FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0051-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-05-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1325/2014 de 21 de julio de 2014, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio ejecutado en el polígono N° 120, predio denominado ARCO IRIS, bajo los siguientes fundamentos;

1.- Acuso la vulneración del art. 60, inc. c) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 concordante con el art. 23 de la L. N° 2341 de Procedimiento Administrativo por no haberse adjuntado a la carpeta de saneamiento una serie de Resoluciones;

2.- Afirma no haber tenido conocimiento de la emisión de la Resolución Administrativa de 14 de mayo de 2012 ni del Informe Técnico Jurídico de 10 de mayo de 2012 en el que se analiza, de forma incongruente, un actuado de 14 de mayo de 2012, habiendo causado un estado de indefensión;

3.- Acuso que al haberse omitido notificar a al demandante conforme al art. 155 del D.S. N° 29215 y, al haberse notificado a los representantes de, únicamente, dos comunidades, el mismo día de inicio de los trabajos de campo se vulneró el art. 294, parágrafo V del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007;

4.- Que, en relación al sector que colinda con los predios San Crispín y San José, a más de extrañarse la firma de los propietarios de dichos predios y las fotografías de los vértices prediales, no se contó con la participación del propietario o poseedor del predio o de su representante legal, habiendo suscrito las actas de conformidad de linderos un representante del control social, vulnerándose el procedimiento fijado por el art. 298 inc. b) del D.S. N° 29215;

5.- Acuso que el polígono 012 priorizado por Resolución Administrativa de 28 de agosto de 2003 se sobrepone en un 100% al área de saneamiento determinada (con anterioridad) mediante Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte y;

6.- Acuso la vulneración del art. 173 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 por haber, la Empresa CONSULTER habilitada mediante Resolución Instructoria de 28 de agosto de 2003, incumplido con la ejecución de los trabajos de campo (pericias de campo).

Solicito se declare probada la demanda y nula la Resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(…) Máxime si, como se tiene precisado en la Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 se anularon resoluciones emitidas con anterioridad; se modificó la modalidad de "Saneamiento Simple a Pedido de Parte" por "Saneamiento Simple de Oficio" y en suma, se dispuso la ejecución de los trabajos de campo en el nuevo polígono de saneamiento (120), fijándose fechas de inicio y conclusión de dichos trabajos , resultando sin fundamento el acusarse y/o solicitarse la nulidad de actos en razón a no cursar en antecedentes la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte N° R.D. 13-07-0165/2000 de 31 de julio de 2000 por haber quedado sin efecto en razón al cambio de la modalidad de saneamiento; Resolución Instructoria R.I. N° 0127/2000 de 17 de noviembre de 2000; Resolución Administrativa DDSC SAN SIM 049/03 de 28 de agosto de 2003; Resolución Instructoria R.I. N° 28-08-45/2003 de 28 de agosto de 2003; Resolución Administrativa R.A. DD-S-SC- N° 0319/2005 de 23 de diciembre de 2005; Resolución Instructoria DD-S-SC N° 0270/2005 de 23 de diciembre de 2005; Resolución Administrativa N° 057/2006 de 15 de marzo de 2006; Resolución Administrativa 057/2006 de 15 de marzo de 2006; Resolución Administrativa DDSC-RA 0186/2011 de 14 de julio de 2011 y Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC-RA N° 00187/2011 de 19 de julio de 2011 en razón a que ninguna de las prenombradas resoluciones administrativas dispuso el inicio del proceso de saneamiento en el polígono N° 120 en cuyo interior, como se tiene señalado, se encuentra ubicado el predio denominado Arco Iris a más de que, conforme también se tiene remarcado, todas las resoluciones administrativas sobrepuestas al precitado polígono de saneamiento fueron anuladas conforme lo dispuesto en la parte resolutiva novena de la Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012, en éste sentido, la propia parte actora, al señalar en su memorial de demanda: "3. Asimismo se verificó que la ejecución de las actividades establecidas para el proceso de saneamiento fueron ejecutadas en virtud a lo establecido en la Resolución Administrativa RES-ADM RA - SS No 25/2012 de fecha 14 de mayo de 2012 (fs. 59 a 65) (…)" (fs. 57 vta. del contencioso administrativo) admite expresamente, con los efectos de confesión espontánea, que el proceso de saneamiento en el predio ARCO IRIS inicio, precisamente con la emisión de la Resolución Administrativa RES-ADM RA - SS No 25/2012 de fecha 14 de mayo de 2012 y no con las emitidas con anterioridad, razonamiento que, coadyuva a concluir que los actos previos de la entidad administrativa (anulados) no causaron efectos positivos ni negativos sobre los derechos o garantías del ahora demandante, en cuya razón no podría solicitarse la nulidad del proceso basándose en hechos que no proyectaron sus efectos hacia el administrado."

"(...) En éste contexto, queda establecido que, la entidad administrativa, conforme a normativa vigente, puso en conocimiento de presuntos interesados el contenido de la parte resolutiva de la Resolución Administrativa RES-ADM-RA SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 que, como se tiene remarcado, dispuso el inicio del proceso de saneamiento, resultando sin sustento el afirmarse que la entidad administrativa no dio a conocer el contenido de la precitada resolución administrativa, debiendo considerarse que, la misma desarrolla las conclusiones y sugerencias del Informe Técnico Jurídico INF DDSC-CO-SJCH N° 0035/2012 de 10 de mayo de 2012 en tal razón, como se tiene desarrollado en el numeral I.1. de la presente sentencia, la citación cumplió con las formas que fija la ley siendo válida, en relación al ahora demandante, a los efectos del proceso de saneamiento, máxime si las normas contenidas en el D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 no obligan a la entidad administrativa notificar informes de ésta naturaleza, menos aún a personas que no se encuentren apersonadas al procedimiento que, como se tiene señalado, recién fue iniciado con la emisión de la Resolución Administrativa RES-ADM-RA SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 ."

"(...) Corresponde reiterar que el Informe Técnico Jurídico INF DDSC-CO-SJCH N° 0035/2012 de 10 de mayo de 2012, por su naturaleza, no contiene decisiones que puedan afectar derechos del administrado, en tal razón cualesquier incongruencia escapa de los márgenes de los principios de "trascendencia" y "legalidad", debiendo al efecto resaltarse que las resoluciones finales de saneamiento emitidas por la autoridad administrativa no se fundan en el contenido del precitado informe razón por la que no podría constituir el fundamento para demandar la nulidad del proceso."

"(...) Conforme se tiene señalado, la parte resolutiva de la Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012, cursante de fs. 59 a 65, conforme se acredita de la documental de fs. 69 a 71 del expediente de saneamiento, fue publicada en los términos que fija ley, estando fijados los plazos perentorios en los que los administrados, entre estos el ahora demandante, tenían la obligación de apersonarse al procedimiento y acreditar sus derechos y al no hacerlo, en dicho plazo, precluyen sus derechos por omisión del interesado y no de la entidad administrativa, ingresando en los límites de la máxima "los derechos se ejercen y las obligaciones se cumplen"."

"(...) En éste contexto, queda acreditado que, el actor, fue debidamente notificado con la resolución que dispuso el inicio del proceso de saneamiento no habiéndose apersonado al procedimiento por omisión propia, más aún si en su pretensión refiere haber adquirido el predio Arco Iris el 30 de noviembre de 2011, en cuyo caso aquel aspecto no puede ser atribuido a la entidad administrativa."

"(...) En éste ámbito, queda acreditado que lo acusado en éste punto (notificación a las autoridades del área de saneamiento), no generó ningún efecto sobre los derechos de la parte actora, debiendo remarcarse que, en cuanto correspondiere éste aspecto debió ser reclamado por los directamente interesados, en razón de que nadie podría alegar la nulidad de actos aduciendo la defensa de derechos de terceras personas, en ésta línea los representantes de las comunidades del sector, **aun** así se les hubiera notificado de forma irregular o al margen del plazo establecido por ley, participaron activamente en los trabajos de la encuesta catastral (convalidando cualesquier acto irregular) conforme a los documentos de fs. 92 a 98 en los cuales se identifican sus sellos, datos personales y firmas con las facultades que se les asignaron conforme al Acta de Acreditación de fs. 77 del expediente de saneamiento, no existiendo vulneración del art. art. 294 parágrafo V del D.S. N° 29215 de 2007 como acusa la parte actora."

"(…) Como se tiene desarrollado, al no haberse apersonado al proceso de saneamiento, el ahora demandante dejó precluir derechos que le correspondió ejercer en los plazos fijados mediante Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 cursante de fs. 59 a 65 del expediente de saneamiento, resultando extemporáneo reclamar aspectos que, como la ejecución o no de la campaña pública, la firma de actas de conformidad de linderos, etc., merecieron y/o debieron ser observados a tiempo de sustanciarse el proceso de regularización del derecho propietario, debiendo considerarse que la falta de apersonamiento de la parte actora determinó que la entidad administrativa emita la resolución final de saneamiento conforme a los datos e información recopilada en la etapa de campo y considerando los derechos de los apersonados al proceso de saneamiento."

"(...) En ése contexto, cabe reiterar que, al no existir, en el expediente de saneamiento, observaciones efectuadas, en tiempo oportuno, en relación a los límites fijados para el predio denominado Arco Iris y de forma particular respecto al sector que colinda con los predios denominados "San Crispín I" y "San José" se consintieron los actos (ahora) observados de forma extemporánea, máxime si amen del

principio de trascendencia, nadie podría solicitar la nulidad de actos procesales argumentando la vulneración de terceras personas, en tal razón, las supuestas irregularidades, de existir éstas, afectarían precisamente a los titulares de los precitados predios agrarios "San Crispín I" y "San José" estando éstos y no el ahora demandante, facultados para realizar las observaciones o impugnaciones que consideraren pertinentes, debiendo asimismo tenerse presente que los directamente interesados fueron notificados para el acto programado conforme a las diligencias de fs. 88 y 90, resultando sin sustento legal lo acusado en éste punto por la parte actora quien con su falta de apersonamiento, por omisión, perdió los derechos que le habrían correspondido ejercer conforme al análisis efectuado respecto al art. 294 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 en el numeral I.2. de la presente sentencia."

"(...) conforme se tiene desarrollado en el numeral II.1. de la presente sentencia, el proceso cuestionado por la parte actora fue ejecutado en la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio y no en la Modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte y su ejecución fue dispuesta mediante Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 cursante de fs. 59 a 65, en tal razón no podría solicitarse la nulidad de actos en base a la sobreposición de superficies incluidas en resoluciones que no corresponden al proceso de saneamiento en examen, máxime si como se tiene desarrollado en el numeral II.1. del presente fallo, la parte resolutiva novena de la Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 dispuso dejar sin efecto todas las resoluciones administrativas sobrepuestas al nuevo polígono de saneamiento (Polígono 120) en el que se encuentra ubicado el predio denominado Arco Iris. En ésta línea, el mismo actor, en su memorial de demanda, de forma expresa, señala: "(…); teniéndose por ratificada dicha anulación, mediante la Resolución Administrativa RES-ADM-RA SS NO. 26/2012 de fecha 14 de mayo de 2012 quedando estas áreas con proceso de saneamiento anuladas y consiguientemente habilitadas para reencauzar el procedimiento administrativo de saneamiento" (textual a fs. 55 del expediente contencioso administrativo) resultando inconsistente acusar supuestas sobreposiciones cuando del propio análisis (efectuado por el actor) se concluye que las resoluciones emitidas con anterioridad a la precitada resolución administrativa se encontraban anuladas y el área se encontraba habilitada para reencauzar el proceso."

"(...) A más de lo previamente desarrollado, cabe señalar que la parte actora se limita a señalar que existe sobreposición de áreas predeterminadas de saneamiento, sin embargo de ello, no acredita dicho extremo, ingresando en afirmaciones subjetivas, incumpliendo con el deber de probar sus aseveraciones conforme obliga el art. 375 del Cód. Pdto. Civ. aplicable al caso por disposición del Art. 78 de la L. N° 1715."

"(...) de la revisión de antecedentes se concluye que, el proceso de saneamiento del predio denominado "Arco Iris" ubicado al interior del polígono N° 120 no guarda relación directa ni indirecta con los trabajos ejecutados por la Empresa CONSULTER, en tal sentido, corresponde remarcar que el inicio de los trabajos desarrollados en el polígono N° 120 fue dispuesto mediante Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 , es decir en vigencia del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 cuya Disposición Transitoria Undécima señala: "A partir de la vigencia del presente Reglamento se deja sin efecto la tercerización de servicios en cualesquier de los procedimientos agrarios (...)", entendiéndose que a partir del 3 de agosto de 2007, fecha de entrada en vigencia del D.S. N° 29215, ningún procedimiento administrativo de competencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria podía ser ejecutado por empresas externas, contexto fáctico y legal que nos permite arribar a las siguientes conclusiones"

"(...) El proceso de saneamiento que corresponde al predio denominado Arco Iris no fue ejecutado, en ninguna de sus etapas, por la Empresa CONSULTER y en todo caso, el inicio, sustanciación y conclusión del mismo fue dispuesto y tramitado, de forma directa, por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en tal razón no podría acusarse que la precitada empresa habría causado perjuicios a los derechos del ahora demandante por no concluir con los trabajos de campo, toda vez que, como se tiene señalado, no podría pedirse la conclusión de trabajos que no fueron de conocimiento y menos ejecutados por la empresa referida por el ahora demandante."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental FALLÓ declarando IMPROBADA la demanda contenciosa administrativa, en tal sentido deja subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 1325/2014 de 21 de julio de 2014 conforme los fundamentos siguientes;

1.- Sobre la vulneración del art. 60, inc. c) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, se debe manifestar que las **resoluciones** a las que hace referencia la parte demandante hacen referencia al proceso de saneamiento simple a pedido de parte iniciado en el predio denominado "SANTA ANA DE LA BANDA" y de ninguna manera al predio "ARCO IRIS", por lo mismo, ninguna de ellas tenía la capacidad de afectar los derechos y/o garantías del ahora demandante, asimismo se observó que mediante Resolución administrativa se anularon las resoluciones emitidas con anterioridad puesto que se modificó la modalidad de "Saneamiento Simple a Pedido de Parte" por "Saneamiento Simple de Oficio" y en suma, se dispuso la ejecución de los trabajos de campo en el nuevo polígono de saneamiento (120), fijándose fechas de inicio y conclusión de dichos trabajos, razón por la cual las mismas quedaron sin validez legal por lo que resulta sin asidero legal el considerar que la carpeta de saneamiento debió incluir resoluciones que en definitiva, conforme se tiene desarrollado, fueron anuladas o quedaron sin efecto legal , por lo mismo, no causaron efecto legal respecto a los derechos de la parte actora, razón por la que no podrían constituir la razón en la que se sustente la nulidad de actuados;

2.- Respecto a que la parte actora, **no tenía** conocimiento de la Resolución Administrativa de 14 de mayo de 2012 ni del Informe Técnico Jurídico de 10 de mayo de 2012, se debe manifestar que la Resolución Determinativa **hace** referencia al **inicio** de proceso de saneamiento la cual se puso en conocimiento de presuntos interesados el contenido de la parte resolutiva, pues el ente administrativo no tenía conocimiento de la identidad del ahora demandante, no habiendo correspondido disponer la citación y/o notificación personal del interesado resultando sin sustento el afirmarse que la entidad administrativa no dio a conocer el contenido de la precitada resolución administrativa, asimismo respecto al informe **técnico** jurídico el mismo por su naturaleza, no contiene decisiones que puedan afectar derechos del administrado, en tal razón cualesquier incongruencia escapa de los márgenes de los principios de "trascendencia" y "legalidad", debiendo al efecto resaltarse que las resoluciones finales de saneamiento emitidas por la autoridad administrativa no se fundan en el contenido del precitado informe, resultando sin sustento legal lo acusado por el demandante;

3.- Sobre la falta de notificación al demandante con la **ejecución** del proceso de saneamiento, como se dijo anteriormente al no conocer el ente administrativo la identidad del ahora demandante se **realizó** la notificación mediante edicto, queda acreditado que, el actor, fue debidamente notificado con la resolución que dispuso el inicio del proceso de saneamiento no habiéndose apersonado al procedimiento por omisión propia, más aún si en su pretensión refiere haber adquirido el predio Arco Iris el 30 de noviembre de 2011, en cuyo caso aquel aspecto no puede ser atribuido a la entidad administrativa, asimismo si bien la parte demandante acusa la falta de notificación a otras personas lo acusado en éste

punto (notificación a las autoridades del área de saneamiento), no generó ningún efecto sobre los derechos de la parte actora, debiendo remarcarse que, en cuanto correspondiere éste aspecto debió ser reclamado por los directamente interesados, en razón de que nadie podría alegar la nulidad de actos aduciendo la defensa de derechos de terceras personas;

4.- Sobre la inexistencia de firmas en los sectores que colindan con los predios San Crispín y San José y la campaña pública, se debe manifestar que al no haberse apersonado al proceso de saneamiento, el ahora demandante dejó precluir derechos que le correspondió ejercer en los plazos fijados mediante Resolución Administrativa de 14 de mayo de 2012, resultando extemporáneo reclamar aspectos que, como la ejecución o no de la campaña pública, la firma de actas de conformidad de linderos, por lo que al no existir, en el expediente de saneamiento, observaciones efectuadas, en tiempo oportuno, en relación a los límites fijados para el predio denominado Arco Iris y de forma particular respecto al sector que colinda con los predios denominados "San Crispín I" y "San José" se consintieron los actos (ahora) observados de forma extemporánea, máxime si amen del principio de trascendencia, nadie podría solicitar la nulidad de actos procesales argumentando la vulneración de terceras personas, en tal razón, las supuestas irregularidades, de existir éstas, afectarían precisamente a los titulares de los precitados predios agrarios "San Crispín I" y "San José" estando éstos y no el ahora demandante;

5.- Respecto a la existencia de sobreposición del polígono 012 con el área de saneamiento determinada mediante Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, como se dijo anteriormente el proceso cuestionado por la parte actora fue ejecutado en la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio y no en la Modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte y su ejecución fue dispuesta mediante Resolución Administrativa de 14 de mayo de 2012, en tal razón no podría solicitarse la nulidad de actos en base a la sobreposición de superficies incluidas en resoluciones que no corresponden al proceso de saneamiento en examen, **más** aún cuando las mismas quedaron anuladas, asimismo la parte actora se limita a señalar que existe sobreposición de áreas predeterminadas de saneamiento, sin embargo de ello, no acredita dicho extremo, ingresando en afirmaciones subjetivas, incumpliendo con el deber de probar sus aseveraciones conforme obliga el art. 375 del Cód. Pdto. Civ. aplicable al caso por disposición del Art. 78 de la L. N° 1715 y;

6.- Sobre la vulneración del art. 173 del D.S. N° 25763 por haber incumplido la Empresa CONSULTER la ejecución de los trabajos de campo, se debe manifestar que el proceso de saneamiento del predio denominado "Arco Iris" ubicado al interior del polígono N° 120 no guarda relación directa ni indirecta con los trabajos ejecutados por la Empresa CONSULTER, por lo que el saneamiento que corresponde al predio denominado Arco Iris no fue ejecutado, en ninguna de sus etapas, por la Empresa CONSULTER y en todo caso, el inicio, sustanciación y conclusión del mismo fue dispuesto y tramitado, de forma directa, por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en tal razón no podría acusarse que la precitada empresa habría causado perjuicios a los derechos del ahora demandante, resultando inconsistente lo manifestado por el demandante.