FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0090-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-10-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Publicidad del proceso de saneamiento /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante impugnó la Resolución Administrativa RA-ST Nº 2388/2014 de 20 de noviembre de 2014, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que si bien se emitió la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio del polígono N° 225 y 225 e Inicio de Procedimiento, disponiendo la realización de la Campaña Pública, Mensura, Encuesta Catastral, Verificación de la FS o la FES desde el 6 al 23 de septiembre de 2013, empero señala que esta resolución se notificó mediante edicto el mismo día en el que debían iniciarse los trabajos de campo vulnerando el art. 294 del D.S. N° 29215.

2.- Que la Resolución de Inicio de Procedimiento, estableció el plazo para la realización de los trabajos a partir del 6 de septiembre al 23 de 2013, sin embargo de la revisión del Acta de Realización de la Campaña Pública, se establece que se realizó el 7 de septiembre de 2013.

3.- Que el Informe en Conclusiones de 26 de septiembre de 2013 fue emitido 94 días después de haberse terminado la etapa de Relevamiento de Información en Campo, transgrediendo el art. 303 del D.S. N° 29215 que establece un plazo máximo de 30 días.

4.- Que se hizo una mala valoración del expediente N° 46392, que debió tener toda la validez, ya que la forma de anular estos expedientes se encuentran en los reglamentos de la L. N° 1715.

5.- Que el INRA hizo una mala valoración en el Informe en Conclusiones en lo que se refiere al área Bolibras, debido a que la misma en la parte de Otras Consideraciones Legales en su parágrafo cuarto señala que las posesiones en el área Bolibras son ilegales, sin tomar en cuenta que los recortes de los predios con cumplimiento de la FES, tiene aspectos importantes como: que la posesión era anterior al inicio de las investigaciones a las que se refiere la Disposición Transitoria Décimo Primera de la L. Nro 1715 y que el DS 1697, instruye al INRA ejecutar el proceso en las áreas de Bolibrás, meses antes del Informe en Conclusiones y el INRA desconoció ello.

Solicitó se declare probada la demanda.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, respondió manifestando que la publicación del edicto es del 6 de septiembre de 2013 y que la difusión radial fue realizada en fecha 6, 8 y 10 de septiembre de 2013 dentro del marco legal; que sin embargo los beneficiarios mediante su representante han tenido una participación activa durante las posteriores etapas de saneamiento, sin haber efectuado observación o haber presentado recurso alguno respecto a estos puntos observados, que corresponden más a formalismos, que de manera extemporánea son reclamadas, que de la observación a éste punto reclamado, señalan que los demandantes, simplemente dan a conocer su opinión respecto a los plazos establecidos en la Resolución de Inicio de Procedimiento y al plazo para la emisión del Informe en Conclusiones, realizando una interpretación adecuada del Informe en Conclusiones y del Informe Complementario de subsanación, que fueron efectuados conforme lo establece, el art. 267-I del D.S. N° 29215, por lo que solicitó se declare imrpobada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) si bien la Resolución Determinativa e Inicio de Procedimiento de 4 de septiembre de 2013, disponen la realización de la Campaña Pública, Mensura, Encuesta Catastral, Verificación de la FS o la FES desde el 6 al 23 de septiembre de 2013; el hecho que se haya notificado por edicto el 6 de septiembre de 2013, así como la difusión de la radioemisora, se realizó recién los días 10, 11 y 12 de septiembre de 2013 y que se hubiera notificado a las organizaciones sociales, no dentro de las 48 horas antes del inicio de los trabajos de campo, conforme lo establece el art. 294 del D.S. N 29215, sino recién el 12 de septiembre de 2013; ello no significa que se haya vulnerado la norma citada, como señala la parte actora, porque si bien la realización de la Campaña Pública, Mensura, Encuesta Catastral, Verificación de la FS o la FES fue dispuesta para los días del 6 al 23 de septiembre de 2013, teniendo éste su inicio el mismo día del comienzo de los trabajos (6 de septiembre de 2013), constatándose asimismo que cursa en los antecedentes del saneamiento (fs. 176) Factura de Radio Fides de 10 de septiembre de 2013, que da cuenta que se dio lectura de Aviso Público para los polígonos Nos. 224 y 225 para los días 6, 8 y 10 de septiembre de 2013 con intervalos de un día conforme lo prevé el art. 294.V del D.S. N° 29215, sin embargo en sede administrativa éstos plazos no son perentorios o fatales; máxime si se toma en cuenta que la parte actora fue "citada" para los trabajos de relevamiento de información en campo a través de la Carta de Citación cursante de fs. 190 a 191 de los antecedentes para el polígono N° 224 "para los días 15 y siguientes del mes de septiembre de 2013 a partir de horas 8:00", así como con el memorando de notificación cursante a fs. 192 de los antecedentes el 14 de septiembre de 2013 para que se haga presente en el predio "El Paraiso" "el 16 de septiembre de 2013 a horas 8:00 a.m.", en ambos formularios firma en constancia el apoderado; evidenciándose su participación activa en el proceso de saneamiento, sin que la parte actora haya opuesto objeción alguna en la etapa pertinente sobre los argumentos vertidos; que por el principio de convalidación, dejó precluir los mismos; en tal sentido no existe vulneración de derechos y garantías constitucionales como afirma la parte actora.*"

"*(…) acreditándose asimismo que dichos representantes de la organizaciones sociales, participaron en las actividades establecidas en la etapa de relevamiento de información en campo; es decir en la elaboración de la Ficha Catastral, Registro de la Ficha FES y en el conteo de Ganado "in-situ", el 19 de septiembre de 2013, aspecto que se verifica por las literales cursantes de fs. 208 a 209, 230 a 233 y 234 de los antecedentes; así como también se acredita que dichos representantes de las organizaciones sociales, participaron en la elaboración de las Actas de Conformidad de Linderos, los días 19, 20 y 21 de*

septiembre de 2013 conforme se tiene de fs. 219 a 229 de los antecedentes; que ésta participación activa de dichas organizaciones a convalidado cualquier actuación realizada en las fechas establecidas, al margen que dichas observaciones no fueron objetadas en su oportunidad, lo cual establece su aceptación tácita; de donde se tiene que no existe ninguna transgresión al art. 294-V del D.S. N° 29215 como erradamente señala la parte actora."

"*(...) se concluye que conforme el art. 294-V del D.S. N° 29215 la cual establece que "La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto por una sola vez y en un medio de prensa de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por cada uno. También será puesto en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono bajo constancia, con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho horas (48) al inicio de los trabajos de campo"; se constata que la entidad administrativa cumplió con la difusión de los mismos; verificándose de los antecedentes de saneamiento que la parte actora participó activamente en el proceso de saneamiento, en los plazos convocados al efecto, no habiendo por otra parte constancia de reclamo dentro de los plazos establecidos a convocatoria del INRA; así como no se verifica que dichas actuaciones administrativas de saneamiento, hayan causado indefensión o vulneración de algún derecho, extremo no alegado por el actor y dada la participación de los ahora demandantes con el concurso de los representantes de las organizaciones sociales; en tal sentido no se observa vulneración del art. 394 del D.S. N° 29215.*"

"*(...) Del análisis al Informe en Conclusiones cursante de fs. 808 a 815 de los antecedentes, se constata que la misma fue emitida el 26 de diciembre de 2013, pero también se acredita que a través del Informe Técnico DDSC-CO-I-INF. N° 2162/2013 de 20 de septiembre de 2013 cursante de fs. 786 a 787 de los antecedentes, que el INRA en el punto 2.- ANÁLISIS TÉCNICO: (SOBREPOSICIONES), señala que el predio "El Paraiso" se sobrepone a: Lagunas en un 2%; Tierras de Uso Restringido 6%; Tierras de Uso Agropecuario Extensivo 4% y 28%; y Tierras de Uso Agropecuario Intensivo 60%; señalando en Conclusiones y Sugerencias: "Que la parte jurídica tome en consideración estos aspectos al momento de continuar con la siguiente etapa del proceso de saneamiento"; lo que significa que la entidad administrativa concluyó con la etapa de las pericias de campo e identificó a través del Informe Técnico DDSC-CO-I-INF. N° 2162/2013 de 20 de septiembre de 2013 sobreposiciones, aspecto que habría justificado su retraso, a más de que el mismo se encuentra justificado por el Informe Técnico referido, se constata que no fue reclamado por la parte actora dentro del proceso de saneamiento, si bien existe el plazo de treinta días (30) establecido en la norma citada, sin embargo éste no constituye un plazo perentorio fatal, en sede administrativa; de donde se tiene que no existe ninguna transgresión al art. 303 del D.S. N° 29215 como acusa la parte actora.*"

"*(...)"De acuerdo al Informe Técnico Complementario al Diagnóstico DDSC-COI-INF N° 2148/2013, identifica que los beneficiarios presentan el expediente agrario N° 46392, que de acuerdo al Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación (SIST), el mismo se encuentra anulado por D.S. N° 19274 de 5 de noviembre de 1982 y D.S. N° 19378 de 10 de enero de 1983, situación por la cual no fue considerado y valorado dicho trámite agrario", es decir que la Sentencia Constitucional N° 38/2002 de 9 de abril de 2002, si bien declara la Constitucionalidad de la Resolución Suprema N° 218958 de 29 de diciembre de 1999, sin embargo señala que la misma "no desconoce y menos anula o abroga los D.S. Nos. 19274 y 19378 dispuesto por el D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997, simplemente repara un error legal cometido al emitirse la R.S. N° 218052 de 30 de julio de 1997"; lo que significa que únicamente restablece la plena validez a los actos realizados en aplicación de los D.S. Nos. 19274 y 19378, reconociendo a los mismos, en el tiempo en que estuvieron vigentes, en razón a que respondieron a una determinada época; por lo que se constata que no hubo una mala valoración del expediente N° 46392,*

como erradamente aduce la parte actora."

"*(...) se tiene que si bien el actor señala que su posesión es anterior al inicio de las investigaciones del área Bolibras y que el D.S. N° 1697 de 14 de agosto de 2013 que instruye al INRA a ejecutar el saneamiento en las áreas comprendidas de Bolibras, fue emitido meses antes de que se elabore el Informe en Conclusiones y casi un año antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento; sin embargo estos reclamos acusados por la parte actora en su demanda contenciosa administrativa, no son aplicables al presente caso de autos, dado que fue anulado el antecedente agrario N° 46392 conforme a los D.S. Nos. 19274 y 19378 y en función a lo dispuesto por el D.S N° 1697 de 14 de agosto de 2013 que su Artículo Único-I señala "Habiendo concluido los procesos de investigación judicial sobre las tierras que comprenden el caso Bolibras, se instruye al INRA ejecutar el proceso de saneamiento en el área detallada en el Anexo adjunto al presente Decreto Supremo, debiendo considerar únicamente la superficie que cuente con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria"; de donde se concluye que el INRA obró conforme a derecho, al ser ilegales las "posesiones" que se encuentran dentro del área del caso Bolibrás, conforme prevé el parágrafo II del citado artículo único del D.S. N° 1697, se tiene que la Resolución Administrativa, no contiene aspectos que evidencien haberse vulnerado el debido proceso y el derecho la defensa establecidas en los arts. 115-II y 119-I de la C.P.E.; por lo que corresponde resolver.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando IMPROBADA la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, firme y subsistente la Resolución Administrativa Nº RA-ST 2388/2014 de 20 de noviembre de 2014, conforme los argumentos siguientes:

1.- Sobre el Incumplimiento del art. 294 del D.S. N° 29215, en la Resolución Determinativa de Inicio de Procedimiento se dispuso la realización de los trabajos de campo entre el 6 y 23 de septiembre, si bien evidencia que el mismo fue leído mediante Edicto el día 6 de septiembre, ello no significa que se haya vulnerado el art. 294 del D.S. N° 29215, pues los plazos en sede administrativa no son perentorios, asimismo se evidencia que el demandante actuó activamente en el proceso de saneamiento, sin que se haya realizado observación alguna en la etapa pertinente, habiendo precluido su derecho a reclamar;

2.- Respecto a que debió ponerse en conocimiento de las organizaciones sociales y sectoriales con anticipación de 48 horas, si bien la Resolución de Inicio de procedimiento fue publicada el 11 de septiembre, evidenciándose que el control social participo en la Elaboración de la Ficha Catastral, la Ficha de la FES y el acta de conformidad de linderos actividades llevadas a cabo a partir del 19 de septiembre de 2013, por lo que al haber participado activamente las organizaciones sociales en el proceso de saneamiento, se ha convalidado los actos realizados en fechas establecidas, por lo que no existe vulneración alguna;

3.- Sobre la incongruencia entre la Resolución de Inicio y el comienzo de los trabajos de campo, el acta de campaña publica determinó que los trabajos de campo se debían realizar a partir del 7 de septiembre, sin embargo los mismos se iniciaron el 6 de septiembre, por lo que no existe ninguna vulneración al respecto, dada la participación de la parte actora, en la etapa de relevamiento de información "in-situ", etapa en la que tampoco se observó esta incongruencia;

4.- Sobre el incumplimiento del art. 303 del D.S. N° 29215, el Informe Técnico, estableció la existencia de sobreposición, dicho informe fue emitido después de realizada las pericias de campo, aspecto que habría justificado su retraso, más aún cuando los plazos en materia agraria no son perentorios por lo

que no se evidencia la vulneración del art. 303 del D.S. N° 29215;

5.- Respecto a la mala valoración del expediente agrario N° 46392, dicho expediente fue anulado mediante la Resolución Suprema N° 218958, resolución que fue declarada constitucional en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el demandante, por lo que se evidencia que estos aspectos fueron valorados por el ente administrativo, por lo que se constata que no hubo una mala valoración del expediente N° 46392, como erradamente aduce la parte actora y;

6.- Sobre la mala valoración del Informe en Conclusiones respecto al área Bolibras, al haberse anulado el expediente agrario N° 46392, la entidad administrativa realizó el recorte del predio, pues se adjudicó superficie que se encuentra fuera del área Bolibras, si bien el demandante manifiesta que su posesión es anterior al inicio de investigaciones del área Bolibras, la misma no pude ser tomada en cuenta pues como se dijo el expediente agrario N° 46392 fue anulado, por lo que se concluyó que el INRA obró conforme a derecho, al ser ilegales las "posesiones" que se encuentran dentro del área del caso Bolibras, no evidenciándose vulneración al debido proceso ni al derecho a la defensa.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO/ PUBLICIDAD DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

Si la entidad administrativa cumplió con la difusión de las Resoluciones Operativas y se verifica en los antecedentes de saneamiento que la parte actora participó activamente en el proceso y no habiendo constancia de reclamo dentro de los plazos establecidos a convocatoria del INRA, se deduce que no se ha causado indefensión o vulneración de algún derecho.

"*(...) se concluye que conforme el art. 294-V del D.S. N° 29215 la cual establece que "La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto por una sola vez y en un medio de prensa de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por cada uno. También será puesto en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono bajo constancia, con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho horas (48) al inicio de los trabajos de campo"; se constata que la entidad administrativa cumplió con la difusión de los mismos; verificándose de los antecedentes de saneamiento que la parte actora participó activamente en el proceso de saneamiento, en los plazos convocados al efecto, no habiendo por otra parte constancia de reclamo dentro de los plazos establecidos a convocatoria del INRA; así como no se verifica que dichas actuaciones administrativas de saneamiento, hayan causado indefensión o vulneración de algún derecho, extremo no alegado por el actor y dada la participación de los ahora demandantes con el concurso de los representantes de las organizaciones sociales; en tal sentido no se observa vulneración del art. 394 del D.S. N° 29215.*"