

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0021-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-05-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Avocación / 6. Legal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión / 6. Naturaleza /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa de Reversión RES. REV. N° 004/2012 de 12 de junio de 2012, dictada dentro del proceso de Reversión del predio denominado "BERLÍN", ubicado en el Municipio San Ignacio de Velasco, Provincia Velasco del Departamento de Santa Cruz. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el Instituto de la avocación ha sido establecido para uno o varios casos concretos y no para sustraer todas las atribuciones y competencias del órgano avocado, como en el presente caso, donde el INRA Nacional se ha avocado los procesos de reversión de una Dirección Departamental, a través de la Resolución Administrativa RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, estableciendo una avocación general, vulnerando el art. 51-I del Reglamento Agrario;

2.- Que la Resolución Final de Reversión de 12 de junio de 2012 y la Resolución de Avocación de 3 de enero de 2012, llevan la firma del Director Nacional del INRA y de un ingeniero con el cargo de Director General de Administración de Tierras, constatándose que la firma no es de un responsable jurídico, incumpliendo de este modo con los requisitos de forma establecidos por el art. 65 del D.S. N° 29215 y ante ello se encuentran invalidadas, al respecto cita el art. 122 de la C.P.E., que establece que son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen;

3.- Que el Auto de Inicio de 31 de enero de 2012, ha dispuesto iniciar el procedimiento de reversión sólo de una parte del predio Berlín en la superficie de 2721,7510 ha, el INRA no puede pronunciarse en la Resolución Final de Reversión sobre superficies sobre las que no ha iniciado el proceso, además de no haberse respetado los plazos establecidos en la norma.

**Sobre el Rotulo de vulneración de derechos:**

1.- El demandante observó la valoración de la Función Económica Social realizada en el Informe Circunstanciado y la Resolución de Reversión que supuestamente omite aspectos que constan en el acta de verificación y la ficha de verificación en campo que vicia de nulidad al proceso por incumplimiento de los art. 192-IV y 194 del D.S. N° 29215;

2.- Que el desmonte por el que fue sancionado fue anterior a la ejecución del proceso de saneamiento y de la vigencia de la L. N° 3545 por lo que el INRA estaría sancionando retroactivamente un desmonte que ya fue valorado en el saneamiento, además que se produjo entre los años 1998 a 2001.

Solicitó se declare probada la demanda.

**Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

"(...) la avocación es una figura administrativa que forma parte del Derecho Administrativo, mediante la cual un órgano jerárquicamente superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA mediante la Resolución Administrativa de Avocación N° RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, cursante de fs. 10 a 12 de antecedentes, decide asumir el ejercicio de competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procedimientos administrativos de **Reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz**, que corresponde al órgano titular e inferior como es la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, cuya eficacia radica en que corresponde a una misma administración, es concreta y objetiva, es decir a un determinado procedimiento como es el de la reversión de la propiedad agraria y no genérica como denuncia la parte actora, lo contrario según entiende el demandante sería ingresar a una especificidad de detalles respecto a los actos procesales y otros, que burocratizarían los trámites, dicha situación se encuentra corroborada por el Informe Legal DDSC-JAJ-N° 180/2011 cursante de fs. 1 a 3 de antecedentes, además que la misma ha sido propiciada a instancia de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, al no contar con suficiente presupuesto programado en el POA y personal técnico y jurídico para la gestión 2012, conforme da cuenta el Informe Legal DDSC-JAJ-N°180/2011 de 30 de diciembre de 2011 y auto de aprobación de la misma fecha (...) evidentemente la Resolución de Avocación descrita, no cuenta con la firma del responsable jurídico, sin embargo el beneficiario al tener acceso a la carpeta predial de reversión y al haber sido notificado con el auto de inicio de procedimiento de reversión, conforme las diligencias de notificación cursante de fs. 13 a 26 de antecedentes y participado en forma personal en la audiencia de producción de la prueba, tácitamente se ha operado la citación con la resolución de avocación en la que en dicha oportunidad no hizo conocer sus observaciones a la entidad administrativa, por el contrario se ha sometido voluntariamente a la sustanciación del proceso, siguiendo y cumpliendo las normas procesales durante su tramitación, convalidando dicha actuación, por lo que la falta de firma del responsable jurídico, no afecta al orden público ni acarrea de nulidad el proceso, al haberse operado el principio de preclusión. (...) en cuanto a la notificación realizada a la CAO, corresponde analizar si con la mencionada coincidencia en cuanto al día y hora de notificación se ha conculcado algún derecho o garantía constitucional que vicia de nulidad las diligencias, de obrados se tiene que las mismas cursan en constancia de haber sido debidamente recepcionadas, lo que implica haber cumplido su finalidad que fue el de hacer conocer la resolución de avocación, que además ha sido propiciada por el mismo abogado (INRA Santa Cruz), conforme se ha descrito líneas arriba, por lo que las actuaciones, notificaciones y la falta de firma descritas están enmarcadas dentro los alcances establecidos en los arts. 51-I-II y 65 del D.S. N° 29215, Disposición Final Décimo Segunda de la L. N° 3545 y el art. 57 de la L. N° 1715 modificada por el art. 32 de la L. N° 3545. Aclarando que estos procesos se pueden efectuar

de oficio, marco en el que actuó el INRA en uso específico de las atribuciones que emergen de la Ley, por lo que no es aplicable la nulidad establecida por el art. 122 de la C.P.E."

"(...) previamente corresponde señalar que, si bien los administrados tienen el deber de cumplir una serie de obligaciones, no es menos cierto que, por el carácter social del Derecho Agrario, el administrador en éste caso el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de sus funcionarios **tienen la responsabilidad de generar información fidedigna, clara y confiable** que no genere confusiones e induzcan a errores al momento de emitir las resoluciones correspondientes, en mérito a ello y compulsando los datos e información cursante y/o generada en el proceso de reversión del predio Berlín B, se tiene el auto de inicio del procedimiento de reversión de 31 de enero de 2012 cursante de fs, 102 a 104 de antecedentes, por el que se resuelve iniciar el procedimiento de reversión del predio Berlín, entre otros predios, figurando como titular Luis Fernando Saavedra Bruno, con Nro. de Título Ejecutorial y Certificado de Saneamiento MPANAL000512 de 07 de septiembre de 2005, SAN-SIM SCZ0026 de 29 de junio de 2005, clasificada la propiedad como Empresa Ganadera, sobre la superficie de 2721.7510 ha... (sic), debidamente notificado por cédula al demandante, conforme se tiene de la diligencia de notificación cursante a fs. 105 de antecedentes, en mérito a estos datos se lleva a cabo la audiencia de producción de prueba y verificación de la Función Económico Social, emitiéndose el informe circunstanciado DGAT-USC-FS-FES INF. N° 005/2012 de 11 de junio de 2012, dando origen a la emisión de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 004/2012 de 12 de junio de 2012 ahora impugnada, al respecto, se tiene que el demandante en la audiencia de producción de prueba, verificación de la FES y mensura del predio objeto de la litis, no ha hecho reclamación alguna, caso en el que es lógico presumir que se encontraba conforme con los datos consignados en los documentos citados y por el contrario se ha sometido voluntariamente a la sustanciación del proceso de reversión siguiendo y cumpliendo las normas procesales durante su tramitación, quien además en conformidad suscribe las mismas dando fe, convalidando los actos de la autoridad administrativa, causando el efecto de "erga omnes", además que el art. 188 del D.S. N° 29215 que regula las reglas de la emisión del auto de inicio del procedimiento de reversión no establece en forma concreta la consignación de la superficie del predio objeto de reversión. Ahora respecto a la supuesta falsedad de la superficie consignada en el Informe Circunstanciado, el hecho de haber consignado la superficie total del predio Berlín que además es la correcta, no significa que sea falso sino por el contrario la entidad administrativa, advertido del error en el auto de inicio del procedimiento ha regularizado la superficie correcta objeto de reversión que además ha sido mensurada sin ninguna observación como se ha descrito anteriormente, por lo que no vicia de nulidad el procedimiento."

"Corresponde señalar que dentro de los procedimientos administrativos llevados por el INRA, sea de cualquier naturaleza, pese a existir límites para cumplir con los actos administrativos en cuanto a la emisión y las notificaciones, no implica una perención o fatalidad en su cumplimiento, existiendo variada jurisprudencia al respecto, conforme se cita algunas (S. A. S2ª N° 11/2011 - S. A. S2ª L. N° 016/2012, S. A. S2ª N° 001/2012, etc.), por lo que para invocar una nulidad tiene que existir un agravio y en el presente caso no se demuestra cual el agravio por el incumplimiento de los plazos establecidos en la normativa agraria, siendo que con la emisión del Informe Circunstanciado y el plazo de las notificaciones con las resoluciones que se observa no se ha causado agravio alguno al demandante, prueba de ello es la presentación dentro el plazo que establece la ley el presente recurso, por lo que no puede acusar de nulidad por contravención de los arts. 194 y 71 del D.S. N° 29215 y tampoco se ha afectado a la seguridad jurídica por carecer de las condiciones necesarias para ser considerado como actos inválidos."

"(...) al respecto, no debemos pasar por alto el hecho, de que el principal medio para la comprobación

del cumplimiento de la FES, es la verificación directa de datos en el predio, durante la ejecución de la audiencia de producción de prueba y verificación de FES que puede ser complementada por otros medios de prueba permitidos por la legislación pudiendo ser producida hasta antes de la emisión de la Resolución Final de Reversión, conforme dispone el art. 159 del D.S. N° 29215. Estableciendo la superficie y porcentaje ocupado con actividad productiva de acuerdo a la información consignada en la ficha catastral, croquis de ubicación de mejoras, imágenes satelitales y toda documentación técnica jurídica idónea que sea útil, siendo precisamente el ejercicio de estos actos administrativos los que determina que el predio cuente con actividad productiva por lo que corresponde determinar el cumplimiento pleno de la Función Económico Social, es así que de fs. 251 a 259 cursa la Ficha de FES y el Acta de Producción de Prueba, evidenciándose que el predio Berlín cuenta con 1407 cabezas de ganado bovino con la marca LS, 45 equinos, haciendo un total de 1452 cabezas de ganado mayor con la marca LS además de 319 terneros, asimismo detalla las mejoras existentes al interior del mismo, consistentes en infraestructura ganadera como ser: 18 atajados, 21 potreros con pasto cultivado, saleros, plazas, madera acerrada para uso propio, 1 corral que cuenta con 4 corrales de espera, 4 corrales de aparte, 3 corralones, brete techado, cepo, cargadero, balanza electrónica de 1500 kg., ducha, vivero y manga de separación todo de madera aserrada y empernada, la documentación presentada y entre las observaciones realizadas por el beneficiario se tiene "a partir de la titulación de la propiedad no se ha efectuado desmonte alguno", elementos que confirman la actividad ganadera, es decir que no queda duda que la propiedad objeto de reversión no fue abandonada."

"(...) de los datos extractados del Informe Circunstanciado y de la Resolución Administrativa de Reversión objeto de impugnación, se tiene claramente determinada, que el beneficiario cumple la FES en el predio, sin embargo, la base para que opere la Reversión a criterio e interpretación errada del INRA, es la Resolución Administrativa RU-ABT-DDSC-SIV-PAS-664/2010 de 27 de agosto de 2010, que refiere la existencia de contravención forestal de desmonte ilegal no autorizado y el Informe Técnico N° DGAT-USC-FS-FES-INF N° 011-A/2012, en aplicación del art. 2-XI de la L. N° 3545 y art. 175 del D.S. N° 29215, ignorando deliberadamente el contenido exacto del informe elevado por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT mediante CITE-E-DGGTBT-011/2012 de 18 de enero de 2012 y la documentación adjunta a la misma, donde se tiene el Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 666/2011 de 24 de octubre de 2011, cursante de fs. 50 a 82 de antecedentes que señala de manera contundente que la Dirección Departamental SCZ, recibió un análisis técnico sobre la verificación de los procesos históricos de los desmontes ejecutados en los periodos de 1996 a 2009 correspondiente al predio Berlín B, informando entre otros puntos: "Con la imagen satelital de los años 1996 a 1999, se observó ... el desalojo de la cobertura arbórea en una superficie de 744,37 ha., desbosque de conocimiento de la Ex Superintendencia Forestal, emitiendo la Resolución Administrativa OLSC-320/2001 y CTR-OLSC186/2002, a través de la cual se impuso una multa por la totalidad de la superficie de los predios que detalla encontrándose entre ellos el predio "Berlín" "De igual manera a través de las imágenes satelitales, se observó que desde los años 2000 a 2009 no hubo ningún desmonte en el predio "Berlín B" (fs. 53 de antecedentes), pese a dicha información se inicia nuevo sumario administrativo por la supuesta comisión forestal cuyo resultado es la Resolución Administrativa RU-ABT-DDSC-SIV-PAS-664/2010 de 27 de agosto de 2010 (Base de la resolución de reversión) que se encuentra con recurso de revocatoria admitido mediante auto administrativo DGGJ N° 250/2011 de 25 de julio de 2011, cursante de fs. 64 a 65 de antecedentes, proceso histórico que se remonta al periodo comprendido entre los años 1996 a 1999, es decir mucho antes que se ponga en vigencia el art. 175 del D.S. N° 29215, que data del 2 de agosto de 2007, aspecto que constituye una clara inobservancia del principio de irretroactividad reconocido por el art. 123 de la C.P.E., poniendo en riesgo el derecho propietario, la seguridad jurídica, requisito imprescindible para la configuración del orden público. Si no hay una estabilidad en cuanto a la consecuencia jurídica, obviamente no pueden los destinatarios de

la ley estar gozando del derecho a la seguridad. La esencia del principio de irretroactividad en materia agraria en el campo administrativo, es la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente, es decir, es el sentido teleológico del principio, es dar seguridad al ordenamiento jurídico. Por tanto "la irretroactividad puede estar consignada en la ley fundamental o en las leyes ordinarias. En el primer caso se dice que es constitucional, y en el segundo meramente legislativa. La diferencia salta a la vista, en la irretroactividad constitucional, las restricciones, si las hay, son permanentes - dura lo que dura la ley fundamental- en tanto que en la irretroactividad legislativa, las condiciones son variables y quedan sometidas al libre criterio del legislador". (ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Voz Irretroactividad. Tomo XVI. Buenos Aires. Editorial Bibliográfica Argentina, 1962. p. 881.). Desnaturalizándose el proceso de reversión, que implica incluso el establecimiento de responsabilidades de los directamente involucrados, de lo que se concluye que no constituye elemento válido desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de la FES durante el proceso de saneamiento y el presente proceso, cuando en realidad debió haberse identificado los hechos o actos realizados por el propietario que transgreden normas de cumplimiento obligatorio, posterior al proceso de saneamiento y la vigencia del D.S. N° 29215, precisamente por imperio del art. 123 de la Carta Magna y el art. 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuya aplicación es preferente a cualquier otra disposición legal conforme dispone el art. 410-II de la C.P.E., situación que no ocurre en el caso de autos, toda vez que se ha vulnerado el debido proceso, el derecho a la defensa, el derecho de la propiedad individual, en tanto cumpla la función social y Económico Social, establecidas en los arts.115-II, 393 y 397-I de la C.P.E., como también lo prescrito en los arts. 116-I, 117-II y 123 de la misma C.P.E., más aún si conforme se concluye de la documentación adjuntada y analizada por la entidad administrativa se concluye que la resolución RU-ABT-DDSC-SIV-PAS-664/2010 de 27 de agosto de 2010, base y sustento de lo resuelto en la resolución impugnada, no se encuentra ejecutoriada, es decir que lo resuelto a través de la misma, no constituye, aun verdad inobjetable, sino que aun es susceptible de modificación, habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria actuado en desmedro del art. 117-I de la C.P.E. y por lo mismo vulnerado el derecho a la defensa consagrado por el art. 115-II del mismo cuerpo constitucional."

### **Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RES - REV N° 004/2012 de 12 de junio de 2012, emitida dentro del proceso administrativo de reversión sustanciado en el predio "BERLIN", en lo correspondiente a la fracción B debiendo realizar una valoración del cumplimiento de la FES, elaborando un nuevo Informe Circunstanciado conforme a los antecedentes y a la normativa agraria, los principios que la regulan y la Carta Magna. Conforme los fundamentos siguientes:

1 y 2.- Respecto a la avocación, la Dirección Nacional del INRA mediante la Resolución Administrativa de Avocación de 3 de enero de 2012, decidió asumir el ejercicio de competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procedimientos administrativos de Reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz, cuya eficacia radica en que corresponde a una misma administración, es concreta y objetiva, es decir a un determinado procedimiento como es el de la reversión de la propiedad agraria y no genérica como denuncia la parte actora; dicha situación se encuentra corroborada por Informe Legal, además fue propiciada a instancia de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz; sobre la falta de firmas, evidentemente la Resolución de Avocación, no cuenta con la firma del responsable jurídico, sin embargo el beneficiario al tener acceso a la carpeta predial de reversión y al haberse notificado con el inicio del procedimiento, tácitamente se operó la citación con la resolución y en esta oportunidad no hizo conocer sus observaciones,

sometiéndose a la sustanciación del proceso y convalidando el mismo, por lo que la falta de firma del responsable jurídico, no afecta al orden público ni acarrea de nulidad el proceso; sobre la Resolución de Reversión, la misma se encuentra firmada por el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria y el Director General de Administración de Tierras del INRA, que si bien la normativa agraria en su art. 65, establece que las resoluciones deberán observar requisitos como las que cita el inc. b), nótese que la misma dispone que son formalidades que no vician de nulidad a la resolución, al ser un aspecto meramente formal cuyo incumplimiento como se ha mencionado, no conlleva a la nulidad de lo actuado;

3.- Respecto a los plazos y al Auto de Inicio del Proceso de Reversión, el demandante en la audiencia de producción de prueba, verificación de la FES y mensura del predio objeto de la litis, no hizo reclamación alguna, caso en el cual, es lógico presumir que se encontraba conforme con los datos consignados en los documentos citados y por el contrario se ha sometido voluntariamente a la sustanciación del proceso de reversión siguiendo y cumpliendo las normas procesales durante su tramitación, asimismo el hecho de haber consignado la superficie total del predio Berlín que además es la correcta, no significa que sea falso sino por el contrario la entidad administrativa, advertida del error en el Auto de Inicio del Procedimiento, regularizó la superficie correcta objeto de reversión que además fue mensurada sin ninguna observación, por lo que no vicia de nulidad el procedimiento y sobre los plazos en los procedimientos administrativos de cualquier naturaleza llevados por el INRA, pese a existir límites para cumplir con los actos administrativos en cuanto a la emisión y las notificaciones, no implica una perención o fatalidad en su cumplimiento.

#### **Respecto al rotulo de derechos vulnerados:**

1.- Respecto a que el Informe Circunstanciado y la Resolución de Reversión que supuestamente omite aspectos que constan en el acta de verificación y la ficha de verificación en campo que vicia de nulidad al proceso, no debemos pasar por alto el hecho, de que el principal medio para la comprobación del cumplimiento de la FES, es la verificación directa de datos en el predio, durante la ejecución de la Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de FES que puede ser complementada por otros medios de prueba permitidos es así que cursa la Ficha de FES y el Acta de Producción de Prueba, evidenciándose que el predio Berlín cuenta con 1407 cabezas de ganado bovino con la marca LS, 45 equinos, haciendo un total de 1452 cabezas de ganado mayor con la marca LS, además de 319 terneros, asimismo detalla las mejoras existentes al interior del mismo, consistentes en infraestructura ganadera elementos que confirman la actividad ganadera, es decir que no queda duda que la propiedad objeto de reversión no fue abandonada;

2.- Sobre el desmonte encontrado en el predio, de los datos extractados del Informe Circunstanciado y de la Resolución Administrativa de Reversión objeto de impugnación, se ha evidenciado que el beneficiario cumple la FES en el predio; sin embargo, la base para que opere la Reversión a criterio e interpretación errada del INRA, es la existencia de contravención forestal de desmonte ilegal no autorizado, ignorando deliberadamente el contenido exacto del informe elevado por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT que señala de manera contundente que la Dirección Departamental SCZ, recibió un análisis técnico sobre la verificación de los procesos históricos de los desmontes ejecutados en los periodos de 1996 a 2009 correspondiente al predio Berlín B, que establece que el desmonte se remonta al periodo comprendido entre los años 1996 a 1999, es decir mucho antes que se ponga en vigencia el art. 175 del D.S. N° 29215, que data del 2 de agosto de 2007, aspecto que constituye una clara inobservancia del principio de irretroactividad reconocido por el art. 123 de la C.P.E., poniendo en riesgo el derecho propietario, la seguridad jurídica, requisito

imprescindible para la configuración del orden público, de lo que se concluye que no constituye elemento válido desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de la FES durante el proceso de saneamiento y el presente proceso, cuando en realidad debió haberse identificado los hechos o actos realizados por el propietario que transgreden normas de cumplimiento obligatorio, posterior al proceso de saneamiento y la vigencia del D.S. N° 29215.

### Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

#### Precedente N° 1

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / AVOCACIÓN / LEGAL

No puede acusarse de ser genérico cuando es sobre un procedimiento administrativo departamental.

**La avocación es una figura administrativa, mediante la cual un órgano jerárquicamente superior (Dirección Nacional del INRA), mediante la Resolución Administrativa de Avocación decide asumir el ejercicio de competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión alguno de los procedimientos administrativos como el de reversión que al ser respecto de una oficina departamental (Dirección departamental del INRA), ya es concreto y objetivo y no puede acusarse de ser genérico; lo contrario, sería ingresar a una especificidad de detalles respecto a los actos procesales y otros, que burocratizarían los trámites.**

"(...) la avocación es una figura administrativa que forma parte del Derecho Administrativo, mediante la cual un órgano jerárquicamente superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA mediante la Resolución Administrativa de Avocación N° RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, cursante de fs. 10 a 12 de antecedentes, decide asumir el ejercicio de competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procedimientos administrativos de Reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz, que corresponde al órgano titular e inferior como es la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, cuya eficacia radica en que corresponde a una misma administración, es concreta y objetiva, es decir a un determinado procedimiento como es el de la reversión de la propiedad agraria y no genérica como denuncia la parte actora, lo contrario según entiende el demandante sería ingresar a una especificidad de detalles respecto a los actos procesales y otros, que burocratizarían los trámites, dicha situación se encuentra corroborada por el Informe Legal DDSC-JAJ-N° 180/2011 cursante de fs. 1 a 3 de antecedentes, además que la misma ha sido propiciada a instancia de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, al no contar con suficiente presupuesto programado en el POA y personal técnico y jurídico para la gestión 2012, conforme da cuenta el Informe Legal DDSC-JAJ-N°180/2011 de 30 de diciembre de 2011 y auto de aprobación de la misma fecha (...)"

#### Precedene N° 2

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL/ PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN / NATURALEZA

Inobservancia del principio de irretroactividad.

**Si pese al cumplimiento de la FES en el predio objeto del proceso, la decisión de reversión se basa en la existencia de contravención forestal de desmonte ilegal cuya resolución constituye**

**una clara inobservancia del principio de irretroactividad reconocido constitucionalmente puesto que ya se emitió multa por ello, se desnaturaliza el proceso de reversión puesto que lo que corresponde es identificar hechos o actos que transgreden normas de cumplimiento obligatorio posteriores al saneamiento, por lo que no es válido desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de la FES durante dicho proceso.**

"(...) de los datos extractados del Informe Circunstanciado y de la Resolución Administrativa de Reversión objeto de impugnación, se tiene claramente determinada, que el beneficiario cumple la FES en el predio, sin embargo, la base para que opere la Reversión a criterio e interpretación errada del INRA, es la Resolución Administrativa RU-ABT-DDSC-SIV-PAS-664/2010 de 27 de agosto de 2010, que refiere la existencia de contravención forestal de desmonte ilegal no autorizado y el Informe Técnico N° DGAT-USC-FS-FES-INF N° 011-A/2012, en aplicación del art. 2-XI de la L. N° 3545 y art. 175 del D.S. N° 29215, ignorando deliberadamente el contenido exacto del informe elevado por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT mediante CITE-E-DGGTBT-011/2012 de 18 de enero de 2012 y la documentación adjunta a la misma, donde se tiene el Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 666/2011 de 24 de octubre de 2011, cursante de fs. 50 a 82 de antecedentes que señala de manera contundente que la Dirección Departamental SCZ, recibió un análisis técnico sobre la verificación de los procesos históricos de los desmontes ejecutados en los periodos de 1996 a 2009 correspondiente al predio Berlín B, informando entre otros puntos: "Con la imagen satelital de los años 1996 a 1999, se observó ... el desalojo de la cobertura arbórea en una superficie de 744,37 ha., desbosque de conocimiento de la Ex Superintendencia Forestal, emitiendo la Resolución Administrativa OLSC-320/2001 y CTR-OLSC186/2002, a través de la cual se impuso una multa por la totalidad de la superficie de los predios que detalla encontrándose entre ellos el predio "Berlín" "De igual manera a través de las imágenes satelitales, se observó que desde los años 2000 a 2009 no hubo ningún desmonte en el predio "Berlín B" (fs. 53 de antecedentes) (...) aspecto que constituye una clara inobservancia del principio de irretroactividad reconocido por el art. 123 de la C.P.E., poniendo en riesgo el derecho propietario, la seguridad jurídica, requisito imprescindible para la configuración del orden público.

"Desnaturalizándose el proceso de reversión, que implica incluso el establecimiento de responsabilidades de los directamente involucrados, de lo que se concluye que no constituye elemento válido desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de la FES durante el proceso de saneamiento y el presente proceso, cuando en realidad debió haberse identificado los hechos o actos realizados por el propietario que transgreden normas de cumplimiento obligatorio, posterior al proceso de saneamiento y la vigencia del D.S. N° 29215, precisamente por imperio del art. 123 de la Carta Magna y el art. 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuya aplicación es preferente a cualquier otra disposición legal conforme dispone el art. 410-II de la C.P.E., situación que no ocurre en el caso de autos, toda vez que se ha vulnerado el debido proceso, el derecho a la defensa, el derecho de la propiedad individual, en tanto cumpla la función social y Económico Social, establecidas en los arts.115-II, 393 y 397-I de la C.P.E. (...)"

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

#### **IRRETROACTIVIDAD**

"la irretroactividad puede estar consignada en la ley fundamental o en las leyes ordinarias. En el primer caso se dice que es constitucional, y en el segundo meramente legislativa. La diferencia salta a la vista, en la irretroactividad constitucional, las restricciones, si las hay, son permanentes - dura lo que dura la ley fundamental- en tanto que en la irretroactividad legislativa, las condiciones son variables y quedan



sometidas al libre criterio del legislador". (ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Voz Irretroactividad. Tomo XVI. Buenos Aires. Editorial Bibliográfica Argentina, 1962. p. 881.).