



**TRABAJO FINAL DE GRADUACION**

---

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA**

**"Recupero de viviendas sociales en Jujuy"**

*"Procedimiento, oportunidad, y eficacia".*

**ABOGACÍA**

**ALUMNO:** Castillo, José Hernán

**NÚMERO DE LEGAJO:** VABG26672

**2019**

*Dedicada en memoria de mi padre, quien siempre me impulso a poner lo mejor de mí en lo que sueña y a ingeniarse cuando las cosas se ponen difíciles. A mi madre y hermana, quienes me pusieron de nuevo en carrera cuando pensé que nunca más volvería a estudiar.*

*A mi esposa e hijos (motores de esta hazaña), no sé cuántas veces nos cruzó Dios en el camino hasta que decidimos conocernos, encontré en ti la compañía perfecta que ilumina mi vida, con tu apoyo, a través de tus consejos, de tu amor, y paciencia me ayudaste a concluir esta meta y en el camino tuvimos nuestros hijos que amo tanto y me dieron más fuerza para concluir cada etapa de la carrera.*

*Agradezco a Dios por guiarme en mi camino y por permitirme concluir con mi objetivo. Si las situaciones, sin que uno las fuerce, justo coincidían quien más si no el para que se den así.*

*Me gustaría agradecer en estas líneas la ayuda que muchas personas amigos y colegas me han prestado durante el proceso de investigación y redacción de este trabajo. En primer lugar, a mi tutor, Sergio Hilton Raponi, por haberme orientado en todos los momentos, sus consejos tan precisos permitieron que ordene mis redacciones. A mis amigos del trabajo que me ayudaron tanto en la investigación, a los Doctores que siempre me escucharon y colaboraron sin conocerme, tanto de mi institución como de otros Institutos Provinciales de Vivienda y los que tan dedicadamente hacen su labor de manera independiente, gracias a todos por sus aportes.*

*Y por supuesto a mi querida Universidad, el CAU de mi ciudad y a todas las autoridades, por permitirme concluir con una etapa de mi vida, gracias por la paciencia, orientación y guiarme en el desarrollo de esta investigación.*

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el proceso de desadjudicación de viviendas, regularización de dominios y recupero de viviendas desadjudicadas firmes, para ello analiza, la normativa que tiene el Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy (IVUJ), las formas y plazos del procedimiento, en busca de lograr una celeridad en los objetivos institucionales, respetando las garantías constitucionales.

En el caso del proceso de desadjudicación o caducidad de adjudicación, regularización de dominio, desalojo y lo que sería una toma de posesión por parte de la institución, se investiga sobre que fundamento legal sería posible, por lo cual se analiza las legislaciones de otros IPV., que sean pertinentes y que puedan aportar información relevante a la temática como a la oportunidad y eficacia de los procedimientos.

Palabras claves: Desadjudicación, Caducidad de adjudicación, Regularización de dominio, Toma de posesión y Desalojo de viviendas sociales.

## **ABSTRACT**

This research work aims to analyze the process of de-adjudication of housing, regularization of domains and recovery of unadjudicated firm homes, for this purpose, analyzes the regulations of the Jujuy Housing and Urban Planning Institute (IVUJ), the forms and deadlines of the procedure, in search of speeding up the institutional objectives, respecting the constitutional guarantees.

In the case of the process of deregistration or expiration of adjudication, domain regularization, eviction and what would be a takeover by the institution, it is investigated on what legal basis would be possible, so the laws of other IPV's are analyzed, that are relevant and that can provide relevant information to the subject as to the timing and effectiveness of the procedures.

**Keywords:** Dismissal, Termination of adjudication, Regularization of ownership, Taking of possession and Eviction of social housing.

## **INDICE**

INTRODUCCION.....	Pág. 06
CAPITULO I Antecedentes	
1.1 Evolución histórica de las viviendas sociales y el acceso a las mismas.....	Pág. 08
1.2 Ley que crea y regula las actividades de los IPV.....	Pág. 13
1.3 Adhesión de las provincias a la Ley FONAVI.....	Pág. 16
1.4 Conclusión parcial.....	Pág. 18
CAPITULO II Adjudicación y desadjudicación de viviendas	
2.1 El proceso de adjudicación de viviendas y mantenimiento del mismo.....	Pág. 20
2.2 Proceso de desadjudicación de viviendas por falta de ocupación.....	Pág. 24
2.3 Impugnaciones y Desadjudicaciones firmes.....	Pág. 29
2.4 Regularización y Recupero de viviendas.....	Pág. 30
2.5 Proceso de desalojo.....	Pág. 33
2.4 Conclusión parcial.....	Pág. 36
CAPÍTULO III PRINCIPIOS Y GARANTIAS EN EL DERECHO ADMINSITRATIVO.	
3.1.1 Proceso Administrativo.....	Pág. 38
3.1.2 Principio de Legalidad Objetiva.....	Pág. 39
3.1.3 Principio de la Impulsión de Oficio.....	Pág. 39
3.1.4 Principio de la Instrucción. ....	Pág. 39
3.1.5 Principio de la Verdad Material.....	Pág. 40
3.1.6 Principio de la Informalidad en favor del Administrado.....	Pág. 40
3.1.7 Principio del Debido Proceso.....	Pág. 41
3.1.8 Principio de Contradicción .....	Pág. 42

3.1.9 Principio de Imparcialidad.....	Pág. 43
3.2.1 Garantía de Defensa .....	Pág. 44
3.2.2 Garantía de Defensa, elementos.....	Pág. 46
3.2.3 Igualdad ante la ley. ....	Pág. 47
3.2.4 Jurisprudencia Relacionada a los principios.....	Pág. 49
3.2.5 Conclusión parcial.....	Pág. 56
<b>CAPITULO IV OTRAS LEGISLACIONES DE LOS IPV.s.</b>	
4.1 Legislación Provinciales.....	Pág. 58
4.2 Proceso de Desalojo de una vivienda perteneciente al IPV en la provincia de Córdoba.....	Pág. 65
4.3 Conclusión parcial.....	Pág. 68
<b>CONCLUSION FINAL.....</b>	<b>Pág. 70</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>Pág.75</b>

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo aborda las actuaciones y procedimientos que llevan a cabo los IPV (Institutos Provinciales de Viviendas) al momento de desadjudicar, regularizar y recuperar las viviendas adjudicadas sea que están habitadas o no, para ello se realiza un análisis sistemático y en profundidad de las categorías y los conceptos fundamentales que hacen a mejorar o encuadrar la temática.

La problemática que plantea el Trabajo Final de Grado es conocer el procedimiento que se lleva a cabo por la institución, que la misma este a derecho cuando se hacen desadjudicaciones y desalojos, como también que el actuar sea en tiempo y forma y así lograr concluir los objetivos de la institución que es dar la posibilidad de acceso a la vivienda a las familias de escasos recursos. Es decir buscar alternativas para mejorar los tiempos del proceso siempre respetando las garantías constitucionales y procesales de los adjudicatarios.

Para ello en el capítulo I se hace una cronología de la evolución de las viviendas sociales, como fueron las políticas públicas y como la sociedad fue adquiriendo el derecho al acceso a una vivienda digna. También se analiza la norma que crea y regula el actuar de los IPV, y la adhesión que tienen a la ley FONAVI 21581 y sus modificatorias.

Por su parte el capítulo II se adentra en el proceso administrativo para adjudicar y desadjudicar una vivienda y como la misma queda firme, también se determina que resolución determina tal procedimiento. Se analizara también el desalojo como procedimiento si correspondiese en cada caso.

A posterior en el capítulo III se determinan cuáles son los principios y garantías que se deben respetar en el proceso administrativo y en la toma de posesión y desalojo de viviendas.

Una vez determinado todo lo que refiere a nivel provincial (Jujuy) se comienza a comparar como trabajan otros IPV, que normativas tiene para abordar la problemática

en cuestión por ello el capítulo IV refiere a la legislación de otros IPV's que sean pertinentes, a fin de observar que aportes pueden ser útiles a la temática.

Como puede observarse el proceso de estudio y análisis tiene como fin analizar en profundidad que los actos administrativos estén a derecho. Y que el desarrollo del presente aporte herramientas para mejorar el desenvolvimiento de la institución y llenar vacíos si existiesen.

## CAPITULO I NOCIONES GENERALES

### 1.1 Evolución histórica de las viviendas sociales y el acceso a las mismas.

El acceso a la vivienda como derecho reconocido a los ciudadanos en Argentina ha sido progresiva en el tiempo, se han realizados diferentes políticas públicas con diferentes líneas: *“en 1905 se promulga la primera ley nacional referida a la vivienda de los sectores de menores recursos, la llamada “Ley de casas baratas” N° 4.824. (Antik, Nicolau, Taller, Trivisonno, 2013 P. 02).* Posteriormente por el crecimiento de la demanda de las mismas, *“en 1915 por ley 9.677 se crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, institución pública que buscó combatir la escasez de vivienda obrera en la Argentina a comienzos del siglo XX”<sup>2</sup>, (Antik, Nicolau, Taller, Trivisonno, 2013 P. 02).*

El derecho a la vivienda es un derecho consagrado dentro de la reforma de la Constitución Nacional de 1957 en el artículo 14bis “acceso a la vivienda digna” Pero también con la reforma de 1994 con el art 75 inc.22 se incorporan ciertos tratados internacionales con jerarquía constitucional, entre ellos tenemos al Pacto Internacional de los derechos económicos sociales y culturales:

*“Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados”<sup>2</sup>.*

Como puede observarse el derecho a la vivienda es un derecho de jerarquía constitucional

---

<sup>2</sup> Art 11: Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales 2016

Ahora bien, continuando con los antecedentes legislativos, para fortalecer la política habitacional y el acceso a la vivienda se sancionó en 1972 la ley 19.929, Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que es la que dio mayor impulso a la construcción de viviendas a nivel nacional, su objetivo general fue el de contar con recursos genuinos para contrarrestar el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna de los sectores con menores ingresos. Es de destacar que esta ley, determina que a través de los impuestos a los combustibles y aportes de los trabajadores se compondrá dicho Fondo. La misma no cuenta con una regulación específica de aplicación.

En mayo de 1977 se sanciona la ley 21.581 (también denominada FONAVI). La ley deroga la ley 17.929 de 1972, y trae con ella reglamentaciones específicas sobre la aplicación del FONAVI. Esta ley es fundamental porque parte sentando bases para las próximas décadas y hasta la actualidad. Así establece la jurisdicción, órgano de aplicación, recursos.

La misma versa sobre las actividades y organización del Fondo, y determina en su artículo 2° que el órgano de aplicación del FONAVI es la Secretaria de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En su artículo 5° prevé con qué recursos se integran dicho fondo. A su vez como su objetivo es sanear la demanda habitacional en su artículo 6° define que se considera vivienda económica, y en su artículo 7° conceptualiza, familias de recursos insuficientes. Por otra parte fija el sistema de selección de adjudicatarios por sistema de puntaje en su artículo 13°, y las sanciones en el caso de falseamiento de información en su artículo 14°.

Los planes de viviendas fueron ejecutados desde la Nación por diferentes ministerios y secretarías, desde 1977 a 1983 la autoridad fue la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, como administradora de los institutos provinciales de vivienda (IPV) como ejecutores de los diferentes programas, y el Banco Hipotecario de la Nación como entidad intermedia. A posterior en 1990 se promueve la descentralización del FONAVI, y al sector privado como proveedor de viviendas, creando la Subsecretaría de Vivienda.

El 8 de marzo de 1995 se sanciona la ley 24.464, la misma complementa a la ley 21.581/77, creando el Sistema Federal de la Vivienda destinado a administrar el Fondo Nacional de la Vivienda, y el Consejo Nacional de la Vivienda, con el objetivo de crear las condiciones para que las familias de recursos insuficientes puedan acceder de una manera más rápida a una vivienda digna.

Así modifica según su artículo 3° los recursos para los programas de viviendas, en su artículo 5° la forma de distribución del mismo en base a los coeficientes, en sus artículos 6°, 7° y 8° determinan la forma de aplicación de los fondos entre infraestructura, viviendas, equipamientos y servicios.

Por su parte en el capítulo III crea el Consejo Nacional de la Vivienda, en el capítulo IV Jurisdicciones.

Con la perspectiva de resguardar el derecho de las personas con discapacidad en su artículo 12 inc. e reza:

*“El Consejo Nacional de la Vivienda establecerá un cupo preferente del 5% en cada uno de los planes de adjudicación o mejoramiento de viviendas que se ejecuten con*

*el fondo del FONAVI, destinado a personas con discapacidad o familias en las que al menos uno de los integrantes sea una persona con discapacidad”.*<sup>3</sup>

En su artículo 13° regula la adhesión de las provincias a la presente ley, y los contenidos de dichas leyes de adhesión.

El capítulo V de Sistema de créditos y por último el capítulo VI Regularización dominial, fijando condiciones, requisitos, formas y plazos para la escrituración de las viviendas.

En el año 2000 la Subsecretaria de desarrollo urbano vivienda dependía del Ministerio de economía y luego paso a depender de la Secretaria de obras públicas del Ministerio de planificación federal inversión pública y servicios de la nación. Esta situación se mantuvo así, aun con el cambio de gobierno y en el 2004 desde este ministerio y la subsecretaria de vivienda se lanzó diferentes programas, como ser el Programa federal de construcción de viviendas, Programa federal de fortalecimiento y optimización del recupero de cuotas FONAVI, Programa federal de reactivación de obras públicas, Programa federal de emergencia habitacional (para cooperativas), Programa federal de mejoramiento habitacional e infraestructura básica, Programa federal de emergencia hídrica, etc.

Para diciembre de 2015 con el cambio de gobierno la subsecretaria de desarrollo urbano y vivienda continuo en su misma ubicación dentro del organigrama ya para el 2017 con el cambio en los ministerios paso a depender del Ministerio del interior obras

---

<sup>3</sup> Ley 24.464/1995 Sistema federal de la vivienda.

públicas y vivienda, y paso a ser la Secretaria de vivienda, desde donde actualmente se planifican las obras de viviendas.

En Jujuy también existen antecedentes con anterioridad a la leyes FONAVI, en la provincia el 14 de julio de 1955 a través de la ley provincial de vivienda 2.345 se creó el Instituto de la vivienda de la provincia de Jujuy, dependiente del Ministerio de hacienda, economía, obras públicas y previsión social. El mismo tiene como objetivos principales *“el de planificación y promoción de todo tipo de unidades destinadas a trabajadores en situación de desamparo o de inferioridad económica”*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> “Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda”. La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina) Marcelo Jerez 2016 Pág. 319. Investigación Científica.

## 1.2 Ley que crea y regula parte de las actividades de los IPVs.

Como ya se adelantara en el punto anterior, La ley 21.581/77 es la que promueve la creación de los Institutos provinciales de Viviendas, manifestado en su Art. 8:

*“La Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda decidirá sobre los programas a financiar con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, las operatorias respectivas y sus normas particulares Para la ejecución de esos programas, la citada Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda evaluará y determinará la aptitud de ejecución y operatividad de los organismos que intervengan en los mismos, cualquiera sea su jurisdicción y naturaleza. Los organismos a través de los cuales se encare la planificación y realización de programas de viviendas deberán tener carácter autárquico”<sup>5</sup>*

La provincia de Jujuy a los efectos del cumplimiento a este artículo mediante el decreto ley 3354/77 crea el Instituto de vivienda y urbanismo de Jujuy, para que el mismo lleve a cabo en la provincia la política fijada en materia de urbanismo y vivienda, integrándose así al plan federal de viviendas.

El decreto ley 3354/77 en su Art. 2° determina que es una entidad autárquica del estado provincial y que se rige por la presente ley y las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten.

En su parte orgánica en el artículo 7° reza: *“Convenios y relaciones con otras instituciones: Para el cumplimiento de sus finalidades, funciones y atribuciones, el*

---

<sup>5</sup> Ley FONAVI 21.581/77

*instituto podrá celebrar los convenios que estime necesarios con organismos y entidades nacionales y provinciales ad referendum del Poder ejecutivo.”<sup>6</sup>*

Es sus artículos posteriores hacen referencia a la parte orgánica, como ser departamentos, funciones, del directorio y sus atribuciones, requisitos de los diferentes cargos etc., estos fueron modificados por el decreto ley 4024/83, en cuanto a la parte orgánica modifica algunos requisitos y atribuciones.

La adhesión de las diferentes provincias a la ley FONAVI 21581/77, se hacen en igual sentido creando un Instituto provincial de vivienda (IPV), encargado de implementar y ejecutar programas nacionales de viviendas, estos son los responsables de la política habitacional y cada ley de creación puede variar tanto en las atribuciones, la parte orgánica, o bien leyes posteriores que pueden complementar en cuanto adjudicación de viviendas, obligaciones de los adjudicatarios, desadjudicación o caducidad de adjudicación y otros actos administrativos.

En el caso de la adhesión a la ley FONAVI 21581/77, por parte de las provincias y de sus respectivos IPV, quedan reguladas algunas de sus actividades contempladas en dicha ley, vigentes a la actualidad, por ejemplo las auditorías a las que están inmersos los IPV, artículo 10° *La Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda queda facultada para disponer la realización de auditorías técnicas, contables u otras a los mismos fines, en el Banco Hipotecario Nacional y en cualquier otro organismo, nacional,*

---

<sup>6</sup> Decreto Ley 3354/1977

*provincial, municipal o privado, que ejecute obras financiadas con el Fondo Nacional de la Vivienda”<sup>7</sup>.*

El 8 de marzo de 1995 se dictó la ley 24.464 Sistema federal de vivienda, la misma también hace alusión a la creación de los IPV y regula algunas actividades a partir de la adhesión de las provincias, en su artículo 13° reza:

*“Las provincias que se acogieren a los beneficios de la presente ley, deberán adherir mediante ley Provincial la cual debe contener:*

*La creación de un fondo Provincial, destinado exclusivamente a los fines establecidos en la presente ley.*

*a) Los recursos de dicho fondo, deberán depositarse en una cuenta especial e integrarse con:*

*1. Los recursos del FONAVI que le correspondieran a la jurisdicción según el artículo 5 de la presente ley.*

*2. Los recuperos de las inversiones realizadas con fondos FONAVI, sus intereses y recargos.*

*3. La financiación obtenida a través de la negociación de la cartera hipotecaria de las viviendas financiadas por el FONAVI.*

*4. Otros recursos;*

*b) La creación de una entidad con autarquía técnica y financiera con capacidad para la administración del fondo integrado conforme a lo dispuesto en el inciso anterior de este artículo;*

*c) La inclusión de mecanismos de contralor social sobre la aplicación de fondos FONAVI, cuya función será la de controlar que los beneficiarios y la calidad de las viviendas respondan a las condiciones fijadas por esta ley.”<sup>8</sup>*

Puede observarse que en el inciso b se ratifica la creación de una entidad autárquica que administre el fondo nacional de la vivienda, como condición en la adhesión que realicen las provincias.

---

<sup>7</sup> Ley Ley FONAVI 21.581/77.

<sup>8</sup> Ley 24.464/95 Sistema federal de vivienda.

El artículo 9°, ratifica las auditorías a los órganos ejecutores de cada jurisdicción donde se ejecuta el Fondo nacional de la vivienda, a través de un órgano competente a determinar por el poder ejecutivo.

#### **1.4 Adhesión de las provincias a la Ley FO.NA.VI.**

Si bien la Ley 21.581 impulsa la creación de los IPV's, las provincias realizan su adhesión mediante una ley provincial, en las mismas se plantean las actividades a desarrollar, se aclaran algunas competencias, otros recursos con los que se pueden contar, formalidades en cuanto a inscripción en los organismos, proceso de adjudicación, proceso de desadjudicación, control de ocupación, recupero de la cuotas de viviendas, etc.

Debe aclararse que las leyes de adhesión no son uniformes, y pueden diferir desde las actividades que regulan y la conceptualización de las diferentes temáticas a abordar.

Como ya fuera adelantado, La provincia de Jujuy adhiere a la ley 21.581 mediante decreto ley provincial N° 3354/77 se crea el Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy. En la misma se mencionan los objetivos esenciales, la parte orgánica. A posterior tiene leyes modificatorias: ley 3382/77, ley 3582/77 y ley 4024/83.

A posterior con la sanción de la Ley nacional 24.464/95 Fondo Nacional de la Vivienda, la provincia de Jujuy adhiere a la misma mediante la ley provincial 4845/95 en su artículo 1° *“Adhiérase la provincia de Jujuy a las disposiciones de la ley nacional 24.464 de creación del sistema nacional de vivienda”*<sup>9</sup>. En el artículo 2° se ratifica al Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy como ente autárquico con capacidad de

---

<sup>9</sup> Ley provincial 4845/95.

aplicación de la ley 24.464 y la ley provincial de creación 3354/77 y sus modificatorias. Cabe recordar que la ley impone como condición que las provincias que adhieran deban tener un ente autárquico que aplique la política habitacional y administre los recursos de FONAVI. La adhesión tiene aspectos orgánicos, económicos, financieros, de la composición de los recursos, aplicación y de la rendición de los mismos.

En las leyes mencionadas nada dicen de las atribuciones con respecto al recupero de las viviendas sociales, aun así las mismas son atribuidas por la ley 21.581 que le da atribuciones a los organismos creados a nivel provincial para implementar la política habitacional.

El marco normativo de regulación de atribuciones del IVUJ se reconoce en diferentes fallos como el 587/05 STJ donde se determina “al respecto, la ley nacional actualmente en vigencia, 24.464, a la cual adhiere la provincia por Ley 4845, crea el Sistema Federal de la Vivienda. En la ley provincial se ratifica, además, al Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy, como el organismo autárquico con capacidad para la aplicación de la Ley Nacional N° 24.464 en todo el ámbito provincial, con todas las atribuciones emergentes de la Ley Provincial N° 3354/77 y sus modificatorias”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> FALLOS 587/05 Daños y perjuicios; vicios de la construcción.

## **1.5 Conclusión parcial**

En lo desarrollado, se ve una evolución legislativa en la búsqueda de sanear la demanda habitacional en las diferentes circunstancias económicas y políticas por las que atravesó el país. También en este periodo inclusive tuvimos reformas constitucionales que amplían derechos de los ciudadanos como también garantías. Lo cual hace doblemente relevante la temática desde las necesidades de las familias por acceder a una vivienda social, como también de los derechos y obligaciones por parte del estado para brindar el acceso al mismo.

Con el objetivo de incrementar la cantidad de viviendas para la sociedad se creó la ley FO.NA.VI., asignando recursos y determinando la forma de trabajo con las provincias.

Puede observarse que es fundamental la adhesión de las provincias que mediante las leyes provinciales tanto de adhesión y creación de los Institutos Provinciales de la Vivienda le da un objetivo, le faculta atribuciones, regula su funcionamiento orgánico y las auditorias que deben tener los mismos.

A su vez en lo administrativo cada provincia puede organizarse de acuerdo a sus necesidades lo cual se realiza a través de leyes provinciales, resoluciones administrativas internas etc.

## **CAPITULO II: ADJUDICACIÓN Y DESADJUDICACION DE VIVIENDAS**

En el presente capítulo se analizan los procesos de adjudicación, desadjudicación o caducidad y su evolución teniendo en cuenta tanto la normativa nacional como provincial.

Analizado el decreto ley que crea el Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy, y sus modificatorias, es de destacar que en dichas leyes, nada se menciona con respecto al proceso administrativo y requisitos de adjudicación y desadjudicación de viviendas. Las facultades con respecto al recupero de viviendas no habitadas, la obligación de ocupar y por la facultad de controlar la habitabilidad de las unidades.

Es de relevancia por ello las atribuciones brindadas por la ley nacional 21.581 lo cual incide en las actividades que pueden realizar con respecto a la adjudicación y recupero de viviendas.

Por su parte el proceso de adjudicación transita un proceso desde la ley 21.581/77, ley 24.464/95 a las resoluciones internas del Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy (IVUJ).

En el caso de la desadjudicación de una vivienda ocupada sin autorización de la institución que está a cargo de las mismas, pero como fenómeno social no esperado en la práctica ocurre que las unidades no se habitan en su totalidad desde la entrega permitiendo ingreso de intrusos o también casos donde la unidad es alquilada o cedida por

los beneficiarios y en algunos casos vendidas en forma particular, situación que lleva a accionar a los IPVs., en busca de regularizar tal ocupación y dominio.

La desadjudicación se aborda desde ambas leyes FONAVI, 21.581/77, 24.464/95, y la resolución interna del IVUJ, 391/1983, teniendo en cuenta la complementariedad de las mismas.

### **1.1 Proceso de adjudicación de viviendas y mantenimiento del mismo**

El proceso de adjudicación es un procedimiento administrativo y *“pueden separarse tres fases, iniciación, desarrollo, y terminación”*<sup>11</sup>.

El proceso de iniciación, bajo la prerrogativa *“creación unilateral de deberes y vínculos obligacionales”*<sup>12</sup>, se determinan los requisitos a cumplir por los postulantes y se fijan las obligaciones y deberes contraídos por los mismos, en base a la normativa vigente.

La ley 21.581/77 regulaba el proceso de adjudicación según el artículo 13° mediante un proceso de selección de adjudicación por sistema de puntaje. Así el artículo reza: *“La selección de adjudicatarios de las viviendas será realizada mediante sistemas de puntaje que fije o apruebe la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda.”*<sup>13</sup>.

En el año 1994 se dicta la Resolución N° 260-IVUJ-94 la misma regulo el proceso de adjudicación donde la selección de los postulantes se realizaba a través de un

---

<sup>11</sup> Hutchinson, Tomas. Revista Régimen de la Administración Pública. 1979 edición N° 12. Pág. 9.

<sup>12</sup> Cassagne, Juan Carlos Derecho Administrativo, Tomo II 7ma Edición 2002. Pág. 19.

<sup>13</sup> Ley 21.581/77 FONAVI.

sistema de puntaje asignado a las categorías, tipo de vivienda que ocupa, grupo familiar, antigüedad de inscripción, entrega inicial, situaciones especiales de la familia, ese sistema permaneció hasta el año 2014, complementada por la ley nacional 24.464/95 que en su artículo 12° Inc. e, establece criterios de selección que pueden ser sugeridos por el Consejo Nacional de la Vivienda y un cupo del 5% para personas con discapacidad.

Actualmente el Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy, lleva a cabo el proceso de adjudicación mediante la Resolución N° 02 –IVUJ-2014.

En la misma se aprueba en su artículo 2° el sistema de adjudicación por Sorteo público universal, para los programas de vivienda de demanda libre, entre todos los inscriptos que en su oportunidad manifiesten su adhesión al sistema.

Al ser un proceso extenso desde el sorteo hasta ser titular de una unidad, se explica brevemente como se llega a ser pre adjudicatario, para luego determinar cómo se convierten en titulares de una vivienda y las obligaciones que asumen.

Al ser beneficiado en los sorteos de vivienda, posteriormente deben cumplir con la evaluación de postulante donde se verifica la situación actual del grupo familiar y los ingresos.

De no ser excluido en la evaluación, por causales previstas como, no conformación de grupo familiar, falsedad de datos, no residir en la localidad que solicita la adjudicación, ingresos inferiores o superiores a los establecidos (dos salarios mínimos), doble solicitud de inscripción en el IVUJ, no cumplimentar con requisitos en tiempo y forma, ser ocupante ilegal de viviendas y/o terrenos fiscales o privados, imposibilidad de comprobación del grupo familiar domicilio declarado y laboral.

El postulante de no ser excluido, y si está en condiciones de ser adjudicado reuniendo los requisitos de, haber estado inscripto en el organismo, ser argentino y no

tener más de un extranjero con documento de identidad Argentina para extranjeros, entre el resto del grupo familiar, constituir grupo familiar, ingresos familiares mensuales dentro de los topes establecidos por el IVUJ, tener la documentación actualizada comunicando toda modificación en tiempo y forma con respecto a grupo familiar, domicilio y propiedad, no estar incurso en las causales de exclusión, pasa a participar del sorteo de ubicación.

Posterior al sorteo de ubicación y vista la unidad preadjudicada deben de firmar el acta de conformidad.

El acta de conformidad es un documento previo a la resolución de adjudicación en la cual se fijan las siguientes cláusulas.

Clausula PRIMERA, fija los datos del programa, ubicación de la vivienda y datos personales de los preseleccionados. Cláusula SEGUNDA los preseleccionados prestan conformidad con respecto al estado de condiciones edilicias de la unidad, localización, tipología etc., por otra parte en su cláusula TERCERA, hace referencia a los reclamos por vicios ocultos que puede realizar el adjudicatario. En su cláusula CUARTA se hace referencia a al precio de la vivienda, anticipo, monto de las cuotas mensuales, y plazo de pago, donde el preadjudicatario presta conformidad a la misma.

Por último la siguiente clausula es fuente principal de las obligaciones que tiene los adjudicatarios y su incumplimiento acarrear la caducidad de adjudicación, clausula *“QUINTA: EL PREADJUDICATARIO Toma conocimiento de las obligaciones que rigen en la Resolución de Adjudicación que son: habitar la vivienda adjudicada en forma efectiva y permanente con el grupo familiar declarado en su solicitud de inscripción, destinar la unidad adjudicada única y exclusivamente a vivienda del adjudicatario y su grupo familiar, no darle otro destino, ni transferirla, cederla, darla en préstamo,*

*arrendarla o comprometerla en venta, abonar el anticipo y las cuotas mensuales de primero al veinte de cada mes, con más los intereses si correspondieren, seguros, gastos administrativos y de escrituración. Asimismo expresa que conoce que el incumplimiento a estas obligaciones, acarrea la caducidad de la adjudicación.”<sup>14</sup>*

Firmada el acta de conformidad y abonado el anticipo de cuotas se procede a dictar la resolución de adjudicación, en la cual a través de sus artículos se fijan los datos del Acta de Conformidad con respecto a la unidad y los ya ahora adjudicatarios, el plan de pago y las obligaciones que asumen.

En la resolución de adjudicación se agrega un plazo respecto de la ocupación, dentro de su artículo 8° reza:

*Una vez entregada la unidad habitacional, deberá ser ocupada por todo el grupo familiar de los adjudicatarios en un término de cinco (5) días. Por causa fundada y comunicadas por escrito tendrá derecho a fijar una nueva fecha de ocupación de cinco (5) días y por única vez. En caso de no concretar en esa oportunidad se hará posible de la desadjudicación de la vivienda, y el Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy procederá de inmediato a readjudicar al postulante que sigue en el orden de lista.*

El artículo 10° por su parte fija la buena fe que deben de tener los postulantes, por lo cual, la comprobación de cualquier falseamiento u ocultación en los datos que sirvieron de base a la selección de los postulantes, será causal suficiente de desadjudicación. Entendiendo por buena fe en la ejecución del acto, “*al cumplimiento de las obligaciones de la forma que, en cada caso, es dable esperar entre personas de conducta recta, (...). La contradicción vulneraría la confianza despertada en otra persona en virtud del primer*

---

<sup>14</sup> Resolución N° 02 –IVUJ-2014 – Anexo Acta de conformidad.

*comportamiento. La buena fe repudia la incoherencia, por lo tanto, no ha lugar la segunda conducta.*”<sup>15</sup>

## **2.2 Proceso de desadjudicación de viviendas por falta de ocupación.**

La desadjudicación, caducidad o impugnación de adjudicación son “*un modo de extinción del procedimiento administrativo, mediante el cual queda éste sin efecto alguno*”<sup>16</sup>, surgen desde las obligaciones contraídas por los adjudicatarios en los boletos compraventa, acta de compromiso y resoluciones de adjudicación.

Concluido el proceso de adjudicación de viviendas, puede surgir una desadjudicación, por incumplimiento a las obligaciones contraídas por los adjudicatarios, estas quedaron fijadas tanto en el acta compromiso (Clausula quinta), como en la resolución de adjudicación (artículos 8° y 10°), vistos anteriormente, pueden encuadrarse en tres grandes factores que son la de habitar con destino al grupo familiar, abonar las cuotas correspondientes y no ser impugnada su adjudicación por falseamiento u ocultación de datos.

Incumplidas las mismas comienzan los actos administrativos para contrarrestar tal situación. En este sentido pueden labrarse actuaciones o expedientes, citaciones, notificaciones, etc., a fin de que el adjudicatario tome conocimiento de las mismas y que a su vez pueda utilizar su derecho a defensa.

El departamento Control de Ocupación y Regularización, creado a través de la Resolución 240-IVUJ/1997, cuenta con la División Regularización, encargada de

---

<sup>15</sup> Borda Guillermo 1991, Revista signos universitarios N° 20 Pág. 41.

<sup>16</sup> Hutchinson, Tomas Revista Régimen de la Administración Pública. 1979 edición N° 12. Pág. 9.

regularizar las viviendas ocupadas por terceros en sus diferentes formas de ingreso a las mismas, estudios socio económicos, visitas socio ambientales, etc.

Este departamento es el que lleva a cabo el proceso de desadjudicación de viviendas con respecto al incumplimiento de ocupación de las viviendas, el proceso se realiza en base a la RESOLUCION 391/1983 la cual da los pasos a seguir en el procedimiento desadjudicación.

Dentro del anexo II titulado “Procedimiento para declarar la caducidad de la adjudicación de la vivienda por incumplimiento del adjudicatario a la obligación de habitar”, se especifica los pasos a seguir:

El inspector o agente, *del I.V.U.J. deberá comunicar al área de Adjudicación y Ventas sobre la verificación realizada en los Programas de Viviendas que determinen una posible irregularidad en la ocupación de la misma.*

Posteriormente se controla el estado de pago de la cuenta de la vivienda (punto 2).

Punto 3 *“con la intervención del Escribano del área Jurídica, se constituirá personal del I.V.U.J. en la vivienda objeto de las actuaciones y se labrara acta de constatación de ocupación de la unidad.”*

Como siguiente paso describe en el punto 4) que se debe emplazar a los adjudicatarios en la forma prevista por la Ley 1886/48 para que, en el plazo cinco días, comparezca a efectuar el descargo correspondiente. En caso de que no compareciere se dará por decaído el derecho dejado de usar.

En el punto 5 se describe sobre el descargo realizado por el adjudicatario, fijando que el acta a labrar debe contener preguntas y respuestas claras y precisas, se realiza la recepción de pruebas respecto de los hechos y que sean conducentes a la decisión.

Por su parte el punto 6, aclara que una vez recepcionado el descargo se debe de requerir al Dpto. Asuntos sociales quien verificara lo declarado en el acta, mediante un estudio socio ambiental que deben de incluir dos visitas como máximo en caso de que no se resuelva en el primero, dentro de los horarios propuestos en la declaración por los titulares. No encontrándose en esas visitas ningún integrante del grupo familiar, se tendrá por cierto que no habita la vivienda.

También aclara que solo será admitida como causal de justificación de la no permanencia en la vivienda de todo el grupo familiar, los motivos de trabajo, o de salud de algunos de los cónyuges o muerte de alguno de ellos. En todos los casos deberá de acreditarse con la documentación correspondiente la situación.

En el punto 8) se determina que las actuaciones deben de ser remitidas al departamento Jurídico para que se emita dictamen.

Por ultimo en el punto 9) si el dictamen jurídico aconsejara dejar sin efecto la adjudicación y esta opinión fuera compartida por el directorio, se dictara resolución en este sentido, disponiendo además el reintegro de la vivienda al IVUJ, bajo apercibimiento de la aplicación del art. 27° de la ley 21.581.

Así el artículo 27° reza:

*“Quedan facultados los organismos por medios de los que se hubieran ejecutado o se ejecuten programas habitacionales financiados con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, para requerir y obtener el auxilio de la fuerza pública, y éstas obligadas a prestarlo, con el objeto de posibilitar la ejecución inmediata de todas las cláusulas insertas en los boletos de compraventa, contratos de préstamo de uso o comodato y actos de entregas de tenencia precaria aprobados por la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda que suscriban con los beneficiarios de las viviendas. En tal sentido el auxilio de la fuerza pública podrá ser requerido, también, para producir el lanzamiento de aquellos que hubieren ocupado las viviendas, edificios, construcciones o terrenos, sin estar autorizados para ello por autoridad competente. Asimismo, para la ejecución de las hipotecas que pudieran constituir a su favor, dichos organismos tendrán la posibilidad de instrumentar el mismo procedimiento que tiene establecido en sus operatorias el Banco Hipotecario Nacional”<sup>17</sup>.*

A nivel provincial las obligaciones referidas en el artículo 27° por parte de los adjudicatarios quedan expresas en los boletos de compra venta, acta de conformidad, resoluciones de adjudicación y escrituras, estos documentos son fuente de las obligaciones que asumen, tanto en pagos de cuotas, ocupación de las unidades y uso de las mismas.

Las obligaciones asumidas no siempre son iguales en los diferentes documentos de acuerdo al año en que se realizaron, distan por ejemplo en la obligación de ocupar; en algunos casos las escrituras determinan un plazo de 5, 10 años ó no fijan plazo, con

---

<sup>17</sup> Ley Ley FONAVI 21.581/77.

respecto a las cuotas sus intereses y cálculos para cancelar anticipadamente tampoco son uniformes.

Dentro del proceso de desadjudicación puede haber vicisitudes en el proceso administrativo desde la cancelación anticipada o la desactualización de la información proporcionada en los informes socio-ambientales e inspecciones al momento del dictamen legal. Por lo cual se requiere que el trámite sea una serie de actos concatenada próximos, a fin de evitar un desgaste innecesario y a su vez se logre con eficiencia y eficacia culminar con las actuaciones administrativas.

La resolución 391/1983 no tiene resoluciones posteriores a la fecha que la modifiquen total o parcialmente.

Las atribuciones del IVUJ para desadjudicar inmuebles bajo su titularidad, están reconocidas en el fallo 15317:2017 *“el IVUJ que es el titular del inmueble con atribuciones suficientes como para desadjudicar y otorgar permiso de ocupación”*<sup>18</sup>

Las obligaciones asumidas por los adjudicatarios, su incumplimiento y la consecuente desadjudicación son reconocidas como tales en el fallo 218957/10, *“si bien el acto emitido por la Administración corresponde preponderantemente dentro de la clasificación clásica a los “reglados”, existe un ejercicio discrecional de la autoridad como cuando en el caso, existe la facultad de dejar sin efecto la adjudicación por incumplimiento de las normas bajo cuyo imperio fuere otorgada y que la regulan (Resolución de adjudicación)(...) Es así que, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene sobradamente expuesto que el control judicial de los actos denominados*

---

<sup>18</sup> Fallo 15317:2017 Cámara de apelaciones C. y C. Sala II, Juicio de Desalojo; Procedencia; Hecho nuevo.

*tradicionalmente discrecionales o en los que siendo reglados existe ejercicio discrecional sobre uno de sus elementos, encuentran su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, a la forma, a la causa y a la finalidad del acto (Fallos: 315:1361) cuestiones no atacadas por la actora-, y por otro, en el examen de su razonabilidad, y tal como he señalado precedentemente la misma no resulta vulnerada en autos.<sup>19</sup>*

Con respecto a la regularización de viviendas ocupadas por terceros, no existe resolución que guíe el proceso, pero suele utilizarse como base para las formalidades la resolución de procedimiento de adjudicación, Resolución N° 02 –IVUJ-2014.

### **2.3 Impugnaciones y Desadjudicaciones Firmes**

Dentro del procedimiento de desadjudicación en la vía administrativa el administrado tiene la posibilidad de recurrir las mismas dentro de los plazos establecidos para cada uno de ellos, donde ejerce su derecho a defensa.

Es así que para impugnar una resolución y que la misma no devenga firme podrá plantear un recurso de revocatoria, tendrá un plazo de 5 días hábiles a partir de la notificación, según la Ley de Procedimiento administrativo N° 1880 de Jujuy Art. 120

Si el recurso no prospera y no se recurre nuevamente el mismo quedara firme, por el contrario si el administrado decide recurrir el rechazo a su recurso este deberá ser interpuesto por un recurso jerárquico que cuenta con el plazo de 10 días hábiles que

---

<sup>19</sup> Fallo 218957/10 Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy - Quispe, Vilma Angélica c/ IVUJ – Estado Provincial.

deberá ser presentado frente al superior inmediato al organismo, según el ART. 141° de la ley de Procedimiento Administrativo.

Si en esta última instancia administrativa el recurso es desfavorable, queda agotada la vía administrativa y se habilita así la instancia judicial a la que el administrado puede todavía recurrir.

En síntesis una resolución de desadjudicación puede quedar firme desde la primera notificación de la misma si el administrado no acciona a través de los recursos previstos. También puede quedar firme la desadjudicación si agotada la vía administrativa, se habilita la instancia judicial y es confirmada en esta instancia la desadjudicación.

## **2.4 Regularización y Recupero de viviendas**

### *Regularización:*

Actualmente el IVUJ no cuenta con una resolución interna que determine el proceso para regularizar las viviendas ocupadas por terceros sea por una compra, cesión, donación, u otro acto jurídico, por el cual dichos terceros residen de manera permanente en la unidad. Por ende no existe una resolución que marque el proceso en general desde las visitas a realizar, cantidad de las mismas, en cuanto a los emplazamientos para presentar documentación tampoco existe cantidad de los mismos o en caso de la negativa de los mismos.

En la práctica se realiza un estudio socioeconómico para determinar las posibilidades de este grupo familiar de acceder a la vivienda a través de una resolución de

adjudicación, dicho informe pasa a consideración del directorio quien analiza el mismo y determina los pasos a seguir en el caso en particular.

La regularización tiene como requisitos los mismos que corresponden a los postulantes a una vivienda del IVUJ, es decir bajo la Resolución N° 02 –IVUJ-2014, que guía el procedimiento de adjudicación, que van desde la composición del grupo familiar, fin para el cual se utiliza la unidad referida, ingresos del grupo familiar etc.

*Recupero:*

Por otra parte en cuanto al recupero de las unidades tuvo diferentes tratamientos en diferentes lustros o cambios de gobiernos dependiendo de la iniciativa de los mismos

El mismo va desde el recupero de las mismas a través de la misma institución con ayuda de la fuerza pública en un acto meramente administrativo y con un giro posterior a que los mismos sean tratados por Fiscalía de estado de la Provincia una vez que la unidad en cuestión cuente con una resolución de desadjudicación firme y con la respectiva notificación de emplazamiento a devolver la unidad.

En este apartado es de importancia diferenciar entre una vivienda ocupada por terceros sin autorización y una vivienda que no está siendo habitada.

Dando un giro a la perspectiva del proceso administrativo en el año 2018 se dictó la Resolución 270-IVUJ-2018 de Protocolo de Actuación de Recupero de Viviendas del IVUJ en la misma se plantea el proceso para recuperar una unidad deshabitada, determinando los actos y requisitos para concluir con el mismo.

Continuando en la misma forma de trabajo planteada, se dicta la Resolución 280-IVUJ-2019 que crea la Unidad de Recupero y se pretende que a través de la misma, se pueda ir recuperando las viviendas deshabitadas en estado de abandono cumpliendo con el Protocolo de Actuación de Recupero de Viviendas.

Estas viviendas muchas veces son denunciadas por las familias que demandan una vivienda y tienen la imperiosa necesidad de las mismas, a partir de esta denuncia muchas veces se toma conocimiento de las irregularidades en cuanto a la obligación de habitar.

Precisamente en la Resolución 280-IVUJ-2019 de creación en su Art. 4° se plantea las funciones de la misma que son la de:

- a) Llevar adelante el recupero de unidades que se encuadren en el Protocolo de Actuación de Recupero de Viviendas aprobado por Resolución 270-IVUJ-2018.
- b) Realizar el seguimiento de denuncias por ocupación irregular.
- c) Ejecutar inspecciones de oficio a efectos de detectar irregularidades se existiesen.
- d) Instrumentar el relevamiento de programas a efectos de determinar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de los adjudicatarios.
- e) Modificar e implementar circuitos administrativos a efectos de optimizar el proceso de recupero de viviendas.
- f) Realizar denuncias Penales en caso de corresponder.
- g) Girar las actuaciones a Presidencia para que evaluando situaciones especiales de necesidad y urgencia dispondrá la adjudicación de la vivienda recuperada.

- h) Disponer las medidas necesarias tendientes a la puesta en valor la unidad a efectos de ser habitada como ser limpieza, reacondicionamiento de fachada y estructural en caso de ser necesario, etc.
- i) Una vez recuperada la unidad habitacional y acondicionada la misma deberá girar inmediatamente las actuación es al Sr. Vocal Social y al Sr. Presidente, quien dispondrá la adjudicación de la misma.

## **2.5 Proceso de Desalojo**

El proceso de desalojo de una vivienda social que se encuentra desadjudicada firme en un primer momento fue regulado por la ley 21.581/77 y por la resolución 391/83 la cual se apoya en el artículo 27° de dicha ley. En este sentido el Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy tenía la facultad según la ley nacional de desalojar a los ocupantes que no están autorizados o que bien incumplieron con sus obligaciones y están desadjudicados de manera firme.

En la actualidad el desalojo se realiza por la vía ordinaria promovido por Fiscalía de Estado, el juicio de desalojo esta regulado en el Código Procesal Civil de Jujuy, en su capítulo II.

Respecto a la práctica misma, las unidades ocupadas por terceros no autorizados, no se es tan estricto en hacer inminentemente un inicio de desalojo. Esto es así porque desde la perspectiva social se analiza la situación particular de la unidad en cuanto a ocupación si es permanente o no, conformación del grupo familiar, forma en la que ingreso a la unidad sea por compra por préstamo, donación, sesión de derechos,

inquilino, etc., de esta manera se va determinando el carácter de la ocupación, Sumado a que muchos de los juicios de desalojo no se resuelven de manera inmediata por lo cual tiende a ser un perjuicio en cuanto al esfuerzo administrativo, y a resolver la cuestión de fondo, en cuanto al dominio y pago de la vivienda.

Por otra parte también se analiza la composición del grupo familiar, inmuebles que puedan tener registrados e ingresos de los mismos para luego analizar las posibilidades de regularizar el dominio de la misma de acuerdo a la predisposición de los ocupantes, aun así siempre estas actuaciones pasan a consideración del directorio que puede compartir o no con lo que sugieran los departamentos intervinientes.

Si los ocupantes reúnen los requisitos de adjudicación y tienen predisposición a regularizar el dominio de la unidad que habitan se aplica de manera subsidiaria la resolución 02-IVUJ-2014.

Ahora bien, puede suceder que los ocupantes no tengan predisposición a regularizar el dominio de la unidad que habitan. Para este caso se toma a los ocupantes como no autorizados y corresponde intimar a los mismos a concluir la regularización de dominio y titularidad de la unidad ó la restitución de la misma. En esta circunstancia se aplica de manera subsidiaria la resolución 391/83.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a diferentes empleados se manifiesta que en las décadas de 1980 a 1994 se realizaban los lanzamientos con auxilio de la fuerza pública, es de destacar que la ley es anterior a la reforma constitucional de 1994 y que a su vez dicha ley es del año 1977 periodo del gobierno de facto.

Posterior a la reforma constitucional de 1994, dejó de practicarse los desalojos o lanzamientos por parte de la administración teniendo en cuenta lo que significó la reforma, la cual incluyó muchos derechos y garantías a los ciudadanos precisamente en resguardo del poder de imperio que detenta el estado, y a sus derechos, estas son adecuadas para limitar la arbitrariedad y al carácter unilateral de las acciones del estado.

De acuerdo al avance del derecho, cuando se reformo la carta magna y se dio jerarquía constitucional a los pactos internacionales a los que adhirió el estado argentino es que se dieron más derechos y garantías a los ciudadanos, por lo cual dejo de practicarse el desalojo previsto en la resolución 391/83.

Cabe agregar que la provincia de Jujuy no cuenta con un desalojo abreviado. Tampoco cuenta con una Ley provincial, que regule las actividades que lleva a cabo la Institución en sus diferentes actividades y en materia de desalojo y recupero de viviendas sociales salvo la mencionada resolución 391/83 que se apoya en la ley nacional 21.581 del año 1977.

## **2.6 CONCLUSION PARCIAL**

El proceso de adjudicación, no solo está normado sino que el mismo tiene un fin específico que es adjudicar a familias que necesitan de las mismas, cumplen con los requisitos no tienen incompatibilidades y pueden abonar las cuotas según la tipología de viviendas.

Se observa que parte de las obligaciones de los postulantes quedan fijados en el acta de conformidad y resolución de adjudicación y que el incumplimiento de las mismas, da lugar al inicio de los actos administrativos tendientes a regularizar tal situación.

Culminado el proceso de desadjudicación, el administrado tiene la posibilidad de recurrir las mismas en diversas instancias dentro del proceso administrativo, una vez que la misma se agotó habilita la instancia Judicial.

Volviendo a la desadjudicación, posterior a la misma si no recurriera la misma y quedase firme se analiza la ocupación de la misma y en el caso de que estuviese habitada corresponde una notificación o citación a indagatoria a los ocupantes, para analizar al grupo familiar. En el caso de que estuviese totalmente deshabitada correspondería la toma de posesión por parte de la unidad de recupero. Y en el caso de que los ocupantes sean considerados ocupantes sin autorización, deberá de promoverse el desalojo correspondiente por medio de Fiscalía de estado

Con respecto a la forma de trabajo la resolución interna 391/1983 respecto al procedimiento de desadjudicación merece una actualización tanto para adecuar la norma a la evolución del derecho desde la reforma constitucional de 1994, la entrada en vigor de los pactos internacionales, al dictado del nuevo código civil y a la realidad social.

Permitiendo que se esclarezca el proceso en diferentes situaciones, unificar criterios determinar las excepciones que podrían contemplarse al incumplimiento de manera expresa.

Por otra parte una legislación actualizada permitiría a la sociedad en general conocer y entender conceptos importantes que reflejen la actividad administrativa, y que a su vez determinen si una vivienda es pasible o no de operaciones inmobiliarias, bajo que términos, las responsabilidades y obligaciones que puedan generar tanto al que alquila vende o cede una vivienda, el reconocimiento o no de los pagos realizados, liberación de la deuda, etc.

Legislar o reglamentar la actividad administrativa es fin de evitar que se continúen generando situaciones idénticas, en cuanto a ventas de viviendas sociales, falta de pago, usurpaciones de viviendas, etc., logrando así disminuir la reproducción de los mismos, y anticiparse en cuanto a soluciones. Buscando mejorar la calidad del servicio que se brinda.

## CAPITULO III: PRINCIPIOS Y GARANTIAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

### 3.1.1 Proceso administrativo

El proceso administrativo es definido por Gordillo como, “parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una autoridad pública; una persona jurídica, p. ej. una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa”.<sup>20</sup>

Dentro del proceso de desadjudicación que es un proceso administrativo se plantea si en todo momento están presentes los principios y garantías constitucionales para el administrado. Todos en su conjunto guían el debido proceso y es de relevancia debido a que *“estos principios tienden no sólo a proteger al particular contra la administración, sino también a la administración contra sus propios funcionarios”*<sup>21</sup>

Por ello primero mencionamos cuales son los principios que rigen el proceso administrativo y aquellas garantías que deberían estar presentes en el mismo.

Dentro de los principios que rigen el proceso administrativo tenemos:

---

<sup>20</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 396.

<sup>21</sup> GIANNINI, MASSIMO SEVERO en Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 398.

### **3.1.2 Principio de legalidad objetiva**

La legalidad objetividad hace referencia tanto al procedimiento los recursos, actos administrativos, y sobre la norma jurídica. Por ello se dice que es “una de las características fundamentales de los recursos administrativos y por lo tanto del procedimiento mismo, es que ellos son objetivos, en el sentido de que tienden no sólo a la protección del recurrente o a la determinación de sus derechos”<sup>22</sup>, sino también a “la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo”<sup>23</sup>. Como el fin de la administración es el bien común debe actuar de manera objetiva como la ley prescribe con el fin de proteger el derecho de todos los ciudadanos, mas allá de que la normativa administrativa evoluciona la misma siempre debe adecuarse al marco jurídico general.

### **3.1.3 Principio de la impulsión de oficio**

Tiene como fin determinar que es la administración quien debe llevar el procedimiento sin necesidad de la impulsión del administrado quien aun así puede hacerlo si siente que es necesario, pero quien lleva el proceso es la administración, “ello es así porque en la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo”<sup>24</sup>

### **3.1.4 Principio de la instrucción.**

---

<sup>22</sup> Principios fundamentales del proceso administrativo, Agustín Gordillo 1964 Pág. 32 y ss.

<sup>23</sup> Heredia Horacio en Principios fundamentales del proceso administrativo, Agustín Gordillo 1964.

<sup>24</sup> Principios fundamentales del proceso administrativo, Agustín Gordillo 1964 Pág. 32 y ss.

Este principio es complementario a la impulsión de oficio y determina que, “la obtención de las pruebas o certificación o averiguación de los hechos no corresponde exclusivamente a la parte, sino que también debe ser efectuada de oficio”<sup>25</sup>, es decir que para decidir el trámite, la administración debe de cooperar a la reunión de prueba o medios que permitan dar lucidez al caso.

### **3.1.5 Principio de la verdad material**

Principio que determina que la autoridad en el proceso administrativo debe de tomar una decisión en base a los hechos, “debe prescindir incluso de que ellos hayan sido alegados y probados por el interesado”<sup>26</sup>, y a su vez toda documentación que sea probatoria o que verifique o demuestren los hechos deberá estar incorporado en los expedientes o actuaciones, esto hace a la transparencia de lo actuado y a la posibilidad de control por parte del administrado, “si la administración no se ajusta a los hechos materialmente verdaderos, su acto estará viciado”.<sup>27</sup> En efecto, la decisión administrativa debe ser independiente de la voluntad de las partes<sup>28</sup>.

### **3.1.6 Principio del informalismo en favor del administrado**

Es a favor del administrado en el sentido que no debe cumplir con excesivas formalidades, y sus presentaciones deben de interpretarse y darle cursos a las mismas, informal sólo para el administrado: Es decir, “es únicamente el administrado quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas le

---

<sup>25</sup> Principios fundamentales del proceso administrativo, Agustín Gordillo 1964 Pág. 32 y ss.

<sup>26</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 436.

<sup>27</sup> *Infra*, t. 3, El acto administrativo, cap. IX, “Vicios de la voluntad,” § 8.2, “Decisiones que prescinden de los hechos.” En sentido similar TJE, Transocean Marine Paint Association, 1991, en ChItI, op. loc. cit.

<sup>28</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 436.

benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido proceso”.<sup>29</sup> Cabe agregar que las presentaciones no requieren de patrocinio legal y que muchas veces el administrado carece de recursos económicos y de conocimientos jurídicos, es por ello que la administración debe de encausar los pedidos o presentaciones y a su vez no implica que no se pueda reglar partes del proceso administrativo que pueden ayudar al desenvolvimiento eficiente del mismo sino que esas regulaciones no impliquen barreras al administrado para poder recurrir las decisiones administrativas es decir debe ser inalterable el principio de informalidad en favor del administrado.

### **3.1.7 Principio del debido proceso**

Representa las formalidades que debe de tener el proceso administrativo, a través del cual se permita la participación del administrado a fin de llegar a una decisión razonable y fundada.

En acuerdo a estas formalidades del debido proceso, se puede ejercer el derecho de defensa, es así que al formarse las actuaciones se debe citar a descargo al administrado a fin de que el mismo tome conocimiento y a su vez ofrezca pruebas para demostrar sus dichos. Es algo que no solo está previsto en la Constitución como garantía sino también en la Ley de Procedimiento Administrativo de Jujuy 1886 en su Capítulo III artículo 50 y ss.

---

<sup>29</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 419.

La ley de procedimiento es clara con respecto a las formalidades para practicar, citaciones, notificaciones y emplazamientos, y para ello utiliza diferentes medios como el Boletín oficial, diario de la provincia, radiodifusión, y carta certificada. La ley de procedimiento busca las diferentes vías para lograr que la persona tome conocimiento de las actuaciones iniciadas y poder así hacer valer su derecho de defensa y el derecho a ser oído por la autoridad. Por ultimo determina los requisitos y formalidades que según el art. 62 si no son respetados carecerá de valor. Los requisitos como los datos de la cedula los días horarios y como así también los testigos son claros ejemplos de resguardar el derecho de defensa del administrado.

### **3.1.8 Principio de contradicción**

Es muy apreciable el resguardo de los derechos de los ciudadanos que parte de este principio y lleva a la garantía de defensa, continuando con el análisis del código encontramos en el *“Artículo 6.- PRINCIPIO DE CONTRADICCION.- Con excepción de lo establecido para casos especiales, el órgano jurisdiccional no podrá proveer sobre ninguna demanda, si la parte contra la cual ha sido promovida, no está regularmente citada o emplazada.”*<sup>30</sup>, el principio de Contradicción es uno de los principios del derecho administrativo y como tal requiere que exista participación igualitaria de las partes involucradas, si una de ellas no participa en el proceso por falta de citación o una citación que no cumple con las formalidades exigidas lo cual podría llevar a la nulidad de las mismas y presuponer que existe una imparcialidad en las actuaciones.

---

<sup>30</sup> Código procesal civil de la provincia de Jujuy Ley 1967 Ratificada por la Ley 4133  
Texto actualizado con las modificaciones introducidas por el Dec. 25-G-63 y las Leyes 3420, 4055, 4141, 4346, 4848, 5007, 5052, 5351, 5486, 5613, 5892, 5930, 6068 y 6073.  
Incluye las modificaciones de los plazos procesales establecidos por la ley 4141 Actualización a Junio de 2018

Desde el espíritu crítico el Dr. Gordillo cita, *“el principio de la contradicción, con todo, no siempre se cumple cabalmente en la práctica, por cuanto los funcionarios frecuentemente son reacios a favorecer la plena discusión que dicho principio supone”*<sup>31</sup>, el anticipa que por cuestiones de celeridad en ocasiones para resolver determinadas actuaciones no promueve recursos, pedidos, notificaciones y citaciones en plazo con sus formalidades, *“pensando así que resolverá de manera más fácil a su arbitrio”*<sup>32</sup>, pero en realidad de esta manera no se está permitiendo la participación útil e igualitaria, y por ello su decisión *“tiene un margen mayor de error y de inoportunidad será ilegítima, en todo caso, la determinación tomada en tales condiciones de parcialidad, más allá de que exista o no desviación de poder”*.<sup>33</sup>

### **3.1.9 Principio De Imparcialidad**

Derivado del principio de igualdad, donde se debe dar la misma oportunidad a las partes y actuar de manera imparcial, permitiendo que las circunstancias lleven a un equilibrio, *“no se concibe jurídicamente a un funcionario o magistrado judicial actuando de manera parcial, con conflicto de intereses contrarios al art. III de la CICC, a la ley de ética pública 25.188 o al decoro público”*.<sup>34</sup>

En este sentido la discrecionalidad es abierta a las situaciones particulares y decisiones de los agentes de la administración, así lo determina nuestra ley de procedimiento que postula; *“Artículo 6º.- Ningún funcionario o empleado es recusable.*

---

<sup>31</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 424.

<sup>32</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 424.

<sup>33</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 424.

<sup>34</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 426.

*Son causales de excusación para los funcionarios o empleados que tengan facultad de decisión o que sea su misión dictaminar o asesorar: a) .El parentesco con el interesado en cualquier grado en línea recta y hasta el cuarto grado de consanguinidad y en el segundo de afinidad en la línea colateral; b) Tener interés en el asunto; c) Haber sido letrados o apoderados en la misma gestión; d) Haber dictado la resolución impugnada.- Las excusaciones por los motivos indicados anteriormente, serán de aplicación restrictiva y en caso de conflicto, deberán ser resueltas sin recurso alguno por el Ministro, o jefe de la repartición autárquica que corresponda.- No podrán excusarse el Gobernador, los Ministros del Poder Ejecutivo, y jefes de reparticiones autárquicas, exceptuando únicamente el caso previsto en el inciso b).-“<sup>35</sup>. Esto genera el deber de excusación en el agente en su actuación en las circunstancias planteadas, “si el funcionario no cumple con su deber de excusarse incurre en una falta administrativa que origina su responsabilidad disciplinaria y civil; sin perjuicio de que su actuación puede también invalidar el acto”<sup>36</sup>, la relevancia de la citación ya no es solo respecto de la responsabilidad del agente sino que el actuar de este incide a nivel institucional en la posible nulidad de lo actuado y todos los perjuicios acarreados.*

Dentro de las garantías podemos mencionar las siguientes:

### **3.2.1 Garantía de defensa.**

Esta garantía constitucional es imprescindible en el derecho en los diversos procesos civiles, penales, etc., por ello se dice que “es un principio general del derecho, de carácter universal en los países que tienen estado de derecho y por lo tanto aplicable

---

<sup>35</sup> Ley N° 1.886 Ley de Procedimiento Administrativo JUJUY.

<sup>36</sup>Infra, t. 4, El procedimiento administrativo, cap. II, “El administrador.” Citado en Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 428.

también, desde luego, en el procedimiento administrativo y con criterio amplio no restrictivo, reconocido así en el decreto-ley 19.549/72 en su art. 1° inc. f”.<sup>37</sup>

El reconocimiento práctico en el procedimiento administrativo de la garantía del art. 18 de la Constitución surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema y ha sido ampliamente reconocido y aplicado uniformemente por la Procuración del Tesoro de la Nación, a partir de un viejo dictamen<sup>38</sup>: “En opinión del suscripto el Parr. 2° .. se limita a consagrar para el caso particular al que esa norma se refiere, la aplicación del principio de que *«nadie puede ser condenado sin ser oído»*; debiendo entenderse en el sentido de que la Superintendencia, antes de dictar resolución alguna que afecte a las sociedades, debe hacerles conocer las conclusiones del sumario incoado, darles oportunidad para formular los pertinentes descargos y habiendo puntos de hecho controvertidos, abrir a prueba las actuaciones por el término indispensable<sup>39</sup>.”

Por otra parte cita el Dr. Gordillo *“el principio de la defensa es frecuentemente olvidado en el ámbito administrativo —también, por qué no decirlo, en el judicial, donde hay jueces y Salas que rechazan acciones in liminibus—, justamente donde nunca debe serlo, precisamente porque la decisión administrativa, a diferencia de la judicial, no sólo debe tener en cuenta la solución normativa del caso, sino también los criterios ya mencionados de oportunidad, conveniencia, interés público, etc.”*<sup>40</sup> Cabe destacar que dicho olvido tiene diferentes orígenes sean de formación, dolo o culpa, de todos modos,

---

<sup>37</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 399.

<sup>38</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 402.

<sup>39</sup> Estudios de derecho administrativo, Buenos Aires, Perrot, 1963, p. 89 y ss. Ver también CSJN, Fallos: 330: 3563, 2007, Gardebled Hermanos S.A. c/ Poder Ejecutivo Nacional en Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 402.

<sup>40</sup> Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas, Agustín Gordillo 2014. Cap. IX Pág. 405.

ha de tenerse en cuenta que dichos actos serán analizados para determinar la validez de los mismos, la legitimidad de la decisión tomada, como así también al fin mismo de la administración que es el interés público y el bienestar general de la sociedad.

### **3.2.2 Garantía de la Defensa, elementos**

Según Gordillo:

El primer elemento es el *derecho a ser oído*: que a su vez presupone:

- a) Un leal conocimiento de las actuaciones administrativas;
- b) oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo, y desde luego también después
- c) consideración expresa de sus argumentos y de las cuestiones propuestas, en cuanto sean conducentes a la solución del caso;
- d) obligación de decir expresamente las peticiones y, como corolario de c),
- e) obligación de fundar las decisiones, analizando los puntos propuestos por las partes.<sup>41</sup>

Segundo elemento *derecho a ofrecer y producir prueba de descargo* de la cual quiere valerse que implica:

- a) “Que toda prueba razonablemente propuesta sea producida, así deba producirla la misma administración, como informes, pericias, testimonios etc.

---

<sup>41</sup> Principios fundamentales del proceso administrativo, Agustín Gordillo 1964 Pág. 13.

- b) Que la producción de la prueba sea efectuada antes de que se adopte decisión alguna sobre el fondo de la cuestión.

Derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la administración, sea ella pericial o testimonial, como otra manifestación del principio de la publicidad.”<sup>42</sup>

### 3.2.3 Igualdad ante la Ley

La igualdad ante la ley está más que relacionada, en una especie de simbiosis, a la garantía de defensa, consagrada en el art. 16 de la Constitución Nacional, esta igualdad jurídica tiene el alcance entre particulares, pero no se limita solamente a esta situación sino que también es aplicable frente a, *“el estado, que comprende la igualdad ante la ley, ante la administración y ante la jurisdicción”*<sup>43</sup>, de esta manera existe una protección a todas las personas entre ellos como frente al estado.

Por su parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación establece que, *“se debe igual tratamiento a los iguales en iguales circunstancias, y no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias y condiciones”*<sup>44</sup>, esta igualdad de carácter relativa y por ello aunque se pueden formalizar

---

<sup>42</sup> Principios fundamentales del proceso administrativo, Agustín Gordillo 1964 Pág. 13.

<sup>43</sup>BIDART CAMPOS, Germán: "Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino", Bs. As., Ediar, 1989, tomo I, pág. 260; "Compendio de Derecho Constitucional", Bs. As., Ediar, 2004, pág. 78; "Manual de la Constitución reformada", Bs. As., Ediar, tomo I, 2005, pág. 536.

<sup>44</sup>CSJN, 20-10-81, Fallos 303:1580; Id., 20-5-82, Fallos 304:710; Id., 1-11-99, Rep.E.D. 35-407, n° 43; FASSI, Santiago C. y YÁÑEZ, César D.: "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación", Buenos Aires, Astrea, tomo 1, 1988, pág. 268-269; BIDART CAMPOS, Germán: "Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino", Bs. As., Ediar, 1989, tomo I, pág. 259; "Compendio de Derecho Constitucional", Bs. As., Ediar, 2004, pág. 77; "Manual de la Constitución reformada", Bs. As., Ediar, tomo I, 2005, pág. 533. La garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias, y el mayor o menor acierto o error, mérito o conveniencia de la solución adoptada por la autoridad administrativa, constituyen puntos sobre los cuales no cabe al Poder Judicial pronunciarse, en la medida en que el ejercicio de esas

grupos con tratamiento distinto sea a criterio razonable y no arbitrario, de esta manera cualquier trato desigual es arbitrario e inconstitucional.

En el trato igualitario en el proceso hace referencia al derecho a ser oído, a que se escuchen a las partes, que puedan proponer producción de pruebas una efectiva participación y protagonismo, es decir una igualdad de posibilidades de acción, y así ejercer el derecho a defensa dentro del proceso. En el plano de la igualdad se trata de que no exista un desequilibrio entre los actores, por ejemplo la formación de las personas, el poder económico o el poder de imperio que tiene el estado, en este sentido se debe eliminar una desigualdad de hecho, evitando así tomar decisiones administrativas arbitrarias.

Es notable que el derecho administrativo y el proceso administrativo no son indiferentes a esta garantía de igualdad, a partir de la supremacía de la constitución y de los tratados internacionales con jerarquía constitucional son fuente superior al derecho y proceso administrativo.

Es lógico que en base al sistema federal y las autonomías de las provincias tengan su propia legislación, incluido el derecho administrativo y el proceso, es así como que en la provincia de Jujuy el proceso administrativo se rige por la Ley 1.886, la misma menciona algunos principios secundarios como, la celeridad, la economía en su art. 7°, pero no está expresamente declarado el principio o garantía de igualdad de todos modos la misma ley en su TITULO VIII Disposiciones Generales, reza *“Artículo 149°.-Serán aplicables en subsidio de las disposiciones de la presente ley, las del Código Procesal*

---

facultades discrecionales no se comprueba como irrazonable, inicuo o arbitrario (CSJN, 5-10-99, "Lufthansa vs. Dir. Gral. de Migrac.", Rep.E.D. 35-406, n° 41).

*Civil, siempre que no se opusieran a los principios y reglas de la misma, y a los principios generales del derecho administrativo y fiscal, sin perjuicio de la potestad del P. E. y jefes de reparticiones autárquicas para reglamentar instituciones procesales no contempladas en esta ley.-“<sup>45</sup>*

Si bien menciona que de manera subsidiaria debe de recurrirse al Código Procesal Civil y que no se deben de oponer a los principios del derecho administrativo en dicho código, es de destacar que consagra expresamente el principio de igualdad, no en todas las legislaciones son de manera expresa, en su Artículo 5° reza; *“PRINCIPIO DE IGUALDAD.- El órgano jurisdiccional debe mantener en lo posible la igualdad de las partes en el proceso, brindándoles idénticas posibilidades de la defensa.- Haciendo efectivos los poderes de que está investido, el juez dispondrá lo necesario a fin de que nadie pueda encontrarse en la condición de inferioridad jurídica. Salvo disposición expresa de la ley, ninguna persona puede prevalerse de una posición determinada para advenir a una situación de privilegio.”<sup>46</sup>*

### **3.2.4 Jurisprudencia Relacionada a los principios.**

El siguiente análisis pretende esclarecer los alcances de los principios la relatividad de los derechos y las garantías que tienen las personas y la relevancia que toman los mismos en las sentencias a analizar.

---

<sup>45</sup> Ley N° 1.886 Ley de Procedimiento Administrativo Jujuy.

<sup>46</sup> Código procesal civil de la provincia de Jujuy Ley 1967 Ratificada por la Ley 4133

Texto actualizado con las modificaciones introducidas por el Dec. 25-G-63 y las Leyes 3420, 4055, 4141, 4346, 4848, 5007, 5052, 5351, 5486, 5613, 5892, 5930, 6068 y 6073.

Incluye las modificaciones de los plazos procesales establecidos por la ley 4141 Actualización a Junio de 2018

El primer fallo es el 4468/2015 STJ, Vega Mariángeles Elizabeth Por sí y en Rep. de su hijo menor c/Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Formosa y/u otros s/juicio de amparo, ley 749 año 2015.

En el mismo la actora sostiene que la resolución en la Cámara de Apelaciones en lo Civil es inconsistente, arbitrario, injusta, y que viola el principio de derecho de defensa, como así también cuestiona la notificación, la legalidad y la facultad de la institución para realizar el lanzamiento, y la privación de su derecho de propiedad y disposición de vivienda. Basa esto en que no se analizaron los puntos de agravios oportunamente expuestos en el recurso de apelación, que resultaban decisivo para la decisión del caso.

El tribunal resuelve, con respecto al principio de defensa que el mismo no es violentado, ya que la actora nunca agoto la vía administrativa, por lo cual no utilizo su derecho a defensa. Agrega que en ninguno de los fallos impugnados surge cual es derecho a defensa que fue privado, y por lo cual aclara, *“la valoración del agravio no puede ser realizada en abstracto, sino que exige la existencia de un planteo concreto con aptitud para incidir de manera directa en la decisión de fondo”*<sup>47</sup>

Con respecto a la notificación, aclara que la misma fue practicada de manera correspondiente, bajo testigos como es exigida en la ley de procedimiento administrativo.

En cuanto a las facultades del IPV, para el lanzamiento administrativo. Se aclara sobre las facultades de la institución, si es factible el desalojo o lanzamiento, de acuerdo a

---

<sup>47</sup> Fallo 4468/2015 STJ Vega Mariángeles Elizabeth Por sí y en Resp. de su hijo menor c/instituto provincial de la vivienda de la provincia de Formosa y/u otros s/juicio de amparo, ley 749 año 2015.

la ley nacional 25.581 que brinda las atribuciones referidas en su artículo 27 y que la misma se encuentra vigente, su artículo no derogado, que a su vez la amparista no planteo una posible inconstitucionalidad de la ley.

Por último con respecto al principio de igualdad y al derecho a una vivienda, el cual está consagrado en la Constitución Nacional. Se aclara que para acceder a la misma debe de ser a través de los programas propuestos por la institución, respetando así el derecho de las demás personas a acceder al mismo beneficio, y que estas *“no deban soportar la conducta ilegítima de quienes por vías de hecho, pretenden resguardarse en un instituto como el de la acción de amparo para hacer prevalecer una situación sustentada en una irregularidad, que por sí misma conspira contra la recta administración de justicia en su más amplio sentido, [...], Sostener una tesis contraria, que habilite a invocar ilegítimamente un derecho subjetivo que no se tiene respecto de un bien concretamente individualizado, importaría la consagración de un sistema anárquico, en franca oposición a nuestro régimen constitucional y fundamentalmente, con grave vulneración al principio de igualdad”*.<sup>48</sup>

En conclusión se rechaza el amparo promovido por violar el principio de juez natural.

A su vez se validó lo actuado en sede administrativa como lo resuelto en la Cámara de apelaciones en lo Civil y Comercial, aclarando que no fueron violentados los principios de derecho de defensa, legalidad, e igualdad.

---

<sup>48</sup> Fallo 4468/2015 STJ Vega Mariángeles Elizabeth Por sí y en Resp. de su hijo menor c/instituto provincial de la vivienda de la provincia de Formosa y/u otros s/juicio de amparo, ley 749 año 2015.

El segundo Fallo: Morales, Raúl Alejandro vs. Instituto provincial de la vivienda – amparo - recurso de apelación, acceso a la vivienda digna. Desalojo forzoso, derecho de defensa. Seguridad jurídica de tenencia. Requisito de habitabilidad. Inspecciones. Políticas públicas. (Expte. N° CJS 35.994/12) (Tomo 189: 729/754 – 18/junio/2014) Tribunal: Dres. Cornejo, Díaz, Kauffman, Posadas, Samsón, Vittar, Catalano.

En este caso el fallo resuelve en favor del actor Morales Raúl, quien fue titular de la vivienda y a través de diferentes constataciones y en vista que el mismo no pudo demostrar su ocupación fue desadjudicado y posteriormente desalojado.

En el dictamen se referencia que la administración debe de extremar el principio de legalidad y reforzar la objetividad del mismo, *“la circunstancia de que la propia autoridad administrativa que efectúa las inspecciones sea quien ordena y ejecuta el lanzamiento, exige extremar los recaudos para que la legalidad del procedimiento sea controlada por un tercero con suficiente autoridad y capacidad de revisión de hechos, prueba, y argumentos.”*<sup>49</sup>

Por otra parte refuerza la legalidad y objetividad que debe de ser practicada por los agentes de la administración dentro del proceso administrativo, por lo que cita:

*“Tratándose de diligencias fuera de las oficinas del organismo -en el caso, constataciones de ocupación de viviendas- el trámite normal de tales actuaciones deben*

---

<sup>49</sup>TSJ Fallo: Morales, Raúl Alejandro vs. Instituto provincial de la vivienda – amparo - recurso de apelación, acceso a la vivienda digna. Desalojo forzoso. derecho de defensa. Seguridad jurídica de tenencia. Requisito de habitabilidad. inspecciones. Políticas públicas. (Expte. N° CJS 35.994/12) (Tomo 189: 729/754 – 18/junio/2014) Tribunal: Dres. Cornejo, Díaz, Kauffman, Posadas, Samsón, Vittar, Catalano.

*ser practicado entre las 8 y las 20 hs., al igual que las notificaciones. La habilitación en forma expresa de días u horas inhábiles, puede resultar necesaria cuando las verificaciones de ocupación dispuestas por el IPV deban serlo fuera del horario normal, en razón de circunstancias particulares de algunos adjudicatarios. La administración deberá explicitar los motivos fundantes de tal ampliación, que se sustenten en la necesidad de procurar eficacia mediante el trámite de constatación de ocupación que se ordena o para evitar perjuicios (art. 153 del C.P.C.C.)”<sup>50</sup>.*

Como se dijo antes si bien existe una normativa que guía el procedimiento esto no siempre se cumple en la práctica misma, es decir que el agente de la administración debe de cumplir recaudos necesarios como, los días de notificación hábiles, días y horarios especificados para visitas, también la notificación en el domicilio correspondiente y con los testigos necesarios, etc. Y a su vez ya no solo se observaría la legalidad objetiva sino que también nos llevaría al derecho de defensa.

Por ello verificado que el actuar de la administración no fue de manera regular, violando principios esenciales como la legalidad objetiva y afectando la garantía de defensa se resuelve a favor del actor.

Un tercer fallo a analizar es el 198.641/08 Amparo Precautorio: Sosa, Victoria del Carmen c/ Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy – Estado Provincial.

La acción promovida por la actora, surge por ser excluida del programa “operatoria promoción privada”, y luego de ser rechazado su recurso de revocatoria,

---

<sup>50</sup>TSJ Fallo: Morales, Raúl Alejandro vs. Instituto provincial de la vivienda – amparo - recurso de apelación, acceso a la vivienda digna. Desalojo forzoso. derecho de defensa. Seguridad jurídica de tenencia. Requisito de habitabilidad. inspecciones. Políticas públicas. (Expte. N° CJS 35.994/12) (Tomo 189: 729/754 – 18/junio/2014) Tribunal: Dres. Cornejo, Díaz, Kauffman, Posadas, Samsón, Vittar, Catalano. Doctrina: Dra. Von Fischer.

cuestionando la decisión de arbitraria y violar su derecho de defensa, promueve el amparo precautorio.

En razón de haber sido aceptada como postulante al programa, el 14/07/07 el Presidente del Organismo cursó comunicación a la Empresa Promotora con la lista definitiva de adjudicatarios aceptados en el que figura la actora. Por lo cual se continúan con trámites pertinentes como comunicar que ya reside permanentemente en la ciudad de San Salvador de Jujuy, acompaña documentación como prueba y visita social, a su vez continúa con otras erogaciones pagas a la empresa Promotora.

A posterior es comunicada por la empresa Promotora, mediante nota suscripta del presidente del organismo con la decisión administrativa por la cual se la excluye del plan 57 departamentos en San Salvador de Jujuy, en razón de no cumplir con el requisito de residir en la provincia.

Aceptado el amparo precautorio, se procede resolver la cuestión de fondo. Primeramente se aclara que la actora comunico en tiempo y forma su traslado a la provincia adjuntando documentación que así lo avala y a su vez se produce a visita social por parte del organismo todo esto anterior a la exclusión cuestionada.

Por otra parte en el recurso de revocatoria planteado por la actora resuelto desfavorablemente no se tienen en cuenta las pruebas propuestas por la actora *“afectando su derecho a defensa y a su vez no se producen nuevas pruebas por parte de la demandada”*<sup>51</sup>. La actora presenta recurso jerárquico ante el gobernador no resuelto a la presentación del amparo.

---

<sup>51</sup> Fallo 198.641/08 Amparo Precautorio: Sosa, Victoria del Carmen c/ Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy – Estado Provincial.

En cuanto al amparo, la demandada pretende, *“fundar su defensa de falta de legitimación sustancial pasiva el Estado Provincial, que pretende no encontrarse legitimado para ser demandado en autos, en tanto afirma que quién resolvió desadjudicar a la actora del plan de viviendas ya referido, no fue su parte sino la Empresa Promotora del Proyecto”*.<sup>52</sup>

En este sentido el tribunal entiende que luego de haber formado legajo para cada uno de los postulantes, haber confeccionado y notificado la nómina de personas aprobados por ese Organismo para ser adjudicatarios del Programa, verificando los requisitos y quien adjudicara las unidades, *“pretenda desembozarse de este litigio con tan pueril afirmación, parece difícil considerar al Estado excluido de la obligación de respetar un principio básico del derecho y de la moral, como lo es el de la buena fe”*<sup>53</sup>. No solo no se respeta el principio de buena fe si no también el principio del debido proceso por no cursar las comunicaciones vertidas por la actora informando su residencia y no tener los recaudos necesarios al tratamiento de las actuaciones.

En virtud de lo expuesto el tribunal hace lugar a la acción propuesta y ordena suspender los efectos del acto o resolución que dispuso excluir a la actora y en consecuencia se abstenga de adjudicar la unidad referida hasta se resuelva el recurso jerárquico interpuesto por ante la máxima autoridad provincial.

---

<sup>52</sup> Fallo 198.641/08 Amparo Precautorio: Sosa, Victoria del Carmen c/ Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy – Estado Provincial.

<sup>53</sup> Fallo 198.641/08 Amparo Precautorio: Sosa, Victoria del Carmen c/ Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy – Estado Provincial.

### **3.2.3 CONCLUSION PARCIAL**

Los principios que rigen el derecho administrativo, tienen diferentes protecciones para que sean efectivos dentro del proceso administrativo, como se pudo demostrar tanto a nivel nacional a través de la constitución como también a través de los tratados internacionales y los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también están expresamente consagrados en la ley de procedimiento administrativo y en el código procesal civil de la provincia de Jujuy, si bien están dispersos se puede demostrar que están presentes en su conjunto

Los principios pueden ser cardinales, y en algunos caso son secundarios como la celeridad, economicidad, pero aun así son importantes, y aún más en su conjunto, además dichos principios son esenciales para proteger al administrado contra el poder de imperio que detenta el estado, contra los actos arbitrarios, y otros derechos derivados como los civiles y políticos. Además sirven para proteger otros derechos esenciales de las personas que son inherentes a su esencia y desarrollo mismo.

Más allá de las formalidades y las expresiones que pueden observarse en el marco jurídico, existe algo más, que es la actividad misma desarrollada por la administración, y sin inferir si existe o no desviación de poder, arbitrariedad o imparcialidad, puede observarse que las formalidades que deben de resguardar los agentes de la administración son más que esenciales frente a una posible etapa judicial.

Las acciones no deben caer en la simple rutina y el descuido que puede generar la misma, son relevantes desde el inicio hasta la exteriorización de la decisión administrativa. Por ello las mismas se deben cumplir con los máximos recaudos.

La etapa judicial es la instancia donde se puede controlar lo actuado por la administración y verificar si se respetaron los principios y garantías. En este sentido debe recordarse que para llegar a la instancia judicial debe agotarse la vía administrativa, y verificar que el administrado haya sido notificado correctamente, haya o no utilizado su derecho a defensa y si fue utilizado, debe analizar los demás principios como, la igualdad ante la ley, la participación activa y pertinente, si ofreció pruebas o producción de la misma, etc.

Este análisis lleva a concientizar a los agentes y funcionarios de la administración a la relevancia que tiene su accionar en el proceso administrativo, y que todo lo actuado es determinante en un proceso judicial, como en los casos analizados.

Los principios no solo protegen lo actuado, sino también a la administración misma, y el respeto a los mismos genera una mejor sensación en la sociedad sobre, justicia, eficacia política, legitimidad de las acciones, legitimidad del poder, gobernabilidad, y aprobación de las políticas aplicadas. En este sentido no se busca que el estado no accione para lograr sus objetivos, o que se genere un aletargamiento en su accionar solo que el mismo debe respetar estos principios y culminar con sus objetivos de manera eficaz y eficiente sin pasar por alto los mismos.

## **CAPITULO IV: OTRAS LEGISLACIONES DE LOS IPV's.**

En este capítulo se aborda sobre la forma de procedimiento de otros IPV's para analizar el tratamiento que tiene la temática abordada tanto en la faz de preliminar como cuando se llega a la desadjudicación de una vivienda social, regularización y ante un eventual desalojo.

En el capítulo 2 se pudo analizar el marco que regula las actividades a nivel provincial y resoluciones internas del Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy, en las categorías abordadas, a analizar son, el proceso de desadjudicación, regularización, desalojo de viviendas y toma de posesión de viviendas sin habitar.

En este capítulo se realiza una descripción de la legislación de algunas provincias, las cuales son más que interesantes.

### **4.1 Legislaciones Provinciales**

#### **Santiago del Estero**

La provincia de Santiago del Estero, cuenta con la ley 7.069 sancionada el 28 de mayo de 2012, la norma es exclusiva para el tratamiento de las viviendas de programas ejecutados por el IPV de su provincia, en su artículo 1º reza: *“La presente Ley tiene por objeto asegurar el recupero de las unidades habitacionales adjudicadas por el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo de Santiago del Estero en caso de ocupación irregular o abandono.”*<sup>54</sup>.

En el siguiente artículo define que se entiende por ocupación irregular, *“ART. 2º - A los fines de la presente se entenderá que existe abandono u ocupación irregular,*

---

<sup>54</sup>LEY 7.069 Santiago del Estero, 28 de Mayo de 2012. Boletín Oficial, 31 de Mayo de 2012 Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPG0007069.

*cuando las viviendas se encuentren cerradas o deshabitadas (con mobiliario), vacías (sin mobiliario), abandonadas, ocupadas por terceros no autorizados, distintos del adjudicatario.*”<sup>55</sup>

El Capítulo II art. 7° de dicha ley hace referencia a las obligaciones de los adjudicatarios, definiendo con respecto a, la ocupación, conservación y uso, impuestos, y el pago de la misma.

En el art. 8° sobre la prohibición que tienen los adjudicatarios de *“transferir, ceder, arrendar o dar en préstamo total o parcialmente, ya sea a título gratuito u oneroso el inmueble adjudicado y/o cambiar el destino señalado en el inciso b) del artículo anterior.*”<sup>56</sup>

En su Capítulo III, nombrado “De la revocación de la adjudicación y recupero de unidades habitacionales”, en sus artículos, guía el proceso de desadjudicación ó revocación de la adjudicación, y el recupero de las unidades, según las circunstancias específicas de la misma, así si la vivienda queda desadjudicada firme, deja en claro que se debe proceder a la toma de posesión en caso que la misma no sea habitada, Art. 10°: *“Producida la revocación de la adjudicación, se procederá a la toma de posesión de la vivienda por parte de la Autoridad de Aplicación, y traerá aparejada la pérdida de las sumas abonadas y de las mejoras introducidas en el mismo, debiendo restituir el*

---

<sup>55</sup>LEY 7.069 Santiago del Estero, 28 de Mayo de 2012. Boletín Oficial, 31 de Mayo de 2012 Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPG0007069.

<sup>56</sup>LEY 7.069 Santiago del Estero, 28 de Mayo de 2012. Boletín Oficial, 31 de Mayo de 2012 Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPG0007069.

*inmueble en buen estado de conservación, salvo el deterioro causado por el uso normal y razonable del Bien.”<sup>57</sup>.*

Por otra parte también determina como debe de proseguir las actuaciones en caso de que la unidad se encuentre habitada por terceros sin autorización del IPV, en este sentido reza el “*ART. 13º - En el caso de que la unidad habitacional esté siendo ocupada por terceras personas distintas del adjudicatario, la Autoridad de Aplicación lo considerará ocupante ilegal y remitirá las actuaciones al Departamento Jurídico para el inicio o prosecución de las acciones legales pertinentes, tendiente a la inmediata desocupación de la unidad habitacional.*”<sup>58</sup>.

Por ultimo en el mismo capítulo regula en su Art. 12º, cuando se puede exceptuar la ocupación, bajo qué circunstancias y cómo debe proceder el adjudicatario en este sentido.

La norma, mostrando su amplitud, también regula el proceso de regularización de la vivienda que se haya recuperado en su Capítulo IV, titulado, “Adjudicación de la vivienda recuperada”, artículos 15º y 16º.

A su vez también regula, las ausencias prolongadas por parte de los adjudicatarios, bajo qué circunstancias son aceptables, plazo por el cual se pueden autorizar, las obligaciones que pueden generar al adjudicatarios, como los actos a seguir

---

<sup>57</sup> LEY 7.069 Santiago del Estero, 28 de Mayo de 2012. Boletín Oficial, 31 de Mayo de 2012 Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPG0007069.

<sup>58</sup> LEY 7.069 Santiago del Estero, 28 de Mayo de 2012. Boletín Oficial, 31 de Mayo de 2012 Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPG0007069.

por parte del IPV. Capítulo V “Autorización para ausentarse por tiempo prolongado de la vivienda”, artículos 17°, 18° y 19°.

### **La Rioja**

Otro caso a analizar es la legislación de la provincia de La Rioja, tiene un régimen provincial a través de la Ley 8.700, “Regularización y ordenamiento de la política habitacional en la provincia de La Rioja” reglamentada por Resolución N° 18 año 2016, en la misma aborda las categorías investigadas.

La ley en igual sentido que la de la provincia de Santiago del Estero, determina los objetivos de la misma, como también las obligaciones de los adjudicatarios, y en su Art. 11° “Caducidad de la Adjudicación – Causales”, en este sentido sobre las obligaciones de los mismo como ser la ocupación de las mismas, en el apartado posterior a dicho artículo en el apartado “Verificación de la Ocupación”, en los artículos 17° y 18° guía el proceso con respecto al control de ocupación y determinación de casos irregulares. También regula este proceso los artículos 1° al 9° de la Resolución de Reglamentación N°18.

Con respecto al *desalojo* en sus artículos 19°, 20° y 21° hacen referencia a cómo debe de proceder la autoridad administrativa en caso de no cumplir con la ocupación, la intimación, y como debe de proceder para un desalojo. Dicha ley también contempla y regula los casos excepcionales por los cuales el adjudicatario puede pedir una autorización para alquilar o dejar cerrada la vivienda, expreso en sus artículos 36° al 41°.

Por último se refiere a las viviendas usurpadas por lo cual reza el “*ARTÍCULO 50°.- Conocida por la A.P. V y U, la usurpación de una vivienda, esta comunicará*

*inmediatamente tal circunstancia a la Fiscalía de Estado, a los fines de la formulación de la correspondiente denuncia ante el Juzgado de Instrucción de turno; sin perjuicio de las sanciones que pudieran corresponder al adjudicatario y/o tercero ocupante. En ningún caso la Autoridad de Aplicación se encuentra obligada a otorgar solución habitacional al ocupante ilegal.- “<sup>59</sup>*

Concluido el desalojo y el recupero de la unidad la Regularización de la misma se hace en base al artículo 51°, y por el artículo 14° de la Resolución de Reglamentación N°18.

Como puede observarse, si bien la ley es amplia en las actividades que regula, es precisa en regular, las categorías abordadas, el proceso de desadjudicación, desalojos y regularización de la unidad.

### **Neuquén**

Continuando con legislaciones de los IPV., la legislación de la provincia de Neuquén, a partir de la Ley 2639/08 y su decreto reglamentario, contiene en el mismo lineamiento que las anteriores, determina las obligaciones de los adjudicatarios en su capítulo IV artículos 18° al 21°. En el mismo capítulo en su artículo 19° regula la Caducidad de la Adjudicación o desadjudicación, apoyada en la ley de procedimientos administrativos 1284 Art. 86°, aun así para el caso de caducidad su proceso en detalle puede observarse en el Capítulo IX “Del procedimiento de caducidad de la adjudicación”, en dicho capítulo, guía todo el procedimiento desde el apartado de la Constatación de la Vivienda, donde se especifica la forma en que deben de labrarse las actas, la cantidad de

---

<sup>59</sup> LEY 8.700 Regularización y ordenamiento de la política habitacional en la provincia de La Rioja, reglamentada por Resolución N° 18 año 2016

las mismas, los horarios, la forma de tomar los testimonios de vecinos etc. En el siguiente apartado “Citación de los Titulares”, prescribe como debe de realizarse la misma, apoyada en la Ley 1284 de Procedimiento administrativo de la provincia.

En su capítulo V “De los trámites de regularización”, delinea el proceso para regularizar el dominio de viviendas, y así solucionar la situación ocupacional de las mismas. Así en el capítulo tiene clasificadas las diferentes circunstancias por las cuales se debe regularizar y como deben de hacerse, dicha clasificación se encuentra en los Art. 22° al 32°. También en su Capítulo VII, se contempla las excepciones a la obligación de ocupación y el procedimiento para lograr dicha autorización, artículos 41° al 49°.

Con respecto al *desalojo* de las unidades, la misma se realiza, a través de los Tribunales Ordinarios de la ciudad de Neuquén, esta información surge de la planillas anexas de la Ley 2639/08 y su decreto reglamentario Boletín Oficial 3414 del 30 de abril de 2014. Y figura en la cláusula QUINTA del Acta de tenencia precaria, de todos modos al consultar vía telefónica con personal del área pertinente se confirmó que ese es el procedimiento en caso de desalojo.

### **San Juan**

En el caso de la provincia de San Juan que tiene su ley de adhesión y creación de su Instituto, Ley 4.435/1978, reglamentación 598/88 determina los fines del mismo, sus atribuciones y su parte orgánica.

Regula en su capítulo II, “Venta, locación, comodato”, como deben asignarse los mismos, obligaciones asumidas, plazo.

En el capítulo IV “Sanciones”, regula la revocación que produce el falseamiento de datos, por el cual se ha logrado una venta, locación, comodato. Dentro del capítulo se regula las causales de revocación, en su artículo 53°:

*“Son causales para revocación de las adjudicaciones, locaciones y comodatos, mientras no se hubiere cancelado totalmente el préstamo, las siguientes:*

*a) Haberse destinado la vivienda o el terreno a un uso distinto del que se tuvo en cuenta al asignarse;*

*b) Producir daños al inmueble por dolo o negligencia;*

*c) Negar o dificultar las inspecciones, ordenadas por el Instituto;*

*d) Que los moradores mantengan una conducta contraria a la moral, a las buenas costumbres o violatorias de las leyes.*

*e) Que el adquiriente abandone el inmueble sin aviso o incurra en mora en el cumplimiento del pago de tres cuotas;*

*f) Que arriende, sub-arriende o ceda total o parcialmente la vivienda sin autorización e intervención del instituto.”<sup>60</sup>*

Por su parte el capítulo V “Desalojos” regula todo con respecto al mismo una vez revocada la adjudicación, locación, comodato.

Encontrándose la resolución de revocación firme y ejecutoriada, la misma se gestiona según el artículo 56° *“el Instituto por medio de su apoderado letrado requerirá del magistrado civil en turno el lanzamiento del o de los ocupantes de la respectiva vivienda con las facultades necesarias para ese cometido”*.<sup>61</sup> En su artículo 57° explicita el caso de la vivienda que se encuentra en abandono y el accionar de la institución, *“Si la respectiva resolución de revocación no estuviere ejecutoriada, y la vivienda se*

---

<sup>60</sup> Ley 4435/78 Creación y regulación del Instituto provincial de la vivienda.

<sup>61</sup> Ley 4435/78 Creación y regulación del Instituto provincial de la vivienda.

*encontrare injustificadamente abandonada, el Instituto por medio de su apoderado letrado deducirá la acción precautoria pertinente”.*<sup>62</sup>

En el artículo 58 conceptualiza el término intrusos a efecto de la ley, “*persona que ocupare una vivienda sin autorización del Instituto o que no tuviere vínculo jurídico alguno con éste*”.<sup>63</sup> Por último en su artículo 59° determina que el IPV puede realizar una denuncia penal pertinente cuando correspondiere, y conferirle un mandato especial a un asesor letrado, para que asuma el rol de parte querellante.

Con respecto al proceso de adjudicación el mismo se realiza a través de la Dirección de Adjudicaciones según reglamentación 598/88.

#### **4.2 Proceso de Desalojo de una vivienda perteneciente al IPV en la provincia de Córdoba**

Por último se analizará el caso de la provincia de Córdoba, en la cual a partir de la Ley N° 8558 se crea la Dirección de vivienda en el año 1996. Se dispone en la misma las atribuciones, también su funcionamiento orgánico sumado a que tiene sus resoluciones internas propias. Para no ser extenso y determinar la relevancia de la misma es de destacar algo que no se vio en las legislaciones anteriores y que están presentes en esta provincia.

El tratamiento especial que tiene con respecto al desalojo, si bien las otras provincias se llevan a cabo por los tribunales ordinarios en este caso tiene una

---

<sup>62</sup> Ley 4435/78 Creación y regulación del Instituto provincial de la vivienda.

<sup>63</sup> Ley 4435/78 Creación y regulación del Instituto provincial de la vivienda.

reglamentación específica en la Ley de Procedimiento Administrativo 5350/72 capítulo XX ART. 123 Bis incorporado por ley 7598/87, el mismo es muy detallado y preciso en la actividad a desarrollar por la institución, así reza el **Artículo 123 bis**:

*“Para lograr la desocupación de inmuebles de propiedad del Instituto Provincial de la Vivienda, como asimismo de viviendas construidas por este Organismo, que se encontraren ocupados sin autorización del mismo, se solicitará al Juez competente el lanzamiento de los ocupantes, debiendo acreditar el peticionante en dicho acto todos los extremos invocados y bajo su absoluta responsabilidad.*

*Efectuada la solicitud de lanzamiento en los términos señalados, el Juez interviniente ordenará al Señor Oficial de Justicia que se constituya en el inmueble motivo de la demanda e identifique a sus ocupantes y les requiera el carácter por el que ocupan, dejando constancia de todo ello. En el mismo acto, los emplazará para que en el mismo término perentorio de diez (10) días, presenten al Tribunal actuante la documentación en que funden su derecho a la ocupación, bajo apercibimiento de proceder a su lanzamiento y/o de personas y/o cosas puestas por ellos, o que de ellos dependan, sin más trámite.*

*Los ocupantes sólo podrán impedir el lanzamiento si acreditan fehacientemente en el plazo mencionado en el párrafo precedente, haber sido autorizado para la ocupación por el Instituto Provincial de la Vivienda.*

*Caso contrario, se procederá al lanzamiento de los ocupantes, sin perjuicio de las acciones de otro orden que pudieren corresponder y de las responsabilidades en que incurrieren los autores.* <sup>64</sup>

De esta manera puede observarse que es clara y precisa en la actividad que debe llevar a cabo la Dirección de Vivienda, en caso de desalojo y la celeridad que puede tener la misma a diferencia de un desalojo por la vía ordinaria.

---

<sup>64</sup>Ley de Procedimiento Administrativo 5350/72 Córdoba, capítulo XX ART. 123 BIS incorporado por ley 7598/87.

### **4.3 CONCLUSION PARCIAL**

Realizado el análisis de las diferentes normativas provinciales, con respecto a las categorías abordadas, puede decirse que en mayor o menor medida tienen un lineamiento referente al proceso administrativo, así pudo observarse que algunas son muy amplias con respecto al tratamiento de las viviendas sociales, desde el proceso de adjudicación, recupero de las cuotas, escrituración, el tratamiento de las viviendas con ocupación irregular su caducidad de adjudicación, algunas delinear solo el proceso de inicio. Mientras otras son más minuciosas con respecto a cómo deben de labrarse las actas y otros actos administrativos, a su vez contemplan los tipos de ocupación que pueden surgir por terceros y como deben de regularizarse los mismos.

Con respecto a la regularización dominial, existen discrepancias en los requisitos con respecto al tratamiento de la deuda, en algunos casos exige que se paguen las cuotas y estar al día para comenzar la regularización y en otros casos no es necesario y por el contrario no se reconoce ningún pago a nombre del titular que no habita y el cálculo de las cuotas es en base a la tasación nueva.

Existen otras diferencias, por ejemplo el reconocimiento que se dé a los terceros que habitan las unidades, en algunos casos no se reconoce derecho a regularizar el dominio bajo ninguna modalidad, sea que le cedieron la unidad, compro, alquiler, etc. Por otra parte en otras legislaciones, si se reconoce estas formas de ingreso y ocupación, solo no se contemplaría las usurpaciones que en realidad esta última no está contemplada en ninguna normativa. En el caso de la provincia del Chaco su legislación si contempla la

posibilidad de regularizar a ocupantes que sean inquilinos, cesionarios o compradores, no así en la provincia de Santiago del Estero y la Rioja.

Con respecto a la toma de posesión, en algunos casos la misma está expresamente legislada, en otras no está mencionadas o contempladas, y en otras se hace referencias a las atribuciones brindadas por la ley 21.581.

El tratamiento de los desalojos en los casos analizados se realizan a través de los tribunales ordinarios, gestionados por fiscalía de estado, en algunos casos está expresamente desde que momento y bajo qué circunstancias se iniciara el mismo. En otros al no contemplarse bajo ninguna circunstancia la ocupación de terceros, el solo hecho de detectarse tal situación remite a que debe de iniciarse el mismo si no se entregara la unidad en el plazo solicitado. También se contempla el mismo, frente a la morosidad de pago.

Por ultimo un aporte al tratamiento del desalojo por parte de la legislación de Córdoba es que el proceso está definido en la ley de procedimiento administrativo, es muy claro y preciso en el modo que debe proceder la institución y de la justicia.

## **CONCLUSION FINAL**

El presente trabajo al analizar la legislación administrativa con respecto a las categorías, desadjudicación o caducidad de adjudicación, regularización dominial, desalojo y toma de posesión, logra profundizar en otros aspectos, primeramente en analizar los orígenes de las normativas provinciales, los principios y garantías que rigen el derecho administrativo y por ultimo las categorías analizadas a las cuales se les suma el tratamiento para cada una de ellas.

A su vez al ir profundizando en la investigación se determinan que existen otras que no se planificaron analizar y que son reguladas en el marco normativo visto. Por otra parte al carecer de una ley específica en la provincia de Jujuy con respecto al procedimiento administrativo en las categorías analizadas, salvo la resolución del 391/83, todo lo analizado es una novedad no pasible de comparación, más que con la praxis implementada en la administración.

Dentro de las categorías no planificadas que surgieron y son de relevancia al funcionamiento institucional son, la inhabilitación de inscripción a los planes de viviendas a padres que adeudan cuotas alimentarias, el posible recupero de una vivienda que esta cancelada, el recupero de cuotas de una vivienda que fue desadjudicada y que aún bajo dicha perdida esta obligación no caduca, el reconocimiento o no de derecho sobre la vivienda a quien compro, alquilo u obtuvo la ocupación de buena fe, el tratamiento de las denuncias de viviendas deshabitadas y el registro de las personas con necesidad habitacional y en riesgo.

El planteamiento sobre la legalidad de los actos administrativos quedan sobremanera demostrada su relevancia, que se denota en un proceso judicial, donde se verifican los derechos planteados por las partes y se analiza como actuó la autoridad administrativa, que juzgan su valor y nulidad de las mismas. Los actos deben de demostrar que se actuó como la ley prevé y a su vez que los principios que rigen el derecho administrativo no fueron violentados, situación que determina una causa judicial que muchas veces pueden ser perjudicial a la institución cuando no se realizan sus actos a derecho.

Al investigar el marco por el cual se desadjudica una unidad se determinó que las causales se originan en las obligaciones asumidas por los adjudicatarios en el acta de conformidad y resoluciones de adjudicación, que son la de habitar la unidad y abonar las cuotas. En cuanto al procedimiento administrativo, se cuenta solo con la resolución 39/1983, con respecto a la forma de regularizar la ocupación de viviendas, la provincia de Jujuy no cuenta con ley o resolución administrativa que determine el proceso. A comparación con las demás provincias que tiene una ley, decreto reglamentario y resoluciones que marcan como debe de ser el procedimiento, de las posibles situaciones que se pueden dar, y las excepciones.

Por ultimo al analizar el proceso de una toma de posesión se determina que existe normativa que prevé el mismo bajo la circunstancia que la vivienda no sea habitada, apoyada en la ley nacional 21.581 y su art. 27. Aunque en dicho artículo se determina un posible desalojo cuando hay ocupantes en todos los IPV's investigados no se practica el mismo, sino al contrario siempre son diligenciados por Fiscalía de Estado de la Provincia. En este sentido al hablar de desalojo y al ser llevado por una vía ordinaria el

mismo muchas veces tiende a ser muy lento o requiere de un tiempo prolongado, por lo cual un planteamiento de solución a dicha situación se prevé en la legislación de Córdoba que en su Ley de procedimiento administrativo prevé un desalojo de tipo abreviado por medio de los tribunales competentes, para el caso de viviendas de la Dirección de Viviendas, con un delineamiento del proceso en cuanto a la actuación de la justicia.

En cuanto a la resolución 270/18 Protocolo de toma de posesión de viviendas, regula la toma de posesión y lo hace de manera aislada a las demás categorías analizadas.

Por ello la información de la presente, nos lleva a replantear en que situación estamos, pues bien de no existir norma específica que a su vez unifiquen y relacionen las diversas categorías de análisis es decir las actividades de la institución, no existen la posibilidad de determinar muchos aspectos funcionales con un criterio único y específico, no delimita algunas actividades y no puede brindar algunos derechos como las excepciones, si no están expresamente en alguna normativa.

Reflexionando para que nos sirve una norma, sobre lo que hacemos como agentes o como funcionarios, nos damos cuenta que la misma, podría colaborar en diferentes aspectos básicos, desde la visión, misión, hasta llegar a lo específico, es decir al proceso mismo, la forma en que se debe organizar y distribuir el trabajo, por ejemplo como y cuando hacer un relevamiento, luego el análisis del mismo como distribuir sus resultados en base a los departamentos intervinientes, como tratar casos urgentes o casos con resoluciones de desadjudicación firmes para concluir con los mismos.

Conceptualizar que es una ocupación irregular, si es necesario una etapa de investigación para definir la misma, cuando se puede afirmar que existe ocupación

irregular, cuando formar un expediente, cuando estas actuaciones y expedientes pueden llegar a tener otros efectos sancionatorios como quitas de subsidio. Formas y medios de comunicación entre los diferentes departamentos intervinientes.

Con respecto a la regularización dominial, contribuir a determinar en el proceso, que derechos se reconocen y cuales no en los casos de compras y ventas de viviendas sociales, la ley podría enmarcar si estos bienes están fuera del mercado o dentro del mismo, serviría para que sea claro a la sociedad antes de realizar este tipo de operaciones. Teniendo en cuenta que muchas viviendas no pueden ser encuadradas en una transferencia.

También daría luz a los plazos para regularizar los dominios tanto para la administración como para los ocupantes, las obligaciones que recaen sobre estos y las sanciones en caso de no colaborar con el mismo.

Respecto al desalojo y toma de posesión si bien existe un protocolo sobre este último, podría no solo incluirse en una ley provincial el mismo, sino también en las resoluciones de adjudicación y/o boletos de compraventa como la cláusula décima analizada en el fallo 150/17 Amaranto, Rosa Azucena c/ provincia de Córdoba - Plena jurisdicción - Recurso de Apelación, en la cual, en el caso de una desadjudicación firme y constatando que el inmueble está en estado de abandono, el comprador o adjudicatario faculta expresamente al Instituto a retomar la posesión del inmueble, autorizando el ingreso a la vivienda sin más trámite.

Por otra parte podría tomarse de ejemplo el caso de la ley de procedimiento administrativo de Córdoba y como se tratan los desalojos de viviendas en un periodo más abreviado.

Todo en su conjunto, brinda no solo a esclarecer el proceso administrativo, sino al fortalecimiento institucional a crear sinergia operativa, eficiencia y eficacia en sus objetivos. Determina la responsabilidad de los sujetos actuantes, y estos pueden analizar el proceso dentro de la ley que regula expresamente, el proceso, sus obligaciones, los derechos y excepciones con los que cuenta el administrado, disminuye la discrecionalidad operativa, y nos lleva al cuidado de la institución por los actos que puede llevar a cabo un funcionario y las responsabilidades del mismo sean ex antes y ex post.

La producción de una normativa nos puede llevar fortalecer los principios analizados que rigen el derecho administrativo, a la organización del trabajo, fortalecimiento institucional y a su vez a la transparencia, la eficacia, eficiencia administrativa y política, ayuda a tomar una justa decisión y permite ser un buen gobierno con legitimidad en el ejercicio del poder, por sus reglas claras de convivencia.

Como diría Aristóteles, *es preciso preferir la soberanía de la ley a la de uno de los ciudadanos.*

## BIBLIOGRAFIA

### Doctrina:

Antik, Nicolau, Taller, Trivisonno (2013) *“Políticas públicas, viviendas e instrumentos jurídico”*. Facultad de Derecho - Universidad Nacional de Rosario 2013.

Bidart Campos, Germán (1989), *“Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino”*, Bs. As., Ediar, tomo I.

Bidart Campos, Germán (2004) *“Compendio de Derecho Constitucional”*, Bs. As., Ediar.

Bidart Campos, Germán (2005) *“Manual de la Constitución reformada”*, Bs. As., Ediar.

Borda, Guillermo (1991), *Revista signos universitarios* N° 20.

Cassagne, Juan Carlos (2002), *“Derecho Administrativo”*. Ed. Lexis Nexis Abeledo - Perrot, Séptima edición actualizada.

FASSI, Santiago C. y YÁÑEZ, César D. (1998): *“Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”*, Buenos Aires, Astrea.

Gordillo, Agustín (1964), *“Principios fundamentales del proceso administrativo”*.

Gordillo, Agustín (2014) *“Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas”*.

Hutchinson, Tomas (1979). *Revista Régimen de la Administración Pública*. Edición N° 12.

Jerez, Marcelo (2016) *“Los problemas de Jujuy son la tierra y la vivienda”*. La ley de vivienda obrera rural durante el primer peronismo en Jujuy (Argentina) Pág. 319. Investigación Científica.

Marienhoff Miguel (1998) *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Ed. Abeledo Buenos Aires Tomo V Cuarta Edición actualizada.

PALACIO, Lino E (1975) *“Derecho Procesal Civil”*, Bs. As., Abeledo-Perrot, tomo I.

### Legislación:

Constitución de la Nación Argentina.

Tratado internacional de los derechos sociales económicos y culturales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Pacto de San José de Costa Rica.

Ley 21.581 - Régimen de financiamiento del fondo nacional de la vivienda. Buenos Aires, 26 de mayo de 1977 boletín oficial, 2 de junio de 1977.

Ley 24.464/1995 Sistema federal de la vivienda.

Ley 19.929/72, Fondo Nacional de la Vivienda.

Constitución de la provincia de Jujuy.

Código procesal civil de la provincia de Jujuy Ley 1967

Ley de procedimiento administrativo 1886, Jujuy.

Ley provincial de vivienda (Jujuy) 2.345/55 Creación del Instituto provincial de vivienda.

Ley 3354/77 Creación el Instituto de vivienda y urbanismo de Jujuy (IVUJ)

Ley 3382/77, modifica ley 3354/77.

Ley 3582/77

Ley provincial 4845/95 adhesión de la provincia de Jujuy a la ley nacional 24.464/95.

Ley 2828/2012 Recupero de cuotas y regularización dominial Provincia de Neuquén.

Ley 5167/77 5963/82 adhesión de la Provincia de Salta a ley FONAVI 21.581 y resolución 32/2010.

Ley N° 5348 Procedimientos Administrativos para la Provincia de Salta.

Ley 1475 y Decreto Reglamentario 53/07 adhesión de la Provincia de Formosa a ley FONAVI 21.581.

Ley 7.069 Régimen de protección y recupero de viviendas sociales Santiago del Estero, 28 de Mayo de 2012.

LEY 8700 Regularización y ordenamiento de la política habitacional de la provincia de La Rioja, y Resolución del Ministerio de Infraestructura 811, Resolución reglamentaria N° 18.

Ley 4435/78 Creación y regulación del Instituto provincial de la vivienda La Rioja.

Ley de procedimiento administrativo provincia de Córdoba 5350 T.O. LEY 6658.

Ley 7598/87 modificatoria de la ley de procedimiento administrativo de Córdoba, incorporación de ART. 123 bis. y 124.

Decreto ley 4024/83, modifica la ley 3354/77.

Resolución 02-IVUJ-2014 – ANEXOS. Sistema de adjudicación por sorteo público universal para los programas de vivienda de demanda libre - Proceso de selección y Adjudicación.

Resolución 270-IVUJ-2018 Protocolo de actuación para el recupero de viviendas del IVUJ.

Resolución 280-IVUJ-2019 Creación de la Unidad ejecutora de recupero de viviendas.

### **Jurisprudencia:**

TSJ Morales, Raúl Alejandro vs. Instituto provincial de la vivienda – amparo - recurso de apelación 2014. TRIBUNAL: Dres. Cornejo, Díaz, Kauffman, Posadas, Samsón, Vittar, Catalano. DOCTRINA: Dra. Von Fischer. Amparo recurso de apelación contra actos administrativos, acceso a la vivienda digna, desalojo forzoso, derecho de defensa y seguridad jurídica.

Fallo Superior Tribunal de Justicia 4468/2015 Vega María Ángeles c/Instituto de Vivienda de la Provincia de Formosa, S/JUICIO DE AMPARO.

TSJ, Sala Contencioso Administrativa del Excmo. Tribunal Superior de Justicia, Doctores Domingo Juan Sesin, Luis Enrique Rubio y María Marta Cáceres de Bollati, bajo la Presidencia del primero, a fin de dictar sentencia en estos autos caratulados: "Amaranto, Rosa Azucena c/ provincia de Córdoba - plena jurisdicción - Recurso de apelación". Sentencia N° 150

CSJN, 20-10-81, Fallos 303:1580; Id., 20-5-82, Fallos 304:710; Id., 1-11-99, Rep.E.D. 35-407, n° 43;

CSJN, 5-10-99, "Lufthansa vs. Dir. Gral. De Migrac.", Rep.E.D. 35-406, n° 41.

Fallo 15317:2017 Cámara de apelaciones C. y C. Sala II, Juicio de Desalojo; Procedencia; Hecho nuevo.

Fallo 218957/10 Tribunal en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Jujuy - Quispe, Vilma Angélica c/ IVUJ – Estado Provincial.

