CONTESTA DEMANDA

SEÑORES JUECES:

Virgilio Juan Martínez de Sucre, abogado inscripto en la matrícula provincial con el N° 38, constituyendo el domicilio procesal en Av. Leandro N° Alem 2.302 de esta ciudad, donde también lo hace mi letrado patrocinante, ***Dr. Maximiliano Augusto Tavarone*** (matrícula provincial N° 369), en los autos caratulados: ***"Antunovic Mirna c/ Provincia de Tierra del Fuego s/Contencioso Administrativo" (Expte. N° 2.127),*** ante los Señores Jueces me presento y respetuosamente digo:

I - PERSONERÍA.-

Que, como surge de las copias autenticadas del decreto provincial N° 3.052/93 y resolución de la Legislatura Provincial N° 250/93 que acompaño, de cuya vigencia presto juramento de ley, soy Fiscal de Estado de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cargo que, conforme al artículo 167 de la Constitución Provincial, y los arts. 8 y 9 de la ley provincial N° 3, me confiere el carácter de apoderado judicial de la Provincia.

Ana Paula RUSSO
Mesa de Entradas
Superior Tribunal de Justicia

02/08/11
8:40
C/1 COPIA

II - OBJETO.-

Vengo a contestar la demanda, solicitando se la rechace, con costas, en base a las consideraciones de hecho y de derecho que paso a exponer.

III – CONTESTA DEMANDA.-

En primer lugar, habiendo analizado el extenso desarrollo que efectúa la contraria al efecto de justificar la habilitación de instancia en el presente proceso, debo señalar que el conjunto de circunstancias señaladas en el escrito de demanda demuestran, cuanto menos, un funcionamiento deficiente en la Administración al efectuar la notificación del acto administrativo que aquí se cuestiona, circunstancia que no ha sido

adecuadamente sustanciada en las actuaciones posteriores, lo que deja un margen suficiente para que opere el principio *"in dubio pro actione"*, debiendo considerarse habilitada la vía.

En tal sentido, considero ahora innecesario expedirme sobre los pedidos de nulidad de las "notificaciones" contenidos en los acápites 1a y 1b de la acción, pues estos puntos resultaban el único óbice para obtener acceso a la revisión judicial.

Aclarado lo anterior, pasaré a contestar la pretensión de la actora, que en el Apartado 2 de su escrito manifiesta que viene a presentar *"...**a) FORMAL DEMANDA DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCION SPYD N° 56/02,** dictada por el entonces Secretario de Planeamiento y Desarrollo del Ministerio de Economía y Servicios Públicos de la Provincia, en cuanto rechazó la solicitud de adjudicación en venta por antigua ocupación del predio ubicado al sur de los lotes 70 (Ea. Boquerón), 71 (Ea. Río Claro) y al oeste del lote 84 (Ea. Carmen), de una superficie de 10.000 hectáreas; **b) Y CONTRA LA RESOLUCION M.E. N° 1021/2006,** que no admitió el recurso administrativo interpuesto contra la Resolución SPyD N° 56/02; **c) CON LA FINALIDAD** de que VE declare la nulidad absoluta e insanable de ambas resoluciones; **d) Y RESUELVA EN SU LUGAR LA ADJUDICACIÓN EN PROPIEDAD DEL PREDIO CITADO..."*

Como ya expresé en sede administrativa y lo reiteraré a lo largo del presente conteste, no le asiste la razón a la parte actora, y su pretensión se encuentra fundada en una apreciación irrazonable de las normas en pugna, para obtener un beneficio que por derecho no le corresponde, resultando no sólo acertado sino además legítimo lo resuelto por la Resolución SPyD N° 56/02, como así también su confirmatoria la Resolución ME N° 1021/2006.

La primera crítica que se efectúa en la acción contra lo resuelto por las dos resoluciones mencionadas en el párrafo precedente se encuentra plasmada en el punto "**a) Apartamiento de la opinión del servicio jurídico. Errónea remisión a dictamen jurídico emitido por órgano**

incompetente", donde se cuestiona básicamente que la administración haya tomado la opinión de este organismo, desfavorable a los intereses de la parte actora para resolver la cuestión.

Sobre este aspecto considera "incompetente" la intervención de la Fiscalía de Estado, razonando que al haber tomado la Administración los argumentos expuestos por mi persona y no los de la Secretaría Legal y Técnica, el resolutorio sería nulo de nulidad absoluta e insanable por falta de motivación.

Es evidente aquí el desatino conceptual que se tiene en la materia toda vez que, el vicio de incompetencia que fulmina con nulidad absoluta nuestro ordenamiento administrativo (art. 110, inciso a) de la ley provincial 141), es el de incompetencia por la materia, pero, en dicho caso la norma no se refiere a la competencia de quien "emite el dictamen jurídico" sino al órgano que "resuelve el acto".

Pues bien, hay que señalar que éste no es el único desacierto al respecto en la pretensión, pues sobre este particular se omite decir que quien remitió el expediente en consulta fue la Secretaría Legal y Técnica - servicio jurídico permanente de la Administración - mediante el Dictamen SLyT N°676/2002, donde justamente emitió su opinión al respecto, la que no fue compartida desde la Fiscalía de Estado.

Entonces, a rigor de verdad lo que hay que decir es que el funcionario competente para decidir la cuestión observó los criterios plasmados y siguió el criterio de este organismo, solución que está expresamente contemplada en nuestro sistema normativo pues, como todos lo sabemos, si bien resulta obligatorio la existencia de un dictamen jurídico previo al dictado de un acto el mismo no es vinculante para el órgano decisor.

En este caso, como se observa de las actuaciones, ha existido el dictamen jurídico que requiere la norma de procedimiento, recordando también que incluso su ausencia no es causal de nulidad absoluta del acto, pues la

jurisprudencia ha admitido la subsanación posterior, y que aquí justamente han existido dos opiniones jurídicas para resolver como se lo hizo, aunque en sentido contrario a la pretensión contenida en la demanda.

Quiero recordar al respecto que la Fiscalía de Estado tiene un rol preponderante dentro del esquema jurídico provincial y fue justamente por eso que desde el Ministerio de Economía se le indicó al Secretario Legal y Técnico que remitiera las actuaciones en consulta, pues la magnitud del petitorio, los negativos antecedentes previos (decreto Provincial N°2131/1999 y resolución de la legislatura n° 232/2000) y las controversias técnicas existentes en la causa aconsejaban conocer su opinión.

En este sentido debo hacer notar que las atribuciones del Fiscal de Estado están estrechamente unidas a su función de contralor de la legalidad de la actividad del Estado, y a la vez que es un órgano independiente, y no un mero consejero o asesor del Ejecutivo, instituido por la Constitución Provincial, y la ley N° 3 dictada en su consecuencia, para defender los intereses del Estado.

Las funciones expuestas en el párrafo anterior no sólo se le conceden ante los juicios iniciados por particulares, sino también cuando esos intereses, patrimoniales o no, se pueden ver vulnerados por los actos de los propios poderes públicos.

Esta trascedente función institucional del Fiscal de Estado se le concede, entonces, para asegurar el imperio de la Constitución, y el debido cumplimiento de las leyes y demás normas, en el entendimiento de que ello también implica la defensa del interés estatal, pues el primero que debe velar por el respeto del principio de juridicidad, que debe guiar todos sus actos, sean administrativos o legislativos, es justamente el propio Estado.

En ese contexto es que, habiendo evaluado las opiniones jurídicas obrantes en los actuados, incluyendo la del "área legal" que le competía, el Sr. Secretario de

Planeamiento y Desarrollo emite la Resolución SDyP N° 56/02, donde se sigue el criterio expuesto en el Dictamen F.E. N° 25/2002 y mediante la cual se rechaza la petición de la parte actora.

Sobre este punto tengo que rememorar que el castigo que se prevé ante la ausencia del dictamen jurídico previo –nulidad- puede ser subsanado si se lo emite con posterioridad, tal como lo tiene resuelto reiteradamente la jurisprudencia provincial, pues la finalidad de su exigencia es la necesidad de que el afectado conozca las razones en que se basa la Administración, para de ese modo poder impugnarlos plenamente, lo que se logra no sólo con la motivación anterior o concomitante, sino también con la posterior.

En este caso, justamente el acto ha sido emitido considerando las opiniones de los referentes jurídicos de mayor peso dentro del esquema administrativo provincial, por lo que se podrá compartir o no lo resuelto, atacar el acto desde otra óptica - como se lo hace en otros acápites de la demanda -, pero resulta evidente que no se ha afectado en modo alguno el bien jurídico tutelado en la ley de procedimientos administrativos por el solo hecho de recoger los argumentos jurídicos contenidos en el dictamen del Fiscal de Estado y no los de la Secretaría Legal y Técnica y mucho menos que el acto administrativo carece de motivación.

Dicho en otras palabras, la Administración ha tenido para decidir variados argumentos jurídicos de diverso calibre y ha terminado su actuación considerando algunos de dichos parámetros, no ante la ausencia de opinión que es lo que proscribe la norma.

Habiendo contestado este punto, pasaré a tratar las críticas enunciadas en los apartados b) a f) donde en definitiva se discrepa con el contenido del Dictamen F.E N° 25/2002, reiterando que estoy plenamente convencido de los argumentos allí expuestos, los que reiteraré y ampliaré a lo largo del presente escrito.

En primer término he de reiterar que para el análisis de la solicitud de la accionante priman las leyes N°

272 y 494, por sobre la ley N° 313, aclarando además que aun cuando se le diera tratamiento a la misma por esta última norma igualmente debería ser rechazada.

Como acertada y claramente lo han puntualizado los equipos asignados a los Proyectos de Cuentas Patrimoniales y Plan de Manejo; y la experta contratada por el Consejo Federal de inversiones para llevar adelante dicho plan; al haber una norma específica en materia de Áreas Naturales Protegidas (y, en dicho marco, una norma para el área denominada "Reserva Corazón de La Isla"), ésta es la normativa que debe aplicarse para la resolución de las cuestiones vinculadas a las tierras allí ubicadas.

Al respecto cabe expresar que las actuaciones técnicas han sido contestes al decir que entre las observaciones y recomendaciones surgidas de las reuniones interdisciplinarias relacionadas con el "inventario y zonificación de la Reserva corazón de la isla", se encontraba la siguiente:

"...se señaló la supremacía de la Ley N° 272 y la Ley N° 494 como leyes marco para el desarrollo de cualquier actividad dentro de la reserva puesto que al haberse constituido el área de conservación es la ley que rige el Sistema de Áreas Naturales protegidas y la ley de creación de la reserva en particular, las que rigen en primera instancia por sobre cualquier otras.

Esta situación se dio particularmente ante la confusión de manejarse a través de la aplicación de la Ley de tierras (Ley Provincial N° 313) para evaluar pedidos de otorgamiento de tierras fiscales." (Ver fs. 63 y 107, Expte 1142/2001)

En lo que resulta de interés para las actuaciones, cabe recordar lo que la Carta Magna Provincial ha establecido en materia de recursos naturales y, más específicamente, de tierras.

En tal sentido cabe decir que la "política de recursos naturales" se encuentra prevista en el Capítulo V; en tanto la referencia a "tierras" está contenida en el artículo 82.

En efecto la norma dice: *"La tierra es un bien permanente de producción y desarrollo y debe ser objeto de explotación racional. La ley garantizará su preservación y recuperación, procurando evitar la pérdida de fertilidad y degradación del suelo..."*

"...El Estado Provincial podrá destinar superficies de sus tierras fiscales para la creación de reservas y parques naturales, deslindando de los mismos las superficies indispensables que puedan afectar a la economía local..."

Es necesario puntualizar que en el artículo precedente, esto es el 81, se ha establecido el dominio exclusivo, inalienable e imprescriptible de la provincia sobre los recursos naturales.

Y es en dicho marco constitucional que se han dictado las leyes N° 272 y 494 antes citadas, a la luz de las cuales debe analizarse la solicitud de tierras peticionada por la Sra. Antunovic.

A través de la primera de ellas se ha creado el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas; siendo éstas parte integrante del Patrimonio Natural de la Provincia; e indicándose en el artículo 4° los objetivos globales de conservación objeto de la ley.

En cuanto a la segunda, la ley N° 494 (que cuenta como antecedente con el decreto N° 1.499/95), mediante la misma se ha creado *"dentro del régimen del sistema provincial de Áreas Naturales Protegidas dispuesto por la Ley provincial N° 272, el área denominada "Reserva Corazón de la isla"* (art. 1°), cuyos límites generales son fijados en el mismo artículo; dentro de los cuales se encuentran comprendidas, en su totalidad, las tierras solicitadas por la Sra. Antunovic.

Conforme lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley provincial N° 272, la "Reserva corazón de la Isla" se clasifica como área de aptitud productiva controlada técnicamente por el Estado, estando integrada por ambientes de conservación y producción en las categorías de "Reserva

Provincial de uso Múltiple" y "Reserva Recreativa Natural" (art. 2°); cuyos límites son indicados en los arts. 3° y 4° respectivamente.

Como ya dijera, las sendas presentaciones que realizó la accionante fueron encuadradas como regularización de antiguas ocupaciones.

En realidad, el primer prisma con el que hay que evaluar la cuestión se encuentra el título V de la ley N° 272 donde se menciona a las personas y bienes preexistentes, dividido en dos capítulos: I.- "de los asentamientos humanos en áreas naturales protegidas provinciales" (Arts. 83 a 86) y II.- "los inmuebles de propiedad privada ubicados dentro de las áreas naturales protegidas provinciales" (arts. 87 a 90); asimismo, también hay que contemplar la ley 494, que en su artículo 7 se hace referencia sobre la cuestión.

La lectura de los plexos normativos antes citados, especialmente el artículo 85 de la ley N° 272 y del citado artículo 7° de la ley N° 494, hacen naufragar la pretensión de la Sra. Antunovic lo que conlleva su rechazo.

Como lo expliqué en el Dictamen F.E. N° 25/2002, de los antecedentes arrimados queda claro que la situación de la Sra. Antunovic con relación a la fracción de campo ubicada al sur de los lotes 70 y 71 y oeste del 84, de ninguna manera puede ser equiparada a la de los *"pobladores radicados en Áreas Naturales Protegidas Provinciales con anterioridad a la promulgación de la presente Ley"* (1° párrafo del artículo 85 de la ley N° 272); ni a la de "los asentamientos humanos preexistentes dentro del ámbito del Corazón de la Isla".

Equiparación esta inadmisible, en virtud de que constituye una situación notoriamente diferente a la de aquellos pobladores que con anterioridad a la promulgación de la ley N° 272 hubieran estado radicados dentro de las Áreas Naturales Protegidas Provinciales.

Criterio que no tiene que ver con la "explotación" de los recursos allí situados sino con encontrarse residiendo efectivamente en las tierras pretendidas, en cuyo caso la norma acertadamente ha previsto contemplar dicha

circunstancia; la que difiere de quienes, como en el caso de la Sra. Antunovic, no han estado "radicados" en dichas áreas, sino que a lo sumo tan solo han utilizado tierras fiscales allí ubicadas, de propiedad en su momento del Estado Nacional y ahora del Provincial, como "veranada", esto es en un corto período del año y para el descanso de las tierras de propiedad privada.

En lo referido específicamente a la Sra. Antunovic, como oportunamente destaqué y no se demuestra siquiera en esta nueva etapa, no obra ningún documento en el expediente administrativo que indique que alguna vez la Sra. Antunovic haya estado "radicada" en la "veranada" aquí solicitada.

Por otra parte ello es claro, pues la propia Sra. Antunovic nunca ha sostenido que esto así hubiere ocurrido (sólo alega su uso comercial); a la par que no existen mejoras en el predio que tornen viable tal circunstancia.

Como ya se dijera, esta situación no ha variado, recordando que la residencia de la Sra. Antunovic hace bastante tiempo se encuentra en la ciudad de Río Grande.

Así las cosas, de los elementos señalados en los párrafos precedentes, queda en claro que el caso de la Sra. Antunovic no encuadra en aquellos asentamientos humanos preexistentes que refiere el art. 7° inc. a) de la ley N° 494, pues en el particular no ha existido "asentamiento humano" alguno.

En síntesis, la solicitud de la accionante con relación a la fracción de campo ubicada al sur de los lotes 70 y 71 y oeste del 84, debe ser rechazada, por encontrarse vedada conforme la legislación provincial vigente, ya que no encuadra dentro de las excepciones previstas.

Como a continuación explicaré, tampoco es correcto pretender encuadrar la explotación que ha efectuado la Sra. Antunovic a la luz de las antiguas ocupaciones que refiere la ley N° 313, porque como lo he señalado y sin desconocer el carácter de antigua pobladora de la accionante como de su familia, su condición personal en la "zona" no se hace extensiva al predio que pretende obtener y que justamente según lo dice habría comenzado a explotar en 1986 (sólo 10 años antes de la

sanción de la ley 313) y a tal efecto no puede pretender hacer valer derechos de terceros que no le han sido transferidos en modo alguno.

Como se observara en mi intervención anterior, de las presentaciones de la Sra. Antunovic, efectuadas oportunamente ante el Sr. Gobernador y el Sr. Secretario de Planeamiento y Desarrollo, la Administración inició una profusa actividad con el objeto de contar con todos los elementos de juicio que, en el marco de la ley N° 313, permitieran una correcta resolución de su petitorio.

En lo tocante a dicha posibilidad, cabe señalar que es un procedimiento de adjudicación de tierras fiscales que ha sido previsto en el artículo 7° de la ley N° 313 (sancionada el 15/08/96; promulgada mediante decreto N° 1960 de fecha 05/09/96 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia N° 694 de fecha 11/09/96).

En el citado art. 7° de la norma dice: *"Las adjudicaciones de Tierras Fiscales Provinciales deberán realizarse, según el caso, mediante alguno de los siguientes procedimientos: ... c.- regularización de antiguas ocupaciones."*.

Por su parte el artículo 15° de la ley N° 313 preceptúa: *"El procedimiento de regularización de antiguas ocupaciones consistirá en el otorgamiento del título de dominio de inmuebles fiscales cuando el interesado, al presentar su solicitud acredite:*

a- una antigüedad en la ocupación mayor de veinte (20) años ***a la fecha de vigencia de la presente****, debiendo tener en cuenta las ocupaciones* ***anteriores efectivas y continuadas****;*

b- La explotación personal y la residencia efectiva en la Provincia. Asimismo deberá acompañar a su solicitud una memoria de la explotación efectuada, ***del grupo familiar que ocupa el inmueble*** *y del uso actual que realiza, como así también toda otra documentación tendiente a avalar su pretensión, conforme lo dictamine la reglamentación"* (el destacado me pertenece) .

Dicha reglamentación ha sido establecida por el decreto N° 19/97 (en lo que hace al art. 15, modificado por el decreto N° 155/99) que reza:

"Los ocupantes de Tierras Fiscales Rurales que acrediten fehacientemente un uso continuo de la misma en los últimos veinte (20) años y cumplan con los demás requisitos exigidos en la Ley provincial 313 y su reglamentación, podrán gestionar su adjudicación y transferencia de dominio, sujeto a las condiciones y restricciones pertinentes. Para ***ello deberán presentar una memoria de la explotación, además de los antecedentes que acrediten la antigüedad en la ocupación****, los permisos que se hubieran extendido u otorgado y toda otra documentación que avale su pretensión. Recepcionada la presentación, la misma se remitirá al Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia a los fines previstos en el último párrafo del artículo 2° de la Ley Provincial 313"* (el destacado me pertenece).

En el caso de la Sra. Antunovic no se verifican los presupuestos antes transcriptos.

En el inciso a) del artículo 15 de la ley n° 313 determina que el solicitante debe acreditar una antigüedad mayor de veinte años a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley, **"debiendo tener en cuenta las ocupaciones anteriores efectivas y continuadas"**.

Criterio que, había sido correctamente sostenido por el Estado en otros dictámenes incluso hasta poco antes de la emisión del Dictamen SLyT N° 676/2002, debiéndose observar la referencia obrante en las actuaciones al Dictamen S.L. y T. N° 1.407/2.000, en el que en forma terminante se afirma que *"La ocupación a que se refiere el artículo 15 de la Ley Provincial N° 313 resulta de carácter netamente personal de allí que indefectiblemente deberá considerarse sólo la que acredite el señor Ivandic en relación a su persona"*; criterio que sin argumentos de peso y/o explicaciones claras fue modificado en ese caso particular, siguiendo un criterio inverso.

También manifesté mi perplejidad por la notoria contradicción entre lo sostenido por el Subsecretario

Legal y Técnico en el Dictamen S.L. y T. N° 1517/2001 (Véase fs. 95/8 del Expte. N° 1142/01), cuando manifiesta que *"existe una prohibición constitucional de enajenar todo aquello que se encuentre amparado en la definición de Recursos Naturales"* ello al referirse a las tierras fiscales comprendidas en Áreas Naturales Protegidas; y la opinión vertida por el Secretario Legal y Técnico respecto del petitorio de la Sra. Antunovic en el Dictamen S.L. y T. N° 676/2002 que, de un modo incorrecto, implica lo contrario.

Es por ello que, analizada la situación observada, adherí a la opinión vertida en el Dictamen S.L. y T. N° 1407/2000 por el Subsecretario Legal y Técnico. Pues tal como ocurriera con la ley N° 272, no puede caber duda alguna de que la finalidad de la norma aquí analizada ha sido que quienes durante varios años - veinte según se indica - hayan ocupado efectivamente las tierras, reciban un merecido tratamiento especial, que implica un reconocimiento a sus esfuerzos durante tanto tiempo.

Asimismo no puede ser otra la conclusión, pues de aceptarse el criterio sostenido por la Secretaría Legal y Técnica en el dictamen S.L. y T. N° 676/2002, que admite, en forma notoriamente incompatible con lo que evidentemente ha sido el espíritu de la norma y con el requisito de explotación personal y residencia efectiva en la provincia, la suma de los períodos de "ocupación" de antiguos ocupantes llegaría al absurdo de que una persona, por ejemplo con dos años de antigüedad, no sólo en la "ocupación de las tierras" que pretende sino también de residencia en la isla, podría obtener las mismas en carácter de "antiguo ocupante".

Véase al respecto que, inexplicablemente y sin argumentos valederos, este dictamen soslaya completamente lo dispuesto por el inciso b) del artículo 15 de la ley N° 313, y lo que resulta aun más sugestivo, los propios conceptos que acertadamente se venían sosteniendo desde la propia Secretaría Legal y Técnica con anterioridad a este caso.

Resulta claro que la antigüedad distintiva a la que refiere la ley 313 implica la relación inescindible entre el

lugar ocupado y la persona que lo reclama, y no del modo como lo interpreta mi contraria que conlleva a un peligroso precedente, contrario al orden público, que privilegia el interés particular sobre el interés general.

Pero además, como ya lo he señalado, a los fines de sumar las ocupaciones de Casamayor y sucesores, Soneyra y sucesores, y Antunovic, visto que la contraria se encuadra dentro de un esquema particular, debe tenerse presente lo establecido en el inciso b) del art. 15 de la ley N° 313, en cuanto a que quien quiere solicitar la adjudicación de tierras bajo la figura del antiguo ocupante, debe haber tenido residencia efectiva en la Provincia.

En el presente caso, teniendo en cuenta el período de veinte (20) años prescripto en el inciso a) del artículo 15 de la ley N° 313; y que el fallecimiento del Sr. Ernesto W. Soneyra se produjo el **11/11/71**; los sucesores de este último tendrían que haber explotado personalmente la "veranada" aquí solicitada y residido en la Provincia, **al menos a partir del año 1976**, lo que no se verifica en el particular.

Por lo que, aun admitiéndose la particular sumatoria de posesiones con la que se quiere favorecer la Sra. Antunovic existe un nuevo impedimento para dar curso favorable a su solicitud.

Ello así pues de acuerdo a la documentación que ha aportado no se encuentra acreditada la residencia efectiva en la Provincia de los sucesores de Soneyra, como así tampoco su "explotación personal" ya que todo indica que el lugar de residencia de los mismos ha sido la ciudad de Buenos Aires (véase Expte. 1142, fs. 19; 32; 34; 42 y 49).

Sobre este punto específico nuevamente se debe traer a colación lo expresado en el Dictamen S.L. y T. N° 368/2001:

*"Por su parte los **herederos Soneyra han abandonado inequívocamente su residencia en la Provincia, si es que en algún momento la han tenido**..."* (El

destacado es del original; pto. 05 del acápite V. "CONSIDERACIONES JURÍDICAS EN PARTICULAR: SOBRE SONEYRA"; fs. 39).

Como lo expresara oportunamente en sede administrativa y lo vuelvo a reiterar en el presente conteste judicial, aun cuando nos olvidáramos de todos los impedimentos que, en el marco hipotético de la ley N° 313, existen para adjudicar en venta las tierras solicitadas por la Sra. Antunovic; y se partiera del supuesto de que es posible sumar las ocupaciones; como así también que ha existido explotación personal y residencia efectiva en la Provincia, veríamos otra contradicción.

En el presente caso, las ocupaciones que supuestamente se sumarían serían las de Casamayor y sucesores, Soneyra y sucesores, y Antunovic.

Sin embargo, por las razones que seguidamente expondré, veremos que ello no corresponde con relación a las tierras solicitadas por la Sra. Antunovic, esto es la veranada de 10.000 has. ubicada al sur de los lotes 70 y 71 y oeste del 84.

En tal sentido debo decir que para poder sumar las ocupaciones Casamayor y Sucesores, Soneyra y sucesores, y Antunovic en el presente caso, es obvio que tendría que estar debidamente acreditado que la Sra. Antunovic adquirió a los sucesores de Soneyra la "veranada" ahora solicitada por aquélla; lo que no ha ocurrido.

Al respecto obsérvese que no sólo la escritura de fecha 22/07/86 no contiene ninguna referencia respecto a la "veranada" (fs. 19/23 del Expte. N° 818/97); sino también que la Sra. Antunovic no ha acercado boleto de compraventa sobre dichas tierras; y más allá de su valor, ni siquiera ha arrimado un escrito a través del cual los sucesores de Soneyra expresamente le reconocieran la venta a ella de la "veranada" (en el punto 12 de la Nota N° 1029/99 Letra DIPIP- fs. 189 del Expte. N° 72.306/66 - el Director Agrim. Carlos Zampatti ha manifestado que *"La Sra. Antunovic ha expresado en reiteradas oportunidades en forma verbal que ha comprado el campo de*

veranada a los sucesores del Sr. Soneyra, pero no ha presentado nunca comprobante alguno que acredite esta condición)".

Cabe aquí decir que, si alguien pretendiera sostener que la venta de la invernada conforme la escritura mencionada en el párrafo precedente implicó también la de la "veranada" aquí solicitada; en dicho orden de ideas, por demás inaceptable por cierto, tendría que concluir que con motivo de la adquisición de parte sustancial de la "Estancia Los Cerros" por parte del Sr. Carlos Henninger en diciembre de 1993 (fs. 143/6), este último habría adquirido también la veranada, lo que obviamente en ningún momento ha sido planteado.

Esta última circunstancia demuestra que la idea de "unidad económica inescindible", argumento que se intenta sostener para validar un derecho sobre el que nada se ha acreditado, podrá tener cierto atino al efecto de intentar justificar un desarrollo agropecuario, pero que en la práctica ni justifica la propiedad, ni se sustenta en la realidad, pues justamente la propia conducta de la accionante demuestra que lo supuestamente "inescindible" se puede "escindir", porque se vendió más de la mitad de la unidad económica señalada, destacando que el desagregado que se hizo, conforme los informes técnicos agregados en las actuaciones administrativas, es la que tiene aptitud ganadera.

A todo evento, para confirmar el desatino en este criterio tengo que recurrir a los antecedentes históricos: los predios separados sobre los que se ha intentado establecer este criterio de "unidad económica funcional" fueron adjudicados originalmente y de manera precaria a Sotomayor en un lapso de tiempo de más de doce años entre ellos.

La circunstancia anterior demuestra que la mentada "inescindibilidad" puede tener algún valor científico al efecto agropecuario, pero que en la práctica no tiene el "rigor" necesario que quiere la accionante para obtener lo que no le pertenece, pues evidentemente ni en su origen, ni en la actualidad, los predios han funcionado como una unidad económica indisoluble.

No creo necesario brindar mayores explicaciones para sostener que el simple hecho de contar con comprobantes de pago del impuesto inmobiliario correspondientes a las décadas del 60' y 70' - cuya autenticidad a todo evento desconozco, por no ser documentos emitidos por mi representada -, de ninguna manera puede llegar a entenderse como prueba fehaciente de una transferencia de la "veranada" aquí solicitada, de los sucesores de Soneyra a la Sra. Antunovic.

En sentido contrario a lo que propone la actora, vista la prolijidad con que se instrumentó la cesión de la Estancia Los Cerros, inexorablemente se debe concluir que lo único que se trasmitió es el inmueble detallado en la escritura, pues no se hizo ni la más mínima referencia o reserva sobre la "veranada" que hoy se pretende obtener.

Dicho de otro modo, los sucesores de Soneyra no transfirieron la "veranada" porque, más allá del pago efectuado al Estado Nacional, sabían que no habían cumplimentado las obligaciones requeridas para culminar con la adquisición de la propiedad, esto es la mensura de la tierra; y por ello nada podían exigir.

En todo caso, si es que algún derecho existió o persiste por parte de los sucesores de Soneyra respecto del predio en cuestión, es claro que ellos son los únicos que se encuentran legitimados para hacerlo, no así la Sra. Antunovic que, conocedora de tal carencia de instrumentos, recurrió a los mecanismos previstos por la ley provincial n° 313 que, como se dice en la propia demanda, establecía condiciones especiales para conceder la propiedad de la tierra.

Eso sí, las condiciones especiales que establece la ley 313 no estaban dirigidas a la situación de la Sra. Antunovic sino para las personas que explotaron "personalmente" y en forma ininterrumpida, durante los 20 años previos a la entrada en vigencia de la norma el predio que solicitan, lo que de ningún modo se dio en el caso particular.

Asimismo hay que poner en duda la "pacificidad" de la posesión alegada porque en esa "veranada" es

donde existían superposiciones con otros inmuebles linderos que generaron conflictos de vecindad, tal como se puede ver de los escritos agregados por los sucesores de Pechar.

Tampoco sirven para mejorar la posición de la actora los antecedentes y extensión de la adjudicación realizada por el decreto N° 2131/99, firmado pocos días antes de finalizar el mandato del partido que había perdido las elecciones; y fundamentalmente las razones que condujeron a dejar sin efecto el mismo por las graves irregularidades administrativas que provocaron su rechazo legislativo.

Cabe señalar que, en ese contexto fallido de adjudicación en el que se les hubiera concedido solamente un tercio de las 10.000 has. que ahora se pretenden obtener, y sobre lo cual la actora guardó absoluto silencio, me hace llegar a la conclusión de que más allá de la "enjundia" con que se defiende el carácter de "antiguo ocupante", tal defensa se encuentra fuertemente amparada en una especulación netamente inmobiliaria.

En síntesis, pronunciarse favorablemente respecto lo solicitado por la Sra. Antunovic, sosteniendo para ello que deben sumarse las ocupaciones de Casamayor y sucesores, Soneyra y sucesores, y Antunovic, a la luz de lo antes expuesto, resulta incorrecto.

Pero vayamos también a la inaceptable hipótesis de que la Sra. Antunovic efectivamente adquirió a los sucesores de Soneyra la "veranada" aquí solicitada, y que las ocupaciones de Casamayor y sucesores, Soneyra y sucesores, y Antunovic pueden sumarse.

En tal caso la Autoridad de Aplicación debería evaluar si se dan los presupuestos contenidos en el artículo 16 de la ley N° 313 y su decreto reglamentario (decreto N° 19/97), que dicen:

"La Autoridad de Aplicación evaluará las solicitudes teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes elementos:

a.- Si los antecedentes sustentan adecuadamente el requerimiento;

*b.- **Si el uso del suelo es compatible con los criterios y pautas del ordenamiento territorial y ambiental provincial**;*

*c.- **Si la superficie pretendida se corresponde con la efectivamente explotada y si se adecúa a las dimensiones de la unidad económica prevista para la zona**. En caso contrario, la Autoridad de Aplicación podrá, fundadamente, autorizar excepciones"*

"Del análisis de los antecedentes de la ocupación, de la compatibilidad del uso del suelo con las pautas de ordenamiento territorial y de la relación entre la superficie pretendida con la efectivamente utilizada y su relación con la unidad económica correspondiente a la actividad desarrollada, la Autoridad de Aplicación podrá:

a.- adjudicar en venta la totalidad de la superficie pretendida;

b.- adjudicar en venta solamente una parte de la superficie originalmente pretendida; o

*c.- **rechazar la solicitud y exigir la inmediata restitución dé las tierras.***

De darse las situaciones indicadas en los incisos a.- o b.-, además de estar debidamente registrado el plano de mensura correspondiente, así como pagada la totalidad del valor del predio, la Autoridad de Aplicación procederá a entregar el Título de propiedad en forma inmediata a la sanción del Decreto de Adjudicación, a fin de asegurar el cumplimiento de las pautas de ordenamiento territorial, la Autoridad de Aplicación podrá incluir en las condiciones de adjudicación restricciones de uso, que serán expresamente incorporadas en los respectivos actos administrativos de adjudicación y en los Títulos de Propiedad.

La realización y costo de la mensura de las tierras a transferir estará a cargo del adjudicatario, en un todo de acuerdo a las instrucciones que para cada caso impartirá la

Dirección General de Catastro y Tierras Fiscales" (art. 16 decreto 19/97).

Lo transcripto precedentemente podría sintetizarse en que la Autoridad de Aplicación debe evaluar las solicitudes realizadas en el marco de "Regularización de Antiguas Ocupaciones", entre otros elementos; si el uso del suelo es compatible con los criterios y pautas del ordenamiento territorial y ambiental provincial; como así también si la superficie pretendida se corresponde con la efectivamente explotada y si se adecúa a las dimensiones de la unidad económica prevista para la zona.

Como lo expuse en el Dictamen F.E. N° 25/2002 y lo volveré a reiterar aquí, a instancias del Subsecretario de Planeamiento, en el ámbito de la Administración se han elaborado numerosos y exhaustivos informes (que ya han sido enumerados en este dictamen), que echan luz sobre las cuestiones referidas en el párrafo precedente, y que no dejan duda alguna en cuanto a que tampoco con relación a estos aspectos, la resolución de la solicitud de la Sra. Antunovic podría haber tenido curso favorable.

En tal sentido, debo decir que la Nota N° 77/02 Letra S.P., en la que el Subsecretario de Planeamiento se ha encargado de resaltar los aspectos esenciales de los informes antes referidos, que transcribiera en mi dictamen, es por demás ilustrativa:

"1. Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial (fojas 52 a 55):

Se posiciona el área pretendida y se superpone con la Reserva Provincial Corazón de la Isla concluyendo que la totalidad del área (100%) se encuentra dentro de la Reserva Corazón de la Isla, y que tal como se observa en croquis de foja 55, surge el polígono A de 9535,65 ha (95.29%) en la Reserva de Uso Múltiple Sector Oeste y el polígono B de 470.92 ha (4.71%) en la Reserva Recreativa Natural Superficie total pretendida 10006.57 ha.

Solicita la intervención de los equipos técnicos y profesionales asignados a los proyectos de Cuentas Patrimoniales y Plan de Manejo de la Reserva corazón de la Isla, en función de lo establecido en los artículos 5° y 6° de la Ley N° 494.

En dicho informe no se consigna que el área pretendida se superpone 2.494,11 ha (mapa obrante a fojas 109) con la pretensión de los ***sucesores de la familia Pechar****, que se tramita por expediente N° 6345/97 Pechar Pedro Jesús, S/Regularización dominial de la tierra fiscal rural ubicada en el departamento de Río Grande al norte del Lago Fagnano. A fojas 110 a 127, se agrega el reclamo presentado por los sucesores de Pedro Pechar con fecha 14 de Enero de 2.002, que se remitiera a la Secretaria Legal y Técnica mediante Nota N° 21/02, Letra S.P., que guarda relación a la pretensión de tierras tramitadas por el presente expediente. La pretensión de los sucesores de Pedro Pechar se tramita por expediente N° 1025/96, Pechar Pedro, S/Actuaciones sobre título de tierras ocupadas por los sucesores de Pedro Pechar y su complementario el Expte. N° 1.244/97 pechar Pedro. S/solicitud de tierra fiscal.*

2. Subsecretaría de Planeamiento, Equipos asignados a los Proyectos de Cuentas Patrimoniales y Plan de Manejo (fojas 58 a 65).

Hace mención al marco legal para la creación de áreas protegidas, y la garantía de inenajenabilidad expresado en las diferentes leyes vinculadas (fojas 58 y 59). La intención manifestada a través del Plan de Desarrollo Turístico de Tolhuin - Yehuin y Río Valdez, proyecto corazón de la isla INFUETUR 1992, Resolución del Poder Legislativo n° 224/92, el Decreto Provincial N° 1499/95 que establece la reserva de usos múltiples Parque Natural Provincial Corazón de la isla y finalmente la Ley Provincial N° 494, que conjuntamente con las normas citadas dan el marco legal y político.

Los objetivos globales de conservación definidos para las áreas comprendidas por el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas (fojas 59 y 60).

Las conclusiones sobre consecuencias previsibles de la no implementación de manejo del área de la Reserva (foja 60), aprobado por Resolución S.P. y o. N° 02/02.

Se resalta la supremacía de las leyes N° 272 y N° 494, como leyes marco para el desarrollo de actividades dentro de la Reserva, puesto que al haberse constituido el área como área de conservación es que la ley que rige el SPANP (Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas) y la ley específica las que rigen en primera instancia (foja 63).

A fojas 64, se hace referencia a que si oportunamente y a través de Nota 502/99 de la subsecretaría Legal y Técnica, esa secretaría consideraba que debía excluirse del análisis la superficie abarcada por el Decreto N° 1499/95 (creación de Reserva de usos Múltiples corazón de la Isla) con más razón la sanción de la Ley 494 impediría totalmente la enajenación.

3. Dirección de Gestión y Evaluación Ambiental (fojas 68 y 69).

En relación a la aptitud entre las áreas pretendidas y compatibilidad del uso del suelo con el uso actual (foja 68), opina que a través del expediente queda expuesto que el uso al que ha sido sometido el área y sobre el cual se pretende fundamentar la solicitud de regularización, es que ha alterado negativamente la aptitud de los suelos con pastizales, y que en el caso en que el Estado provincial otorgase la superficie solicitada, estaría entregando tierras fiscales para que siga desarrollando un tipo de actividad que ha alterado negativamente las características del ecosistema.

En cuanto a las restricciones técnicas respecto al uso actual de estos ambientes (foja 68), hace referencia a las conclusiones y propuestas del taller interdisciplinario realizado en el marco del proceso de zonificación de la Reserva (Artículo 6, Ley 494), resaltando entre ellas, que: 1- el alto grado de degradación de las pasturas naturales debido al mal uso de las mismas; 2.- la necesidad de eliminar la presencia de ganado a los fines de posibilitar la recuperación de los pastizales. Respecto a las restricciones legales del uso actual de los ambientes

(foja 69), indica que teniendo en consideración que la actividad ganadera ha degrado los pastizales del área solicitada, este tipo de uso sería incompatible con lo establecido por la Ley Provincial de Medio Ambiente (Ley N° 55)"

Y el informe continúa:

"4. Dirección de Desarrollo Agropecuario (foja 71 a 81):

Hace referencia al estado actual de la zona pretendida, realizando una reseña histórica del uso de las "veranadas" y se describe, producto de un trabajo de campo, el estado de los pastizales en función al tipo e intensidad de pastoreo al que ha sido sometido, concluyendo en relación al estado de conservación de los pastizales de estas "veranadas", y que hace extensivo a la mayoría de las "veranadas" de la región, se plantea la necesidad de realizar un análisis profundo sobre su utilización a futuro, ya que decisiones equivocadas en el presente pueden comprometer la sostenibilidad del recurso.

Asimismo, concluye el informe expresando que "...a la hora de evaluar la potencialidad de un inmueble rural de la comunidad, y por lo tanto su valor actual, es importante tener en cuenta que es un recurso que se lo ha utilizado incorrectamente, y por lo tanto se lo ha degradado hasta el punto de transformarlo, en algunos sectores, en irrecuperables desde el punto de vista económico, para la ganadería'... "Esto se evidencia en las escasas inversiones realizadas en ese sector, las cuales se limitan solamente a garantizar la estadía de un puestero y algo de alambrados, por lo que la podemos considerar como actividad extractiva" (foja 77)" (el destacado es del original; fs. 131).

Y prosigue:

"5. Sistemas de información Geográfica/Dirección de Bosques (fojas 82 a 85): Se realiza un mapa de vegetación sobre 9.972, 37 has (superficie pretendida en venta) con un detalle de todos los estratos de vegetación. En atención al tema de interés, vinculado a lo pastoril, las áreas con aptitud plena representan aproximadamente el 11% de la superficie. Los tipos de cubierta se resumen de la siguiente manera:

Bosques 68,28%... Vegetación herbácea (valles y alta montaña) 28,53%... Desierto Andino 4,91%... Cuerpo de Agua 0,28%.

El 100% de la superficie pretendida en venta se encuentra dentro de los límites de la Reserva Corazón de la isla, discriminando que 9.946.00 ha se ubican dentro de la Reserva de usos Múltiples oeste, y 476,37ha dentro de la Reserva Recreativa Natural. A su vez, en relación a la zonificación de uso determinada a partir del inventario de los recursos naturales de la reserva, 8.517.29 ha se encuentran en la zona de Uso Controlado, y 1.455.08 ha dentro de la zona de Uso Restringido.

En el marco de los informes solicitados al Instituto Latinoamericano de Políticas Sociales (ILPS), en el carácter de su actuación como Experto en la Cooperación Técnica financiada por el Consejo Federal de Inversiones "Elaboración del Diagnostico Ambiental y las Cuentas Patrimoniales de la Reserva Corazón de la isla" y a la Lic. Silvia Gigli, Experta en la cooperación Técnica "Plan de Manejo de Reservas Naturales - inventario y zonificación de la Reserva corazón de la Isla, en relación a la enajenación de tierras en el ámbito de la Reserva Provincial Corazón de la Isla, se destaca:

6.- Instituto Latinoamericano de Políticas Sociales (ILAPS). El Ing. Guillermo Gallo Mendoza y el Dr. Héctor Sejenovich, expertos de la Fundación (fojas 103 a 106), indican que en el documento del informe Final "Elaboración del Diagnóstico Ambiental y las Cuentas Patrimoniales de la Reserva Corazón de la Isla", aprobado por el Consejo Federal de Inversiones, se destaca la existencia de recursos naturales a los que, entendemos, se deben aplicar las normas establecidas en Ley 494 de la Provincia, tanto por las causas destacadas en el informe que forman parte del artículo 4, como por el potencial productivo de una de las principales especies que forman parte de la Reserva y que requieren de un manejo especial que difícilmente podría realizarse si se fracciona la Reserva sustrayendo de ella algunas porciones de superficie (Expediente N 11.315/2000 del registro de la Gobernación).

Los resultados del estudio realizado muestran los problemas, las causas y las potencialidades del territorio de la Reserva con argumentos que sostienen la necesidad del mantenimiento de la superficie, que abarca la misma, sin enajenación alguna.

Transcriben los artículos de la Ley N° 272 que contribuyen a reforzar la posición que surge del estudio realizado.

7.- Plan de Manejo de Reservas Naturales - inventario y zonificación de la Reserva Corazón de la isla. La Lic. Silvia Gigli experta contratada por el Consejo Federal de Inversiones para llevar adelante el Plan de Manejo (fojas 107 a 108) expone que de la reunión técnica interdisciplinaria que participó del proceso de zonificación de la Reserva realizado en el marco del trabajo citado, surgieron observaciones y recomendaciones, estrechamente vinculadas a la opinión solicitada, tal lo expuesto a continuación:

"...Se señaló la supremacía de la Ley N° 272 y la Ley N° 494 como leyes marco para el desarrollo de cualquier actividad dentro de la reserva puesto que al haberse constituido el área de conservación es la ley que rige el Sistema de Áreas Naturales protegidas y la ley de creación de la reserva en particular, las que rigen en primera instancia por sobre cualquier otras, esta situación se dio particularmente ante la confusión de manejarse a través de la aplicación de la Ley de tierras (Ley Provincia N° 313) para evaluar pedidos de otorgamiento de tierras fiscales. La propiedad dentro de las áreas de reserva se considera de dominio fiscal las excepciones a este punto son sólo aquellos casos que al momento de creación del área gozaren de una adjudicación no objetada en venta previa, como es en ese caso las 3 ha. Otorgadas en la isla Guanaco, en caso de cumplir el solicitante con lo pautado en el momento de la adjudicación de la tierra y teniendo en cuenta que los usos no se contrapongan con los usos analizados para cada categoría de manejo del área de reserva en forma compatible con los objetivos definidos para el área). Es importante resaltar el dominio público de las tierras

fiscales dentro del área de reserva. Las mismas no deben ser enajenadas para otorgarlas en venta a privados puesto que se estaría violando el espíritu de creación de áreas naturales protegidas confundiendo la creación de áreas protegidas con un plan de ordenamiento de las tierras fiscales..."

En base a las consideraciones citadas, la experta considera que "...las áreas naturales protegidas de la provincia de Tierra del Fuego son de dominio fiscal...", exponiendo que este concepto fue establecido en el cap. 5, Art. 68, de la Ley Provincial N° 55 de Medio Ambiente que expresa:

Artículo 68.- Las áreas protegidas de la Provincia son de dominio público y son ellas, y su carácter, definitivo.

En consecuencia la Lic. Gigli considera que..."Las tierras que conforman el ámbito de la Reserva Provincial Corazón de la Isla no deben ser enajenadas bajo ninguna circunstancia una vez constituida el área de reserva"... y que... "el dominio de las tierras debe continuar siendo fiscal..."

Por lo hasta aquí expuesto, los diferentes informes elaborados desde las áreas de planificación del uso de la tierra como desde la administración de los recursos naturales de la Provincia, como así también la opinión solicitada a expertos que han conducido proyectos vinculados al cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, han analizado la cuestión tanto desde el aspecto estrictamente del status legal de la Reserva Provincial Corazón de la Isla, como así también han hecho referencia al estado actual de conservación, producto del uso al que han sido sometidas las áreas reclamadas por particulares, y su relación con el marco de sustentabilidad que exigen las actividades productivas. Finalmente, si bien la Secretaría Legal y Técnica ha emitido el Dictamen N° 368 de fecha 20 de Abril de 2.001 (fojas 35 a 40) y N° 451 de fecha 11 de Mayo de 2.001 (foja 42), mediante el Dictamen S.L. y T. N° 1.317 de fecha 18 de diciembre de 2.001 (fojas 95 a 98) dio respuesta en relación a las dudas jurídicas respecto del sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas creado por la Ley Provincial N° 272. Del citado

Dictamen, se extractan los siguientes conceptos que hacen a la definición del tema que nos ocupa sobre enajenación de tierras en áreas protegidas: Sobre la naturaleza Jurídica del dominio público, (punto 1, foja 96 vta. Párrafos 4to., 5to. y 6 to.)

..."En consecuencia y en atención a responder las consultas formuladas y otorgarles el debido encuadre jurídico, corresponde aclarar y precisar que las Áreas Naturales Protegidas de la Provincia no son bienes del dominio público del Estado, son bienes de dominio privado del Estado Provincial. "... ..."Sin perjuicio de lo dicho y en atención al régimen especial que le reconoce la Constitución de la provincia en el artículo 81 a los recursos naturales en general, y pese a ser estos de dominio privado del Estado, guardan el carácter de "exclusivos, inalienables e imprescriptibles". ..."Y es que la Constitución Provincial en el conocimiento que solo la Ley Nacional puede crear nuevas categorías de bienes de dominio público, ha optado por proteger el patrimonio natural de la Provincia, de dominio privado del Estado (con excepción del Parque Nacional Tierra del Fuego) asimilando su régimen al de dominio público..."

Sobre el régimen Jurídico reconocido por la Constitución Provincial: (punto 1.1., foja 97, párrafo 1ro.)

"... Ahora bien, que los recursos naturales sean inalienables, implica que no se encuentran en el comercio, esto es que no pueden ser objeto de compra y venta, en definitiva no pueden ser enajenados"... y en el párrafo 3ro. del punto 1.1.

"...En consecuencia, y respondiendo a la primera de las preguntas formuladas por el Subsecretario de Planeamiento, corresponde responder de acuerdo a lo expuesto, que las Áreas Protegidas no pueden ser objeto de enajenación"...

En el apartado Tierras Fiscales comprendidas en Áreas Naturales Protegidas, (punto 4, foja 98, párrafo 2do.).

..."En consecuencia, luego del análisis efectuado y de la normativa vigente resulta que existe una prohibición constitucional de enajenar todo aquello que se encuentre amparado en la definición de Recursos Naturales, sin

perjuicio que algunos de los bienes que se incorporan a esta definición sean de dominio público del Estado (los mares territoriales) y otros de dominio privado (las áreas naturales protegidas)"...

...los diferentes informes de las áreas de planificación del uso de la tierra, de la administración de los recursos naturales de la Provincia, de la opinión solicitada a expertos que han desarrollado los proyectos establecidos en los artículos 5° y 6° de la Ley Provincial N° 494, reflejan el estado actual del área pretendida, producto del uso al que ha sido sometida, así como la relación que debe primar en el marco del manejo sustentable de los recursos naturales y las actividades productivas. El Dictamen de la Secretaría Legal y Técnica N° 1.317/2001 consigna las restricciones legales respecto de la enajenación de las Áreas Naturales Protegidas creadas en el marco del Sistema Provincial de Áreas Protegidas creado por la Ley Provincial N° 272..." (Ver Dictamen F.E. N° 25/2002, fs. 161/180).

Aún cuando lo precedentemente transcripto es lo suficientemente claro para concluir que nunca podría prosperar la solicitud de adjudicación en venta de la "veranada" a la Sra. Antunovic, estimo útil transcribir una vez más, en lo pertinente, lo expuesto por la Lic. Lizarralde; la Méd. Vet. Nora Lokemeyer; el Ing. Ricardo Hlopec y el Dr. Miguel Isla, técnicos que evaluaron el petitorio a la luz de los recaudos de la ley 313:

"Nos dirigimos a usted, tal lo solicitado, a fin de realizar algunas consideraciones relacionadas a las tierras fiscales que conforman la Reserva Provincial corazón de la isla (Ley Provincial 494/00), con el objeto de aportar opiniones para la definitiva toma de decisión acerca del destino de las tierras solicitadas en venta por la Sra. Mirna Antunovic (propietaria de la Ea. Rivadavia).

Evidentemente, en los últimos años, la relación entre la sociedad y el uso de los recursos naturales, ha sido objeto de revisión. Fundamentalmente y debido al mal uso de los mismos, se ha llevado progresivamente a colocar en estado de

peligro la continuidad de determinados recursos, reduciendo así las posibilidades de garantizar su conservación y usufructo para las generaciones venideras. Estos hechos han generado el establecimiento de determinados principios y condiciones que se van imponiendo para promover un uso sustentable e inteligente de la naturaleza.

En este sentido, la Constitución Provincial faculta al Estado a destinar superficies de sus tierras fiscales para la creación de reservas y parques naturales (artículo 82°). Así también, la Ley Marco de Medio Ambiente de la provincia, sancionada y publicada en diciembre de 1992, establece como objeto la preservación, conservación, mejoramiento y defensa del ambiente de la Provincia, a fin de perpetuar los ecosistemas existentes en su territorio como patrimonio común de todas las generaciones, debiendo asegurar la conservación de la calidad ambiental, la diversidad biológica y sus recursos escénicos. Declara de interés provincial a los fines de su preservación, conservación, defensa y mejoramiento, a los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales y sus elementos constitutivos. Determina el principio de desarrollo sostenible como el único mecanismo posible para permitir el crecimiento y desarrollo socioeconómico de la provincia y en forma contundente en su artículo 68° establece que las áreas protegidas de la Provincia son de dominio público y son ellas, y su carácter, definitivo. Prosiguiendo el camino trazado por la constitución Provincial, se sanciona en julio de 1994 la Ley N° 145 (ley de Bosques), que establece que el aprovechamiento del recurso deberá ser compatible con la condición de patrimonio natural y bien social heredado y transmisible a las generaciones venideras, en el marco de los principios del desarrollo sustentable. Asimismo, declara de interés público los bosques, su defensa, mejoramiento, regeneración, uso integral, aprovechamiento, formación; la planificación silvícola; el desarrollo, fomento e integración adecuados de la industria forestal; y los suelos forestales.

Además, en su artículo 3° prohíbe la enajenación por cualquier concepto de tierras fiscales ocupadas

por bosques naturales; y en diciembre de 1995, la ley N° 272, creando el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas que estará constituido por todas las Áreas Naturales Protegidas bajo jurisdicción provincial, planificadas y creadas sobre bases científico - técnicas; y disponiendo que la planificación y constitución del Sistema estará basado en la caracterización, diagnóstico y actualización permanente del Patrimonio Natural de la Provincia.

Esta preocupación, y concretamente ocupación, de una cuestión tan importante (pero mayoritariamente sólo dialéctica), lleva a la Legislatura Provincial a declarar de interés provincial el proyecto "Corazón de la isla" promovido por el Infuetur, en año 1992. Sin duda, estas acciones evidencian la voluntad política del destino de un área de tierras fiscales que por los recursos naturales, paisajísticos, ambientes únicos, y adecuadamente utilizados, podrían mejorar sustancialmente los ingresos provinciales genuinos y generar puestos de trabajo, a la vez de promover la conservación de una importante superficie; y ya en ocasión de la anterior evaluación por solicitud de venta de una superficie de 10.000 ha dentro del área de la Reserva, los informes técnicos revelaron que las cuestiones legales, ambientales y de uso (abuso) a las que han sido sometidas esas tierras, justificaban la no enajenación de las mismas. Que el mismo Poder (Legislativo) por Resolución n° 232/00 no ratificó la venta de tierras en el área, recomendó la revocación del Decreto emitido por el PE entregando en venta las tierras a la Sra. Mirna Antunovic, y casi simultáneamente sancionó la Ley n° 494 (10/10/2000) creando la Reserva Corazón de la isla dentro del régimen dispuesto por Ley n° 272 clasificada cómo área de aptitud productiva controlada técnicamente por el Estado.

En el marco de la citada ley (N° 494), se dispuso en el artículo 5° la realización de los estudios de Pase necesarios para la elaboración del diagnóstico ambiental y las Cuentas Patrimoniales del área sujeta a la aplicación de la ley 494. Por medio del artículo 6° se dispuso la formulación de un Plan de Manejo y Administración de la Reserva. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por esta ley, la Provincia a través del Consejo

Federal de Inversiones, se abocó a la elaboración y ejecución de sendos proyectos habiéndose presentado los correspondientes Informes Finales.

El hecho de haber definido legalmente una porción de un ecosistema como área protegida (tal como lo explícita la Ley N° 272), quiere decir que el tipo de manejo tendría que responder a una estrategia para concretar los objetivos establecidos para el/las áreas, por los objetivos globales de conservación definidos para las áreas abarcadas por el Sistema son también los de la Reserva Corazón de la isla, o sea los explicitados en el artículo 4° de la Ley N°272.

a.-) conservar ambientes naturales representativos de las unidades biogeográficas terrestres y acuáticas y continentales existentes en la Provincia.

b.-) proteger áreas singulares, consideradas como tales por contener: ecosistemas únicos; procesos naturales, comunidades o especies amenazadas o raras, rasgos paisajísticos sobresalientes: hábitat de importancia crítica para especies autóctonas y en especial para especies migratorias; altas cuencas; valores antropológicos o culturales asociados a ambientes naturales; testimonios arqueológicos o paleontológicos;

c.-) conservar en el estado más natural posible, ambientes o muestras de sistemas ecológicos, para contribuir al mantenimiento de la diversidad biológica y asegurar la existencia de reservorios genéticos "in situ;"

d.-) contribuir a la racional conservación de los ecosistemas naturales;

e.-) contar con ámbitos para hacer investigaciones científicas, en especial aquellas orientadas a los requerimientos del desarrollo regional;

f-) brindar espacios para la convivencia armónica del hombre con la naturaleza, proporcionando oportunidades, para la educación ambiental y la recreación de las actuales y futuras generaciones.

El trabajo de elaboración inicial de Cuentas Patrimoniales de la Reserva Corazón de la Isla (artículo 5° Ley N° 494) fue concluido, tal lo exige la legislación y entre algunas conclusiones de los estudios, se puede inferir las previsibles consecuencias de la no implementación del manejo del área de la Reserva, se destacan:

Continuaría la degradación de las áreas de pastizales y bosques, ocasionada por las existencias pecuarias de especies exóticas domésticas y cimarronas;

La no implementación de programas de concientización de los actores sociales involucrados en el uso de la Reserva en particular y de la Ecozona en general; aumentaría el riesgo de la ocurrencia de incendios forestales;

Continuaría, con riesgo de intensificación del uso de vehículos todo terreno y de otro tipo, la penetración incontrolada de usuarios, con degradación de la Reserva;

La alteración del sistema hídrico y la degradación de ecosistemas ribereños, por el aumento incontrolado y la acción de la población de castores;

La no implementación de adecuados planes de manejo que asuman las diferentes estructuras de bosques, impediría el desarrollo de actividades forestales en el marco del desarrollo sustentable;

La utilización de turbales bajo criterios mineros ocasionaría significativas degradaciones en los ecosistemas;

La no realización del manejo integral de la oferta ecosistémica de la Reserva privaría al Parque Nacional lindero de un complemento con el que podría interactuar generando beneficios globales y específicos implicaría ignorar el valor de la fauna silvestre en la conservación de un área de alto valor para el turismo vinculado a los recursos naturales. Como resultado de ello continuaría el proceso de pérdida de biodiversidad;

Continuaría el proceso de degradación de lagos de alto valor para el Turismo, incluyendo la desaparición de numerosas especies de la fauna ictícola nativa;

La actividad Turismo seguiría desarrollándose a niveles insatisfactorios y sin usar la especial oferta de sitios de alto valor no sólo como paisaje, sino también para la investigación y la conservación de la biodiversidad, entre otras actividades;

Continuaría una caótica subdivisión de la tierra sin garantizar por ello la conservación productiva de la Reserva, la generación de ingresos genuinos y de ocupación.

Del informe Final del proyecto Diagnóstico Ambiental y elaboración de las Cuentas Patrimoniales, también puede inferirse un conjunto de políticas entre las que se destacan, en lo inmediato, las siguientes:

a-) implementación de los estudios mencionados como necesarios para la elaboración de los Planes de Manejo integral de la oferta ecosistémica de la Reserva; es decir, los relacionados con la dinámica de los recursos, el uso de los recursos potenciales aún no incorporados a la actividad económica formal, sean medicinales, alimenticios, artesanales, entre otros;

b-) Dictado de normas de manejo que deberían implementarse en las sub ecozonas linderas con las de la Reserva;

c-) implementación de los estudios concernientes al uso del Paisaje de la Reserva en la actividad Turismo;

d-) implementación de los estudios correspondientes a la capacidad sumidero de C02 y depósito de carbono de la Reserva;

e-) implementación de las acciones tendientes a la obtención de recursos para el estudio en profundidad de la Biodiversidad;

f-) implementación de acciones tendientes a la concreción de convenios de cooperación recíproca que incluyan la capacidad de sumidero de C02 de la Reserva;

g-) consolidación de la tenencia fiscal de la superficie que integra la Reserva, como una unidad;

h-) implementación de una campaña de publicidad nacional e internacional de la Reserva, tanto desde el punto de vista de la actividad turismo, como de investigación;

i-) Elaboración semestral de las Cuentas Patrimoniales, a medida que se avanza en los estudios e investigaciones explicitadas en el informe, extendiendo el análisis de las cuentas a horizontes de 25 a 30 años.

En este estudio se asume que, a los fines de manejo y gestión integral de las mencionadas áreas, estas corresponden al tipo de zona de uso controlado (artículo 25 de la Ley N° 272). Por lo tanto, en ellas sólo se podrán realizar actividades económicas cuyo efecto sobre la ecozona sea de carácter conservativo o recuperativo, quedando prohibidas las actividades mineras e hidrocarburíferas, de caza y pesca comercial, así como la introducción de especies de flora y fauna exóticas.

En cuanto al trabajo "inventario y zonificación de la Reserva Corazón de la isla", el mismo comprendió la ejecución de un inventario ecológico y sociocultural del área de reserva y la elaboración de una propuesta de zonificación de la misma, lo cual constituye la primera etapa del Plan de Manejo de la Reserva, cuya formulación se halla establecida en el artículo 6° de la Ley Provincial N° 494.

El desarrollo del proceso de zonificación aludido tuvo lugar en el marco de una Reunión Técnica Multidisciplinaria que contó con la participación de dieciséis profesionales, de los cuales once pertenecen a la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia, una profesional a la Administración de Parques Nacionales, un profesional a la Asociación de Guías de Turismo de Tierra del Fuego, una profesional a la Secretaría de Turismo de la Provincia, un

profesional colaborador por el Consejo Federal de Inversiones y una profesional independiente, además de la Consultora por el C.F.I. responsable por el proyecto, Lic. Silvia M. Cigli.

El resultado de dicho proceso consistió en la definición de los objetivos de manejo y una propuesta de zonificación, ambos consensuados por los participantes del equipo técnico interdisciplinario, así como también observaciones y recomendaciones sobre la gestión del área.

En relación al tratamiento de la solicitud objeto del presente, se transcriben a continuación las conclusiones vinculadas a la viabilidad de desarrollo de la actividad ganadera en la Reserva de uso Múltiple Sector Oeste (área donde se halla comprendida la totalidad de la superficie solicitada por M. Antunovic), que surgieran durante el desarrollo de la zonificación propuesta en el marco de dicha Reunión Técnica:

"Al ser la actividad ganadera el uso actual de este sector, se hizo un análisis de la viabilidad de desarrollo de la misma".

"Para ello se tomó en cuenta la aptitud general del área para el desarrollo de la ganadería. Al respecto debe destacarse que sólo un porcentaje aproximado del 10% de la superficie de este sector corresponde a vegas susceptibles de ser aprovechadas para pastoreo, correspondiendo al bosque un porcentaje de cobertura aproximado del 48%. En referencia a ello, se desprende que la superficie correspondiente a las vegas es mínima en este sector"

"Por otra parte el uso del área está limitado a los meses estivales, situación que hace que la misma nunca pudiera constituirse como unidad económica en este sector. Para realizar esta actividad de manera sustentable debería efectuarse una importante inversión económica a los fines del manejo. Aún así, se debe tener en cuenta que se trataría de un tipo de uso cuya contribución al producto bruto geográfico resultaría despreciable".

"Este sector asimismo ha sido objeto de un mal uso que ha ocasionado un alto deterioro en el ambiente

natural donde se observa un alto grado de degradación de las pasturas naturales."

"En base a lo expuesto no sólo se considera que debe evitarse la actividad ganadera en el área de uso múltiple sector oeste sino que asimismo cuando se desarrolle el plan de manejo, debe incluirse la ejecución de un programa dedicado a la recuperación de los pastizales naturales, muchos de los cuales han sufrido un impacto tal que la degradación sería irreversible. En este sentido y en forma preliminar se estimó que la recuperación de los pastizales, sin la presencia de ganado, demandarla como mínimo un plazo de diez años."

Además durante el proceso de zonificación desarrollado en el marco de la citada reunión técnica, surgió entre las observaciones y recomendaciones lo siguiente: "Se señaló la supremacía de la Ley N° 272 y la Ley N° 494 como leyes marco para el desarrollo de cualquier actividad dentro de la reserva, puesto que al haberse constituido el área como área de conservación es la ley que rige el sistema de Áreas Naturales Protegidas y la ley de creación de la reserva en particular, las que rigen en primera instancia por sobre cualquier otras. Esta situación se dio particularmente ante la confusión de manejarse a través de la aplicación de la ley de tierras (Ley Provincial N° 313), para evaluar pedidos de otorgamiento de tierras fiscales. La propiedad dentro del área de reserva se considera de dominio fiscal (las excepciones a este punto son sólo aquellos casos que al momento de creación del área gozaren de una adjudicación no objetada en venta previa, como es en este caso las 3 ha otorgadas en la isla Guanaco, en caso de cumplir el solicitante con lo pautado en el momento de adjudicación de la tierra y teniendo siempre en cuenta que los usos no se contrapongan con los usos analizados para cada categoría de manejo del área del reserva en forma compatible con los objetivos definidos para el área). Es importante resaltar el dominio público de las tierras fiscales dentro del área de reserva. Las mismas no deben ser enajenadas para otorgarlas en venta a privados puesto que se estaría violando el espíritu de creación de áreas naturales protegidas confundiendo la creación

de áreas protegidas con un plan de ordenamiento ambiental de las tierras fiscales.

Ahora bien, y en forma complementaria a lo hasta aquí descripto que conforma la posición en relación a la opinión técnica, de los abajo firmantes, y en función de haberse adjuntado como información a analizar los expedientes relacionados con las tierras pretendidas, se observan aspectos que por lo menos generan serias dudas acerca de la interpretación de las normas vigentes. Entre ellas se citan:

Cumplimiento de lo establecido en el artículo 15° de la Ley N° 313 a fin de considerar a la Sra. Antunovic como antigua ocupante del predio fiscal que nos ocupa (uso continuo en los últimos 20 años y explotación personal)

En el Dictamen S.L y T. N° 368/01, punto V. Consideraciones Jurídicas en particular sobre Mirna Telma Antunovic, apartado 05 y 06 destaca el hecho que los lotes identificados como "invernada" y "veranada" del establecimiento Los Cerros, constituyeron una "unidad económica" indivisible, solo "explotables en forma conjunta". De hecho en los expedientes se indica que la peticionante ya vendió la porción de aptitud ganadera correspondiente al lote denominado "invernada" de dicho establecimiento. Hecho que según lo expresado por la Sra. Mirna Antunovic en los expedientes referidos, "necesita" 10.000 ha fiscales para desarrollar una actividad ganadera ovina/bovina siendo que en el área no existe definitivamente semejante superficie apta para pastoreo (vegas y pastizales) aún incluyendo toda la superficie puesta bajo el amparo de la ley de creación del área protegida.

Oportunamente al tratar el primer pedido de la presentante, la Secretaría Legal y Técnica consideró mediante Nota N° 502/99, que debía excluirse de la superficie pretendida en venta, al área ocupada por la superficie abarcada por el Decreto 1499/95 de creación de la Reserva de usos Múltiples. En ese aspecto, y con más razón la sanción de la Ley 494 impediría tal enajenación.

Por lo expuesto, se interpreta que el pedido de enajenación de tierras fiscales con un fin ganadero realizado por la Sra. Antunovic, no corresponde por no encuadrar en el marco legal vigente, como tampoco es avalado por los informes técnicos.

El criterio expuesto en relación a la no enajenación de tierras fiscales es extensivo a todos los casos que impliquen venta de superficies fiscales en áreas protegidas, en forma posterior a la declaración de las mismas como tales." (fs. 58 /65)".

En este sentido, la opinión de los equipos asignados a los Proyectos de Cuentas Patrimoniales y Plan de Manejo no hace más que confirmar la imposibilidad, aún en el marco de la ley N° 313, de dar curso favorable a la solicitud de la Sra. Antunovic.

Es por ello que en este punto me veo en la obligación de hacer una nueva y breve referencia a la continua invocación que se ha realizado respecto al concepto de "unidad económica" del establecimiento "Estancia Los Cerros" y la veranada que aquí se solicita.

En tal sentido, debo decir que reiterar subliminalmente dicha invocación en el Dictamen S.L. y T. N° 676/2002, luego de lo expresado por los equipos referidos en el párrafo precedente, y obrando en estas actuaciones fotocopia del boleto de compraventa de la mayor parte de la "Estancia Los Cerros" (fs. 143/5), no resulta admisible.

Por otra parte, con relación a la opinión que la solicitud de la Sra. Antunovic ha originado en los funcionarios y agentes de la Administración, como así también de expertos ajenas a ella, corresponde referirse a la terminante afirmación que efectuara el Secretario de Planeamiento y Desarrollo en la Nota N° 165/02 Letra S.P. y D.:

"En función del contenido de los informes y recomendaciones consignadas en las presentes actuaciones, esta Secretaría de Planeamiento y Desarrollo considera que la actividad desarrollada en el área pretendida,

resulta inviable desde el punto de vista ambiental y del manejo del Recurso..." (fs. 148).

Como se puede observar el análisis, el diagnóstico y la conclusión de los informes elaborados por los equipos técnicos de la Administración fueron lapidarios respecto de la posibilidad de adjudicar en venta el predio pretendido bajo el amparo de la normativa citada.

Ahora en la demanda, sin perjuicio de que no existen críticas de peso al trabajo técnico efectuado por los profesionales intervinientes, se pretende restar relevancia a su labor so pretexto de que no son profesionales del derecho.

Este argumento es claramente erróneo. Como se puede observar de las actuaciones y de la simple lectura de la propia ley bajo la cual la actora pretende hacer valer un derecho que no le corresponde, el trámite para obtener una adjudicación en venta a la luz de la normativa en juego, necesariamente tiene que pasar por el tamiz de profesionales y técnicos en materias ajenas al derecho (medioambiente, acuicultura, pesca, agropecuaria, etc.) porque justamente son los especialistas en los rubros que las normas preservan y quienes pueden determinar con precisión la existencia de daños o perjuicios respecto de los bienes jurídicos normativamente tutelados.

Viene bien recordar al respecto, como lo hace mi contraria en su acción, que aquí no estamos ante un pedido de usucapión – que a mi entender sería improcedente – sino ante una solicitud de adjudicación en venta - destacando que nadie pide que se le venda lo que considera suyo -, y que la propia norma que se invoca en la demanda obliga a la intervención de los "técnicos" que como han obstado su pretensión, ahora resultan inidóneos.

Conforme lo establecen las leyes, las tierras rurales no se adjudican para especular con ellas, sino con el fin de promover el desarrollo y preservación de sus recursos; en clara contraposición a ello, la actora persigue invertir la ecuación contenida en la normativa para hacerse de una propiedad que, si

es que la usa para algún fin, en definitiva no le pertenece.

Por último, a mi entender, aun cuando en su íntima convicción la Sra. Antunovic pueda creerse con el derecho que reclama, en definitiva está seleccionando partes separadas de diversos sistemas jurídicos para obtener una propiedad que bajo ninguno de ellos individualmente podría obtener.

En las condiciones señaladas, es perfectamente legítimo que el Estado le haya rechazado su pedido y recupere las tierras fiscales para asignarlas a sus verdaderos fines, por lo que la demanda instaurada debe ser rechazada, con costas.

V – PRUEBA

Se adjuntan, para su agregación en autos copias de los Expedientes Administrativos que a continuación se detallan:

1.- Expediente N° 818/97, caratulado: "Antunovic de Bridge, Mirna s/Solicitud de Tierra Rural", en 135fs. útiles.

2.- Expediente N° 1142/2001, caratulado: "Subsecretaria de Planeamiento y Desarrollo Sustentable s/Regularización de Antigua Ocupación - Antunovic Mirna", en dos cuerpos que suman 316 fs.

3.- Expediente N° 9203/2000, caratulado: "Planeamiento y Desarrollo Sustentable s/Cumplimiento de Obligaciones Decreto N° 2131/99 Sra. Antunovic Mirna", con 65 fs.

Tratándose de expedientes administrativos, corresponde se ordene su agregación en autos sin exigirse copias, por remisión al art. 137 del CPCCLRM.

VI - PETITORIO.-

Por lo expuesto, a los Señores Jueces solicito:

1.- Me tenga por presentado, por parte y con el domicilio constituido.

2.- Tenga por contestada la demanda en tiempo oportuno y por acompañada la documental.

3.- Tenga presente que autorizo a la Dra. Mariana Amanda Cruz, y/o a los Dres. Ricardo Hugo Francavilla y/o Maximiliano Augusto Tavarone y/o Pedro Mullión y/o Maximiliano Juan Malnati y/o Gerardo, García Biaus y/o a los Señores Fernando Francisco Irianni y/o Pablo Raúl Zuliani y/o Sergio Rafael González y/o Eric Leonardo Pérez, en forma indistinta, para examinar estos autos, presentar escritos, cédulas, testimonios y oficios, diligenciarlos, practicar desgloses, retirar copias para traslado y, en general, realizar demás diligencias procesales para las que se considere suficiente esta autorización.

4.- Oportunamente, se rechace la demanda, con costas.

Proveer de conformidad

SERÁ JUSTICIA

Maximiliano A. Tavarone
Mat. S.T.J. Nº 368
Mat. C.P.A.C.F. Tº 74 Fº 190
Mat Fed C.S.J.N. Tº 58 Fº 524

DR. VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego
Antártida e Islas del Atlántico Sur

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

INICIA DEMANDA DE NULIDAD

EXCMO. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

MIRNA ANTUNOVIC DE BRIDGE, D.N.I. Nº 5.487.914, por mi propio derecho, con domicilio real en la calle El Cano Nº 710 de la ciudad de Río Grande y constituyéndolo a los efectos legales en la calle Olegario Víctor Andrade Nº 542 de esta ciudad de Ushuaia junto a mi Letrado Patrocinante Dr. Enrique Horacio Vallejos MP 311 STJ TDF Contribuyente IB Nº 118902/6; ante V.E. nos presentamos y como mejor proceda en derecho respetuosamente decimos:

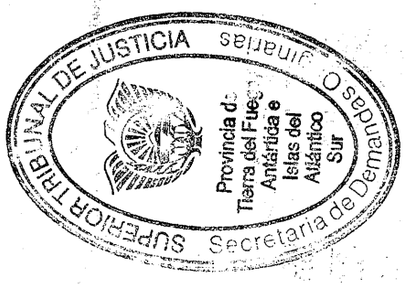
I. OBJETO.

Que venimos en legal tiempo y debida forma a iniciar **DEMANDA CONTRA LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR** con domicilio en Avenida San Martín Nº 450 de esta ciudad de Ushuaia, de conformidad con el marco jurídico sustancial y formal que seguidamente exponemos:

1.a). DEMANDA DE NULIDAD CONTRA LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCION M.E. Nº 1021/2006, POR DENEGACIÓN TÁCITA (LEY 141, ARTÍCULO 7º INCISO c).

Atento a que nuestro planteo de nulidad formulado en sede administrativa en fecha 10/10/2006 contra la notificación de la Resolución M.E. Nº 1021/2006, resulta tácitamente denegado al configurarse el silencio de la Administración, **INTERPONEMOS DEMANDA DE NULIDAD CONTRA LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCION M.E.Nº 1021/2006** en los términos del artículo 7º, inciso c), siguientes y concordantes del Código Contencioso Administrativo aprobado por Ley provincial Nº 133 (en adelante "CCA"), **con la finalidad de que V.E. declare la nulidad absoluta e insanable de la mencionada notificación, con costas.**

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



1.b). SUBSIDIARIAMENTE DEMANDA DE NULIDAD CONTRA EL DECRETO Nº 738/08 (LEY 141, ARTÍCULO 7º INCISO a).

Para el hipotético e improbable supuesto que V.E. considere, que la Administración se habría expedido sobre dicho planteo de nulidad mediante el Decreto Nº 738/08 dictado por la Gobernadora con fecha 05/5/2008, -aún cuando en él no se haya efectuado referencia alguna de tal planteo- , **INTERPONEMOS SUBSIDIARIAMENTE DEMANDA DE NULIDAD CONTRA EL DECRETO Nº 738/08** en los términos del artículo 7º, inciso a) del CCA, **con la finalidad de que V.E. declare la nulidad absoluta e insanable de la mencionada notificación, con costas.**

2. DEMANDA DE NULIDAD CONTRA LAS RESOLUCIONES SPYD Nº 56/02 Y M.E. Nº 1021/2006.

Asimismo, en atención al principio de economía procesal que rige todo proceso judicial, **una vez anulada la mencionada notificación, venimos a interponer: a) FORMAL DEMANDA DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCION SPYD Nº 56/02,** dictada por el entonces Secretario de Planeamiento y Desarrollo del Ministerio de Economía y Servicios Públicos de la Provincia, en cuanto rechazó la solicitud de adjudicación en venta por antigua ocupación del predio ubicado al sur de los lotes 70 (Ea. Boquerón), 71 (Ea. Río Claro) y al oeste del lote 84 (Ea. Carmen), de una superficie de 10.000 hectáreas**; b) Y CONTRA LA RESOLUCION M.E. Nº 1021/2006,** que no admitió el recurso administrativo interpuesto contra la Resolución SPyD Nº 56/02; **c) CON LA FINALIDAD** de que VE declare la nulidad absoluta e insanable de ambas resoluciones**; d) Y RESUELVA EN SU LUGAR LA ADJUDICACIÓN EN PROPIEDAD DEL PREDIO CITADO, en base a los fundamentos jurídicos que se exponen en la presente demanda y/o los que con su elevado criterio VS entienda resulten aplicables a tan largo y sostenido ejercicio de derechos. Con costas.**

Todo ello de conformidad con las consideraciones fácticas y jurídicas que pasamos a exponer y/o las que el elevado criterio de VS venga a suplir en definitiva.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

II. COMPETENCIA

Conforme prevé el artículo 1º del CCA, le corresponde al Tribunal Superior en su instancia originaria "*conocer y decidir en las controversias regidas por el Derecho Administrativo, originadas en la actuación del Estado Provincial*", tal como lo establece la Constitución provincial (art. 157, inciso 4º) y la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 35 de la Ley Nº 110).

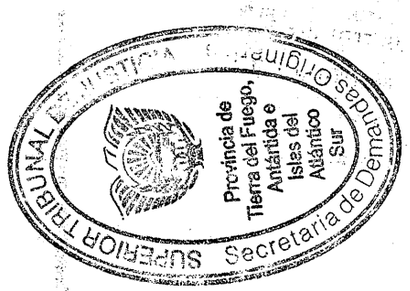
En ese sentido, corresponde destacar que la presente demanda se dirige contra la **notificación de la Resolución M.E. Nº 1021/2006** dictada por el Ministro de Economía que rechazó el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución SPyD Nº 56/02; y contra dicha **Resolución SPyD Nº 56/02**, dictada por el entonces Secretario de Planeamiento y Desarrollo del Ministerio de Economía y Servicios Públicos de la Provincia y confirmada por Resolución M.E. Nº 1021/2006, en cuanto rechazó la solicitud de adjudicación en venta por antigua ocupación del predio ubicado al sur de los lotes 70 (Ea. Boquerón), 71 (Ea. Río Claro) y al oeste del lote 84 (Ea. Carmen), de una superficie de 10.000 hectáreas.

Así, se encuentra acreditado que la presente es una controversia regida por el derecho Administrativo y originada por la actuación del Estado Provincial, resultando entonces, de competencia originaria del Tribunal Superior.

III. IDENTIFICACIÓN DEL DEMANDADO Y DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

En los términos de lo dispuesto por el art. 26 del CCA vengo a denunciar que el domicilio de la demandada, Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, es Avenida San Martín 450, 1º Piso, Ushuaia; y que el expediente administrativo donde tramitaron las actuaciones en las que fueron dictados los actos administrativos impugnados son el Nº **818/1997**, del registro de esa Gobernación, caratulado "Solicitud de tierra rural" y el Nº **1142/2001**, del registro de esa Gobernación, caratulado "S/Regularización de antigua ocupación – ANTUNOVIC MIRNA".

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



IV. ANTECEDENTES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS

A. OCUPACIÓN DEL PREDIO

1. Conforme surge del expediente Nº 117.994/1937, por Decreto del Poder Ejecutivo nacional del 3/1/1927 se autorizó a la Dirección General de Tierras a formalizar un "*contrato de arrendamiento a título precario*" a favor de Martín CASAMAYOR por una extensión de tierra fiscal de 10.000 has. correspondientes al Lote 72 de la Subdivisión de Tierra del Fuego.

El Contrato de Arrendamiento (Nº 360) formalizado por Decreto del 10/2/1927 fue ampliado, por Decreto Nº 125.500 del 15/2/1938, a otras 10.000 has. contiguas y sin mensurar, identificándose al predio como "veranada".

En el mencionado Decreto, se destacó que "ambos lotes aptos como 'invernada' y 'veranada', unidos constituyen una 'unidad económica'.

El 19/04/1938 Martín CASAMAYOR solicita instrucciones especiales para mensurar y autorización para colocar alambrado perimetral.

Con fecha 19/11/1938 fue prorrogado el Contrato de Arrendamiento Nº 360 por un total de 19.172 has, 26 as., 80 cas., hasta el 01/1/1947.

El 30 de Abril de 1943 CASAMAYOR reitera su pedido de que se le haga entrega de instrucciones especiales para mensurar, a lo que se le responde el 04 de Septiembre de 1944 informándosele que están a su disposición las Instrucciones Nº 105.

Desde entonces, diversas inspecciones acreditaron la ocupación por el señor Martín CASAMAYOR y que los lotes no eran susceptibles de ser divididos ni explotados independientemente.

2. Ahora bien, fallecido el señor Martín CASAMAYOR y declarada decaída la concesión del predio de 19.172 has, 26 as., 80 cas. a la Sucesión CASAMAYOR, el 09/9/1955 el señor Ernesto SONEYRA solicitó se apruebe la venta de ese predio a su nombre, reiterando el pedido con fecha 09/10/1957 al "*encontrarse en posesión y explotación de ambos lotes desde el 15/02/1956*".

En Diciembre de 1966, el Poder Ejecutivo ofrece a SONEYRA hacerle entrega de las pertinentes instrucciones especiales para mensurar, a

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

modo de excepción, mientras culminan las tramitaciones a fin de que se dicte el acto administrativo de venta.

SONEYRA no las retira, pues disiente con la superficie indicada en tales instrucciones.

3. Así, tras 15 años de las más diversas vicisitudes administrativas, el Poder Ejecutivo Nacional adjudicó en venta al Sr. Ernesto SONEYRA las dos fracciones rurales (invernada y veranada), por **Decreto Ley Nº 2.412** de fecha 15/7/1971.

Mediante su art. 1º se adjudicaron 9.172 has., correspondiente a lo que hoy se conoce como Estancia Los Cerros. Se estableció el precio a pagar, el que fue cancelado el 31/10/1972. Posteriormente se declararon cumplidas las obligaciones emergentes de la adjudicación y se extendió el título de propiedad (Decreto Nº 3185/73). **Este predio fue comprado por la Sra. ANTUNOVIC con fecha 22/7/1986 (Escritura Nº 334)** quien, posteriormente, vendió parte de él al Sr. Carlos Henninger.

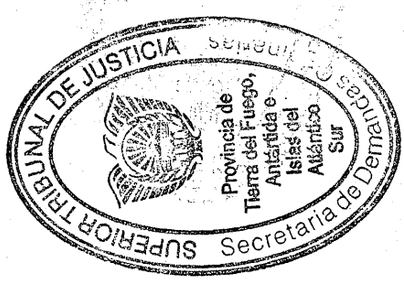
Mediante el art. 2º del Decreto Nº 2.412/1971 se adjudicó en venta un campo de pastoreo y veranada ubicado al sur de la Estancia Los Cerros y Río Claro **(10.000 has. aún no mensuradas)**.

Las actuaciones previas a las correspondientes al dictado del Decreto indicaban la existencia de una superposición entre las 10.000 hectáreas pretendidas por el Sr. SONEYRA y antiguas posesiones de los Sres. Bunader y Pechar por lo que se estableció *"[adjudicar] en venta al mismo señor SONEYRA la superficie que resulte de la mensura a practicarse, y de acuerdo a la ocupación efectiva del nombrado al año 1959 dentro de la de DIEZ MIL HECTAREAS (10.000 ha) ubicada en tierras sin mensurar al sud de los lotes...etc."*. Es decir, de las 10.000 ha. originalmente pretendidas por el Sr. SONEYRA la mensura debía deslindar las que efectivamente ocupaba al año 1959, superficie que debía ser menor a la pretendida.

El 06/07/1973 los sucesores del Sr. SONEYRA efectivizaron el pago de la veranada (10.000 Has.), cuya mensura estaba pendiente de ser realizada (y lo estará hasta la fecha).

Los sucesores de SONEYRA contratan los servicios profesionales del Ingeniero Kraan para la realización de esa mensura, quien muere sin hacerla.

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118992-06



B. TRÁMITE DE ADJUDICACIÓN EN VENTA DEL PREDIO

4. Según queda indicado en el segundo párrafo del punto precedente (3), la parte de la unidad económica constituida por el predio de 9.172 has y fracción ("invernada"), había sido ya escriturada a favor de la Sra. ANTUNOVIC en fecha 22/07/1986. En tanto que, con relación a la otra parte de la unidad económica constituida por el predio de 10.000 has. ("veranada"), la Sra. ANTUNOVIC solicitaría instrucciones para mensurar el 07/02/1997, según se verá.

5. Ínterin, el 28/08/1995, fue publicado en el B.O. el **Decreto Nº 1499/95** en el cual el Gobernador estableció una **reserva de uso múltiple** en la zona fiscal ubicada al norte del Lago Fagnano, entre el límite con el Parque Nacional Tierra del Fuego, el Río Claro y la Estancia Carmen (art. 1º) a fin de llevar adelante los relevamientos y tareas necesarias para elaborar el correspondiente proyecto de ley de creación del Parque Natural Provincial Corazón de la Isla (considerando 6º).

6. En tanto que, el 12/01/1996 fue publicada en el B.O. la **Ley Nº 272**, sancionada el 14/12/1995 y promulgada el 09/1/1996, **mediante la cual se creó el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas.**

7. Por su parte, el 11/9/1996 fue publicada en el B.O. la **Ley Nº 313**, sancionada el 15/8/1996 y promulgada el 05/9/1996, **mediante la cual se establecieron las normas que regirían la administración y disposición de las tierras fiscales provinciales.**

8. Así las cosas, dando continuidad al ejercicio de sus derechos, el 07/2/1997 **la Sra. ANTUNOVIC solicitó instrucciones especiales de mensura de la veranada de Estancia Los Cerros**, adjuntándose documentación pertinente al tema, que data del año 1965, dándose inicio al expediente Nº 818/1997.

Con fecha 22/11/1999 se suscribieron los formularios vinculados con la Ley Nº 313 en atención a lo dispuesto en el Dictamen Nº 15/1999 de la Secretaría Legal y Técnica recaído en el Expediente Nº 72.306/1966.

En el mencionado expediente, lucen tramitados varios pedidos de instrucciones de mensura, que reconocen su primer antecedente administrativo

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

en las Instrucciones Nº 105 del 30 de Abril de 1943 emitidas a pedido del Sr. Martín CASAMAYOR; pasando por los solicitados después por el Sr. Ernesto Wenceslao SONEYRA y reiterados por éste en 1966 (Expedientes Nº 117.994/37 y agregados Nº 128131/40, Nº 43.456/53, Nº 42137/54, Nº 14.340/59 y Nº 23.819/63); y finalmente por los presentados por la Sra. ANTUNOVIC.

En aquel Expediente Nº 72306/1966, la Directora de Servicios de Tierras Fiscales, Seccional Ushuaia, toma intervención en el año 1999, oportunidad en la que informa: que no se podía dar curso a lo solicitado *"en virtud de que se encuentra en estudio el marco legal en que se encuadrará la distribución y los trámites de los predios fiscales situados en la zona"* (fs. 184).

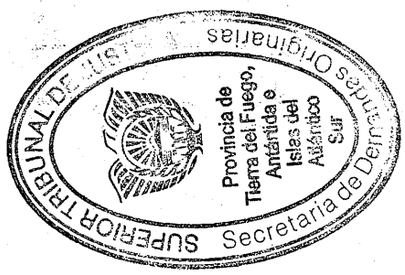
En ese marco, la Secretaría Legal y Técnica dictaminó que no corresponde escriturar el predio en tanto por la demora en la mensura han prescripto todos los derechos y/o acciones que pudieran ostentar o interponer los herederos del Sr. Soneyra, sin perjuicio de lo cual se destacó que *"no ve objeción alguna respecto a la solicitud de la Sra. Antunovic de Bridge, toda vez que se la encuadre en el marco de la Ley Provincial 313 y su Decreto Reglamentario."* (Dictamen Nº 15/1999, de fecha 08/11/1999, obrante a fs. 193/4).

9. Mediante **Dictamen Nº 502/99**, el Secretario Legal y Técnico indicó que de acuerdo a los informes técnicos, correspondía adjudicar a la Sra. ANTUNOVIC, de la parte pretendida, sólo la ubicada fuera de los límites de la Reserva Corazón de la Isla (creada por Decreto Nº 1499/95), y de ésta únicamente las vegas, dejando fuera de la enajenación los bosques.

10. Así, por **Decreto Nº 2131/99** se adjudicaron a la Sra. ANTUNOVIC 3.400 ha. (es decir la parte que se encuentra fuera de la Reserva, incluyendo bosques y vegas. Lo adjudicado se corresponde con la parte de la veranada de la Estancia Los Cerros que se encuentra fuera de los límites de la Reserva Corazón de la Isla), a un precio de $ 95.200 a pagar en 60 cuotas mensuales de $ 1.894,07.

11. Posteriormente –cambio de gobierno provincial de por medio- , mediante **Dictamen Nº 179/00** de fecha 17/4/2000, el Secretario Legal y Técnico señaló supuestos vicios que recaían sobre el Decreto, en tanto los antecedentes de hecho aludidos no surgían del expediente, destacándose que *"...la Sra. ANTUNOVIC conocía los vicios que apunté, habida cuenta que los*

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



considerandos del acto aluden a actuaciones iniciadas por ella, las cuales no constan."

12. Así, por **Nota GOb. Nº 215**, del 22/09/2000, el Sr. Gobernador remitió el expediente a la legislatura para la ratificación del Decreto Nº 2131/99, en el marco del art. 8º, inc. c) de la Ley Nº 313, pero dejando *"...debidamente sentado que este Poder Ejecutivo ya ha tomado postura al respecto, la cual es la esbozada en Dictamen SLyT Nº 179/00 (fojas 110/111). Por ello, la intervención que se solicita a ese Poder Legislativo, conlleva la salvedad de dejar debidamente sentado que este Ejecutivo entiende que el Decreto Provincial Nº 2131/99 adolece de vicios que ameritan la declaración de nulidad del mismo."*

13. Por **Resolución LP Nº 232/00**, la Legislatura resolvió no ratificar en forma expresa el Decreto Nº 2131/99 en razón de los vicios que incurría y que eran conocidos por la Sra. ANTUNOVIC.

14. El 01/11/2000 fue publicada en el B.O. la Ley Nº 494, sancionada el 10/10/2000 y promulgada el 27/10/2000 que dispuso crear dentro del régimen del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas dispuesto por Ley Nº 272, el área denominada "Reserva Corazón de la Isla".

Se estableció allí, que la Reserva se clasificaba como <u>área de aptitud productiva controlada técnicamente por el Estado</u>, estando integrada por ambientes de conservación y producción, en las categorías de manejo "reserva provincial de uso múltiple" y "reserva recreativa natural".

C. <u>TRÁMITE DE REGULARIZACIÓN DE ANTIGUAS OCUPACIONES</u>

15. Tras el dictado del Decreto Nº 2131/99 y la sanción de la Resolución LP Nº 232/00 y en virtud de ellos, el 11/12/2000 la Sra. ANTUNOVIC continuó su trámite administrativo **reformuló el pedido realizado. Y, en ese marco, bajo el marco de regularización de antiguas ocupaciones, efectuó un nuevo pedido de adjudicación en venta del predio fiscal** de la Sección rural del Departamento de Río Grande, ubicado al sur de los lotes 70 (Ea. Boquerón), 71 (Ea. Río Claro) y al Oeste del lote 84 (Ea. Carmen), de una superficie de 10.000 hectáreas ("el predio" en adelante). En su consecuencia la

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

Administración ordenó el inicio del Expediente Nº 1142/2001 (de aquí en adelante "el Expediente").

16. Mediante **Dictamen SLyT Nº 368/2001**, de fecha 20/4/2001, el Secretario Legal y Técnico dictaminó, al Subsecretario de Planeamiento y Desarrollo, que "*...resulta que le asiste derecho a Mirna Telma Antunovic en la petición que ahora bien formula por vía de la 'regularización de ocupaciones antiguas'*" y que "*...la Autoridad de Aplicación asignada por ley deberá establecer con precisión la extensión que se adjudicará, practicando los desagregados que correspondan y dar así cumplimiento a lo previsto por las Leyes Provinciales Nº 494 y 272.*"

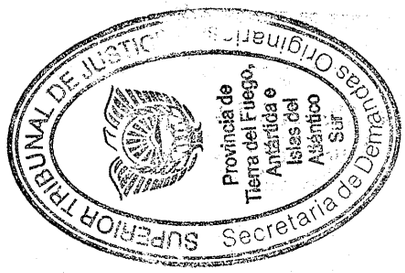
17. Con fecha 24/8/2001, el Director de Planeamiento y Ordenamiento Territorial le solicitó al Subsecretario de Planeamiento la intervención de los equipos técnicos y profesionales asignados a los proyectos Cuentas Patrimoniales y Plan de Manejo de la Reserva Corazón de la Isla que se llevan adelante en el marco de la asistencia técnica financiada por el Consejo Federal de Inversiones, so pretexto de que **la totalidad del predio se encuentra dentro de la Reserva Corazón de la Isla, creada mediante Ley Nº 494, con la división en las categorías de manejo según la Ley Nº 272 en Reserva Provincial de Uso Múltiple y Reserva Recreativa Naturales.**

18. El 21/09/2001, el equipo técnico y profesional asignado a los proyectos Cuentas Patrimoniales y Plan de Manejo de la Reserva Corazón de la Isla, integrado por la Lic. Ilde Lizarralde, la Med. Vet. Nora Loekemeyer, el Ing. Ricardo Hlopec y el Dr. Miguel Isla, concluyó que

"*...se observa[ba]n aspectos que por lo menos generan serias dudas acerca de la interpretación de normas vigentes. Entre ellas se citan:*

- *Cumplimiento de lo establecido en el artículo 15º de la Ley Nº 313 a fin de considerar a la Sra. Antunovic como antigua ocupante del predio fiscal que ocupa (**uso continuo en los últimos 20 años y explotación personal).***
- *En el Dictamen S.L.yT. Nº 368/01, punto IV. Consideraciones jurídicas en particular sobre Mirna Telma Antunovic, apartado 05 y 06 destaca el hecho que los lotes identificados como 'invernada' y 'veranada' del Establecimiento Los Cerros constituyeron*

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



una 'unidad económica' indivisible, solo 'explotables en forma conjunta'. De hecho en los expedientes se indica que la peticionante ya vendió la porción de aptitud ganadera correspondiente al lote denominado "invernada" de dicho establecimiento.

- *El hecho que según lo expresado por la Sra. Mirna Antunovic en los expedientes referidos, 'necesita' 10.000 ha fiscales para desarrollar una actividad ganadera ovina /bovina siendo que en el área no existe definitivamente semejante superficie apta para pastoreo (vegas y pastizales) aún incluyendo toda la superficie bajo el amparo de la ley de creación del área protegida.*
- *Oportunamente al tratar el primer pedido de la presentante la Secretaría Legal y Técnica consideró mediante nota Nº 502/99, que debía excluirse de la superficie pretendida en venta, al área ocupada por la superficie abarcada por el Decreto 1499/95 de creación de la Reserva de Usos Múltiples. En ese aspecto, y con razón la sanción de la Ley 494 impediría tal enajenación.*

Por lo expuesto, se interpreta que el pedido de enajenación de tierras fiscales con un fin ganadero realizado por la Sra. Antunovic, no corresponde por no encuadrar en el marco legal vigente, como tampoco es avalado por los informes técnicos.

El criterio expuesto en relación a la no enajenación de tierras fiscales es extensivo a todos los casos que impliquen la venta de superficies fiscales en áreas protegidas, en forma posterior a la declaración de las mismas como tales."

19. Con fecha **07/11/2001**, la **Dirección de Gestión y Evaluación Ambiental** se expidió señalando que compartía las conclusiones y propuestas del equipo técnico y profesional asignado a los proyectos Cuentas Patrimoniales y Plan de Manejo de la Reserva Corazón de la Isla, y destacó el alto grado de degradación de las pasturas naturales debido al mal uso de las mismas y la necesidad de eliminar la presencia de ganado a los fines de posibilitar la recuperación de los pastizales.

A todo ello agregó que el artículo 51 de la Ley Nº 55 establece que "*...no se podrá realizar un manejo inadecuado de los suelos que pueda alterar negativamente su aptitud...*" y que "*si tenemos en consideración que la actividad ganadera ha degradado los pastizales del área solicitada, este tipo de uso sería incompatible con lo establecido por la Ley Provincial de Medio Ambiente.*"

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

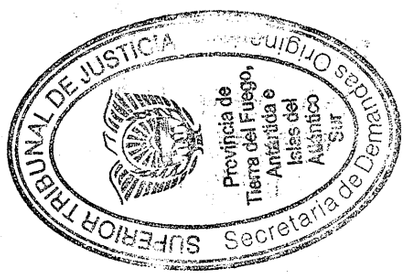
20. Con fecha 13/11/2001, el **Subdirector de Geología y Minería** informó que en el predio no existe actualmente explotación minera alguna, por lo que el uso actual es nulo, y que en tanto la superficie ocupada por la *turba de Sphagnum* es sólo un 1,2 %, la aptitud minera es insignificante. Se señaló, también, que existía una ocupación de 400 has (4% de la superficie total del predio) de vegas turbosas (carex) cuya potencialidad minera no debe descartarse.

21. El 09/1/2002, el **Director de Desarrollo Agropecuario** elevó al Subsecretario de Recursos Naturales el informe técnico sobre la evaluación del desarrollo ganadero del predio donde se señaló que la superficie efectivamente utilizada para pastoreo se estima en menos del 20% del total destacándose los perjuicios de la actividad granadera en la vegetación del predio.

22. El 15/2/2002, desde el **Sistema de Información Geográfica de la Subsecretaría de Recursos Naturales** se remitió al Coordinador de Recursos Naturales un informe de vegetación del predio donde se señaló que sólo alrededor del 25% de la superficie tiene características de aptitud ganadera y se destacó que la totalidad de la superficie del predio se encuentra dentro de los límites de la Reserva Provincial Corazón de la Isla. A ello se agregó que el 66,28% del predio se encuentra ocupado por bosques de todas las categorías, el 28,53 por vegetación herbácea y el 4,91% por desierto andino.

23. Con fecha 1/3/2002, el **Coordinador General de Recursos Naturales** le informó al Subsecretario de recursos naturales que debía considerarse: (i) que el área fiscal solicitada forma parte de la Reserva Corazón de la Isla creada por Ley Nº 494, (ii) que la Ley Nº 55 establece que "[e]l medio ambiente y los recursos naturales son del dominio exclusivo, inalienable e imprescriptible de la Provincia. El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y aprovechamiento, y resguarda el equilibrio de los ecosistemas sin discriminación de individuos o regiones" (art. 3º); y que "[l]as áreas protegidas de la Provincia son de dominio público, y su carácter, definitivo"; (iii) la restricción para enajenar tierras fiscales ocupadas por bosques nativos, establecida en el art. 3º de la Ley Nº 145; y (iv) que "*...las Áreas Naturales Protegidas siempre pertenecen al dominio privado del Estado salvo que se hayan creado por Leyes Nacionales, sin perjuicio de lo cual*

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



puede encontrarse prohibida su enajenación tal como resulta de lo establecido por la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. En consecuencia (...) resulta que existe una prohibición constitucional de enajenar todo aquello que se encuentre amparado en la definición de Recursos Naturales, sin perjuicio que algunos de los bienes que se incorporan a esta definición sean de dominio público del estado (los mares territoriales) y otros sean de dominio privado (las áreas naturales protegidas)." (Dictamen SLyT Nº 1317/2001 del 18/12/2001).

24. Con fecha 19/3/2002 el **Secretario de Planeamiento y Desarrollo** requirió al Sr. Carlos Henninger que informe la dimensión de la parcela adquirida a la Sra. ANTUNOVIC.

25. El 21/3/2002 el Sr. Carlos Henninger remitió copia del boleto de compraventa efectuada en el año 1993 e informó que la superficie adquirida era de 6.984 has (aproximadamente lo que conforma la estancia Los Cerros).

26. Con fecha 19/7/2002 el **Secretario Legal y Técnico dictaminó al Sr. Fiscal de Estado**, a indicación del Sr. Ministro Coordinador de Gabinete y del Sr. Ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos, que "*...se impone que la autoridad de aplicación reconozca los derechos al dominio que le asisten a la pretensora Antunovic. Y en segundo lugar, corresponderá que en el marco de las Leyes 272, 313 y 494 evalúe la extensión de esos derechos, en punto a conceder el dominio total o parcial, y/o asumir la obligación de indemnizar en forma parcial o total (ver Ley 313, art. 11, última parte). A este último respecto, no podemos soslayar que estas pretensiones basadas en derechos preexistentes a normas de restricción, lucen jurídicamente sólidas e imponen pleno reconocimiento so pena de asumir innecesarios riesgos indemnizatorios a cargo del Estado.*" (Dictamen Nº 676/02)

27. El Fiscal de Estado, mediante Dictamen F.E. Nº 25/2002, se expidió de la siguiente manera:

(a) La ocupación efectiva y continuada de la Sra ANTUNOVIC no es tal por cuanto las tierras solicitadas son utilizadas como campos de veranada siendo, además, inaceptable e irrazonable que se sumen las ocupaciones.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

(b) El simple hecho de contar con comprobantes de pago del impuesto inmobiliario correspondientes a las décadas del '60 y '70, de ninguna manera puede llegar a entenderse como prueba fehaciente de una transferencia de la veranada de los sucesores de Soneyra a la Sra. ANTUNOVIC.

(c) El análisis de la solicitud de adjudicación debía efectuarse a la luz de las leyes Nº 272 y 494, no correspondiendo la aplicación de la Ley Nº 313, compartiendo la opinión técnica del equipo técnico y profesional asignado a los proyectos Cuentas Patrimoniales y Plan de Manejo de la Reserva Corazón de la Isla cuando señala "la supremacía de la Ley Nº 272 y 494 como leyes marco para el desarrollo de cualquier actividad dentro de la reserva puesto que al haberse constituido el área de conservación es la ley que rige el Sistema de Áreas Naturales Protegidas y la ley de creación de la reserva en particular, las que rigen en primera instancia por sobre cualquier otra.

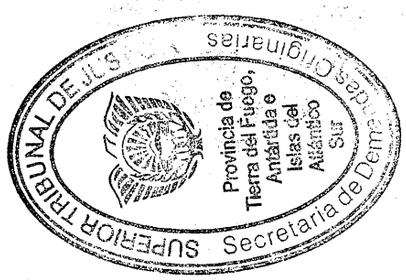
28. Mediante la **Resolución SPyD Nº 56/02,** de fecha 30/10/2002, notificada el 31/10/2002, el Secretario de Planeamiento y Desarrollo resolvió rechazar la presentación impetrada por la Sra. ANTUNOVIC respecto a la solicitud de adjudicación en venta del predio, haciendo suyo el criterio sustentado por la Fiscalía de Estado en el Dictamen F.E. Nº 25/2002.

29. Con fecha 01/11/2002 la Sra. ANTUNOVIC interpuso recurso de **reconsideración y jerárquico en subsidio**.

30. Mediante **Dictamen SLyT Nº 1777/2003**, de fecha 23/12/2003, el Secretario Legal y Técnico dictaminó, al Subsecretario de Planeamiento, que correspondía hacer lugar a los agravios planteados en el recurso impetrado y revocar la Resolución SPyD Nº 56/02 por razones de legitimidad.

31. Mediante **Dictamen SLyT Nº 1722/2005**, de fecha 27/07/2005, el Secretario Legal y Técnico dictaminó, al Subsecretario de Planeamiento, que los fundamentos del recurso de reconsideración no reunían entidad suficiente para revertir la decisión adoptada en la Resolución SPyD Nº 56/02. A ello agregó que el área técnica competente persistía en su opinión de no

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



hacer lugar a la solicitud de adjudicación tierras en la zona en cuestión por *no encuadrar en el marco legal vigente ni tener aval técnico en función de la aptitud y estado de la tierra*.

32. Con fecha 11/08/2005, el Subsecretario de Recursos Naturales, a cargo de la Subsecretaría de Planeamiento, compartiendo el criterio sustentado por la Secretaría Legal y Técnica, resolvió, mediante **Resolución SP Nº 04/05**, denegar el recurso de reconsideración interpuesto, confirmar la Resolución Nº 56/02 y elevar las actuaciones al Sr. Ministro de la Producción a fin que entienda en el recurso jerárquico interpuesto subsidiariamente.

33. El 24/08/2005, la Sra. ANTUNOVIC fue notificada que el expediente había sido recepcionado en el Ministerio de la Producción para el tratamiento del recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución SPyD Nº 56/02, haciéndole saber que podría mejorar o ampliar los fundamentos del recurso.

34. Con fecha 31/8/2005, la Sra. ANTUNOVIC **amplió los fundamentos del recurso jerárquico**.

35. Mediante **Dictamen SLyT Nº 2208/06**, de fecha 19/9/2006, la Secretaría Legal y Técnica dictaminó, al Ministro de Economía, que los agravios no reunían entidad suficiente para revertir la decisión adoptada en la Resolución SPyD Nº 56/02.

36. Por **Resolución ME Nº 1021/06**, el Ministro de Economía resolvió **no hacer lugar al recurso jerárquico presentado por la Sra. ANTUNOVIC.**

37. Con fecha 3/10/2006, mediante **Nota Nº 572/2006** del 2/9/2006, la Sra. ANTUNOVIC fue inválidamente notificada de la Resolución ME Nº 1021/06 y del Dictamen SLyT Nº 2208/06, en tanto no fue incluido en el sobre remitido copia de la mencionada Resolución y Dictamen.

38. El 10/10/2006, la Sra. ANTUNOVIC, "*anticipando[se] a la notificación de lo que se hubiere resuelto, [se] present[ó] ante [el Sr. Gobernador] reiterando se [le] reconozcan [sus] derechos, sabiendo que [el Sr.*

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

Gobernador] tiene decidido hacerlo como un reconocimiento legítimo a los antiguos pobladores de esta tierra. Copia de la nota dirigida al Gobernador fue presentada ante el Ministerio de Economía.

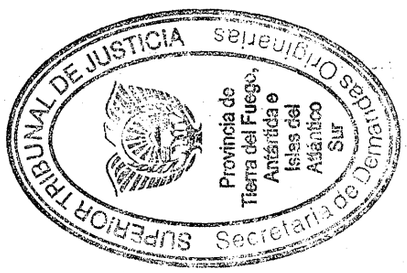
39. <u>El 10/10/2006 la Sra. ANTUNOVIC efectuó una presentación dirigida al Ministro de Economía acompañando el sobre vacío que había recibido en la notificación (Nota Nº 572/2006) y planteando la nulidad de la notificación.</u>

40. Mediante **Dictamen SLyT Nº 2562/06**, de fecha 03/11/2006, la Secretaría Legal y Técnica dictaminó, al Ministro de Economía, (i) que *"habiéndose analizado el procedimiento de notificación efectuado por los agentes actuantes, surge la eficacia del mismo en orden a lo normado por el art. 55º de la Ley Provincial Nº 141. Ello al consignarse la negativa de la Sra. Antunovic a suscribir la copia destinada a ser agregada al expediente"* y (ii) que la presentación dirigida al Sr. Gobernador era inviable desde el punto de vista procedimental en tanto la Resolución ME Nº 1021/06 resolvió un recurso jerárquico en los términos de los arts. 130 y ssgtes de la Ley Nº 141, disponiendo expresamente su art. 2º la conclusión de la vía administrativa.

41. Mediante **Dictamen SLyT Nº 300/08**, de fecha 25/4/2006, la Secretaría Legal y Técnica dictaminó, al Ministro de Economía, que la petición dirigida al Sr. Gobernador en la presentación de fecha 10/10/2006, resultaba a todas luces improcedente por lo cual correspondía su desestimación. **Respecto al planteo de nulidad de notificación se señaló que debía corroborarse** fehacientemente que junto con la Nota Nº 572/06, Letra M.E. se haya acompañado copia de la Resolución ME Nº 1021/06 y del Dictamen SLyT Nº 2208/06, **y corroborado que fuera,** debía emitirse el proyecto de acto que a sus fines pertinentes se adjuntó.

42. En ese estado y sin ningún trámite posterior al Dictamen SLYT Nº 300/08, la Sra. Gobernadora emite su Decreto Nº 738/08 mediante el cual desestima "la solicitud deducida" por la Sra. ANTUNOVIC, declarando que lo hacía en los términos del art. 14, inciso 9 de la Constitución de la Provincia.

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



43. Con fecha 15/05/2008, mediante Nota (notif) Nº 230 de fecha 13/5/2008, la Sra. ANTUNOVIC fue notificada del Decreto Nº 738/08 y del Dictamen SLyT Nº 300/08.

En ese contexto se interpone la presente acción de nulidad.

V. NULIDAD DEL DECRETO Nº 738/08

A. DEBIDA HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA JUDICIAL Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

En el presente caso **corresponde tener por debidamente habilitada la instancia judicial toda vez que:**

(i) Con fecha 10/10/2006 la Sra. ANTUNOVIC solicitó se declare la nulidad de la notificación de la Resolución ME Nº 1021 /2006 que había resuelto rechazar el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución SPyD Nº 56/02 y **dicha petición no ha sido resuelta expresamente hasta la fecha, habiendo transcurrido holgadamente el plazo para su pronunciamiento.**

Así, debe entenderse que **el mencionado planteo de nulidad de la notificación ha sido rechazado al configurarse la denegatoria por silencio de la administración.** (Art. 102 de la Ley de Procedimientos Administrativos -Ley Nº 141, en adelante "LPA"-).

Estamos ante una de las dos hipótesis del "silencio administrativo" del que nos habla Tomás Hutchinson en su "Procedimiento Administrativo de la Provincia TDF": el "silencio negativo" o el "silencio denegatorio", según sea la interpretación que se haga de los términos del Decreto Nº 738/08.

Si se interpretare que dicho decreto soslayó pronunciarse sobre la nulidad planteada el 10/10/2006, estaremos ante el supuesto del "silencio negativo". Al respecto Hutchinson dice: "Ante una pretensión del particular, la Administración tiene el deber de resolver, correlato indispensable del derecho de peticionar (art.22 C.N.; art. 14 inc. 9º C.Pr.), pero es probable, y habitualmente ocurre, que aquella no resuelva. Ante ese obstáculo la ley contempla diversas soluciones, una de ellas es la que trata el artículo en comentario".

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

Si se interpretare que el decreto se pronuncia sobre la nulidad en cuestión, estaremos ante el supuesto del "silencio denegatorio". Al respecto Hutchinson dice: "... Es una respuesta que la ley fictamente imputa a la autoridad administrativa. Es una denegatoria ficta que la ley presume en determinadas circunstancias, frente a la petición deducida por el particular..."

En definitiva, cualquiera sea el supuesto interpretativo, luce aplicable el Art.102 de la Ley 141, pues al decir del precitado autor: "...El Legislador ha partido de la premisa de que la pasividad e indecisión de la Administración significa el mantenimiento, por su parte, de la situación creada...".

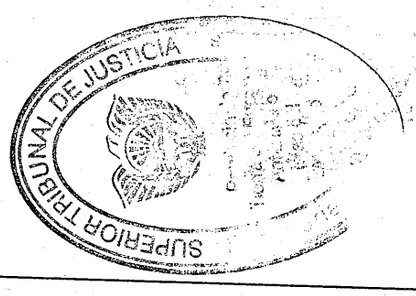
En cuanto al plazo que debió transcurrir desde el 10/10/2006 (fecha del planteo de la nulidad) para que se configure el "silencio" de la Administración, va de suyo que el mismo luce acabadamente cumplido. En efecto: están vencidos los 45 días del Art. 102 (y los precriptos para las circunstancias administrativas previstas en los Arts. 103 y 161) o en su caso los indicados en los Títulos VI y VII de la Ley 141 (Arts. 118, 148, sus siguientes y concordantes). Al respecto, dice Hutchinson: "...Si desea una decisión expresa (el administrado) puede seguir esperando el acto de la Administración...". Tal, fue el temperamento seguido por la Sra. ANTUNOVIC hasta que se dio el dictado del Decreto Nº 738/08 en sus términos conocidos.

(ii) En atención a lo dispuesto por el segundo párrafo del art. 24 del CCA, la presente demanda contencioso administrativa luce claramente interpuesta en legal tiempo. El texto legal citado reza literalmente que: "La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando el agotamiento de la instancia administrativa se configure a través de denegatoria tácita, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción".

Por su parte, la acción no se encuentra prescripta, toda vez que sólo ha transcurrido menos de un año y diez meses desde la fecha en que la autoridad administrativa debió haberse expedido.

(iii) Subsidiariamente, para el hipotético supuesto que V.E. considere que la petición en cuestión hubiere sido resuelta mediante el Decreto Nº 738/08, - circunstancia que desde ya descartamos en tanto dicho Decreto no contiene referencia ni remisión alguna al planteo de nulidad- , la presente demanda se interpone **dentro del plazo de 90 días hábiles judiciales** computado desde el día 13/5/2008, fecha de notificación fehaciente de dicho

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



Decreto, acto que agotó la vía administrativa al emanar de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo.

B. PROCEDENCIA SUSTANCIAL DE ESTA ACCIÓN DE NULIDAD

Como fue expuesto *ut supra*, mediante la Resolución M.E. Nº 1021/2006 el Ministro de Economía resolvió rechazar el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución SPyD Nº 56/02.

Ahora bien, la notificación efectuada de este acto, que agotaba la vía administrativa, ostentó tales vicios que la convierten en nula, circunstancia que fue solicitada oportunamente mediante la presentación del 10/10/2008.

Sin embargo, dicha petición no ha sido resuelta hasta la fecha por la Administración, habiéndose configurado de tal modo la denegatoria tácita por silencio.

Subsidiariamente, para el hipotético supuesto que V.E. considere que la Administración se expidió al respecto mediante el Decreto Nº 738/08, dejo planteada su nulidad en atención los perjuicios irreparables y agravios constitucionales que dicho Decreto me ocasionan y que se explicarán a continuación.

1. NO EXISTE PRONUNCIAMIENTO EXPRESO SOBRE EL PLANTEO DE NULIDAD DE LA NOTIFICACIÓN FORMULADO

En forma preliminar resulta importante destacar que el 10/10/2006 se efectuó dos presentaciones:

(a) El 10/10/2006, la Sra. ANTUNOVIC, *"anticipando[se] a la notificación de lo que se hubiere resuelto, [se] present[ó] ante [el Sr. Gobernador] reiterando se [le] reconozcan [sus] derechos, sabiendo que [el Sr. Gobernador] tiene decidido hacerlo, como un reconocimiento legítimo a los antiguos pobladores de esta tierra."*

Copia de la nota dirigida al Gobernador fue presentada ante el Ministerio de Economía. (fs. 291/3 del Expediente)

(b) El 10/10/2006 la Sra. ANTUNOVIC efectuó una presentación dirigida al Ministro de Economía acompañando el sobre vacío que había recibido en la notificación (Nota Nº 572/2006) y planteando la nulidad de la notificación. (fs. 288/90 del Expediente)

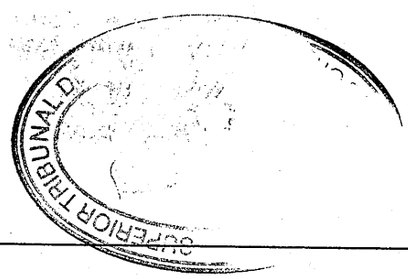
Ahora bien, **en el Decreto Nº 738/08 se consideró únicamente la presentación (a), de fs. 291/3** del Expediente. Así, el 3º considerando del citado Decreto dice que "*...por tanto la nueva presentación así deducida debe considerarse como una solicitud conforme al artículo 14º, inciso 9) de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego.*" Por lo que, circunscriptos a la presentación (a) de fojas 291/3, en efecto, la misma constituye una simple petición ante las autoridades respecto a quienes la Constitución de la Provincia establece la obligación de emitir una respuesta fehaciente. Y en tal sentido, resulta admisible que esa presentación sea resuelta en el marco del Art.14º inciso 9) de la C.Pr.

Pero, por otro lado, el Decreto Nº 738/08 no se expidió sobre el planteo de nulidad de la notificación (presentación (b) de fojas 288/290 del expediente). Por lo que, estamos frente a una denegatoria tácita por transcurso del plazo, para que la Administración se pronuncie al respecto.

En ese sentido, el **inciso c) del art. 7º del CCA** dispone que "*[p]odrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular (...)cuando la denegatoria se produjese por silencio de la Administración, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Procedimientos Administrativos.*" El segundo párrafo del art. 24 del CCA establece, asimismo, que "*[l]a demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando el agotamiento de la instancia administrativa se configure a través de denegatoria tácita [por silencio], sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.*"

Así, de conformidad con el **art. 102** de la LPA, **se ha configurado la negativa del planteo de nulidad ante el silencio de la Administración al haber transcurrido el plazo para pronunciarse.**

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



De esta manera, V.E. deberá considerar que ante el silencio de la Administración en resolver la presentación formulada con fecha 10/10/2006, se ha configurado la denegatoria tácita del reclamo sin fundamento alguno.

2. AÚN CUANDO SE CONSIDERE QUE EL DECRETO Nº 738/08 RESOLVIÓ EL PLANTEO DE NULIDAD DE LA NOTIFICACIÓN, ÉSTE ADOLECE DE VICIOS DE NULIDAD ABSOLUTA.

Un examen jurídico del acto a la luz de las normas administrativas y procesales de carácter constitucional, nos revelará ciertamente los insanables vicios de nulidad en el que la Administración incurre. Lejos de lograr su propósito de cerrar el asunto administrativo sometido a su decisión, con su Decreto Nº 738/08 la Administración agravó el estado de indefensión en el que la Sra. ANTUNOVIC se encontraba.

Así, por inadvertencia o voluntad, el Decreto Nº 738/08 violentó elementos esenciales de todo acto administrativo, a saber:

(i) Falta de causa o motivo. De un primer análisis de los considerandos y la parte resolutiva del acto, resulta que éste carece de causa o motivo (en su concepción objetivista, tal como está consagrada en el Art.99º inciso b) de nuestra ley 141 y pacíficamente sostenida en doctrina y jurisprudencia).

En efecto, el acto no se sustenta en "hechos y antecedentes que le sirvan de causa". En tal sentido, cabe destacar que el Dictamen SLyT Nº 300/08, al que hace referencia el Decreto aquí cuestionado, sólo establece que "*...**deberá corroborarse fehacientemente** que junto con la Nota Nº 572/06, Letra M.E. se haya acompañado copia de la Resolución ME Nº 1021 y del Dictamen SLYT Nº 2208/06. **Corroborado que sea** y en relación a la presentación deducida a fs. 294/6 [cuando en realidad esas fojas corresponden a la presentación (a) y no aquélla en la cual se plantea la nulidad de la notificación], **deberá emitirse** el Proyecto de acto que a sus fines pertinentes se adjunta [que resulta ser idéntico al **Decreto** emitido]."*

Tal como se ve, **el mencionado dictamen no constituye un análisis serio de la cuestión sino un pedido de producción de prueba adicional** ("deberá corroborarse"... "corroborado que sea"...).

En este estado, resulta jurídicamente categórico y definitorio, puntualizar que entre el Dictamen SLYT Nº 300/08 (fojas 306/308) y el Decreto emitido (fojas 309/310), no hay trámite administrativo alguno en el expediente. Por lo que, resulta patente que al dictar el Decreto Nº 738/08 sin que su administración cumpliera con el recaudo jurídico previo indicado por su propia SLYT, la Gobernadora incurrió en flagrante violación del Art.99º inciso b) de la Ley 141.

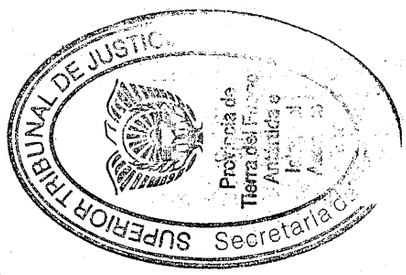
Así las cosas, el Decreto en cuestión resulta pasible de la sanción prevista en el **art. 110** de la LPA: "*[s]erá nulo de nulidad absoluta el acto que hubiera sido dictado con (...) d) falta de causa o motivación*", que es el supuesto verificado en el caso en análisis. Al comentar esta norma Tomás Hutchinson en su "Procedimiento Administrativo de la Provincia TDF", extiende el análisis de la falta de causa o motivo a la "**omisión de informes o propuestas preceptivas**". Y al respecto sostiene: "En estos casos el acto tiene un defecto que no puede ser convalidado, pues si la finalidad de esos informes era ilustrar al órgano decidor, carece de sentido permitir que tenga efecto un informe posterior... Por eso esa omisión no puede ser subsanada...".

(ii) Falta de causa o motivo. Falta de objeto. Tras un nuevo ejercicio analítico de los considerandos y la parte resolutiva del acto, surge patente una nueva razón de nulidad que vicia de manera insanable el acto, nuevamente por violación del Art.99º inciso b) y también de su inciso c), ambos de nuestra Ley 141.

Nos referimos al hecho de que el Decreto Nº 738/08 no hace la menor consideración siquiera sobre el planteo de nulidad, que fuera expresamente formulado por la Sra. ANTUNOVIC en su presentación de fecha 20/10/2006 ante el Sr. Ministro de Economía, glosada al expediente a fojas 288/290.

Tal como lo tenemos analizado en el precedente punto 1.b), el Decreto ignora palmariamente el planteo de nulidad, limitando su

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118802-06



pronunciamiento a nuestra presentación ante el entonces Gobernador (Fs.291/293). Así, en su tercer considerando dice: "Que por lo tanto la nueva presentación así deducida debe considerarse como una solicitud conforme al artículo 14º inciso 9) de la C. Pr. TDF".

Ante ello, no cabe sino declarar nulo el Decreto, correspondiendo en su consecuencia pronunciar la nulidad de la notificación de la Resolución M.E. Nº 1021/2006.

Tomás Hutchinson sostiene al comentar la norma: "... El objeto del acto debe ser determinado... es decir no estar enunciados en forma vaga e ilusoria... Además debe decidir todas las cuestiones que el particular ha planteado y aún las no planteadas si hacen a la legalidad objetiva...".

Según Marienhoff en su "Tratado de Derecho Administrativo" T.II, los atributos del objeto de todo acto administrativo son "certeza", "licitud", "posibilidad física" y "moralidad", que concuerdan con los de todo acto jurídico del Derecho Privado según el artículo 953 del Código Civil. Para concluir que el "objeto" –como elemento de todo acto jurídico administrativo o privado- tiene "evidente raigambre constitucional".

"El acto administrativo cuyo objeto contravenga dichos presupuestos es inválido" (Marienhoff), en nuestro caso, en los términos de la específica y expresa sanción legal prevista en el Art. 110º de la Ley 141.

(iii) Falta de motivación. Asimismo el Decreto carece de motivación, violando así el **Art. 99º inciso e)** de la Ley 141. En efecto, la norma exige como **requisito esencial** del acto administrativo: "*... e) ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo*" (causa o motivo).

En el caso bajo examen, tal motivación sencillamente no existe con relación a una de las dos presentaciones de la Sra. ANTUNOVIC. Ni una sola palabra sobre el "planteo de nulidad" (fs. 288/290).

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría Demandas Originarias

(iiii) Violación del procedimiento administrativo. Hemos visto que de la interpretación armónica de los incisos e) y b) del Art.99º (Ley 141), surge la necesidad esencial al acto, de contar con un procedimiento administrativo ajustado a derecho. Requisito esencial éste, expresamente previsto en el inciso d) del mismo artículo:

"*... antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos o intereses*".

Citando a Hutchinson, hemos referido tangencialmente a este aspecto en el último párrafo de (i), al comentar la "omisión de informes o propuestas preceptivas" como un vicio que afecta la causa y el procedimiento.

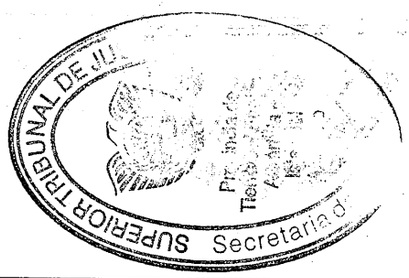
Estamos refiriendo a la grave omisión administrativa de "corroborar" extremos fácticos y probatorios requeridos por el propio Dictamen Jurídico SLYT Nº 300/08. Ese extremo probatorio reclamado, devino en esencial en el marco del procedimiento administrativo, pues de ello dependía resolver la nulidad planteada en un sentido o en otro. Pero, es el caso que el Decreto Nº 738/08, no sólo **no corroboró nada** al respecto de la prueba requerida, sino que, peor aún, **no fundamentó por qué no lo hizo**.

Evidentemente, la Administración no quiso pronunciarse. Y ello consuma una flagrante violación del procedimiento administrativo, sancionado con la nulidad absoluta (Art.110º inciso c) de la Ley 141).

(iiiii) Dicho ello, vale describir el itinerario normativo que dan sólido fundamento a la pretensión expuesta por la Sra. ANTUNOVIC en la presente demanda:

Resulta importante tener en cuenta que el **art. 26 de la LPA** expresa en relación al procedimiento administrativo que "*[s]e observarán las reglas del debido proceso adjetivo, respetándose las pertinentes garantías constitucionales, en especial (...) d) Derecho a una decisión fundada. Que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las*

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118802-06



cuestiones propuestas, en tanto hubieren sido conducentes a la solución del caso."

El **art. 89** de la LPA, relativo a las formas de concluir el proceso administrativo, dice por su parte que *"[l]a resolución expresa se ajustará a lo dispuesto por los **artículos 26, inciso d), 97 y 99**."*

El **art. 99** de la LPA establece, asimismo, que *"[s]on requisitos esenciales del acto administrativo (...) b) sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable (...) e) ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo."*

Más allá de los matices acerca de cómo interpretar esta exigencia, no cabe duda de que **los Actos Administrativos deben estar precedidos por un razonamiento que incluya un análisis fáctico y argumentos de carácter jurídico.**[1]

Así, ante la ausencia de fundamentos para justificar el rechazo de la petición de nulidad de la notificación, que ni siquiera fue rechazada expresamente en la parte resolutiva del Decreto, **no cabe sino que considerar arbitrario** el Decreto Nº 738/08 y declararlo **nulo por existir un vicio en la forma esencial ante la ausencia de uno de sus requisitos esenciales cual es la motivación y un vicio de arbitrariedad.**[2]

Es preciso advertir que el **ejercicio del derecho de defensa por parte de los administrados exige, de forma correlativa, que la administración considere, en forma concreta y particularizada, los argumentos y las pruebas que en ejercicio de tal derecho expongan.** De lo contrario, se estaría ante un derecho sólo nominalmente otorgado. En efecto, **la exigencia legal de fundar el Acto Administrativo, a través de la motivación, tiene por objeto garantizar los derechos de los particulares y, en especial, la garantía de defensa, al permitirles conocer las razones que indujeron a la administración a dictar el acto. Asimismo, la**

---

[1] COMADIRA, JULIO R., *Procedimientos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada*, Tomo I, 2002, pp. 201 y ss., pto. 6.1.5.

[2] Cf. C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, "Parodi Juan C. c/UBA -Resol. 3878/00", 10/10/2001; TAWIL, GUIDO SANTIAGO y LAURA MERCEDES MONTI, La motivación del acto administrativo, 1998, p. 93.

motivación constituye un elemento de esencial trascendencia para el juez llamado a controlar la actividad administrativa, toda vez que le permite revisar acabadamente su legitimidad.

En igual sentido, se ha dicho que la motivación, en cuanto importa la exteriorización de las razones que justifican el dictado del acto, "*tiende a cumplir tres finalidades: a) que la Administración, sometida al derecho de un régimen republicano, dé cuenta de sus decisiones; b) que éstas puedan ser examinadas en su legitimidad por la justicia en caso de ser impugnadas; y c) que el particular afectado pueda ejercer su defensa.*"[3]

En suma, como ya señaló, en su momento, Bartolomé Fiorini: "*el recaudo amplio de la motivación se sustenta en el valor republicano de la publicidad de los actos estatales; en el dato esencial de toda actividad administrativa como es la razonabilidad y la moralidad; coadyuvando para el ejercicio de un derecho humano como es el de la defensa; y colabora con el ordenamiento jurídico al permitir al poder judicial para que plenamente pueda juzgar los Actos Administrativos. Esto último es tanto más justificable después de la conquista sobre el control de la finalidad y razonabilidad de los motivos que justifican el acto.*"[4]

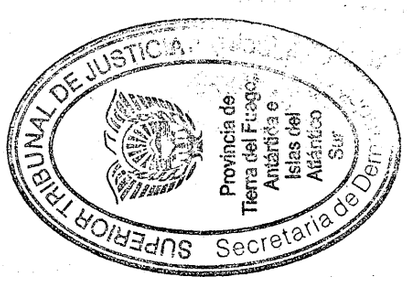
Coincidentemente se ha señalado que **el acto administrativo es nulo si no establece los motivos o lo hace de modo desproporcionado en el marco de unión entre los antecedentes del acto –las causas- con el objeto, y luego entre éste y su finalidad.**[5]

Mas aún, cuando se soslaya cualquier referencia a la cuestión. Y más grave aún, cuando la cuestión soslayada tiene la raigambre constitucional de la que nos ocupa (estar o no estar notificado de un acto que resuelve derechos).

---

[3] Sup. Corte Just. Mendoza, in re "Aguilar", sent. del 16/5/1984, voto de la Dra. Kemelmajer de Carlucci, citado en. *COMADIRA, JULIO R., Ob. cit.*, p. 202.
[4] *Derecho Administrativo*, 1995, p. 423.
[5] BALBÍN, CARLOS F., *Curso de derecho administrativo*, 2008, Tomo II, p. 119.

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P 311 - S.T.J.
I.B. 11890-06



3. LA NOTIFICACIÓN EFECTUADA NO CUMPLE CON LOS REQUISITOS LEGALES PARA SER CONSIDERADA VÁLIDA.

Como se explicará a continuación, en atención a los requisitos previstos en la LPA sobre los modos de notificación, la notificación efectuada de la Resolución ME Nº 1021/2006 es inválida.

Resulta importante destacar en forma preliminar que, conforme se ha señalado en doctrina, **la notificación de los actos administrativos tiene fundamental importancia en el procedimiento administrativo debido a que constituye, en cierto sentido, un verdadero derecho de los administrados y una garantía jurídica frente a la actividad de la administración pública y es fundamental para la seguridad jurídica**. Se constituye como un deber de información impuesto a la administración en garantía de los derechos de los particulares y no cabe duda alguna de que el régimen de las notificaciones se haya teñido por distintas disposiciones enraizadas en la garantía de defensa en juicio.[6]

a) No se adjuntó el acto administrativo que se pretendía notificar

Conforme surge de fs. 287 del Expediente, **la cédula de notificación** remitida (Nota Nº 572/06, letra DGDME de fecha 22/9/2006) **no hacía referencia a sobre alguno** sino que **sólo indicaba** que "*[p]or disposición del señor Ministro de Economía, me dirijo a Ud. a fin de remitir adjunto para conocimiento y notificación, copia autenticada de la Resolución M.E. Nº 1021/06 y del Dictamen SLyT Nº 2208/06.*"

El plexo normativo aplicable al hecho, indica: **1-**El acto debió ser notificado a la parte interesada (Art.51º inciso a). **2-**En la cédula de notificación se puede reemplazar la transcripción íntegra de los fundamentos y su parte dispositiva (Art.52º). **3-**En el supuesto del reemplazo preindicado, se debió agregar copia íntegra y autenticada del acto a notificarse (Art.52º). **4-**En tal caso, se debió dejar constancia en el cuerpo del instrumento notificatorio, es decir de la cédula misma (Art.52º y 55º inciso c). **5-**El medio utilizado debe

---

[6] HALPERÍN, DAVID ANDRÉS Y BELTRÁN GAMBIER, *La notificación en el procedimiento administrativo*, 1989, pp. 3-4.

necesariamente dar certeza de la fecha de recepción y del contenido del sobre cerrado, si éste fuere empleado (Art.55º). **6-**Toda notificación que se hiciere en contravención de las normas precedentes carecerá de validez (Art.58º).

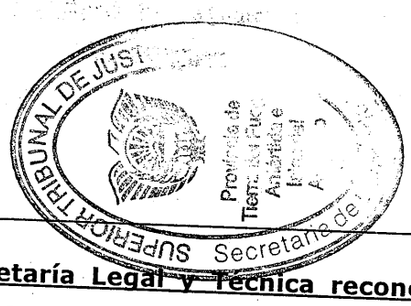
En el caso de autos, el 02/10/2006 la Sra. ANTUNOVIC recibió una cédula de notificación y un sobre vacío. En aquélla, no había transcripción de los fundamentos del acto ni de su parte dispositiva, **violando** el Art. 52º. Tampoco se dejó constancia alguna en el cuerpo de la cédula misma, qué documentos supuestamente se incorporaban al sobre cerrado, **violando** el Art. 55º inciso c) y nuevamente el Art.52º. Por lo mismo, el acto notificatorio jamás podría haber dado la menor certeza sobre el contenido del sobre cerrado, **violando** nuevamente el Art.55º.

Frente a un escenario fáctico tan sospechable por su mera apariencia objetiva, la Sra. ANTUNOVIC decidió no firmar la constancia de recepción. Seguido a lo cual, tras confirmar sus prevenciones al ver el sobre vacío, formuló sus dos presentaciones del día 10/10/2006, en una de las cuales formaliza su petición de nulidad de la notificación que se hubiere intentado practicar.

No hay duda pues, que la notificación efectuada no cumplió con las disposiciones de la LPA, especialmente las que prescriben bajo pena de "invalidez" (Art.58º) las obligaciones de la Administración de **"acompañar copia auténtica del acto por separado" (en sobre cerrado) y "dejar constancia de ello en el cuerpo mismo de la cédula"**.

Contribuye a acreditar esta circunstancia lo señalado por la Secretaría Legal y Técnica en su Dictamen Nº 300 cuando indicó que *"...**deberá corroborarse** fehacientemente que junto con la Nota Nº 572/06, Letra M.E. se haya acompañado copia de la Resolución ME Nº 1021 y del Dictamen SLYT Nº 2208/06. **Corroborado que sea** y en relación a la presentación deducida a fs. 294/6 [cuando en realidad esas fojas corresponden a la presentación (a) y no aquella en la cual se plantea la nulidad de la notificación], deberá emitirse el Proyecto de acto que a sus fines pertinentes se adjunta [que resulta ser idéntico al Decreto emitido]."*

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 138802-06



Así, **la propia Secretaría Legal y Técnica reconoció que el acta de notificación obrante a fs. 297 no constituye prueba suficiente para acreditar que la notificación fue válida sino que era necesario contar con prueba adicional que certificara que, efectivamente, se incluyó en el sobre copia autenticada de la Resolución y del Dictamen**.

En el marco expuesto, corresponde pues entender objetivamente, que en el sobre no se incluyó la documentación legal a notificar. La Sra. ANTUNOVIC así lo denunció oportunamente.

En este estado, resulta imperativa la sanción de invalidez de la notificación prescripta por el Art.58º. En su comentario a este artículo de la Ley 141, Tomás Hutchinson dice: "De la norma se deduciría que la idea fundamental es que cuando se incumpla cualquiera de las exigencias establecidas en la ley en materia de notificaciones, la comunicación es inválida y por lo tanto el acto no produce efectos... El propósito del Legislador es que no se produzca indefensión al interesado.

b) El Acta de Notificación no hace plena fe en relación con el contenido de la misma ni de que el sobre hubiera contenido la Resolución y el Dictamen que se notificaba

Del Acta de Notificación en la cual consta que los funcionarios notificadores pertenecientes al Ministerio de Economía se constituyeron en el domicilio de la Sra. ANTUNOVIC e hicieron entrega de un sobre cerrado que decía en su frente "contiene Nota Nº 572/06, Letra DGDME", no surge que aquéllos hubieran requerido a persona alguna constatar que el sobre efectivamente contenía esa documentación.

El Acta de Notificación dice:

"EN LA CIUDAD DE RIO GRANDE A LOS DOS DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL SEIS, LOS AGENTES ACTUANTES SE HACEN PRESENTE EN EL DOMICILIO DE LA SRA. MIRNA TELMA ANTUNOVIC, SITO EN LA CALLE EL CANO Nº 710, PROCEDIÉNDOSE A ENTREGAR UN SOBRE CERRADO PERTENECIENTE AL MINISTERIO DE ECONOMÍA HACIENDA Y

FINANZAS DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, EL QUE DICE EN SU FRENTE CONTIENE NOTA Nº 572/06, LETRA D.G.D.M.E., EL MISMO SE ENTREGA PERSONALMENTE A QUIEN DICE SER LA SRA. MIRNA TELMA ANTUNOVIC, EN LOS TERMINOS ESTABLECIDOS EN EL ART. 55 DE LA LEY PROVINCIAL Nº 141 DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, YA QUE LA MISMA NO FIRMA FOTOCOPIA DEL FRENTE DEL SOBRE MENCIONADO COMO RECIBIDO" (fs. 297 del expediente)

Es decir que del Acta de Notificación sólo surge que los funcionarios actuantes se habrían constituido en el domicilio indicado el día 02/10/2006 y que hicieron entrega del sobre sin constatar su contenido ni hacer firmar a quien lo recibió sobre si el sobre se encontraba vacío o no.

Es así que no surge del Acta de Notificación que el sobre contuviera la respectiva Resolución y el Dictamen. En ese sentido, lo único que cabe tener por cierto en el caso es que los agentes labraron el Acta, la firmaron y la fecharon, pero no existe certeza sobre su contenido.

Al respecto, se ha interpretado en doctrina que la instrumentalidad pública tan sólo certifica su celebración, su firma, su fecha, etc., pero no certifica su contenido, sus motivos de hecho o de derecho, ni su validez. En efecto, *"la fe pública [según el Art. 993 del Código Civil] del instrumento público se refiere al dictado del acto por él, no al contenido del acto ni a los hechos o circunstancias que él tuvo en cuenta para dictarlo."*[7]

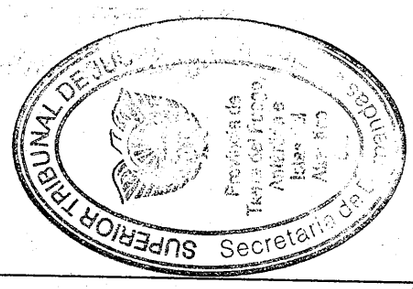
En el mismo sentido, se ha sostenido que las actuaciones administrativas de cualquier clase que fueren, mientras no sean notariales, son pruebas escritas que pueden ser destruidas con cualquier clase de medio probatorio, sin necesidad de acudir a la redargución de falsedad.[8]

Finalmente, cabe recordar que, al evaluar la relevancia como factor incriminatorio del acta de comprobación de una infracción, la Cámara Nacional de

---

[7] GORDILLO, AGUSTÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, 2002.
[8] HUTCHINSON, TOMÁS, "La documentación electrónica administrativa y su consideración como instrumento público", ED 128-943.

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



Apelaciones en lo Civil consideró que el acta de comprobación de una infracción a una ordenanza municipal era un instrumento auténtico pero no un instrumento público, en cuanto no hace plena fe, ya que el particular puede desvirtuar la existencia de la infracción allí mentada. Así, se destacó que el acta de comprobación de una infracción a una ordenanza municipal es un instrumento auténtico por emanar de un funcionario público, pero no es un instrumento público desde el momento que no hace plena fe y no se refiere a un acto jurídico. Por ello, aunque carece de plena fe la declaración del funcionario público actuante en la constatación de una infracción a las ordenanzas municipales, se efectúa en carácter de testigo calificado, por lo que puede ser considerada por el juez como plena prueba si no es enervada por otras probanzas en contrario.[9]

Así, en tanto el Acta de Notificación no hace plena fe respecto del contenido de la misma, no resulta posible desvirtuar el hecho que el sobre adjuntado a la cédula de notificación se encontraba vacío.

De esta manera, en atención a lo previsto en el ya comentado art. 58 de la LPA, **la notificación cuestionada carece de validez al haber sido realizada en contravención con las normas del "Capítulo VIII-De las notificaciones" del "Título IV-Del Procedimiento administrativo de la LPA".**

4. LA PRESENTACIÓN MEDIANTE LA CUAL SE HIZO SABER QUE NO SE HABÍA ACOMPAÑADO COPIA DE LA RESOLUCIÓN ME Nº 1021/06 Y DEL DICTAMEN SLyT Nº 2208/06 DEBIÓ TENER EFECTOS SUSPENSIVOS EN EL PLAZO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN JUDICIAL HASTA QUE LA NOTIFICACIÓN FUERA EFECTUADA VÁLIDAMENTE.

Finalmente, resulta importante tener en cuenta que resulta aplicable a la presentación del 10/10/2006 el **art. 65** de la LPA que establece que *"[l]a interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos, aunque aquéllos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales*

[9] Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala D, 29/6/1990, "Leonetti c. Municipalidad de Buenos Aires".

insustanciales o fueren deducidos ante órganos incompetentes por error excusable."

Ello así en tanto que con la simple petición de nulidad formulada se estaba cuestionando no la decisión de fondo sobre la cual se agotó la vía administrativa sino la notificación a partir de la cual comenzó a correr el plazo de caducidad de la acción contencioso administrativa.

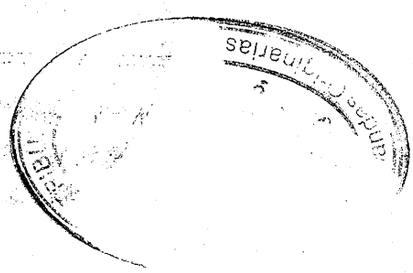
En efecto, habiendo sido cuestionada la notificación realizada por Nota Nº 571/06, Letra DGDME, la presentación en cuestión debe ser considerada como un recurso administrativo en el que, incluso, se agregó prueba (el sobre vacío), suspendiendo el plazo de caducidad de la acción contencioso administrativo.

5. A TODO EVENTO, RIGE EL PRINCIPIO IN DUBIO PRO ACTIONE

Por último, cabe señalar que **las cuestiones como las aquí consideradas deben resolverse contemplando las garantías de defensa y tutela judicial efectiva que posibilitan a los justiciables el acceso a un Tribunal para hacer valer sus derechos y obtener una resolución judicial efectiva**, toda vez que ello dimana de garantías consagradas -explícita o implícitamente- en los arts. 1, 18, 28, y concordantes de la Constitución Nacional; art. XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y arts. 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, normativa de jerarquía constitucional a tenor de lo dispuesto en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. En una misma orientación, los arts. 1, 13, 14 inc. 9, 50 y concordantes de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Así, resultan de aplicación al caso el principio *in dubio pro actione*, rector en materia de habilitación de instancia **(CSJN, "Guerrero, Luis Ramón c/ Municipalidad de Córdoba", 08/8/1989, Fallos: 312:1306; "Serra, Fernando H. y otro c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", 06/02/1990, Fallos 313:83).**

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



En efecto, ha entendido la Corte que "[e]*n materia de acceso a la justicia, el principio rector es el de in dubio pro actione, a fin de no menoscabar el derecho de defensa.*" (Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, CSJN, "Sefina S.R.L. c. Banco de la Provincia de Buenos Aires", 25/11/2003, Fallos 326:4681)

A ello cabe agregar que, además, es aplicable el principio en virtud del cual, en caso de duda, debe estarse a favor de la interpretación que en mejor medida permita armonizar las normas con las disposiciones y garantías constitucionales (CSJN, Fallos 285:60; 292:211); debiéndose preferir la preservación del derecho subjetivo que el acto administrativo otorgó cual es el inicio del plazo para interponer la acción contencioso administrativa.[10]

De esta manera, en tanto el inválido rechazo (sea por denegatoria tácita o expresa) del planteo de nulidad de la notificación del acto administrativo que resolvió el recurso jerárquico contra la Resolución SPyD Nº 56/02 y agotó la vía administrativa importa una ***privación ilegítima del acceso a la justicia***, V.E., en razón de los argumentos aquí expuestos o de los que corresponda a su mejor entender, deberá declarar la nulidad de la notificación de la Resolución ME Nº 1021/2006.

C. SÍNTESIS FINAL

A modo de conclusión, cabe realizar una breve sinopsis de las razones que justifican la procedencia sustancial de esta acción de nulidad:

- ❖ No existe pronunciamiento expreso sobre el planteo de nulidad de la notificación oportunamente formulado.
- ❖ El Decreto Nº 738/08 no se expidió sobre el planteo de nulidad de la notificación efectuado en la presentación de fs. 288/90 del Expediente, debiéndose considerar, de esta manera, que ha existido denegatoria tácita por transcurso del plazo para que la Administración se pronuncie al respecto.
- ❖ Aún cuando se considere que el Decreto Nº 738/08 resolvió el planteo de nulidad de la notificación, éste adolece de vicios de nulidad absoluta. En

[10] HALPERÍN, DAVID ANDRÉS y BELTRÁN GAMBIER, *Ob. cit.*, p. 63.

efecto, el acto administrativo es nulo si adolece de causa, objeto o motivación, o si viola el procedimiento administrativo.

- ❖ La notificación efectuada no cumple con los requisitos legales para ser considerada válida.
  - ➢ No se transcribió el acto en la cédula.
  - ➢ No se consignó en el cuerpo de la cédula qué documentos se agregaban acompañados en sobre cerrado.
  - ➢ No se adjuntó en el sobre cerrado, el acto administrativo que se pretendía notificar.
  - ➢ El Acta de Notificación no hace plena fe respecto del contenido de la misma ni de que el sobre hubiera contenido la Resolución y el Dictamen que se decía notificar.
- ❖ La presentación mediante la cual se hizo saber que no se había acompañado copia de la Resolución ME Nº 1021/06 y del Dictamen SLyT Nº 2208/06, debió tener efectos suspensivos en el plazo de caducidad de la acción judicial hasta que la notificación fuera efectuada válidamente.
- ❖ A todo evento, rige el principio *in dubio pro actione*

VI. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SPyD Nº 56/02

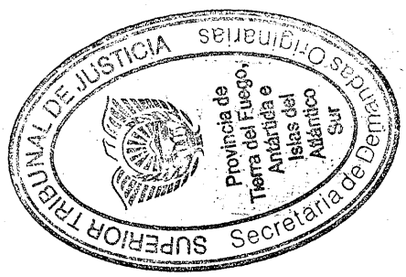
A. DEBIDA HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA JUDICIAL Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

En el presente caso **corresponde tener por debidamente habilitada la instancia judicial toda vez que:**

(i) La **Resolución ME Nº 1021/06**, que resolvió el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución SPyD Nº 56/02, **es un acto administrativo definitivo emanado del Ministerio de Economía, y la propia Administración sostuvo que en el caso se hallaba agotada la vía administrativa** (Cédula de notificación, Nota Nº 572/06, Letra DGDME).

De esta manera, se encuentra acreditado el agotamiento de la vía administrativa en los términos del primer inciso del art 7º del CCA. Entender lo

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



contrario implicaría para esta parte un ritualismo inútil ya que la propia Administración entendió que la instancia administrativa se encontraba agotada.

(ii) La presente demanda se interpone en legal tiempo y forma, en tanto la notificación del acto administrativo que agotó la vía administrativa fue declarado nulo en el *sub lite*.

(iii) Por último, no existe ningún otro requisito establecido legalmente para acceder a la instancia judicial, y cabe resaltar que cualquier recaudo de acceso a la Justicia debe ser establecido por ley.

A todo evento, resultan de aplicación al caso el principio *in dubio pro actione*, rector en materia de habilitación de instancia **(CSJN, "Guerrero, Luis Ramón c/ Municipalidad de Córdoba", 08/8/1989, Fallos: 312:1306; "Serra, Fernando H. y otro c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", 06/02/1990, Fallos 313:83).**

Al respecto ha entendido la Corte que "[e]*n materia de acceso a la justicia, el principio rector es el de in dubio pro actione, a fin de no menoscabar el derecho de defensa."* (Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, CSJN, "Sefina S.R.L. c. Banco de la Provincia de Buenos Aires", 25/11/2003, Fallos 326:4681)

B. PROCEDENCIA SUSTANCIAL DE ESTA ACCIÓN DE NULIDAD

1. EL DERECHO DE LA SRA. ANTUNOVIC SOBRE EL PREDIO, EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY Nº 313, NO PUEDE SER VÁLIDAMENTE RELEGADO POR LAS LEYES Nº 272 Y 494

a) El régimen de las tierras fiscales y recursos naturales en la Constitución Provincial

1. Resulta importante destacar que, de conformidad con lo prescripto por el Código Civil, las tierras fiscales de la provincia son enajenables en tanto se encuentran dentro del dominio privado del Estado provincial.

En efecto, el **art. 2342** establece que todas las tierras que estando situadas dentro de límites territoriales de la República carecen de otro dueño son bienes privados del Estado nacional o provincial.

En ese sentido Marienhoff ha destacado que **las "tierras fiscales" son bienes "privados" del Estado de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil (art. 2342, inc. 1º) y en tanto no se tratan de cosas del dominio público sino de cosas patrimoniales del Estado.** [11]

Cabe tener presente que lo dispuesto en el Código Civil no puede ser válidamente modificado por las normas locales, ni siquiera por la Constitución provincial, en tanto ello implicaría una trasgresión a lo dispuesto en el art. 75, inciso 12 de la Constitución Nacional.

De esta manera, **las tierras fiscales provinciales pertenecen al dominio privado de la Provincia pudiendo ser de tal modo enajenables.**

2. Ahora bien, sin perjuicio de lo establecido en el Código Civil, **la Constitución provincial asegura la enajenabilidad de las tierras fiscales.**

En efecto, en el art. 82, segundo párrafo, se establece un **régimen de tierras fiscales** encomendando el dictado de una ley para dividir y adjudicar las tierras fiscales según ciertas reglas que allí enumera y entre las que se incluye la **distribución por unidades económicamente rentables de acuerdo con la calidad de las tierras y su distribución geográfica.**[12]

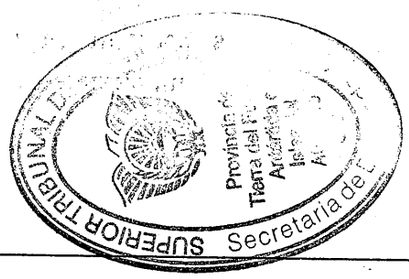
---

[11] MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de derecho administrativo, Tomo V, §1694.*

[12] En su artículo 82 la Constitución de la Provincia establece que *"[l]a tierra es un bien permanente de producción y desarrollo y debe ser objeto de explotación racional. La ley garantizará su preservación y recuperación, procurando evitar la pérdida de fertilidad y degradación del suelo. El régimen de división y adjudicación de las tierras fiscales será establecido por ley con fines de fomento y con sujeción a planes previos de colonización que prevean:*

1 - La distribución por unidades económicamente rentables de acuerdo con la calidad de las tierras y su distribución geográfica.
2 - La explotación directa por el adjudicatario.
3 - El trámite sumario para el otorgamiento de títulos o resguardo de derechos, una vez cumplidas las exigencias legales por parte de los adjudicatarios.
4 - La inenajenabilidad de la tierra durante el término que fije la ley, no inferior a los diez años.
5 - El asesoramiento y asistencia técnica permanente a los agricultores y ganaderos, a través de los organismos competentes del Estado provincial o nacional. El Estado provincial podrá destinar superficies de sus tierras fiscales para la creación de reservas y parques naturales, deslindando de los mismos las superficies no indispensables que puedan afectar a la economía local. La Provincia reivindica el derecho a participar en forma igualitaria con la Nación en la administración y aprovechamiento de los parques nacionales existentes o a crearse en su territorio."

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



Contribuye a acreditar esta circunstancia el hecho que tampoco debe considerarse a las tierras fiscales, en sí mismas, como recursos naturales.

Ello es así en tanto la regulación constitucional de los recursos naturales (art. 81) no incluye a las tierras fiscales, a las que específicamente se hace referencia en el segundo párrafo del art. 82 estableciendo un régimen disímil al de los recursos naturales.

En el mismo sentido, en doctrina se ha señalado que **los recursos naturales son entendidos como el conjunto de elementos naturales que se encuentran en la naturaleza de forma no modificada, escasos con relación a su demanda actual o potencial**. Se los puede dividir en renovables, que usualmente son organismos vivos que crecen y se renuevan, como por ejemplo la **flora y la fauna**, y no renovables, que se agotan con su explotación, como por ejemplo el **petróleo y los yacimientos de minerales**.[13] Es decir, **las tierras fiscales no son recursos naturales.**

Cabe concluir, entonces, que **las tierras fiscales son enajenables en atención a que se encuentran en el dominio privado del Estado, de conformidad con lo previsto en el Código Civil, y en tanto así expresamente lo autoriza la Constitución provincial.**

b) El régimen de la Ley Nº 313

Ahora bien, acreditada la enajenabilidad de las tierras fiscales, cabe tener presente que **la Ley Nº 313 rige la administración y disposición de las tierras fiscales provinciales, con excepción de las correspondientes a actividades mineras y forestales que cuenten con reglamentación específica.**

La norma mencionada define a las tierras fiscales provinciales como todos los bienes inmuebles que no se encuentren en el dominio privado de las

---

[13] MATHUS ESCORIHUELA, MIGUEL (Dir.), *Derecho ambiental y de los recursos naturales*, 2006. ps. 84 y ss. Citado en ABALOS, MARÍA GABRIELA, "Expropiación y recursos naturales en clave iuspublicista: algunos interrogantes", *Revista La Ley* 2008-C, 418.

personas físicas o jurídicas conforme a las disposiciones legales vigentes, ubicados fuera de los ejidos municipales o comunales, las pertenecientes al Estado nacional o a los entes descentralizados cuya transferencia a favor de la provincia se hubiere efectivizado por Ley nacional Nº 23.775; y a lo dispuesto por las leyes nacionales Nº 23.302, 24.071; y el art. 75 incs. 17 y 22 de la Constitución Nacional y la Ley provincial Nº 235; las que adquiera la provincia por donación, cesión o legado y las que ésta compre o expropie para planes de desarrollo u obras de utilidad pública sean o no complementarias a dichos planes.

La política de administración y disposición de las tierras fiscales provinciales, según la Ley Nº 313, tiene por finalidad la **incorporación de las mismas al proceso económico para el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales, todo ello de acuerdo a los objetivos que hacen a la seguridad y defensa nacional**, según lo prescripto por las leyes nacionales Nº 18.575; 21.900 y 23.554. (Art. 2º).

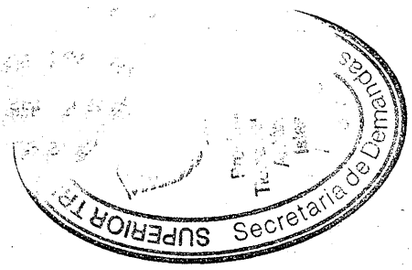
Ahora bien, las adjudicaciones de tierras fiscales provinciales deben realizarse, según el caso, mediante alguno de los siguientes procedimientos: **a.** Concurso público; **b.** Adjudicación directa sujeta a aprobación de proyectos o programas, priorizando a los emprendimientos productivos que se encuentren en actividad; o **c.** Regularización de antiguas ocupaciones. (Art. 7º)

En este último supuesto, la norma establece que **el otorgamiento del título de dominio de inmuebles fiscales corresponderá cuando el interesado, al presentar su solicitud, acredite:**

> ***a.*** *Una antigüedad en la ocupación mayor de veinte (20) años a la fecha de vigencia de la presente, debiendo tener en cuenta las ocupaciones anteriores efectivas y continuadas;*
>
> ***b.*** *La explotación personal y la residencia efectiva en la provincia.*

Asimismo deberá acompañar a su solicitud una memoria de la explotación efectuada, del grupo familiar que ocupa el inmueble y del uso actual que realiza, como así también toda otra documentación tendiente a avalar su pretensión, conforme lo dictamine la reglamentación. (Art. 15)

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



Ahora bien, conforme surge de lo establecido en el art. 16, la Autoridad de Aplicación debe evaluar las solicitudes teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes elementos:

a. Si los antecedentes sustentan adecuadamente el requerimiento;

b. Si el uso del suelo es compatible con los criterios y pautas del ordenamiento territorial y ambiental provincial;

c. Si la superficie pretendida se corresponde con la efectivamente explotada y si se adecua a las dimensiones de la unidad económica prevista para la zona. En caso contrario, la autoridad de aplicación podrá, fundadamente, autorizar excepciones.

Al respecto, el Decreto reglamentario establece que del análisis de los antecedentes de la ocupación, de la compatibilidad del uso del suelo con las pautas de ordenamiento territorial y de la relación entre la superficie pretendida con la efectivamente utilizada y su relación con la unidad económica correspondiente a la actividad desarrollada, la Autoridad de Aplicación podrá adjudicar en venta en forma total o parcial o bien rechazar la solicitud y exigir la inmediata restitución. (art. 16º del Anexo I).

De esta manera, **se han incorporado las tierras fiscales al proceso económico para el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales** (finalidad contemplada en el art. 2º).

A ello cabe agregar que el procedimiento de regularización de antiguas ocupaciones claramente refleja el **interés de la provincia en reconocer el derecho de quienes han ocupado tierras fiscales** incorporándolas de algún modo al proceso económico para el su **aprovechamiento racional y sustentable** asistiendo así a la finalidad ya expuesta. Se trata, en efecto, de un reconocimiento garantizando un procedimiento sumario (art. 17) reconocido constitucionalmente (art. 82 de la Constitución Provincial).

c) El régimen de la Ley Nº 272 y 494

Mediante la Ley Nº 494 se creó, dentro del régimen del Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas dispuesto por la Ley Nº 272, el área denominada "Reserva Corazón de la Isla".

Se estableció asimismo, que la mencionada Reserva se clasificaba como **área de aptitud productiva controlada técnicamente por el Estado, estando integrada por ambientes de conservación y producción, en las categorías de manejo "reserva provincial de uso múltiple" y "reserva recreativa natural".**

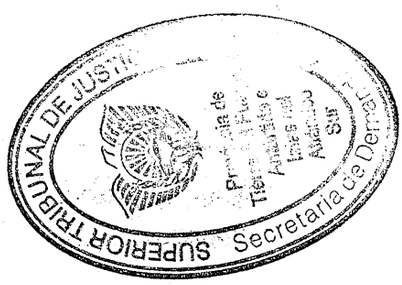
De conformidad con lo previsto en la Ley Nº 272, ello significa que en esas áreas "*sólo se podrán realizar aquellas actividades económicas cuyo efecto sobre el entorno o ecosistema sea de carácter conservativo o recuperativo, quedando expresamente prohibidos cualquier clase de explotación minera y de hidrocarburos, la caza y pesca comercial y la introducción de especies de flora y fauna exóticas.*" (Art. 29)

Así, se mantiene la titularidad de las propiedades en los particulares con ciertas restricciones de uso. **Es decir, la "Reserva Corazón de la Isla" no es dominio público sino sólo un área natural protegida.**

En ese sentido, la Ley Nº 272 expresamente regula los inmuebles de propiedad privada ubicados dentro de las áreas naturales protegidas estableciendo que "*[t]odo inmueble de propiedad privada ubicado dentro de las áreas naturales protegidas provinciales queda sujeto a las limitaciones y restricciones que por esta ley se impongan.*" (Art. 87)

En cuanto a los pobladores que se encuentren radicados en áreas naturales protegidas provinciales con anterioridad a su declaración de tal, la citada Ley faculta a la Autoridad de Aplicación a que **(a)** promueva la desafectación del sector correspondiente y la transferencia de la propiedad en las condiciones que el Poder Ejecutivo provincial considere pertinentes; **(b)** regularice la condición jurídica del poblador y de sus derechos, garantizando la continuidad de su actividad en cuanto a sus finalidades o modalidades; **(c)** promueva la ubicación en zonas de uso controlado o fuera de su jurisdicción de los pobladores existentes en zonas intangibles y restringidas en tierras del dominio público provincial, o **(d)** promueva la integración del poblador con el fin

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



de asegurar los ingresos del mismo, armonizando los objetos conservacionistas de las áreas naturales provinciales con los aspectos sociales implicados. (Art. 85)

Es así que se permite la propiedad privada en tales áreas naturales protegidas provinciales pero sujetos a las restricciones de uso legalmente previstas.

Así, por ejemplo, en tanto **reserva provincial de uso múltiple** (capítulo V del título II de la Ley Nº 272) deberán cumplirse las siguientes **funciones**:

> ***a)*** *Establecer un régimen de uso de los recursos naturales que amalgame el mantenimiento de sus condiciones y características naturales básicas, con los requerimientos de un equilibrado uso extractivo, compatibilizando necesidades, posibilidades y actividades de conservación y producción agraria;*
> ***b)*** *Fiscalizar su idóneo aprovechamiento y explotación;*
> ***c)*** *Brindar asesoramiento a los propietarios que poseen tierras dentro de su territorio, con relación a los propósitos de conservación y producción, y*
> ***d)*** *Ofrecer ambientes, lugares y recursos naturales que sirvan para la ciencia, educación, turismo, recreación y en su caso, la producción agraria y el aprovechamiento económico.*

Y regirán las siguientes **prohibiciones generales**:

> ***a)*** *Una abusiva o incontrolada utilización de sus ambientes, que comprometa su estado y características naturales, o ponga en peligro su potencialidad productiva o valor ecológico;*
> ***b)*** *Un indiscriminado aprovechamiento extractivo de su flora y fauna silvestre, que afecte gravemente sus posibilidades de perpetuación, mantenimiento y renovación permanente;*
> ***c)*** *La introducción, trasplante y propagación de flora y faunas exóticas, que ocasione o pueda implicar un desequilibrio de las comunidades naturales;*

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

d) *Los asentamientos humanos y las actividades humanas que atenten manifiestamente contra la conservación de sus recursos naturales, y*

e) *Cualquier otra acción que represente una innecesaria modificación transformadora, deterioro o destrucción de sus ambientes y vida silvestre, y un aprovechamiento contrario a la regulación conservacionista.*

Asimismo, en tanto **reserva recreativa natural (Capítulo X** de la Ley Nº 272), en la Reserva deberán cumplirse las siguientes **funciones:**

a) *Promover y regular un sano esparcimiento;*

b) *Realizar la conservación de sus características y elementos naturales y de los artificiales a ellos asociados, y*

c) *Promover el conocimiento y valorización de los recursos naturales y de las actividades humanas con ellos relacionadas, que representen un mejoramiento de determinados aspectos y ambientes naturales.*

Y regirán las siguientes **prohibiciones generales**:

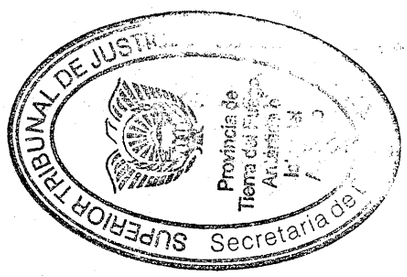
a) *Cualquier acción o actividad que produzca la destrucción o un innecesario deterioro de los recursos y sus ambientes naturales y artificiales asociados, y*

b) *los asentamientos humanos, instalaciones, edificaciones y obras de infraestructura, que no armonicen con las características ambientales del área o no respeten su fisonomía, paisaje y recursos naturales.*

De esta manera, **las exigencias dispuestas por la Ley Nº 272 y 494 son restricciones de uso al dominio mas no implican considerar a la "Reserva Corazón de la Isla" como de dominio público.**

Por el contrario, en su Título V, la Ley Nº 272 establece que **el objetivo conservacionista de las áreas naturales provinciales es igualmente valioso que los aspectos sociales implicados, debiéndose**

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118862-86



interpretar todo ello armónicamente a fin de promover la integración del poblador con el fin de asegurar los ingresos del mismo (art. 85, inciso d)

Es así que la Ley Nº 494 contempla, en su art. 7º, inc. a), la **ratificación de autorizaciones a los asentamientos humanos preexistentes** dentro del ámbito de la Reserva y sujetos en todos los casos al régimen previsto en el art. 85 de la Ley Nº 272.

d) Los regímenes de las Leyes Nº 494 y 313 no se excluyen entre sí sino que se complementan.

De esta manera, el sistema provincial de Áreas Naturales Protegidas viene a establecer una regulación protectiva de ciertas áreas mas no regular sobre su propiedad.

Es la Ley Nº 313 la que establece el sistema de administración y disposición de las tierras fiscales resultando perfectamente válido adjudicar un determinado predio que incluya parte de esa área, siendo que el futuro propietario deberá atenerse a las restricciones (actuales y futuras) vinculadas con el mantenimiento del Área Natural.

En efecto, las restricciones de uso impuestas por la Ley 272 y 494, teniendo especialmente en cuenta el Título V de la primera, y lo previsto en la Ley Nº 313, no deben ser entendidas como restricciones al desarrollo económico de tales tierras y sus pobladores.

Por el contrario, **en su conjunto tales normas propenden a integrar al poblador y su desarrollo económico con los objetivos conservacionistas de las áreas naturales provinciales en forma conjunta con los aspectos sociales implicados.**

De este modo, una adecuada interpretación de las normas aplicables así como las previsiones constitucionales en juego permiten concluir que es válida la adjudicación de un predio ubicado total o parcialmente dentro de un área de reserva natural en tanto su propietario deberá ajustarse a las restricciones de uso que garantizan el cumplimiento de los objetivos

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

conservacionistas de los recursos naturales en equilibrio con el desarrollo económico de tales áreas.

e) Pretender aplicar un régimen posterior sobre un régimen anterior constituye una aplicación retroactiva de la norma que afecta directamente derechos adquiridos.

Asimismo, resulta importante destacar, en forma subsidiaria, que la Ley Nº 494 tampoco podría afectar los derechos adquiridos al amparo de la Ley Nº 313 constituyendo tales derechos la adjudicación tierras fiscales al cumplir con los requisitos allí dispuestos.

En efecto, el derecho de obtener la adjudicación en venta de un predio ocupado desde hacía más de veinte años al publicarse en el Boletín Oficial la Ley Nº 313 resultaría inválidamente coartado por la interpretación propuesta por la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo en la Resolución Nº 56/2002 de que la Ley Nº 494 convirtió en dominio público tal predio.

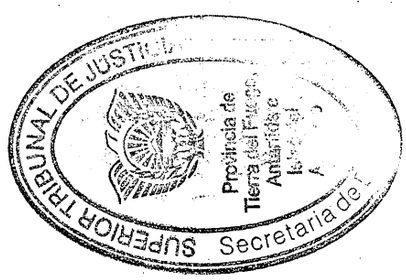
Un derecho adquirido es un derecho que las normas reconocen, aunque no sea declarado, y que está incorporado al patrimonio.

Ello así en tanto no se trata de una relación jurídica pendiente sino que, al haber reunido todos los requisitos para la adjudicación del predio por antigua ocupación, la Administración se encuentra obligada a otorgarla.

En efecto, una vez cumplidas todas las condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en la normativa vigente para la adjudicación, la Sra. ANTUNOVIC adquirió el derecho a que se otorgue la adjudicación aún cuando la Autoridad de Aplicación de la Ley Nº 313 no hubiera dictado el acto administrativo correspondiente.

La Sra. ANTUNOVIC adquirió el derecho a que el predio le sea adjudicado cuando cumplió debidamente con las exigencias fijadas por la legislación vigente al momento de presentar la solicitud, readecuada a regularización de antigua ocupación con fecha 11/12/2000 (debiéndose tener especialmente en cuenta la previsión contenida en el segundo párrafo del art. 22

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



de la LPA respecto a que *la errónea calificación del derecho ejercido o peticionado no determinará el rechazo de lo solicitado*), y la circunstancia de que no exista un acto administrativo que declare la adjudicación no transforma el derecho de la Sra. ANTUNOVIC en una mera expectativa.

En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la **Corte Suprema de Justicia de la Nación**, al afirmar que existe un derecho adquirido cuando *"su titular ha cumplido (...) todas las condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en esa ley para ser titular del derecho de que se trata, aún cuando falte la declaración formal de una sentencia o acto administrativo"*[14].

Ello es así por cuanto **el derecho se adquiere, en forma de prerrogativa jurídica individualizada, cuando se cumplen todos los requisitos de fondo y de forma exigidos por las normas y los distintos actos en que se expresa el poder de policía solo declaran el derecho delimitado ó limitado administrativamente.**

De lo expuesto surge que por el solo hecho de cumplir las condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en el ordenamiento jurídico aplicable, la Sra. ANTUNOVIC se coloca plenamente en los presupuestos fijados en esta normativa para ser adjudicataria del predio en cuestión y que, consecuentemente, este derecho adquirido no podrá ser alterado mediante la entrada en vigencia de nueva normativa sin agravio del derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional.

Ello es así por cuanto, a criterio del Máximo Tribunal, al cumplirse los requisitos exigidos por el régimen jurídico *"la situación jurídica general creada por dicha ley se transformó en una situación jurídica concreta e individual en cabeza del agente que, como tal, se hace inalterable y no puede ser suprimida por la ley posterior sin agravio del derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional"*.[15]

En ese sentido, resulta importante destacar que **teniendo derecho la Sra. ANTUNOVIC a la adjudicación del predio al cumplimentar**

[14] CSJN, *"Amigo, Pedro Gerardo c/Carlos Alberto Oviedo s/ordinario"*, del 10/5/2005, Fallos 328:1381.
[15] CSJN, *"De Martín, Alfredo v. Banco Hipotecario Nacional"*, 28/12/1976, Fallos 296:723.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

con los requisitos establecidos por la Ley Nº 313, no podría la Administración pretender válidamente en esta instancia no adjudicar el predio por lo dispuesto en normas posteriores siendo que la Sra. ANTUNOVIC ha actuado en todo momento conforme a derecho.

f) De la circunstancia que el predio se encuentre en su totalidad dentro de la Reserva Corazón de la Isla no cabe concluir que no corresponde adjudicar la venta a la Sra. ANTUNOVIC, antigua ocupante.

De esta manera, en función de una interpretación armónica de las leyes 313 y 494 no cabe sino que concluir que resulta posible adjudicar un predio ubicado dentro de la Reserva Corazón de la Isla, encontrándose sujeto a las restricciones de uso comunes a todas las áreas naturales.

En efecto, como ya se señaló, el derecho sobre el predio de la Sra. ANTUNOVIC, en su carácter de antigua ocupante, se encuentra garantizado por la Ley Nº 313, derecho adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Nº 494.

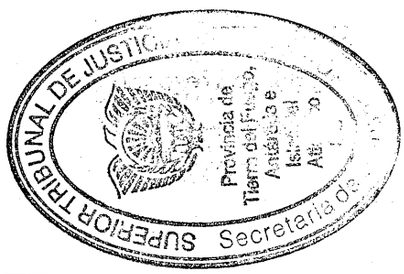
Ello así en tanto el marco legal integrado por las normas reseñadas establecen un cauce normativa troncal diseñado sobre tres conceptos fundamentales: el de la **unidad económica rentable**, el de la **explotación directa** y el del **respeto de los derechos adquiridos por antiguos ocupantes**.

Lo contrario implicaría, a todo evento, efectuar una aplicación retroactiva de la Ley Nº 494 infringiendo el derecho de propiedad de la Sra. ANTUNOVIC.

2. ERRÓNEA CONSIDERACIÓN DEL DERECHO APLICABLE EN LA RESOLUCIÓN Nº 56/02

Si bien los argumentos expuestos hasta ahora resultan suficientes para acreditar que cualquier decisión que se aparte de la interpretación normativa descripta es nula, resulta importante detallar en qué medida los

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



fundamentos de la decisión del Secretario de Planeamiento y Desarrollo al rechazar la presentación impetrada por la Sra. ANTUNOVIC se apartan del derecho vigente, especialmente teniendo en cuenta el dictamen de la Fiscalía de Estado Nº 25/02, de fecha 21/10/2002 cuyos fundamentos fueron parte de la mencionada Resolución (considerando 3º).

a) Apartamiento de la opinión del servicio jurídico. Errónea remisión a dictamen jurídico emitido por órgano incompetente.

La Resolución Nº 56/02 se aparta inválidamente de la opinión de su propio servicio jurídico, haciendo suyo el dictamen de la Fiscalía de Estado Nº 25/02 de fecha 21/10/2002.

Ahora bien, resulta importante destacar que el Fiscal de Estado carece de competencia para expedirse como lo hizo en tanto dicha cuestión excede las funciones y atribuciones otorgadas por la Ley Nº 3 y la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego.

En efecto, ni en el art. 1º ni 7º de la Ley Nº 3, ni en el art. 167 de la Constitución se le otorga al Fiscal de Estado atribuciones como la que ejerció en el presente, dictaminando respecto a la resolución de un recurso jerárquico en un trámite de adjudicación de tierras fiscales a una antigua ocupante.

Por el contrario, de conformidad con el art. 11, inciso b), apartados 9 y 10 del Decreto Nº 89/2000, el único organismo que tiene competencia establecida para la emisión de dictámenes con anterioridad al dictado del acto administrativo es la Secretaría Legal y Técnica de la Provincia.[16]

A ello se agrega que la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo se remitió al dictamen jurídico emitido por un órgano incompetente para apartarse del dictamen jurídico del órgano de asesoramiento jurídico sin otro fundamento.

---

[16] Dice el art. 11:
"Los secretarios de Estado tendrán las siguientes competencias generales: (...) B) Secretaría Legal y Técnica: (...)9) Asesorar y dictaminar legalmente, en todos los asuntos que fueran requeridos por el gobernador, ministros y secretarios de Estado; 10) Intervenir legalmente en los actos administrativos que afecten o pudieren afectar derechos o intereses de terceros; 11) Intervenir mediante dictamen jurídico en los recursos administrativos presentados ante el gobernador..."

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

En ese sentido, corresponde tener en cuenta que "*el apartamiento de las conclusiones de los organismos técnicos, entre los que se incluye el jurídico, sólo puede permitirse con la demostración de que ha mediado error u omisión de entidad suficiente para descalificar tales dictámenes.*"[17]

Ahora bien, en el presente caso, la arbitrariedad de la decisión de la Secretaría de Planeamiento está dada por la elección del dictamen emitido por el órgano incompetente por sobre su propio organismo asesor jurídico (Secretaría Legal y Técnica de la Provincia), sin fundamento alguno.

En efecto, la Secretaría de Planeamiento puede apartarse del dictamen jurídico siempre con debido fundamento, pero dicho apartamiento en modo alguno puede pretender ser subsanado y/o suplantado por un dictamen de la Fiscalía de Estado de la Provincia que no tiene competencia legal atribuida para la emisión de dictámenes jurídicos como elementos esenciales preparatorios de la voluntad administrativa, en el marco de los elementos esenciales que conforman el acto administrativo.

Así, siendo que el dictamen del Fiscal de Estado carece de validez como dictamen jurídico preparatorio de la voluntad administrativa, la Resolución Nº 56/02 carece de motivación y debe ser anulada.

En ese sentido, corresponde destacar que el inciso d) del art. 99 de la LPA establece que "*antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos o intereses.*"

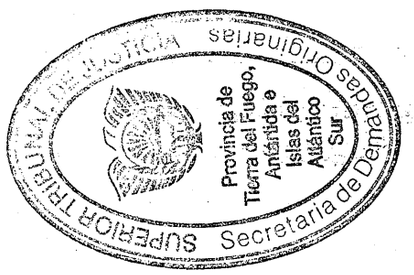
En ese sentido, se ha señalado en doctrina que "*...el dictamen jurídico aparece exigido por la ley en protección del administrado como una garantía a su favor del acierto y legalidad de la decisión*" y que la legitimidad del acto será indiscutible cuando no sean afectados derechos subjetivos ni intereses legítimos.[18]

---

[17] Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, "Defilippe", 11/9/1986.

[18] CASSAGNE, JUAN CARLOS, "Inmutabilidad del acto administrativo dictado con prescindencia de dictamen jurídico en el procedimiento impositivo", ED 70-346.

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



De esta manera, **corresponde declarar nula la Resolución Nº 56/02 en tanto carece de dictamen jurídico emitido por órgano competente en tanto el mismo constituye un requisito esencial de validez del acto administrativo de conformidad con lo establecido en el inciso d) del art. 99 de la LPA.**

b) Errónea aplicación de los conceptos de "pobladores radicados" y "asentamientos humanos preexistentes" al procedimiento de adjudicación por antigua ocupación

Acredita la nulidad de la Resolución Nº 56/02, la circunstancia que el dictamen del Fiscal de Estado que el Secretario de Planeamiento y Desarrollo hizo suyo efectuó una **errónea aplicación de los conceptos de "pobladores radicados" y "asentamientos humanos preexistentes" al procedimiento de adjudicación por antigua ocupación.**

Resulta importante destacar que la ocupación del predio por parte de la Sra. ANTUNOVIC no puede ser sino considerada como un asentamiento humano preexistente y una radicación de pobladores previo a la creación de la Reserva "Corazón de la Isla" por la Ley Nº 494, e incluso antes del establecimiento de la reserva de uso múltiple por Decreto Nº 1499/1995.

En efecto, la explotación del predio como veranada ha implicado su utilización periódica e ininterrumpida como dueña. Si bien el destino dado de veranada implica su utilización durante sólo un período del año, ello no implica que el resto del año se encuentra abandonado.

Por el contrario, se prestan importantes cuidados al predio durante el resto del año a fin de garantizar el cuidado de la flora y fauna del lugar.

Ahora bien, que el "uso" dado al predio sea estacional a fin de descansar la vegetación del utilizado como invernada, ello no constituye de por sí un argumento válido para considerar que no se le ha dado uso alguno.

De esta manera, la ocupación del predio desarrollada por la Sra. ANTUNOVIC es preexistente a la creación de la Reserva "Corazón de la Isla" por

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

la Ley Nº 494 y se encuentra debidamente acreditada en los expedientes administrativos como una posesión pública, pacífica e ininterrumpida, detentando en todo momento la titularidad del predio frente a los terceros.

c) Errónea interpretación de la continuidad de la ocupación, desatendiendo la sucesión a título singular efectuada a la Sra. ANTUNOVIC por los herederos de SONEYRA

Acredita la nulidad de la Resolución Nº 56/02, la circunstancia que el dictamen del Fiscal de Estado que el Secretario de Planeamiento y Desarrollo hizo suyo efectuó una **errónea interpretación de la continuidad de la ocupación, desatendiendo la sucesión a título singular efectuada a la Sra. ANTUNOVIC por los herederos de SONEYRA**.

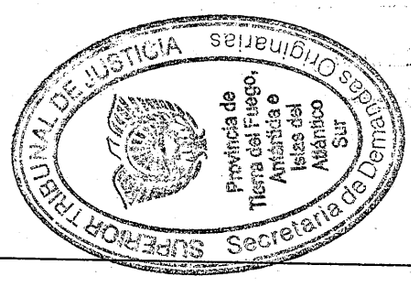
La ocupación de la Sra. ANTUNOVIC se extiende desde el 22/7/1986, fecha en que adquirió la invernada, hasta el presente. Dicha circunstancia, vinculada con el principio de "unidad económica" de ambos predios permite concluir que la invernada no pudo ser explotada sin la utilización de la veranada.

A ello se agrega la **documentación presentada en el expediente administrativo y que acredita que dicho predio fue válidamente ocupado**.

Así, la Sra. ANTUNOVIC acompañó a sus presentaciones las **Planillas de valuación inmobiliaria de la Veranada** Nº 10.544, presentadas ante la Dirección General de Rentas del Territorio, así como la **liquidación del impuesto inmobiliario de ambos lotes** y constancias de **pago inmobiliario por los dos lotes** partidas Nº 0707 (Lote de la **Invernada**) y Nº 0708 (Lote de la **Veranada**).

La ocupación de la familia SONEYRA, por su parte, se extiende **desde el 15/02/1956**, fecha que se denunció al solicitarse por segunda vez que se apruebe la venta a nombre del Sr. Ernesto Soneyra. La ocupación de ambos predios por parte de la Flia. SONEYRA fue reconocida por Decreto Nº 2.412/1971.

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



Tampoco se encuentra discutido en el expediente administrativo la ocupación de los predios por la familia Casamayor y que la misma ocurre **desde el 03/1/1927**, circunstancia reconocida por Decreto del 3/1/1927.

Ahora bien, tales posesiones no pueden ser válidamente desechadas por la Secretaría de Planeamiento, por remisión al Dictamen del Fiscal de Estado, en tanto la propia Ley Nº 313 reconoce que la antigüedad debe tener en cuenta las **ocupaciones anteriores efectivas y continuadas**.

Así, corresponde concluir que **la ocupación del predio por parte de la Sra. ANTUNOVIC excede los veinte años** requeridos por la norma en tanto (i) el uso de la invernada presupone la utilización de la veranada y (ii) **la ocupación de la familia SONEYRA y CASAMAYOR resulta extensible a la Sra. ANTUNOVIC en atención a su carácter de ocupaciones anteriores efectivas y continuadas.**

Respecto a la continuidad, es importante destacar que si se utilizan dichas tierras en veranada, como una unidad económica que sirve de apoyo y sustento para el descanso de las tierras utilizadas en invernada, procediéndose al traslado de los ovinos y bovinos a aquéllas, no puede negarse, ni seria ni livianamente, que dichos actos importan un ejercicio directo del derecho de propiedad sobre el inmueble al cual se aplican. La circunstancia que se utilicen como campos de veranada no afecta el requisito de continuidad por cuanto, conforme lo prescribe el artículo 2445 del Código Civil, la posesión se retiene y se conserva por la sola voluntad de continuar en ella, aunque el poseedor no tenga la cosa por sí o por otro. La voluntad de conservar la posesión se juzga que continúa mientras no se haya manifestado una voluntad contraria. Es decir, **la posesión no se interrumpe ni se afecta la continuidad cuando no se la tiene de hecho porque el *animus domini* persiste.**

d) Errónea consideración de la compatibilidad del uso del suelo con los criterios y pautas del ordenamiento territorial y ambiental provincial

En primer lugar, y a fin de justificar la arbitrariedad de **la Resolución Nº 56/02**, corresponde destacar que la argumentación de la

Fiscalía de Estado, hecha suya por la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo, **se sostiene en la opinión técnica de profesionales de otras disciplinas ajenas al derecho**, en un caso donde la interpretación de preceptos legales es esencial a la cuestión, **practicando así una inaceptable disección horizontal del conocimiento cuyo único logro es despreciar la opinión técnico-jurídica del órgano competente** en materia de asesoramiento legal cual es la Secretaría Legal y Técnica.

En segundo lugar, corresponde destacar que, a diferencia de lo señalado por el Señor Fiscal de Estado en su dictamen Nº 25/2002, hecho suyo por la Secretaría de Planeamiento en la Resolución Nº 56/2002, en el presente caso la discusión esencial gira en torno del **reconocimiento de los derechos de antiguos ocupantes sobre tierras fiscales, habiéndose convertido tales tierras fiscales en Áreas Naturales Protegidas, aunque enajenables, a posterioridad del reconocimiento legal de los derechos de los ocupantes mediante la Ley Nº 313.**

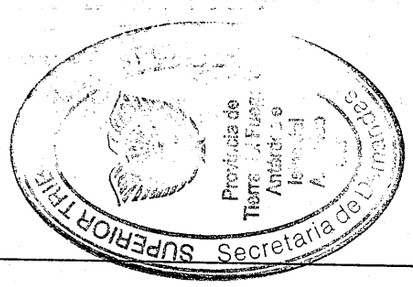
En efecto, con posterioridad de la sanción de la Ley Nº 313 fue sancionada la Ley mediante la cual se creó la Reserva "Corazón de la Isla", convirtiéndose entonces, el argumento del Señor Fiscal de Estado y de la Secretaría de Planeamiento, en un intento de aplicar retroactivamente una norma que, aún así, no prohíbe la enajenabilidad de tales tierras.

En efecto, lo establecido en la Constitución Provincial debe ser entendido en forma conjunta con las leyes 272, 313 y 494 respecto a las restricciones sobre los ocupantes de tierras dentro de reservas naturales, circunstancia permitida pero estrictamente regulada.

De esta manera, el reconocimiento a los antiguos ocupantes, previsto en la Ley Nº 313, resulta posible en forma armónica con la aplicación de las garantías dispuestas en el régimen de Áreas Naturales Protegidas.

e) Errónea consideración del concepto de "unidad económica" de la invernada y la veranada

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



Acredita la nulidad de la Resolución Nº 56/02 la circunstancia que el dictamen del Fiscal de Estado que el Secretario de Planeamiento y Desarrollo hizo suyo efectuó una **errónea consideración del concepto de "unidad económica" de la invernada y la veranada** al desconocer, ilegítimamente, la necesidad de contar con una invernada y una veranada y la debida utilización de ambos predios a fin de garantizar un adecuado uso del suelo y protección de la flora del lugar.

En efecto, el uso racional de los recursos se encuentra íntimamente vinculado con el concepto de "unidad económica" según el cual los animales pastorean en dos lugares diferentes, intentando así controlar el pastoreo de manera tal de favorecer la regeneración de las pasturas.

Ahora bien, la venta efectuada por la Sra. Antunovic en nada afecta la vigencia de tal "unidad económica" en tanto la Sra. ANTUNOVIC continúa siendo titular de una parte importante de la invernada donde desarrolla la actividad ganadera y ovina, y para cuya continuidad se requiere contar con una veranada, sea cual sea la extensión de la invernada.

Es así que lo normado a lo largo de este proceso histórico establecido por las ocupaciones de CASAMAYOR, SONEYRA y ANTUNOVIC, guarda directa relación con los conceptos de **explotación ganadera integral en predios que por sus características se encuentran desvinculados físicamente, pero que vinculados estratégicamente hacen rentable, sostenible y sustentable una explotación.**

La Sra. ANTUNOVIC, y antes de ella la familia SONEYRA y antes de ella la familia CASAMAYOR, concibieron tal estrategia bajo tres ejes directrices: **la explotación personal y directa, la conservación del recurso y la sostenibilidad y sustentabilidad de la explotación.**

La explotación personal y directa es el requisito normativo, verificable y cumplido.

La sostenibilidad y sustentabilidad de la explotación guardan una estrecha relación con la propia naturaleza de las tierras en cuestión y a los recursos naturales contenidos en las mismas. Su uso responde a las

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

características topográficas y su vegetacionales y a la estacionalidad de la explotación por las condiciones climáticas y su relación con el ambiente.

Asimismo, estas condiciones llevan a planificar el uso económico de las mismas y su rentabilidad. Es decir, la sostenibilidad y sustentabilidad de estas tierras vista en términos de tiempo y economía, sólo resulta posible bajo el mecanismo de manejo estacional de la hacienda.

Este es el concepto de "invernada" y "veranada".

La utilización de estas tierras en veranada, como una subunidad económica que sirve de apoyo y sustento a las tierras utilizadas en invernada (subunidad económica principal) es mediante el manejo por traslado de los ovinos y bovinos estacionalmente.

De esta manera, ha existido desde la ocupación de la familia CASAMAYOR un mismo objetivo: **la necesidad de disponer de una veranada como subunidad económica de la invernada, para hacer sostenible y sustentable una explotación.**

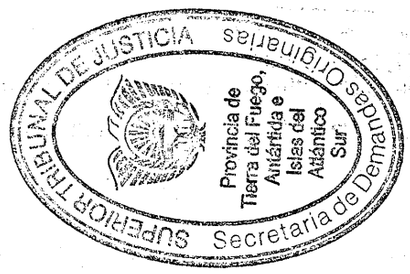
En efecto, en el año 1927 la Dirección General de Tierras le formalizó al Sr. Martín CASAMAYOR un contrato de arrendamiento por 9.172 ha. y fracción (la invernada) y en el año 1938 las amplió a otras 10.000 ha. (la veranada).

Al Sr. Ernesto SONEYRA el Poder Ejecutivo nacional le adjudicó en venta dos lotes rurales, uno de 9.172 ha y fracción (la invernada) y otro de 10.000 ha. (la veranada).

En forma privada, la Sra. ANTUNOVIC adquirió a los sucesores del Sr. Ernesto SONEYRA el lote de 9.172 ha y fracción (la invernada) y detentó la continuidad en la posesión, pública, pacífica e ininterrumpida de las otras 10.000 ha. (la veranada).

De tal modo, las conclusiones arribadas por el Sr. Fiscal de Estado en su Dictamen Nº 25/02, hecho suyo por el Secretario de Planeamiento y Desarrollo en la Resolución Nº 56/2002, son ilegítimas siendo que, como se

DR. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118802-66



señaló, de la circunstancia que el área solicitada se encuentre dentro de la Reserva Corazón de la Isla no cabe concluir que no se pueda adjudicar, y que, como se mostrará más adelante, la solicitud de la Sra. ANTUNOVIC cumple con todos los requisitos previstos en la Ley Nº 313 (regularización de antigua ocupación).

f) Ausencia de consideración de que el predio ya había sido adjudicado a la familia Soneyra y que sólo restaba realizar la mensura

Finalmente, corresponde destacar que en la Resolución Nº 56/2002 tampoco se consideró que el predio en cuestión ya había sido válidamente adjudicado a la familia Soneyra quien había efectuado los pagos correspondientes.

En ese sentido, sólo se encontraba pendiente la realización de la mensura a fin de escriturar, circunstancia que sufrió notables retrasos a raíz, principalmente, de demoras de la propia Administración.

Prueba de ello es que en los expedientes de mensura iniciadas por la Sra. ANTUNOVIC la Administración llegó a sostener que no se podía dar curso a lo solicitado *"en virtud de que se encuentra en estudio el marco legal en que se encuadrará la distribución y los trámites de los predios fiscales situados en la zona"* (fs. 184 del Expediente Nº 72.306/1966).

Así, cabe tener presente que el predio cuya regularización se solicita ya había sido pagado y sólo se encontraba pendiente la mensura, respecto a lo cual existieron reiterados pedidos que interrumpieron el transcurso de cualquier plazo de prescripción que pudiera ocurrir.

En efecto, el expediente Nº 818/97 fue iniciado el 07/02/1997 con una solicitud de instrucciones especiales de mensura de la Veranada de Estancia los Cerros, situada al Sur de los lotes 70 y 71, Oeste del 84 y Sudoeste de tierras ocupadas por otro poblador, superficie 10.000 has. adjudicadas en venta por Decreto Nº 2412/71 (fojas 1)

Antes de ello, los sucesores de Ernesto SONEYRA había solicitado instrucciones de mensura, designando distintos agrimensores, con fecha 06/03/1980 (fs. 163 del Expediente Nº 72.306).

Así, se hace expresa reserva de los derechos que le pudieran corresponder a la Sra. ANTUNOVIC por la adjudicación al Sr. SONEYRA mediante Decreto Nº 2412/71 que no fue debidamente considerada en la Resolución Nº 56/2002.

3. LA RESOLUCIÓN 56/2002 OSTENTA VICIOS QUE AFECTAN SU VALIDEZ

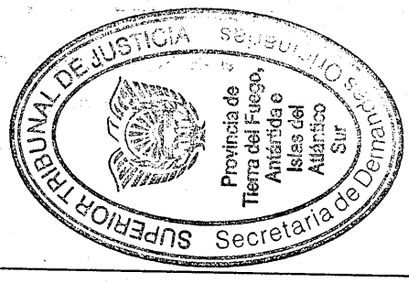
A modo de síntesis, manifiesto que la Sra. ANTUNOVIC se enfrenta a un acto administrativo ilegítimo cuyos elementos esenciales se encuentran viciados de nulidad absoluta; y que es en virtud de ello que dicho acto debe ser revocado por ilegitimidad, resultando ello una exigencia a la que está constreñida la autoridad administrativa.

a) Vicio en el procedimiento

El inciso d) del art. 99 de la LPA establece que "*antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos o intereses.*"

De allí entonces que más allá de lo que dispongan normas especiales, el dictamen jurídico, producido por el órgano competente, es un requisito esencial del acto administrativo cuando dicho acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses.

Así, ante la ausencia del dictamen jurídico emitido por órgano competente, y en tanto el acto administrativo en cuestión afecta derechos subjetivos, corresponde anular la Resolución Nº 56/02 por vicios en el procedimiento.



b) Vicio en la motivación

El inciso b) del artículo 99 de la LPA establece que el acto administrativo debe "*sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable*", a lo cual va unido lo preceptuado en el inciso e), según el cual debe "*ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando los recaudos indicados en el inciso b)*".

Se deja constancia que la presente no es un mero disenso o imputación negativa sobre la motivación del acto administrativo sino un cuestionamiento de la falta de sustento en antecedentes de la causa y derecho vigente.

En efecto, la remisión realizada en la Resolución Nº 56/02 al dictamen de la Fiscalía de Estado Nº 25/02, de fecha 21/10/2002 torna nula la mencionada resolución en atención a la ilegitimidad de los argumentos expuestos en dicho dictamen y que desatienden una adecuada interpretación del derecho aplicable tal como fuera explicado *ut supra*.

c) Vicio en la causa del acto administrativo

La Resolución Nº 56/2002, como acto administrativo, se encuentra viciada en su causa, pues el Secretario de Planeamiento y Desarrollo no ha efectuado una correcta interpretación de los antecedentes de hecho y de derecho aplicable al caso sometido a análisis.

Así, conforme el Art. 99, inc. b) de la LPA corresponde que se declare nulo de nulidad absoluta e insanable el acto administrativo antes mencionado.

d) Vicio en el objeto

Como consecuencia de lo expuesto precedentemente es que el mencionado acto administrativo se encuentra viciado en su objeto.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

De acuerdo a la argumentación *ut supra* efectuada, dada la falta de causa para el dictado de aquel acto administrativo, no puede de ninguna forma caracterizarse a la resolución allí dictada como lícita, en cuanto se ha soslayado el principio de legalidad rector de todo el actuar de la Administración.

4. LA PETICIÓN DE REGULARIZACIÓN DE ANTIGUA OCUPACIÓN DEL INMUEBLE CUMPLE CON TODOS LOS REQUISITOS LEGALES ESTABLECIDOS

a) Antigüedad mayor de 20 años a la vigencia de la Ley Nº 313

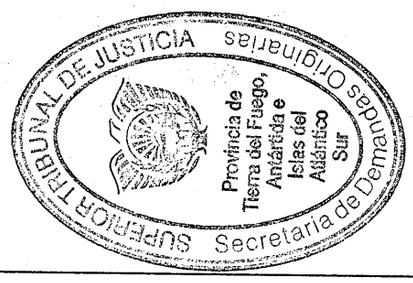
Conforme surge de la descripción de los antecedentes y de la información que surge de los expedientes administrativos, por vía de la sucesión singular de derechos, **la Sra. ANTUNOVIC acarrea una posesión del predio desde el año 1922.**

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la "ocupación" exigida por la Ley Nº 313 no es la misma que la procedente para, por ejemplo, la usucapión sino que puede ser transmitida en forma singular, al establecer la Ley Nº 313 que **se debe "...tener en cuenta las ocupaciones anteriores efectivas y continuadas..."** (Art. 15, inciso a).

Así, siendo que la Ley Nº 313 fue publicada en el Boletín Oficial con fecha 11/9/1996, se encuentra acreditado en autos que la Sra. ANTUNOVIC ha ocupado el predio desde su compra a los herederos SONEYRA con fecha 22/07/1986, quienes detentan su titularidad desde el 15/07/1971 (fecha de la adjudicación en venta por Decreto Nº 2.412/71).

En ese sentido, resulta importante destacar que **la Ley Nº 313 y su Decreto Reglamentario Nº 19/1997 no requieren justificación ni prueba de una relación jurídica entre sucesivos ocupantes *sino otra estructura de requisitos basada en la "ocupación efectiva", la "residencia en la provincia", la "explotación personal", y en su caso "las ocupaciones anteriores efectivas y continuadas"*** (art 7, inc. c; art. 15, inc. a de la Ley Nº 313 y arts. 15 y 16 del Decreto Nº 19/1997).

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



En ese sentido, cabe tener en cuenta que la veranada (predio por el cual se solicita la adjudicación) constituye una "unidad económica" con, por lo menos, parte de la invernada. Es decir, ambos predios sólo pueden ser mantenidos adecuadamente en conjunto en atención a los desgastes naturales que sobre los mismos produce el clima de cada temporada climática.

A ello se agrega que la ocupación de ambos predios ha sido, desde 1971, pública, pacífica e intinterrumpida. En efecto, la posesión ha sido continua, actuando en todo momento el poseedor como dueño, sin intermitencias ni lagunas.

En efecto, la utilización de las tierras mediante un manejo estacional de la hacienda es coherente con un adecuado sistema de conservación del recurso y sostenibilidad y sustentabilidad de la explotación.

Así, la veranada es necesaria, en tanto sub unidad económica de la invernada, para hacer sostenible y sustentable una explotación de los predios.

Finalmente, a ello se agrega la documentación presentada en el expediente administrativo y que acredita que dicho predio fue válidamente ocupado.

Así, la Sra. ANTUNOVIC acompañó a sus presentaciones las Planillas de valuación inmobiliaria de la Veranada Nº 10.544, presentadas ante la Dirección General de Rentas del Territorio, así como la liquidación del impuesto inmobiliario de ambos lotes y constancias de pago inmobiliario por los dos lotes partidas Nº 0707 (Lote de la Invernada) y Nº 0708 (Lote de la Veranada).

b) Explotación personal y residencia efectiva en la provincia

Debe entenderse al respecto que la explotación actual del predio debe ser por quien efectivamente solicita la adjudicación y que reside en forma efectiva en la Provincia.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

Ello así en tanto el término utilizado es "explotación" y no "ocupación".

En efecto, la "ocupación" debe ser mayor de 20 años mientras que **la "explotación" debe ser efectiva**, circunstancia que se encuentra acreditado en los expedientes administrativos.

Acredita la circunstancia de que se ha cumplido tanto con la ocupación como con la explotación exigida el hecho que el predio de la invernada no puede ser desarrollado sin contar con la veranada, en atención al descanso que exige el propio suelo.

Así, además de las constancias de pago de los impuestos, y del precio pagado por los herederos de SONEYRA se encuentra el uso público continuo de ambos predios: desarrollándolos, trabajándolos y realizando constantes mejoras.

c) Memoria de explotación

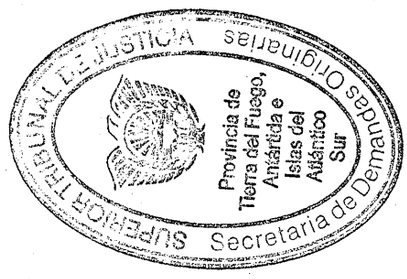
Por último, resulta importante destacar que al momento de efectuar la solicitud de adjudicación por antigua ocupación se efectuó una detallada memoria de explotación así como se indicó cuál era el uso actual, que se mantiene.

Corresponde destacar asimismo que la ubicación de la veranada confirma su protección de terceros y del mal uso de sus recursos naturales. En efecto, el acceso al lugar es sumamente difícil, encontrándose a más de 20 km. de cualquier ruta o camino, debiéndose utilizar pasos naturales.

Así, el uso que se pueda darle al predio se encuentra verdaderamente restringido por su inaccesibilidad, impidiéndose cualquier uso que no sea el aquí propuesto.

En ese sentido, no existen dudas de que las tareas a desarrollar deberán ajustarse a las normas aplicables por tratarse de un área natural, tal

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 116902-06



como actualmente se protege los espacios naturales existentes dentro del predio de mi propiedad.

En efecto, **aún cuando se considere que la actividad desarrollada en área pretendida resulta inviable desde le punto de vista ambiental y del manejo del recurso, ello no es condición suficiente para no efectuar la adjudicación del predio sino, en todo caso, para intimar – una vez adjudicada- a adecuarse a las restricciones impuestas por la normativa de áreas naturales respecto al cuidado y manejo del recurso.**

C. SÍNTESIS FINAL

A modo de conclusión, cabe realizar una breve sinopsis de las razones que justifican la procedencia sustancial de esta acción de nulidad:

- El derecho de la Sra. ANTUNOVIC sobre el predio, en los términos de la Ley Nº 313, no puede ser válidamente relegado por las Leyes Nº 272 y 494
  - El régimen de las tierras fiscales y recursos naturales en la Constitución Provincial
  - Los regímenes de las Leyes Nº 494 y 313 no se excluyen entre sí sino que se complementan.
  - Pretender aplicar un régimen posterior sobre un régimen anterior constituye una aplicación retroactiva de la norma que afecta directamente derechos adquiridos.
  - De la circunstancia que el predio se encuentre en su totalidad dentro de la Reserva Corazón de la Isla no cabe concluir que no corresponde adjudicar la venta a la Sra. ANTUNOVIC, antigua ocupante.
- Errónea consideración del derecho aplicable en la Resolución Nº 56/02
  - Apartamiento de la opinión del servicio jurídico
  - Errónea aplicación de los conceptos de "pobladores radicados" y "asentamientos humanos preexistentes" al procedimiento de adjudicación por antigua ocupación

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría de Demandas Originarias

- Errónea interpretación de la continuidad de la ocupación, desatendiendo a la sucesión a título singular efectuada a la Sra. ANTUNOVIC por los herederos de SONEYRA
- Errónea consideración de la compatibilidad del uso del suelo con los criterios y pautas del ordenamiento territorial y ambiental provincial
- Errónea consideración del concepto de "unidad económica" de la invernada y la veranada
- Ausencia de consideración de que el predio ya había sido adjudicado a la familia Soneyra y que sólo restaba realizar la mensura

❖ La Resolución 56/2002 ostenta vicios que afectan su validez
  - Vicio en la motivación
  - Vicio en la causa del acto administrativo
  - Vicio en el objeto

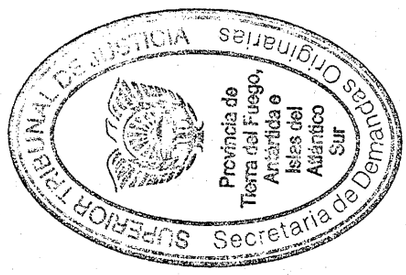
❖ La petición de regularización de antigua ocupación del inmueble cumple con todos los requisitos legales establecidos
  - Antigüedad mayor de 20 años a la vigencia de la Ley Nº 313
  - Explotación personal y residencia efectiva en la provincia
  - Memoria de explotación

VII. PRUEBA

Mi parte ofrece la prueba que seguidamente se detalla, en los términos del art. 26, inciso f) y del Título IV del CCA:

A. INSTRUMENTAL

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06



1. Se ofrece en su totalidad el **expediente Nº 1142/2001** que tramita por ante el Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, cuyas constancias solicito se tengan por pertenecientes a la presente causa, requiriéndose su remisión oportuna por parte de la dependencia donde se encuentren "ad efectum vivendi et probandi".

2. Se ofrece en su totalidad el **expediente Nº 818/1997** que tramita por ante el Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, cuyas constancias solicito se tengan por pertenecientes a la presente causa, requiriéndose su remisión oportuna por parte de la dependencia donde se encuentren "ad efectum vivendi et probandi".

3. Se ofrece en su totalidad el **expediente Nº 72.306/1966** que tramita por ante el Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, cuyas constancias solicito se tengan por pertenecientes a la presente causa, requiriéndose su remisión oportuna por parte de la dependencia donde se encuentren "ad efectum vivendi et probandi".

4. Se ofrece en su totalidad el **expediente Nº 117.994/1937** que tramita por ante el Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, cuyas constancias solicito se tengan por pertenecientes a la presente causa, requiriéndose su remisión oportuna por parte de la dependencia donde se encuentren "ad efectum vivendi et probandi".

VIII. PLANTEO DEL CASO FEDERAL. RESERVA RECURSO EXTRAORDINARIO

Para el hipotético caso en que no se hiciera lugar a lo solicitado, y atento que se encuentran directamente implicados en el caso derechos y garantías de raigambre constitucional de la suscripta contenidos en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Provincia (derecho a trabajar, derecho de propiedad, razonabilidad de los actos estatales, jerarquía constitucional y tutela administrativa y judicial efectiva), se deja expresamente planteado el caso federal y reservada la interposición del recurso extraordinario, en los términos de los arts. 14 y 15 de la Ley Nº 48.

IX. TASA DE JUSTICIA

Finalmente, vengo a acreditar el pago de la tasa de justicia (Artículos 5º y 6º de la Ley provincial Nº 162, texto ordenado por Decreto Nº 2548/96), con la constancia de pago que se acompaña al presente.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaría Demandas Originarias

Ahora bien, atento a que en el caso se trata de la declaración de nulidad de un acto de alcance particular mediante el cual se declaró la nulidad de la notificación de una Resolución, y finalmente, la nulidad del acto administrativo de alcance particular que rechazó un reclamo de adjudicación de tierras fiscales no mensuradas, la demanda interpuesta contra la Provincia sería insusceptible de apreciación pecuniaria.

En ese caso, conforme surge de lo dispuesto en la Ley 162, **mi representada se encuentra obligada a ingresar -en concepto de tasa de justicia-** la suma de **$ 80,00** (art. 6°); suma que, como surge de la constancia de pago que se acompaña, ya ha sido abonada.

X. PETITORIO

Por todo lo expuesto, a V.S. solicito:

1º.- Se me tenga por presentada y parte, con domicilio real denunciado y constituido el legal, y se me otorgue legal intervención.

2º.- Se tenga por habilitada la instancia judicial.

3º- Se tenga por interpuesta, en legal tiempo y debida forma, la presente demanda de nulidad de (i) la notificación de la Resolución Nº 1021/06 en los términos desarrollados en el presente, y subsidiariamente contra la Resolución Nº 1021/06; y (ii) la Resolución SPyD Nº 56/02 en los términos desarrollados en el presente.

4º.- Se tenga por ofrecida la prueba instrumental, disponiéndose oportunamente lo pertinente a su producción.

5º.- Se tenga por efectuado el pago de la tasa de justicia en debida forma y debidamente acreditado su pago de conformidad con la constancia de pago acompañada.

6º.- Se tenga por planteado el caso federal y reservado el recurso extraordinario federal.

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06

7º.- Se de trámite a la presente y oportunamente se haga lugar a esta demanda en todas sus partes, según los términos expuestos en el Capítulo I del "Objeto". Con costas.

Proveer de conformidad que, SERÁ JUSTICIA.

Dr. ENRIQUE HORACIO VALLEJOS
ABOGADO
M.P. 311 - S.T.J.
I.B. 118902-06

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA
Originarias
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Secretaria de Demandas