario. Esta modificación ampliaría las posibilidades de uso gratuito de tierras fiscales, estableciendo un plazo máximo de 30 años para el comodato y otros derechos de explotación.

De ahí que podría sostenerse que el Decreto provincial N° 532/2025 incrementa el riesgo de perjuicio fiscal si no se justificasen exhaustivamente las razones de la gratuidad ni se especificase claramente cuál es la finalidad pública perseguida, lo que exige un control estricto por parte del Tribunal de Cuentas.

En tercer lugar, si bien el comodato previsto sería un contrato de la Administración, así como en el caso de la ley de Obra Pública, no correspondería en este caso aplicar directamente el régimen general de contrataciones públicas previsto en la Ley provincial N° 1015, toda vez que la cuestión se encuentra

regulada específicamente por una normativa especial, en este caso, la Ley provincial N° 313 (texto actualizado por Ley N° 1184) y su reglamentación.

Esto sería así porque, conforme al principio de especialidad normativa, cuando existe un régimen legal específico aplicable a una determinada materia (como ocurre con la disposición y administración de tierras fiscales), prevalece este régimen específico por sobre la regulación general.

Entonces, si bien el régimen previsto en la Ley provincial N° 1015 no podría ser aplicado directamente, si resultaría posible de manera subsidiaria. Es decir, únicamente cuando existan imprecisiones o situaciones no contempladas expresamente.

En tales supuestos, el régimen general de contrataciones y bienes de uso actuaría como normativa complementaria para suplir insuficiencias, especialmente los principios de publicidad, control, proporcionalidad y, principalmente, el de razonabilidad en las decisiones administrativas sobre bienes públicos.

Es precisamente este principio de razonabilidad el que exige una vinculación estrecha (adecuación, necesidad y proporcionalidad) entre el objeto del contrato y el interés público comprometido. Es así que obliga a justificar detalladamente la elección del comodato gratuito frente a alternativas contractuales onerosas, como la concesión o la locación, comparando los beneficios sociales con el costo de oportunidad de renunciar a ingresos fiscales.

Agregado a todo ello, tanto la Constitución Provincial (artículo 166), la Ley Provincial N° 50, orgánica del Tribunal de Cuentas, y la Ley provincial N° 495, de Administración Financiera y Control, atribuyen a este Órgano de Control externo la función de fiscalizar la legalidad, eficiencia y transparencia en la administración de bienes públicos, evitando perjuicios fiscales derivados de decisiones administrativas. Este complejo normativo obliga al Tribunal de Cuentas



"2025 – 60º Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

a fiscalizar exhaustivamente el comodato gratuito, evaluando la justificación de la gratuidad, la finalidad pública comprometida y el cumplimiento del principio de razonabilidad.

En definitiva, el objeto del presente Informe es realizar un análisis exhaustivo del Decreto Provincial N° 532/2025 que modifica el Decreto provincial N° 1845/2018 introduciendo la figura del comodato gratuito de tierras fiscales y eliminando la exigencia de onerosidad. El estudio se realizará conforme a la Constitución Provincial y las Leyes N° 313 (conjuntamente con los Decretos N° 1845/2018 y N° 532/2025) y N° 495.

II. ANÁLISIS

II.1. Definición y naturaleza jurídica de las tierras fiscales

II.1.1. Análisis de la definición en la Ley N° 313 (Modificada por Ley N° 1184).

El artículo 1° de la Ley N° 313, modificado por la Ley N° 1184, expresa textualmente que las tierras fiscales son aquellos bienes inmuebles que no forman parte del dominio privado de la Provincia ni del dominio público, ubicados fuera de los ejidos municipales o comunales y que no tienen una afectación específica a un fin público.

Esta definición genera implicancias jurídicas significativas, ya que establece un régimen de disposición y administración particular para las tierras fiscales, afectando directamente la figura del comodato gratuito y su legalidad.

Para profundizar esta idea debería tenerse presente que la exclusión del dominio privado implica que las tierras fiscales no pueden ser consideradas como bienes patrimoniales disponibles para el uso económico directo del Estado ni

enajenadas libremente, diferenciándose así de los bienes del dominio privado regulados en el Código Civil y Comercial de la Nación. Al no formar parte del dominio privado del Estado, no pueden ser utilizadas con fines comerciales o lucrativos, ni transferidas sin un procedimiento específico, sino que deben ser administradas conforme a las disposiciones de la Ley provincial N° 313 y su Decreto Reglamentario.

Esta exclusión condiciona la figura del comodato gratuito, ya que su legalidad depende de justificar exhaustivamente la gratuidad y demostrar una finalidad pública y social clara y específica.

Asimismo, la Ley N° 313 establece que las tierras fiscales no forman parte del dominio público, ya que no están afectadas al uso común o general de la comunidad, ni destinadas a un servicio público específico. Esto diferencia a las tierras fiscales de los bienes del dominio público (como plazas, calles, parques públicos o edificios gubernamentales, rutas, etc.) que están afectados al uso común o destinados a un servicio público y, por lo tanto, no pueden ser enajenados ni gravados.

Por el contrario, al no estar afectadas a un uso común ni destinadas a un servicio público específico, las tierras fiscales no están sujetas al régimen de inalienabilidad ni a la protección reforzada que la ley otorga a los bienes del dominio público. Esto permitiría que puedan ser otorgadas en comodato gratuito, siempre que se cumplan las condiciones constitucionales y legales de incorporación al proceso económico, se justifique el porqué de la gratuidad y se garantice transparencia y fiscalización estricta.

Se debería subrayar que la Ley provincial N° 313 también establece que *las tierras fiscales no tienen una afectación específica a un fin público*, lo que les otorga un carácter mutable y flexible.



"2025 - 60º Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

Este tema es de singular relevancia para el tema en análisis, ya que, al no tener una afectación específica, las tierras fiscales son consideradas como bienes en expectativa que pueden ser: incorporadas al proceso económico mediante concesión, locación o comodato; transferidas al dominio privado si se afectan a un uso productivo o comercial específico; o destinadas a un uso público específico, convirtiéndose en bienes del dominio público mediante acto administrativo o ley específica.

Este carácter mutable y flexible justificaría la incorporación del comodato gratuito para fomentar actividades productivas o de bien público, siempre que se justifique adecuadamente la finalidad pública y social, se establezca un plazo temporal razonable según el proyecto (no todos los planes requieren 30 años), y se garantice transparencia y fiscalización estricta.

II.1.2. Naturaleza jurídica: dominio fiscal o patrimonio administrativo

La definición de tierras fiscales en la Ley N° 313 configuraría una categoría jurídica especial que no se encuadra en el dominio privado ni en el dominio público, ubicándolas en un tercer género jurídico que puede denominarse dominio fiscal o patrimonio administrativo.

Esta categoría jurídica especial se caracteriza por no ser bienes del dominio privado, ya que no están destinados al uso económico directo del Estado y no pueden ser enajenados libremente, sino solo mediante procedimientos específicos establecidos en la Ley N° 313. Además, no son bienes del dominio público, ya que no están afectadas al uso común ni destinadas a un servicio público específico.

Esta categoría jurídica especial les otorga un carácter de patrimonio estatal en expectativa, son *reservas patrimoniales del Estado en espera de ser incorporadas al proceso económico*, afectadas a un fin público específico, o

transferidas al dominio privado si se destinan a un uso productivo o comercial específico.

Tengo para mí que esta condición de “*reserva patrimonial*” o de “*patrimonio en expectativa*” les otorga un carácter mutable, ya que su destino final y naturaleza jurídica definitiva dependen de un acto administrativo o ley específica, habilitaría la posibilidad del comodato gratuito y sujeta los actos que las afecten a la competencia del Tribunal de Cuentas.

II.1.3. Conclusión parcial

La Ley provincial N° 313 define a las tierras fiscales como bienes inmuebles que no son del dominio privado ni del dominio público, configurando una categoría jurídica especial de dominio fiscal o patrimonio administrativo.

Esta categoría jurídica especial les otorga un carácter flexible, permitiendo que puedan ser otorgadas en comodato gratuito, siempre y cuando que se satisfagan las condiciones de incorporación al proceso económico, se justifique exhaustivamente la gratuidad, se demuestre una finalidad pública y social clara y específica y se garantice transparencia y fiscalización estricta.

Ahora bien, la figura del comodato gratuito solo sería jurídicamente válida si cumple una finalidad pública clara y específica, genera un impacto social positivo y medible, y no configura perjuicio fiscal al preservar el patrimonio estatal y demostrar razonabilidad y proporcionalidad.

II.2. Compatibilidad del comodato gratuito con el marco normativo

La Ley provincial N° 313, en su texto actualizado por la Ley N° 1184, prevé la onerosidad en la asignación de tierras fiscales. En particular, el artículo 22 establece que la determinación del valor de venta de las tierras fiscales será efectuada por la Autoridad de Aplicación y actualizada anualmente, considerando



"2025 – 60° Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

diversos criterios como la valuación fiscal, los valores venales de inmuebles similares, la rentabilidad potencial y el costo de obras públicas. Además, el artículo 23 estipula que el pago del precio podrá realizarse al contado o en cuotas, pero no podrá exceder los 60 meses, y deberá estar completamente cancelado antes de otorgar el título de propiedad.

Asimismo, el régimen de adjudicación previsto en la ley sugiere un esquema en el que las tierras fiscales tienen un valor económico, ya sea bajo la modalidad de venta o mediante concesiones de uso que, en principio, deberían implicar una contraprestación.

Sin la decisión del Gobierno Provincial expresada en el decreto bajo estudio, no habría norma que establezca la gratuidad en la entrega de tierras fiscales. Sin embargo, también hay que decir que, en principio, no habría ninguna norma que expresamente lo prohíba; incluso, la Ley provincial N° 1015, en su artículo 67, permite el comodato gratuito de bienes inmuebles del dominio privado del Estado a organismos públicos y entidades de bien público con personería jurídica, siempre que se destinen a programas de bien público en beneficio de la comunidad y se obtenga autorización legislativa con mayoría agravada.

Esto implicaría que el comodato gratuito sería válido si se justifica exhaustivamente la gratuidad y se demuestra un impacto social positivo y medible. Por esta vía y si se aplica este concepto de manera expansiva, podría sostenerse que el uso gratuito de tierras fiscales por un plazo determinado podría ser jurídicamente válido siempre y cuando cumpla con las disposiciones establecidas en el marco normativo conformado por la Constitución Provincial, las Leyes provinciales N° 313 (modificada por la N° 1184), N° 495 y los principios de razonabilidad, transparencia, publicidad y control fiscal que subyacen en los artículos 3° y 55 de la Ley N° 1015.

Desde esa perspectiva, siempre que se cumpla con este plexo legal, sería posible la incorporación de la modalidad de uso gratuito temporal de tierras fiscales, flexibilizando el régimen de asignación, siempre y cuando exista una justificación exhaustiva de la gratuidad y una demostración clara de la finalidad pública comprometida y el plazo necesario para satisfacerla, para evitar la renuncia injustificada a ingresos fiscales legítimos que debe controlar el Tribunal de Cuentas.

II.2.1. Compatibilidad con la Constitución Provincial

II.2.1.1. Artículo 82: Incorporación al Proceso Económico y Desarrollo Provincial

El artículo 82 de la Constitución Provincial establece que las tierras fiscales deben incorporarse al proceso económico para promover el desarrollo provincial, fomentar el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales y generar oportunidades de desarrollo social y económico.

Podría entenderse que el comodato gratuito de tierras fiscales sería compatible con el artículo 82 si su destino está directamente vinculado a un programa de bien público que incorpore las tierras fiscales al proceso económico, promoviendo actividades productivas, sociales o culturales que fomenten el desarrollo provincial y generen un impacto social positivo. Esto podría incluir iniciativas comunitarias o culturales, proyectos productivos sostenibles o programas de economía social que promuevan el bienestar comunitario, mejoren la calidad de vida de la población y fomenten el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, entre otras posibilidades.

Ahora bien, a partir del texto señalado, la compatibilidad constitucional del comodato gratuito exigiría que la finalidad pública comprometida esté



"2025 – 60° Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

claramente demostrada, con informes técnicos que lo respalden, en los que se detallan, por ejemplo, los objetivos concretos del programa de bien público, beneficios sociales directos y resultados esperados, alineados con los objetivos de desarrollo provincial.

II.2.1.2. Artículo 8°: Publicidad y transparencia en la afectación de bienes del Estado

El artículo 8° de la Constitución Provincial establece que los actos de gobierno deben ser públicos, garantizando publicidad y transparencia en la afectación de bienes del Estado, así como acceso a la información pública respecto a los actos administrativos.

Asimismo, como es propio del Estado de Derecho, dispone la rendición de cuentas y el control social como principios fundamentales de la administración de bienes públicos, asegurando la transparencia y legalidad en la adjudicación.

En este contexto, el comodato gratuito de tierras fiscales sería compatible con el artículo 8 si garantiza publicidad, transparencia y acceso a la información, permitiendo un control social efectivo y evitando arbitrariedades en la adjudicación. A modo de ejemplo, requeriría la publicación de las adjudicaciones a título de comodato gratuito, al menos, en el Boletín Oficial de la Provincia.

Simultáneamente, deberían tenerse presentes las prohibiciones. Según el texto actualizado de la Ley Provincial N° 313, en su artículo 9°, no podrán ser adjudicatarios de tierras fiscales provinciales las siguientes personas o grupos:

- 1 Funcionarios de los organismos de aplicación de la Ley mientras se encuentren en funciones.

2. Miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad mientras permanezcan en actividad.
3. Personas condenadas por delitos graves, incluyendo: Delitos relacionados con la seguridad y defensa nacional; Contrabando, narcotráfico y tráfico de personas; Corrupción, trata de personas y abigeato; Otros delitos dolosos que puedan comprometer la legalidad y transparencia en la adjudicación de tierras fiscales.
4. Personas físicas o jurídicas que hayan incumplido adjudicaciones previas del Estado en materia de tierras fiscales. Sin embargo, la Autoridad de Aplicación podrá exceptuar de esta restricción a aquellos proyectos que sean de interés prioritario para el desarrollo provincial.

Además, el Decreto Reglamentario N° 1845/18 amplía estas restricciones al prohibir la adjudicación de tierras fiscales a: El Gobernador, el Vicegobernador, Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios; El Director Ejecutivo y gerentes de la Agencia de Recaudación Fuegoína (AREF); Funcionarios del Instituto Fuegoíno de Turismo; Legisladores provinciales, en superficies mayores a 100 hectáreas; Familiares en primer y segundo grado de los funcionarios mencionados, por consanguinidad o afinidad.

Estas restricciones buscan garantizar la equidad en el acceso a la tierra, evitar conflictos de interés y preservar la transparencia en la adjudicación de bienes públicos.

En pocas palabras: el comodato gratuito de tierras fiscales sería compatible con el artículo 8° de la Constitución Provincial si garantiza publicidad, transparencia y acceso a la información, especialmente respecto de la finalidad pública y se remita al Tribunal de Cuentas para ejecutar auditorías periódicas, evaluando la legalidad y transparencia en la adjudicación, evitando



"2025 – 60° Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

discrecionalidad en el proceso de selección y verificando el cumplimiento de la contraprestación y de las condiciones de adjudicación del contrato.

II.3. Análisis de la eliminación de la exigencia de onerosidad

El Decreto provincial N° 532/2025, que modifica al Decreto provincial N° 1845/2018 reglamentario de la Ley Provincial N° 313 (modificada, a su vez por la Ley N° 1184), renuncia a la exigencia de onerosidad en la adjudicación de derechos temporales de uso de tierras fiscales, permitiendo la implementación del comodato gratuito sin exigir una contraprestación económica específica.

Esta decisión del Poder Ejecutivo, de la que no se darían razones, flexibiliza sustancialmente el régimen de uso temporal de tierras fiscales, ampliando las posibilidades de cesión gratuita y aumentando la discrecionalidad en la administración de bienes públicos.

Hay que señalar que, además de la falta de motivación y de finalidad, esta flexibilización también genera implicancias fiscales significativas, afectando potencialmente la sostenibilidad fiscal y planteando riesgos de perjuicio si no se justifica adecuadamente la gratuidad.

De ahí que resultaría indispensable analizar exhaustivamente el impacto económico de esta modificación, comparándola con otras operatorias onerosas y evaluando la justificación de la gratuidad en términos de finalidad pública y beneficio social directo.

II.3.1. Impacto de la eliminación de la onerosidad

La eliminación de la exigencia de onerosidad en el Decreto N° 532/2025 introduce una flexibilización considerable en el régimen de uso temporal de tierras

fiscales, autorizaría a que el Poder Ejecutivo otorgue comodatos gratuitos de tierras fiscales sin exigir contraprestación económica, lo que amplía las posibilidades de uso temporal gratuito y facilita el acceso a tierras fiscales.

Esta mayor flexibilidad podría fomentar el desarrollo de programas sociales, culturales o productivos, promoviendo actividades de bien público con impacto social positivo y beneficio comunitario directo, alineándose con los objetivos de desarrollo provincial.

No obstante, esta flexibilización también implica una mayor discrecionalidad en la adjudicación, dado que eliminar la onerosidad permite al Poder Ejecutivo otorgar comodatos gratuitos sin una contraprestación económica específica, lo que aumenta el riesgo de arbitrariedad en la selección de beneficiarios.

Para evitar arbitrariedades, sería indispensable que se justifique exhaustivamente la gratuidad, especificando detalladamente la finalidad pública comprometida y demostrando el impacto social positivo y medible.

Considerando que conceder este tipo de contratos, a título gratuito, sería una facultad no prevista en la ley, sino que el Poder Ejecutivo se la estaría otorgando a sí mismo, entonces, en el caso concreto, si no se justificase adecuadamente la elección de la gratuidad frente a otras operatorias onerosas que generan ingresos fiscales legítimos, podría considerarse un hipotético daño al erario.

II.3. 2. Comparación con otras operatorias onerosas

La concesión de uso o explotación es una operatoria onerosa en la cual el Estado otorga a un tercero el derecho de uso o explotación económica de tierras fiscales a cambio de una contraprestación económica, tal como canon de explotación, regalías u otros ingresos fiscales. Esta modalidad genera ingresos



"2025 – 60º Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

fiscales directos, permitiendo aprovechar racional y sustentablemente los recursos naturales, promoviendo el desarrollo provincial y fortaleciendo la sostenibilidad fiscal sin renunciar a ingresos legítimos.

Asimismo, la locación es otra operatoria onerosa en la cual el Estado recibe un ingreso económico periódico a cambio del uso temporal de tierras fiscales, garantizando ingresos fiscales constantes y aprovechando patrimonialmente los bienes inmuebles del Estado, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal.

Desde la perspectiva del control de los ingresos públicos, previo a otorgar el comodato gratuito de tierras fiscales debería compararse exhaustivamente con otras operatorias, onerosas (tales como la concesión de uso o explotación y la locación), para evaluar su razonabilidad, impacto, legalidad y potencial perjuicio fiscal.

Para ser claro: la comparación con estas operatorias onerosas revela que el comodato gratuito puede representar un costo de oportunidad, al renunciar el Estado a ingresos legítimos que podrían obtenerse mediante concesiones o locaciones.

De ahí que sea indispensable que, para evitar perjuicio fiscal (por renunciar injustificadamente a ingresos fiscales legítimos y carecer de razonabilidad y proporcionalidad), el acto administrativo que adjudique un contrato a título gratuito deba justificar exhaustivamente esa gratuidad, explicando su necesidad frente a una concesión o locación y demostrando que el beneficio social directo justifica la renuncia a ingresos fiscales.

II.3.3. Análisis de temporalidad e impacto del plazo de 30 años

La explotación a título gratuito de tierras fiscales por el plazo de treinta años introducido por el Decreto N° 532/2025 plantea una cuestión adicional respecto de su compatibilidad con los principios de administración de bienes públicos.

Si bien ni la Constitución Provincial ni la Ley provincial N° 313, en su texto vigente, establecen un plazo máximo para la adjudicación de tierras fiscales en comodato, la cesión por períodos prolongados podría afectar la capacidad del Estado para disponer de sus bienes en función de cambios en las necesidades de gestión o políticas públicas. Un plazo tan extenso de cesión podría generar rigideces administrativas, dificultando la posibilidad de reasignación de las tierras en función de necesidades emergentes para las siete siguientes administraciones.

Es claro que los actos administrativos que generan restricciones prolongadas sobre bienes estatales, a título gratuito, deberían ser evaluados con especial rigor, garantizando que los plazos sean proporcionados a la finalidad pública perseguida.

En este sentido, el plazo de treinta años podría exceder un criterio razonable de temporalidad, salvo que se justifique detalladamente en función de las características del proyecto de bien público y su impacto a largo plazo.

En particular, si ni el Decreto Reglamentario ni el contrato de comodato gratuito establecen mecanismos de control periódico y rendición de cuentas, el otorgamiento por plazos tan prolongados podría resultar contrario al principio de sostenibilidad fiscal, ya que el Estado estaría renunciando al potencial uso o explotación de la tierra sin un análisis detallado del mantenimiento en el tiempo de los costos de oportunidad.



"2025 – 60º Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

De ahí que, en contratos gratuitos de tan largo plazo sería indispensable la implementación de cláusulas de reversión automática en caso de incumplimiento, junto con auditorías periódicas, serían imprescindibles para evitar que se configure perjuicio fiscal.

II.4. Sugerencias para evitar perjuicio fiscal

Para evitar perjuicio fiscal y garantizar la legalidad y transparencia del comodato gratuito de tierras fiscales, se podrían sugerir las siguientes medidas específicas:

En primer lugar, la gratuidad del comodato debería justificarse exhaustivamente, especificando detalladamente, al menos, los siguiente: su necesidad frente a una operatoria onerosa (como la concesión de uso o explotación o la locación) y cómo el beneficio comunitario directo justifica la gratuidad, superando el costo de oportunidad de una operatoria onerosa.

Además, habría de señalarse que el comodato gratuito debe estar sujeto a una evaluación periódica de cumplimiento, verificando que el destino del inmueble cumple efectivamente la finalidad pública especificada en el contrato de comodato y el impacto social positivo y medible se está alcanzando conforme a los indicadores de impacto social especificados.

Al mismo tiempo, el Tribunal de Cuentas estaría habilitado a ejercer un control estricto del comodato gratuito, fiscalizando la legalidad, eficiencia y transparencia en el proceso de adjudicación, verificando el cumplimiento del principio de razonabilidad y auditorías periódicas sobre el cumplimiento de la finalidad pública.

III. CONCLUSIÓN

En base al análisis jurídico realizado, se podría sostener que el comodato gratuito de tierras fiscales por 30 años sería jurídicamente viable y no constituiría perjuicio fiscal siempre y cuando se cumpliera con las siguientes condiciones esenciales:

1. Justificación exhaustiva de la gratuidad, explicando su beneficio frente a una operatoria onerosa o por qué el Poder Ejecutivo Provincial renuncia a la onerosidad y cómo el beneficio comunitario directo justifica la gratuidad.
2. Cumplimiento de una finalidad pública clara y específica, generando un impacto social positivo y medible.
3. Plazo temporal razonable, adecuado a cada proyecto, no superior a 30 años conforme al Decreto N° 532/2025, y justificado detalladamente conforme a los objetivos del programa de bien público.
4. Publicidad y transparencia en el proceso de adjudicación de tierras fiscales en carácter de comodato gratuito, garantizando acceso público a la información y transparencia en la utilización de recursos públicos.
5. Control estricto por el Tribunal de Cuentas, evaluando el cumplimiento de la finalidad pública, el impacto social positivo y la legalidad y transparencia en la adjudicación.

De ahí que se sugiere evaluar que en el marco de la implementación de Decreto N° 532/2025, se incorporen mecanismos de control y fiscalización que fortalezcan la transparencia y legalidad del comodato gratuito, asegurando el cumplimiento del principio de razonabilidad y evitando perjuicio fiscal. Asimismo,



"2025 – 60º Aniversario de la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las Islas Malvinas"

se recomienda emitir informe técnico previo antes de aprobar comodatos gratuitos a 30 años, para garantizar la legalidad y transparencia en el uso de tierras fiscales.

Dr. Luis Mario GRASSO
Abogado
Mat. N° 710 CPAU TDF
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Firmado Electrónicamente por
ABOGADO GRASSO Luis Mario
Tribunal de Cuentas
JEFE DE EQUIPO SECRETARIA LEGAL
12/03/2025 09:24

Reporte de Instrumentos Jurídicos y voces al 12-03-2025

Tipo-Nro-Año-Letra	Proc. de Int.	Carátula del Expte. o Asunto Nota	Categoría	Voces	Res. que aprueba	Res. Compartida?
Informe-25/2025 TCP-CA		TCP-EE-69-2025, "S/CONSULTA SOLICITAD POR NOTA FE N° 31/25 PARA ANÁLISIS DEL DECRETO PROVINCIAL N° 532/2025"	Ley Provincial N° 1015 - Régimen General de Contrataciones Sector Público Provincial CONSTITUCIÓN PROVINCIAL Ley Provincial N° 141 - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Código Civil y Comercial de la Nación	Administración y Disposición de Bienes muebles - Comodato - Art. 69 Publicidad de los Actos de Gobierno - Art. 8 Arbitrariedad Art. 1533- Contrato de Comodato		C.P.: S.L.: C.S.L.: Pro.L.:

Firmado Electrónicamente por
ABOGADO GRASSO Luis Mario
Tribunal de Cuentas
JEFE DE EQUIPO SECRETARIA LEGAL
12/03/2025 10:18

