Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 717

REF.: E 10-2025-14201-AE S/ RECURSO DE RECONSIDERACION CON JERARQUICO EN SUBSIDIO C/ LA RESPUESTA DE IPDUV DE FECHA 14/07/25.
INSTITUTO PROVINCIAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDAS

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARIA ALEJANDRA FERREYRA

A: SUBSECRETARIA LEGAL Y TECNICA
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JULIO CESAR FERRO
SU DESPACHO

De mi consideración:

Arriban las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno con motivo de emitir opinión sobre el Recurso de Reconsideración con Jerárquico en subsidio, planteado por la Sra. Marcela Maidana (en e-parte 1), en carácter de presidente de la Cooperativa de Trabajo "José Manuel de Estrada" contra la decisión Administrativa de IPDUV de fecha 14/07/25 (donde se rechaza la reducción de precio de venta, o la transferencia por un precio simbólico de $1, y se pone en conocimiento el precio a abonar por el inmueble (PESOS SETENCIENTOS UN MILLONES NOVECIENTOS DIECINUEVE MIL CINCUENTA Y SEIS CON 59/100 ($701.919.056,59)), y conforme lo dispuesto en la Resolución de Directorio Nro. 509/23/2025 (en e-parte 5) de fecha 22/08/2025, cuyo artículo 1° establece: "... RECHACESE el Recurso de Revocatoria interpuesto por la Sra. Marcela Maidana, D.N.I. N° 22.002.391, Presidente de la Cooperativa de Trabajo Juan Manuel de Estrada" Ltda., por los fundamentos expuestos en los considerandos" y su artículo 2° dispone: "...CONCEDASE el Recurso Jerárquico interpuesto eb subsidio...".

I.ANTECEDENTES DEL CASO:

Sentado lo expuesto, consideramos prudente sintetizar el devenir de las actuaciones a efectos de contextualizar el asunto en trato.

- En antecedentes de la presente conforme actuación **10-2024-1528-ae acumulada** luce agregado:

En e-parte 1 obra solicitud del Presidente de la Cooperativa de Trabajo "Jose Manuel Estrada" Ltda., dirigida al Presidente del IPDUV solicitando en cumplimiento a la Ley 3692–A, se arbitre los medios

necesarios a efectos de realizar la transferencia y escrituración del inmueble a favor de la Cooperativa de Trabajo "Jose Manuel Estrada" Ltda.

En e-parte 3/4 interviene el Director Registro Notarial Especial I.P.D.U.V. adjuntando copia del ACTA ACUERDO de fecha siete de junio del año 2021 suscripto entre el I.P.D.U.V. y la U.E.P. Nº 16 "José Manuel Estrada" debidamente inscripto en el Registro de Convenios del Registro Notarial Especial del I.P.D.U.V. a Folio Nº 121 en fecha 07/06/2021 y Resolución de Presidencia Nº 4137 de fecha 07/11/2023 por la cual se registra el ACTA ACUERDO oportunamente suscripto. Y la Ley Provincial Nº 3692-A.-

En e-parte 6 obra informe de Tasación del Inmueble adjunto por el Coordinador de la Junta de Tasaciones IPDUV.

En e-parte 7/8 interviene la Directora de Procuración elevando informe y proyecto de contestación al Presidente del Organismo.

En e-parte 10 se adjunta actualización de la tasación del inmueble y en e-parte 11 notificación efectuada por el Presidente de IPDUV a la cooperativa Manuel Estrada en fecha 14/07/25 donde se rechaza la reducción de precio de venta, o la transferencia por un precio simbólico de $1, y se pone en conocimiento el precio a abonar por el inmueble (PESOS SETENCIENTOS UN MILLONES NOVECIENTOS DIECINUEVE MIL CINCUENTA Y SEIS CON 59/100 ($701.919.056,59) en virtud del informe confeccionado por la Comisión Evaluadora del Organismo.

- En antecedentes de la actuación **2-2025-115-ae acumulada** luce agregado:

En e-parte 1 obra solicitud del Presidente de la Cooperativa de Trabajo "Jose Manuel Estrada" Ltda., dirigida al Gobernador de la Provincia del Chaco donde solicita su intervención en las actuaciones administrativas tramitadas bajo el Expte. E10-2024-1528Ae.- ante el IPDUV para que con las consideraciones expuestas emita dictamen en relación al valor/tasación del inmueble y en su caso modalidad de pago.

En e-parte 2 se remite la actuación al IPDUV solicitando su intervención.

En e-parte 3/4 se adjunta Dictamen de la Dirección de Procuración de la Gerencia Legal y Técnica del IPDUV quien sustenta que conforme el Acta Acuerdo suscripto entre el IPDUV y la Cooperativa, en fecha 07/07/2024, se acordó la venta al precio que estableciera la Junta de Tasación del organismo, refutando los fundamentos de la cooperativa para considerar un precio simbólico de 1$. Asimismo en e-parte 5/7 adjunta documentación en relación al reclamo.

En e-parte 9 se adjunta notificación efectuada por el Presidente de IPDUV a la cooperativa Manuel Estrada en fecha 14/07/25 donde se

rechaza la reducción de precio de venta, o la transferencia por un precio simbólico de $1, y se pone en conocimiento el precio a abonar en virtud del informe confeccionado por la Comisión Evaluadora del Organismo.

En e-parte 10 el Presidente del IPDUV replica los fundamentos de la decisión administrativa de fecha 14/07/25 de rechazo de venta del inmueble a valor simbólico notificada a la cooperativa Manuel Estrada informando dicha situación al Gobernador de la Provincia del Chaco.

- Que en la presente actuación **E 10-2025-14201-AE** donde tramita el presente recurso consta:

En e-parte 1 se agrega el escrito recursivo de la Cooperativa.

En e-parte 2 y 4 obra dictamen de Asesor Legal y la Directora de la Dirección de Procuración del IPDUV.

En e-parte 5, se adjunta Resolución N°509/23/25 del Directorio del IPDUV que rechaza el recurso de Revocatoria y eleva el Jerárquico. Agregándose en e-parte 6 la notificación pertinente.

En e-parte 10 esta Asesoría General de Gobierno solicita se acredite la personería de la recurrente lo que luce agregado recién por IPDUV en actuación N°E10-2025-18395-ae acumulada.

- En la actuación **N°E10-2025-18395-ae acumulada** se adjunta Estatuto Social de la Cooperativa, actas de asambleas y designación de los integrantes del Concejo de Administración acreditando la personería del Presidente.

- Por actuación **N° E10-2025-18597-ae asociada** obra:

En e-parte 1/4 obra nueva presentación efectuada por la Sra. Marcela Maidana en carácter de Presidente de la Cooperativa de Trabajo "Jose Manuel Estrada Ltda dirigida al Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), donde amplia pruebas, ofrece propuesta de pago (a valor fiscal), solicita audiencia y suspensión de plazos.

- II- ADMISIBILIDAD FORMAL DEL RECURSO:

En Dictamen de fecha 19/08/25 del Asesor Legal y la Directora de la Dirección de Procuración, obrante en e-parte 2 y 4, Servicio jurídico del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Viviendas admite y trata, el Recurso de Revocatoria con Jerárquico en Subsidio impetrado por la actora en fecha 04/08/25, donde entiende que corresponde su rechazo, dictándose luego la Resolución N.° 509/23/2025 de fecha 22/08/2025, por la cual se rechaza el mismo y concede el jerárquico interpuesto en subsidio (e-parte 5).

Atento a las fechas que surgen del trámite electrónico, luce que el mismo habría sido interpuesto en legal tiempo y forma, y consecuentemente corresponde abocarnos a su tratamiento.

III. MANIFESTACIONES DE LA RECURRENTE:

Expone que la **decisión administrativa dictada por el Presidente del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) con fecha 14 de julio de 2025 –recurrida- por la que se notifica el valor del inmueble** -en base a la tasación de la Comisión Evaluadora del IPDUV-, lesiona sus derechos, solicitando en consecuencia su revocación y que se proceda a efectuar una nueva valuación del inmueble y determinación de la modalidad de pago, con especial consideración y razonabilidad respecto de los fundamentos y motivos que oportunamente dieron origen al otorgamiento del inmueble en comodato gratuito a la Cooperativa.

- Agravios Concretos:

Arguye la recurrente que la mencionada decisión de fecha 14/07/25 del Presidente del IPUDV adolece de los siguientes vicios esenciales, a saber:

-**Error esencial** para fundar su decisión. En este sentido expresa que la Ley 3692 A promulgada por Decreto 2291, dice "...Artículo 1° Facúlta al Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco a realizar la transferencia definitiva del inmueble de su propiedad, otorgado por Convenio de Comodato a la Cooperativa de Trabajo José Manuel Estrada Limitada Matrícula N°19.149 dentro de la cual funciona la Unidad Educativa Privada N°16 José Manuel Estrada, el que será destinado exclusivamente para la construcción del establecimiento educativo que se encuentra ubicado en Avenida Marconi esquina Padre Giachino de la Ciudad de Resistencia, del Departamento San Fernando con una Superficie de 6.954 m2 y cuyos datos identificatorios son los siguientes..." Artículo 2°: Regístrese y comuníquese al Poder Ejecutivo. Expresando que en ningún momento se refiere a transferencia en calidad de VENTA, y que tampoco el fundamento de la Ley hace referencia al acta acuerdo de fecha 07/06/21 registrado bajo Res. 4137 del Presidente de Ipduv.

Sostiene que el proyecto de Ley establecido en la cláusula tercera del Acuerdo privado suscripto entre las partes en fecha 07/06/21 decía que el proyecto de Ley estará a cargo del Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, autorizando la transferencia definitiva del inmueble. - NO COMO VENTA-. Partiendo así la decisión administrativa recurrida en un error esencial, que termina por llevar a la nulidad de la decisión y acto notificado.

- Plantea **irrazonabilidad** de fijar el precio con el método de tasación de comparación directa y de valor de mercado actual. Resultando de imposible cumplimiento para la Cooperativa de socios afrontar dicha suma dineraria, ya sea incluso con plazos de pago en cuotas. Sosteniendo que dicho método de comparación directa, lesiona los términos del Acuerdo suscripto

entre las partes. No ajustándose a la realidad y espíritu que unió a las partes oportunamente cuando se dio el terreno en Comodato -gratuito- a la Cooperativa en el año 2012. Aduce también que el Acta acuerdo de fecha 07/06/21 dice en la Clausula Segunda que al margen de la tasación de mercado el IPDUV tendrá en cuenta los fundamentos y razones que oportunamente originaron el otorgamiento del inmueble en Comodato a la Cooperativa (Res.645/12), quiere decir, que fue dado en comodato de modo GRATUITO.

Cita como sustento el derecho superior a la educación de los niños, derecho consagrado en nuestra Constitucional Nacional y Pactos Internacionales. Solicitando la revocación del acto y/o decisión administrativa notificada, pretendiendo su anulación.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN Y NORMATIVA APLICABLE:

I.- Preliminarmente corresponde, destacar que el alcance del control de legitimidad es amplio: procede cuando se vulnera una ley, se refiera ésta a la competencia o forma, o al fondo del acto, o en los supuestos de indebida aplicación de la ley; procede, asimismo, cuando se lesiona un derecho adquirido o cuando se incurra en desviación de poder. La doctrina sostiene que, respecto a las entidades autárquicas, solo procede por principio el control de legitimidad, y que el control de oportunidad, mérito o conveniencia, o no procede o solo es admisible excepcionalmente, cuando un texto expreso de derecho positivo lo autoriza" (Dictamen N.° 881/97- A.G.G.), por lo que solo procede en casos como el presente, el control de legitimidad del acto impugnado por vía del recurso jerárquico.

La PTN tiene sentado que*: "El concepto de autarquía no encierra la noción de independencia absoluta del ente autárquico del Poder Administrador Central, que conserva facultades de control o tutela administrativa. Ésta se traduce en potestades como la de resolver los recursos de alzada que se interpongan contra las decisiones de las más altas autoridades de las entidades descentralizadas." (Dictámenes Tomo 302 Página 209).*

El control de legitimidad tiene por objeto hacer respetar la "legalidad", asegurando que los actos del ente autárquico armonicen con el derecho objetivo.

II.- Ahora bien, delimitado el marco recursivo, corresponde introducirnos al análisis del contexto factico y jurídico del mismo y dictaminar en consecuencia sobre su procedencia:

Que, conforme los antecedentes obrantes en e-parte 1 de la actuación E10-2024-1528-Ae la Cooperativa solicitó al IPDUV dar cumplimiento con la Ley 3692-A de fecha 14/09/2022 y que proceda a arbitrar los

medios necesarios a efectos de realizar la transferencia y escrituración del inmueble.

En tal sentido como antecedente en e-parte 4 de la actuación E10-2024-1528-Ae obra **Acta Acuerdo suscripto el 07/06/2021** (registrado por Resolución de IPDUV N° 4137/2023), por el entonces Presidente del IPDUV y el Presidente de la Cooperativa Jose manuel Estrada donde se establece en su **CLAUSULA SEGUNDA: Pto 1:** el IPDUV en carácter de titular del Inmueble inscripto bajo Folio Real Matricula N°25287 **considera transferir en VENTA el inmueble** en cuestión, **previa autorización dada por Ley** (sujetando la enajenación a la intervención legislativa). Fijando que **el precio será determinado por los miembros de la Comisión Evaluadora del IPDUV**, **teniendo en cuenta los parámetros de tasación de mercado**. Asimismo, expresa que el IPDUV teniendo en cuenta los fundamentos y razones que oportunamente originaron el otorgamiento del inmueble en Comodato a la Cooperativa tendrá especial consideración y razonabilidad en el valor y modalidad de pago del mismo. Siendo ello aceptado por la cooperativa (Transferencia en VENTA). **Pto.2: La Cooperativa de Trabajo Jose Manuel Estrada, acepta la transferencia del inmueble individualizado en VENTA en los términos y condiciones fijadas.**

Que la **Ley 3692-A** (promulgada por Decreto N°2291/22) **faculta** al IPDUV a realizar la transferencia definitiva del inmueble de su propiedad, otorgado por Convenio de comodato a la Cooperativa de Trabajo José Manuel Estrada destinado exclusivamente para la construcción del establecimiento educativo consignando los datos identificatorios del inmueble.

Dicha autorización al titular de transferir -proceso legal por el cual la titularidad de un bien inmueble pasa de una persona a otra- **no determina que deba ser por donación o a valor simbólico, siendo la causa** (venta), **convenida previamente y aceptado por las partes en el ACTA ACUERDO reseñado** –venta del inmueble con precio conforme los parámetros de tasación de mercado (Clausula 2 Pto.1).

En tal sentido, la Ley invocada no impone gratuidad ni habilita a efectuar una liberalidad al IPDUV sino que fue sancionada para **facultar** al IPDUV a transferir un inmueble específico (donde funciona una escuela), el cual se había convenido tasar y adjudicar en venta bajo ciertos parámetros, siendo una potestad del Propietario establecer las condiciones, conforme se fijaran previamente mediante acta acuerdo suscripto en fecha 07/06/21 (Art. 2).

En tal sentido la PTN como máximo órgano asesor sostiene que, en el marco de la interpretación de las leyes, "*no resulta procedente*

la modificación o supresión de una norma legal por vía interpretativa, cuando su lectura no revela oscuridad ni genera incertidumbre" (conf. Dict. 201:235). Asimismo *"de conformidad con la máxima ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus, no cabe al intérprete hacer decir a la ley lo que la ley no dice, ni obtener de ella conclusiones diversas de las que ella consagra, en virtud de valoraciones subjetivas, por respetables que ellas sean"* (conf. Dict. 177:117; 204:12; 226:26; 229:1).

Que la pretensión de gratuidad o de fijación de un valor meramente simbólico formulada por la recurrente se presenta en abierta contradicción con las obligaciones originarias, cuya instrumentación se efectuó mediante el Acta Acuerdo, en la cual se establecieron expresamente las condiciones de la operatoria.

Dicho instrumento, cabe señalar, no fue objeto de impugnación en cuanto a su validez por parte de la interesada, quien, no obstante, fundamenta su pretensión en una cita parcial de la Cláusula Segunda, punto 1, donde se dispone que:"...*el IPDUV, teniendo en cuenta los fundamentos y razones que oportunamente originaron el otorgamiento del inmueble en comodato, tendrá especial consideración y razonabilidad en el valor y modalidad de pago del mismo."* Sin embargo, la recurrente omite considerar el carácter de la transferencia —en venta— dispuesto en dicho instrumento, así como que el precio debía determinarse conforme a parámetros de tasación de mercado, conforme lo establecido en el propio acuerdo y en las normas aplicables a la materia.

En cuanto a la operatoria de venta de un bien del estado provincial la Constitución Provincial Prevé como principio en su Artículo 67: "*Toda adquisición o enajenación de bienes provinciales o municipales; contratación de obras o servicios, y cualquier otra celebrada por la Provincia o los municipios con personas privadas, y que sean susceptibles de subasta o licitación pública, deberán hacerse en esas formas, bajo sanción de nulidad, y sin perjuicio de las responsabilidades emergentes. Por ley, u ordenanza, en su caso, se establecerán las excepciones a este principio...".* Conforme fuera habilitado en la especie.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera Provincial (Ley 1092-A) la cual rige la gestión, uso y disposición de recursos y bienes del sector público, impone en su **Artículo 2°:** *a) Garantizar los principios de regularidad de la Administración Financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.*

III.- Conforme todo ello, del análisis de las constancias objetivas del trámite, se advierte que la medida cuestionada -decisión tomada por el organismo IPDUV de Tasar el Inmueble por la Junta de Tasaciones IPDUV

conforme parámetros comparativos a los fines de la venta- fue ajustada a la normativa y condiciones previamente convenidas.

De las constancias obrantes en autos y de la prueba acompañada por la recurrente, no surge elemento alguno que permita inferir la existencia de una obligación por parte del titular dominial —el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV)— de efectuar la enajenación del inmueble a un valor simbólico.

Ello, toda vez que se trata de un bien perteneciente al dominio del Estado provincial, cuya disposición debe ajustarse a los principios de legalidad, razonabilidad y resguardo del interés público, en función de su afectación al cumplimiento de fines de utilidad y bienestar general.

Asimismo, debe destacarse que la beneficiaria directa en el presente caso es una cooperativa, circunstancia que no exime el cumplimiento de las condiciones establecidas por la normativa vigente ni habilita la gratuidad de la transferencia, máxime tratándose de bienes públicos cuya administración y disposición se encuentra regida por el principio de preservación del patrimonio estatal.

Por tanto, del recurso en análisis, no surgen alegaciones fácticas ni jurídicas que permitan y/o habiliten revocar por ilegitimo la decisión administrativa impugnada por la parte recurrente; por el contrario, se ajusta a derecho y se encuentra debidamente motivado y sustentado en el marco normativo aplicable y las cláusulas contractuales originarias, verificándose en el caso el ejercicio regular de facultades legales que el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda posee en la materia.

V. CONCLUSION:

Por lo expuesto, esta Asesoría General de Gobierno entiende que corresponde rechazar el Recurso Jerárquico en subsidio al de Reconsideración, interpuesto por la Sra. Marcela Maidana, en carácter de presidente de la Cooperativa de Trabajo "José Manuel de Estrada" contra la decisión Administrativa de IPDUV de fecha 14/07/25, en virtud que no se advierte que la decisión recurrida carezca de los elementos esenciales del acto, ni se configure en la especie la nulidad planteada, confirmándose de este modo el acto impugnado.

Sin perjuicio de lo expuesto, se estima procedente y se insta a las autoridades competentes del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) que evalúen y analicen la presentación efectuada por la Sra. Marcela Maidana, en su carácter de Presidenta de la Cooperativa de Trabajo "José

Manuel Estrada Ltda.", registrada bajo actuación N° E10-2025-18597-AE, mediante la cual formula una propuesta de pago y solicita la concesión de una audiencia.

Dicha petición deberá ser considerada a la luz de lo dispuesto en la Cláusula Segunda, punto 1, del Acta Acuerdo suscripta, que establece que:"...*el IPDUV, ... tendrá especial consideración y razonabilidad en el valor y modalidad de pago del mismo."*

- En consecuencia, corresponde que el organismo (propietario) analice la solicitud efectuada por la recurrente en e-parte 1/4 de la actuación E10-2025-18597-ae asociada donde ofrece propuesta de pago y solicita audiencia en el marco de los principios de razonabilidad, equidad y finalidad social del convenio, ponderando las circunstancias particulares del caso y la naturaleza cooperativa de la entidad peticionante, sin desatender los límites legales y presupuestarios que rigen la disposición de bienes del Estado provincial, conformando el órgano competente (comisión evaluadora del IPDUV) para que tome la intervención asignada conforme clausula segunda Pro 1° del Acta Acuerdo suscripto el 07/06/2021 (determinación del precio) y en su caso concilie los intereses comprometidos .

- Resultando importante aclarar que la competencia de este órgano asesor se limita estrictamente a aspectos jurídicos. Al respecto en el ámbito nacional se ha dicho: *"La competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación se limita a los aspectos estrictamente jurídicos de los temas que se someten a su consulta y en consecuencia, no se expide sobre cuestiones técnicas, económicas o de oportunidad, mérito o conveniencia, ni tampoco sobre la equidad o inequidad de las fórmulas contractuales (conf. Dict. 231:36; 241:312). "Excede la esfera de atribuciones de la Procuración del Tesoro abrir juicio sobre las cuestiones de carácter técnico-económico que otorgan fundamentos a los proyectos que se ponen a su consideración, máxime si han sido objeto de análisis por las oficinas técnicas con competencia específica (conf. Dict. 244:466; 244:468; 244:854).*

No obstante lo aquí opinado, deberá tenerse presente que el Art. 13 de la Ley N° 2108-A enuncia: "*Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente"*

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

05 NOV. 2025

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO