Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

662

DICTAMEN Nº

REF E 10-2026-10885-AE E-10-2026-7730-AE, VINCULADA AL EXPEDIENTE Nº E-10-2015-17187-E (Y SU AGREGADO E-10-2013-5393-E S/ RECURSO DE REVOCATORIA CON JERÁRQUICO EN SUBSIDIO – ALEJANDRA LORENA SENA, D.N.I. N° 27.438.065

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
AB. FEDERICO VALDÉS

A: SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN
DR. JUAN ALEJANDRO ACEVEDO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Arriban a este organismo asesor las actuaciones de referencia, a efectos de emitir dictamen respecto del Recurso Jerárquico interpuesto en subsidio por la Sra. ALEJANDRA LORENA SENA, D.N.I. N° 27.438.065, por derecho propio y en representación de sus hijos menores de edad, contra la Resolución de Directorio del IPDUV N° RES-2026-335-10-92, de fecha 1 de julio de 2026.

Por el mencionado instrumento legal se resolvió revocar el acta acuerdo de entrega onerosa de fecha 20 de junio de 2009 por la que se otorgó la vivienda identificada como Manzana 95 Parcela 9 Chacra 131 Sección B Circunscripción II del Plan 160 Viviendas - Barberán - Infraestructura y Obras Complementarias - Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas de la localidad de Resistencia, Chaco al señor Américo Esteban Correa, D.N.I. Nº 20.731.923 y a la señora Rosa Herlinda Sena, D.N.I. Nº 17.497.260, junto a su grupo familiar, bajo inscripción Nº 106578-8.

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

Del examen de las constancias incorporadas, y considerando los días inhábiles y el receso administrativo de invierno aplicables al período examinado, surge que la presentación recursiva efectuada el 27 de julio de 2026 fue interpuesta en legal tiempo. La temporaneidad de la presentación constituye una cuestión distinta de la legitimación de la recurrente, cuyo examen corresponde efectuar como presupuesto de admisibilidad.

La presentación en término no determina, por sí sola, la admisibilidad del recurso ni habilita automáticamente el tratamiento de los agravios formulados. Corresponde examinar previamente la legitimación de la recurrente, atendiendo a su situación jurídica y al alcance de las disposiciones impugnadas, a

fin de establecer si estas producen una afectación sobre un derecho subjetivo o interés legítimo propio, conforme al artículo 82 de la Ley 179-A.

En consecuencia, el análisis se dirigirá, en primer término, a establecer la existencia y el alcance de dicha legitimación, presupuesto cuya ausencia determinará la inadmisibilidad de la impugnación, sin que corresponda ingresar al tratamiento sustancial de los agravios respecto de las disposiciones para cuya impugnación la recurrente no se encuentre habilitada.

II. ANTECEDENTES DEL CASO:

En el expediente administrativo N° E10-2015-17187-E, vinculado a la Actuación Electrónica N° E10-2026-7730-Ae, obra a fs. 171/174 dictamen de fecha 11 de junio de 2026, suscripto por la Abogada María Carolina Borchichi, del Departamento Área Técnico Social del Centro de Atención y Control Ciudadano del IPDUV. Luego de reseñar los antecedentes de adjudicación, ocupación, regularización, constataciones e intimaciones, aconseja dejar sin efecto el Acta Acuerdo de Entrega Onerosa otorgada a Américo Esteban Correa y Rosa Herlinda Sena, junto a su grupo familiar, y proceder al recupero administrativo, de corresponder, una vez firme el acto, conforme al artículo 17 de la Ley 3383-K y al artículo 27 de la Ley Nacional 21.581.

En e-parte 01 se agrega Recurso Revocatoria interpuesto por la Sra. ALEJANDRA LORENA SENA, D.N.I. N° 27.438.065, por derecho propio y en representación de sus hijos menores de edad, contra la Resolución de Directorio del IPDUV N° RES-2026-335-10-92, de fecha 1 de julio de 2026.

En e-parte 06 obra Dictamen Jurídico de la Gerencia Legal y Técnica del IPDUV.

En e-parte 08, obra Resolución N° 2026-470-10-92, por la cual se rechaza el Recurso de revocatoria interpuesto por la señora Alejandra Lorena Sena, D.N.I. N° 27.438.065, y en consecuencia se ratifica la Resolución de Directorio N° RES-2026-335-10-92, de fecha 1 de julio de 2026; y se concede el recurso jerárquico interpuesto en subsidio.

En e-parte 12, la Gerencia de Legal y Técnica, eleva las actuaciones, motivo por el cual corresponde abocarse a la resolución del recurso elevado a consideración de esta instancia.

III. MANIFESTACIONES FORMULADAS POR EL RECURRENTE:

La recurrente cuestiona la legitimidad de la Resolución de Directorio N° RES-2026-335-10-92, invocando su carácter de "real y legítima ocupante" de la vivienda y sosteniendo que el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda tenía conocimiento de dicha circunstancia desde larga data.

Refiere que reside en el inmueble junto a su grupo familiar desde el año 2012 y que dicha situación habría sido conocida y constatada por el propio organismo, circunstancia que, a su entender, le otorgaría un interés directo y jurídicamente tutelable respecto de las decisiones adoptadas sobre la unidad habitacional.

En ese sentido, invoca particularmente la Resolución de Directorio N° 0712/38/2017, sosteniendo que mediante dicho acto la vivienda habría sido incorporada al área de regularización y que existía un procedimiento administrativo destinado a obtener la adjudicación definitiva de la unidad, generándose una situación jurídica que debía ser respetada por la Administración.

Alega asimismo la vulneración de su derecho de defensa y debido proceso, señalando que no fue notificada ni se le otorgó intervención con carácter previo al dictado de la resolución cuestionada, pese a que el organismo conocía su condición de ocupante y la existencia del trámite de regularización.

Cuestiona el estado de abandono considerado por la Administración, sosteniendo que la vivienda no se encontraba abandonada y que sus ausencias obedecían exclusivamente a razones laborales temporales, por desempeñarse como docente en la ciudad de Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego.

A tales efectos acompaña diversa prueba documental, entre ella constancias relativas a su situación familiar y laboral, escolaridad de sus hijos, pasajes, facturas correspondientes al servicio de energía eléctrica, exposiciones policiales, antecedentes de inscripción ante el IPDUV y documentación relacionada con el procedimiento de regularización.

Invoca asimismo los derechos de sus hijos menores de edad, argumentando que la ejecución de las medidas de recupero de la vivienda afectaría su situación habitacional y los colocaría en estado de vulnerabilidad.

En función de tales argumentos solicita que se reconozca su intervención como parte directamente afectada, se suspendan los efectos de la resolución recurrida, se declare su nulidad y se continúe el procedimiento de regularización hasta obtener la adjudicación definitiva de la vivienda a su favor.

III.- ANÁLISIS DEL RECURSO:

La legitimación recursiva constituye una cuestión previa al tratamiento sustancial de los agravios. Su examen requiere establecer la vinculación entre la situación jurídica invocada por quien recurre y los efectos de la decisión cuestionada, sin confundir la aptitud para impugnar con la procedencia de la pretensión deducida.

En el presente caso, corresponde distinguir la revocación del beneficio habitacional otorgado a los titulares originales, contenida en el artículo 1°,

de las medidas de resguardo, toma de posesión y eventual recupero previstas en los artículos 2° a 6°. Esa delimitación resulta necesaria porque ambas partes del acto pueden proyectar efectos sobre situaciones jurídicas diferentes.

Respecto del artículo 1°, de los antecedentes surge que los beneficiarios del Acta Acuerdo de Entrega Onerosa de fecha 20 de junio de 2009 fueron Américo Esteban Correa y Rosa Herlinda Sena, junto con el grupo familiar declarado, entre cuyos integrantes no se encuentra Alejandra Lorena Sena. Tampoco surge un acto administrativo posterior que la haya investido del carácter de beneficiaria, preadjudicataria o adjudicataria de la unidad.

Esta delimitación encuentra respaldo adicional en el dictamen de fecha 11 de junio de 2026, obrante a fs. 171/174 del expediente de origen. Dicho antecedente identifica a Américo Esteban Correa y Rosa Herlinda Sena como destinatarios del beneficio, conforme la declaración jurada de fs. 1 y el Acta Acuerdo de fs. 2 y vuelta, y propone dejar sin efecto el instrumento otorgado a ellos y a su grupo familiar. Confirma, por tanto, que el objeto del procedimiento fue examinar la subsistencia de aquel beneficio y que la relación jurídica sometida a revocación no tenía como titular a Alejandra Lorena Sena.

El mismo dictamen reseña las cédulas dirigidas a los beneficiarios originales, obrantes a fs. 160 y 163, y el informe de fs. 170 sobre la ausencia de presentaciones, descargos o reclamos de aquellos desde el 8 de mayo de 2026. Esos antecedentes permiten precisar los destinatarios del procedimiento, sin que corresponda atribuir a Alejandra Lorena Sena las obligaciones o las omisiones procesales de los titulares del Acta Acuerdo.

Ahora bien, el dictamen también refiere la constatación de fs. 5/6, en la que se verificó la ocupación por Alejandra Sena y se registró su manifestación de que alquilaba la unidad desde julio de 2012; el sobreseimiento de Sena y Alejandro Gabriel Rodríguez, incorporado a fs. 62/64 vta.; la constatación de fs. 66/67, en la que fue encontrado Rodríguez; y la Resolución N° 0712/38/2017, agregada a fs. 68/77, por la que la vivienda quedó pendiente de adjudicación. Estos elementos no acreditan el otorgamiento del beneficio a la recurrente, pero corroboran que el Instituto conocía la vinculación de ella y de su grupo familiar con el inmueble.

Por ello, el dictamen previo refuerza la falta de legitimación para ejercer los derechos derivados del beneficio de terceros, pero no permite extender esa conclusión automáticamente a las medidas de recupero. El examen de la aptitud para cuestionar esas medidas debe mantenerse separado de la comprobación del cumplimiento de los requisitos de regularización y de la valoración sustancial de las constataciones de abandono.

Asimismo, la referencia a sondeos vecinales que utilizan el apellido Sena sin individualizar a la persona mencionada no se toma como

fundamento autónomo para determinar la legitimación ni para atribuir un traslado o una conducta a alguna de las dos personas de ese apellido. La individualización de Alejandra Lorena Sena y Rosa Herlinda Sena debe mantenerse en todo el análisis, evitando confundir a la recurrente con la beneficiaria original.

Por ello, la recurrente no se encuentra habilitada para ejercer en nombre propio los derechos derivados de aquel instrumento ni para sustituir a sus titulares en la defensa del beneficio revocado. La ocupación material que invoca no la coloca, por sí sola, en la posición jurídica de los beneficiarios originales. En ese alcance, corresponde considerar inadmisible la impugnación por falta de legitimación activa, sin ingresar al examen del cumplimiento de las obligaciones de dichos beneficiarios ni de las causales de revocación aplicadas a ellos.

Distinta consideración merecen las medidas previstas en los artículos 2° a 6°. La recurrente invoca una vinculación propia con la vivienda y con los bienes existentes en ella, y sostiene que su ejecución afecta la situación habitacional de su grupo familiar. La ausencia de adjudicación a su favor no basta, por sí sola, para excluir un interés legítimo respecto de esas consecuencias del acto. Por ello, corresponde reconocerle legitimación con ese alcance limitado, sin que tal reconocimiento importe atribuirle titularidad sobre el beneficio revocado ni un derecho a obtener la adjudicación.

Esta delimitación coincide con la efectuada por la Asesoría Legal del IPDUV. Asimismo, evita confundir la inexistencia de un derecho adquirido sobre la vivienda con la ausencia de toda aptitud para impugnar medidas que puedan incidir directamente sobre una situación propia. No corresponde, por tanto, trasladar sin más a este caso las conclusiones elaboradas para procedimientos disciplinarios en los que un denunciante pretende la imposición de una sanción a otro agente.

Delimitado el alcance de la legitimación, el examen sustancial se circunscribe a los agravios vinculados con las medidas de recupero y con la situación propia invocada por Sena. No comprende una revisión, a instancia de la recurrente, de los derechos derivados del Acta Acuerdo otorgada a terceros.

En cuanto al trámite de regularización, debe distinguirse entre la ocupación material de la unidad, la sustanciación de un procedimiento dirigido a regularizarla y el otorgamiento del beneficio mediante el acto administrativo correspondiente. El conocimiento de la ocupación por el Instituto y la existencia de actuaciones de regularización no equivalen a una adjudicación ni aseguran un resultado favorable.

La Resolución de Directorio N° 0712/38/2017 individualiza la unidad entre aquellas comprendidas en el área de regularización, pero su artículo 8° las deja pendientes de adjudicación. Por ello, no puede atribuirse a dicho acto el efecto de haber adjudicado o preadjudicado la vivienda a Sena. Concordantemente,

el informe del Registro Notarial Especial de 2022 consignó que la unidad se encontraba en proceso de regularización, mientras que los antecedentes del sistema correspondientes a 2026 continuaban identificando a Américo Esteban Correa como adjudicatario.

El pedido de regularización de 2016 fue suscripto por Alejandro Gabriel Rodríguez. Aun considerando su vinculación con la situación del grupo familiar, dicha presentación no constituye un reconocimiento definitivo del beneficio. La constancia del IPDUV de fecha 10 de julio de 2018 identifica a Rodríguez y Sena como ocupantes, sin conferirles el carácter de adjudicatarios o preadjudicatarios.

La Ley 3383-K somete la regularización a la comprobación de los requisitos legales y reglamentarios y a la decisión administrativa correspondiente. En consecuencia, la existencia del trámite no impide por sí misma toda actuación del Instituto sobre la unidad ni transforma la pretensión de regularización en un derecho adquirido. Sin embargo, tampoco corresponde considerar resuelta esa pretensión mediante este dictamen: el acto recurrido no contiene un rechazo expreso de una solicitud individual de regularización de Sena, y su eventual tratamiento deberá efectuarse por el procedimiento pertinente.

En relación con el origen de la ocupación, tanto la constatación de 2013 como el pedido de regularización de 2016 refieren un ingreso como locatarios. Ese vínculo entre particulares no sustituye un acto de autorización del Instituto ni confiere, por sí mismo, un derecho a la adjudicación. Del mismo modo, el sobreseimiento recaído en sede penal no constituye adjudicación o autorización administrativa de ocupación, ni reemplaza el procedimiento de regularización.

Respecto del agravio relativo al abandono, las medidas cuestionadas se apoyan en constataciones realizadas los días 17 de abril, 8 de mayo y 20 de mayo de 2026, complementadas con informes técnicos, fotografías y sondeos vecinales, en las que no se verificó habitación permanente de la unidad y se registraron signos de aparente abandono y ausencia de medidor de energía eléctrica.

Frente a esos antecedentes, la documentación presentada no permite tener por demostrada, por sí sola, una ocupación efectiva y permanente durante el período examinado. El certificado laboral acredita servicios docentes en Ushuaia desde el 17 de febrero de 2025; las exposiciones policiales dan cuenta de su traslado por razones laborales; los pasajes acreditan desplazamientos; y las facturas y constancias familiares y escolares acreditan los extremos específicos que contienen, sin determinar necesariamente quién habitó la vivienda durante dicho período.

Esa valoración se efectúa exclusivamente para examinar los agravios relacionados con las medidas de resguardo y recupero, y no para atribuir a

Sena el incumplimiento de obligaciones derivadas del Acta Acuerdo de los beneficiarios originales. Tampoco supone resolver definitivamente la procedencia de una eventual regularización.

En cuanto a la falta de intervención previa, la recurrente no era titular del beneficio cuya revocación se tramitaba, por lo que no correspondía intimarla como obligada por aquel instrumento. No obstante, esa circunstancia no autoriza a prescindir de las garantías que correspondan respecto de las medidas que afecten su situación propia. La notificación dirigida a los adjudicatarios originales no debe equipararse a una notificación personal a Sena, ni el rechazo del recurso puede entenderse como autorización para ejecutar el recupero fuera de las condiciones legales.

En particular, deberá observarse la exigencia de firmeza prevista por el artículo 17 de la Ley 3383-K para el recupero definitivo, así como las notificaciones y recaudos relativos a los bienes muebles y la distinción entre medidas preventivas y definitivas. Las actuaciones materiales deberán ajustarse al procedimiento y a las garantías aplicables, teniendo en cuenta las circunstancias familiares acreditadas y los derechos de los niños involucrados.

La exigencia de firmeza fue expresamente contemplada en la conclusión del dictamen del 11 de junio de 2026. Su incorporación al presente análisis refuerza la necesidad de distinguir la revocación del beneficio de la ejecución del recupero: el rechazo del recurso no releva al Instituto de verificar las condiciones legales y procedimentales exigibles para cada medida concreta.

La invocación de esos derechos exige su adecuada consideración, pero no acredita, por sí sola, la titularidad de un beneficio habitacional determinado ni sustituye los requisitos exigidos para acceder a la regularización. Con el alcance delimitado, los agravios examinados no aportan fundamentos suficientes para dejar sin efecto las disposiciones de resguardo y recupero, sin perjuicio del estricto cumplimiento de sus condiciones de ejecución.

V.- DICTAMEN:

En función de las consideraciones vertidas precedentemente y de las constancias agregadas, se concluye que Alejandra Lorena Sena no reviste el carácter de titular del beneficio habitacional revocado por el artículo 1° de la Resolución de Directorio N° RES-2026-335-10-92 ni se encuentra habilitada para ejercer en nombre propio los derechos derivados del Acta Acuerdo otorgada a Américo Esteban Correa y Rosa Herlinda Sena. En ese alcance, corresponde declarar inadmisible la impugnación por falta de legitimación activa, sin ingresar al examen de fondo de la revocación del beneficio de aquellos titulares.

Respecto de los artículos 2° a 6°, y atendiendo a su posible incidencia sobre la situación propia invocada por la recurrente y su grupo familiar,

corresponde reconocer legitimación con ese alcance limitado. Examinados los agravios vinculados con dichas disposiciones, no se advierten fundamentos suficientes que justifiquen su modificación o revocación.

Por ello, este Organismo Asesor entiende que corresponde rechazar el recurso jerárquico interpuesto en subsidio por la Sra. ALEJANDRA LORENA SENA, D.N.I. N° 27.438.065, contra la Resolución de Directorio N° RES-2026-335-10-92: por inadmisibilidad, fundada en la falta de legitimación activa, respecto de la defensa del beneficio revocado en el artículo 1°; y por las razones sustanciales expuestas, respecto de las medidas previstas en los artículos 2° a 6°.

El rechazo no importa resolver una solicitud individual de regularización ni exime al IPDUV del cumplimiento de la exigencia de firmeza y de los recaudos procedimentales, notificaciones y garantías que correspondan para la ejecución de las medidas, conforme lo desarrollado precedentemente.

Asimismo, se sugiere que la Subsecretaría Legal y Técnica corrobore y verifique la correcta redacción del instrumento administrativo que eventualmente se dicte, en un todo de acuerdo con las competencias asignadas por el Decreto N° 976/20 y lo dispuesto por el Decreto N° 482/22.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

19 OCT 2026

Ab. FEDERICO VALDÉS
Asesor General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO