



RESOLUCION N° 1211 / 2022

Montevideo, 10. de diciembre de 2022.

VISTO: Estas actuaciones, en las cuales la Comisión Asesora Registral propone fijar un criterio de calificación con diversos actos presentados a inscribir cuando se produce el cambio de la titularidad o la tenencia de bienes del Estado, en particular cuando estos fueron decomisados por la Junta Nacional de Drogas.

RESULTANDO: I) Según refiere la Asesoría Técnica Registral, la normativa específica que regula la titularidad de los bienes decomisados por este organismo es el artículo 68 de la Ley 17930, de 19 de diciembre de 2005, que da nueva redacción al artículo 67 del Decreto - Ley 14294, de 31 de diciembre de 1974: *“Toda vez que se confisquen bienes, productos o instrumentos, conforme con lo dispuesto en la presente ley, que no deban ser destruidos ni resulten perjudiciales para la población, el Juez de la causa los pondrá a disposición de la Junta Nacional de Drogas, que tendrá la titularidad y disponibilidad de los mismos. Dicho organismo determinará el destino, pudiendo optar según las características de los bienes, productos o instrumentos por lo que sea más conveniente y oportuno al caso concreto: A) Retenerlos para uso oficial en los programas y proyectos a cargo de la misma. B) Transferir los mismos o el producido de su enajenación, a cualquier entidad pública que haya participado directa o indirectamente en su incautación o en la coordinación de programas de prevención o represión en materia de drogas y de prevención de lavado de activos. C) Transferir esos bienes, productos o instrumentos, o el producto de su venta, a cualquier entidad pública o privada dedicada a la prevención del uso indebido de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social de los afectados por el consumo. La Secretaría Nacional de Drogas solicitará al Ministerio de Economía y Finanzas el refuerzo de los créditos presupuestales asignados, en función de las recaudaciones reales producidas por estos conceptos. Los refuerzos solicitados podrán tener destino tanto para gastos de funcionamiento como de inversión”.*

II) Por su parte, el Decreto Reglamentario N° 339/2010, en su artículo 1º, dispone que la Junta Nacional de Drogas *“Será el órgano máximo de decisión y le corresponderá conocer, aprobar, y resolver en definitiva sobre la adjudicación o enajenación a cualquier título de bienes decomisados, así como disponer su destrucción en aquellos casos en que resulte pertinente”*. Más adelante, el artículo 3º, enumerando las atribuciones de la Secretaría Nacional de Drogas - Área del Fondo de Bienes Decomisados (SND-FBD), establece en el literal g): *“Rendir informes periódicos a la Junta Nacional de Drogas sobre la existencia de bienes existentes en el Fondo de Bienes Decomisados de la JND con el objetivo de que se tomen las medidas correspondientes para su asignación, enajenación, transferencia, donación, subasta o venta”*. Con igual criterio, el artículo 12 dispone que *“La SND-FBD procederá, en los casos que corresponda, a la inscripción de la sentencia ejecutoriada que dispuso el decomiso, en su calidad de título de traslación de dominio conforme lo dispuesto por el art. 63.1 del Decreto ley 14294 en la redacción dada por el artículo 2º de la Ley 18494, en los Registros Públicos que corresponda”*. Y el artículo 26, por último, establece que *“La JND determinará mediante resolución fundada el destino de los bienes decomisados (...) pudiendo en tal sentido: a) Retenerlos para uso oficial en los programas y proyectos a su cargo. b) Transferir a cualquier título los mismos, o bien el producido de su enajenación, a cualquier entidad pública que haya participado directa o indirectamente en su incautación o en la coordinación de programas de prevención o represión en materia de drogas. c) Transferir a cualquier título esos bienes, productos o instrumentos, o el producto de su venta, a cualquier entidad pública o privada dedicada a la prevención del uso indebido de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social de los afectados por el consumo.”* En concordancia con estas normas, la Resolución de la DGR N° 44/2020, dispuso que *“no son admisibles para la inscripción, las resoluciones de la Junta Nacional de Drogas que dispongan la adjudicación de vehículos automotores a entidades públicas o privadas, debiendo otorgarse los títulos y modos hábiles para transmitir el dominio de dichos bienes conforme a la ley de fondo”*.



III) Sin perjuicio de lo expuesto, la Asesoría Técnica da cuenta que recibió un completo informe de la Asesoría Letrada del Ministerio del Interior referente al régimen jurídico de los bienes fiscales o bienes privados del Estado, el cual establece: *“Conforme lo fundamenta el Profesor de Derecho Administrativo Héctor Frugone en su obra “Teoría y práctica de las mutaciones dominiales en el Uruguay”, el Estado uruguayo es una personalidad única de Derecho Público, la persona jurídica mayor comprensiva de todas las personas jurídicas estatales, por lo que su patrimonio es uno solo, aunque en los hechos aparezca afectado en distintas partes y porciones a cada una de las personas jurídicas estatales menores. Este postulado resulta confirmado por el artículo 526 de la Ley Nº 15903, que establece: “integran el patrimonio del Estado el derecho de dominio y los demás derechos reales sobre los bienes inmueble (...) que, por institución expresa de la ley o por haber sido adquiridos por sus organismos y entes, son de propiedad nacional en los términos de los artículos 477 y 478 del Código Civil. Su administración estará a cargo: 1) Del organismo que los tenga asignados o los haya adquirido para su uso, o de cada Ministerio en el Poder Ejecutivo. 2) Del Ministerio de Economía y Finanzas los que no estén asignados a un servicio determinado”. De conformidad a esta disposición, queda claro que el organismo que tenga asignados tales bienes solo ejerce su administración. En efecto, tales bienes son de propiedad del Estado y cuando se resuelve asignarlo a otra dependencia, lo único que se verificará será un cambio de destino, pasando de estar bajo la administración de un organismo estatal a otro. Dicho en otros términos, se producirá un cambio de afectación del bien. Estricta y jurídicamente se trata –como lo dice Frugone– de una “mutación dominial”. Si nos remitimos a las disposiciones del derecho de fondo, debemos tener presente que el artículo 483 del Código Civil establece que “La administración y enajenación de los bienes fiscales se rigen por leyes especiales”. En consecuencia, la mutación o cambio de afectación de tales bienes no debe realizarse en función de los medios que regula el Derecho Privado, ya que el dominio fue previamente adquirido por el Estado y posteriormente únicamente se cambia el destino al cual el bien se encuentra afectado, pero en nada habrá de alterarse el derecho de propiedad que detenta el Estado sobre el mismo. Los medios del Derecho Privado sí serán de aplicación*

cuando el negocio jurídico se celebre entre el Estado y los particulares o personas públicas no estatales. En función de ello, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 483 del Código Civil, el acto jurídico que disponga tal mutación dominial debería efectuarse mediante acto legislativo nacional, admitiéndose como casos de excepción las desafectaciones y afectaciones de bienes dentro de un mismo sistema orgánico dependiente de un único jerarca, en cuyo caso se efectuará mediante un acto administrativo dictado por la autoridad superior del organismo correspondiente. En definitiva, dicho informe concluye que tratándose de la transferencia como desafectación de los bienes de un inciso a otro del Poder Ejecutivo, la forma jurídica idónea para efectivizarla es una resolución dictada por dicho Poder.

IV) La Comisión Asesora Registral trató el tema en dictamen N° 33/2022, asentado en Acta N° 486, de fecha 7 de octubre de 2022. Se recibió informe del Esc. Carlos Milano, quien comparte los fundamentos referidos precedentemente y agrega que los mismos están en la misma línea de pensamiento señalada por el Prof. Dr. Carlos Delpiazzo en su obra "Derecho Administrativo General", quien expresa: *"Si bien los bienes del dominio privado (del Estado) no son inalienables, su enajenación requiere de una norma legal autorizante. Así lo dispone el art. 483 del Código Civil, en solución reiterada en el art. 37 de la Ley Orgánica Departamental N° 9515 de 28 de octubre de 1935 para los bienes de propiedad departamental (...). A diferencia del sentido atribuido clásicamente a las mutaciones dominiales (para designar la transferencia de bienes del dominio público entre entidades estatales), a partir de la década del setenta, por la vía legislativa, comenzó a designarse como mutación dominial o mutación de bienes, el procedimiento a seguir y las formas a cumplir para efectuar el cambio de destino de los bienes inmuebles del dominio privado o fiscal, entre los entes y órganos estatales (en sentido amplio). (...) La aplicación de esta postura ha llevado, en la práctica normativa vigente, a que la mutación de bienes fiscales entre personas jurídicas estatales deba realizarse por ley nacional. En cambio, la mutación de bienes fiscales entre órganos componentes de una misma persona jurídica estatal admite algunos matices: a) en el caso de que los dos órganos sean componentes*



de un mismo sistema orgánico (como es el caso de los Ministerios dentro del Poder Ejecutivo), para el cambio en la afectación del uso de un bien será suficiente el dictado de un acto administrativo por parte del jerarca, lo que resultaría corroborado por lo dispuesto en el art. 82 del TOCAF, a cuyo tenor “La autoridad superior de cada organismo público dispondrá del uso de los bienes inmuebles de su jurisdicción para el funcionamiento de los servicios a su cargo. b) en el caso de que los dos órganos estén jerarquizados a una misma persona jurídica (como es el caso de los órganos componentes de la Universidad de la República), por similares fundamentos a los de la hipótesis anterior, será posible operar la mutación de bienes fiscales mediante acto administrativo del jerarca; y c) en el caso de que la mutación de bienes debiera verificarse entre dos sistemas orgánicos (como es el caso de los Poderes de Gobierno) o entre dos órganos (como es el caso del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral) equiordenados de una misma persona jurídica, debe acudir a la ley aun cuando, desde el punto de vista conceptual, cabría imaginar alternativas convencionales interadministrativas entre los jefes respectivos”.

V) Tras un intercambio de ideas, la Comisión Asesora Registral concluye que estamos frente a una situación que admite dos soluciones diferentes: a) De acuerdo a la Ley N° 17930, la Junta Nacional de Drogas tiene la titularidad y disponibilidad de los bienes confiscados, pudiendo retenerlos para uso oficial en sus programas y proyectos, transferirlos a cualquier entidad pública que haya participado directa o indirectamente en su incautación o en la coordinación de programas de prevención o represión en materia de drogas y de prevención de lavado de activos, o transferirlos a cualquier entidad pública o privada dedicada a la prevención del uso indebido de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social de los afectados por el consumo (art. 67 del Decreto - Ley 14294 en la redacción dada por el art. 68 de la Ley 17930). b) Por otro lado, no puede ignorarse que la Junta Nacional de Drogas forma parte de una persona jurídica mayor: el Estado uruguayo. Según el Decreto de su creación, N° 463/1988, de 13 de julio de 1988 y sus modificativos Nos. 346/1999, 170/200, 82/2001, la Junta depende directamente de la Presidencia de la República y actualmente está

integrada por los titulares de las Subsecretarías de los Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa Nacional, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Turismo y Desarrollo Social. Es presidida por el Prosecretario de la Presidencia de la República y además la integran el Secretario General de la Secretaría Nacional de Drogas y el Secretario Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Fuente: sitio web de la Junta Nacional de Drogas <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/>). En consecuencia y sin perjuicio de las atribuciones que la Junta Nacional de Drogas tiene asignadas por el Decreto - Ley N° 14294 y su modificativa N° 17930, también el Poder Ejecutivo puede, mediante resolución administrativa, disponer la desafectación de los bienes decomisados por aquella y su afectación a otro Ministerio, bastando para su inscripción que se presente el testimonio correspondiente.

CONSIDERANDO: Que esta Dirección General comparte lo dictaminado por la Comisión Asesora Registral.

ATENTO: a lo dispuesto por los artículos 67 del Decreto - Ley 14294 en la redacción dada por el artículo 68 de la Ley 17930, de 19 de diciembre de 2005, 477, 478 y 483 del Código Civil, 82 del TOCAF, 3 numeral 3° de la Ley N° 16871, de 28 de setiembre de 1997, 1, 12 y 26 del Decreto N° 339/2010, la Resolución de la DGR N° 44/2020, de 22 de mayo de 2020 y a lo informado por la Comisión Asesora Registral;

LA DIRECTORA GENERAL DE REGISTROS

RESUELVE:

1º) **ESTABLECER** como criterio de calificación con carácter vinculante para los Señores Registradores que, sin perjuicio de lo dispuesto en la Resolución de la DGR N° 44/2020, de 22 de mayo de 2020, también debe aceptarse la inscripción de aquellas resoluciones del Poder Ejecutivo que dispongan la desafectación de los bienes



decomisados por la Junta Nacional de Drogas y su afectación a otro Ministerio o sus dependencias, bastando la presentación del testimonio correspondiente

2º) **COMUNICAR** esta disposición a todas las sedes registrales y a la Comisión Asesora Registral.

3º) **INSÉRTESE EN LA PÁGINA WEB E INTRANET** el texto de la presente, comunicándose a las direcciones de correo de los usuarios inscriptos en el Sistema de Novedades de la Dirección General de Registros. Cumplido, archívese.-

CM



Esc. Daniella Pena
DIRECTORA GENERAL DE REGISTROS