

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0025-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-04-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /**

**Problemas jurídicos**

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1367/2011 de 12 de septiembre de 2011. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que no se dio cumplimiento a los procedimientos agrarios en el sentido de que en el polígono solo se quedó la comisión del INRA dos días, no pudiendo reunir el ganado para la verificación y conteo y que tuviese 120 cabezas de ganado, que esta suelto ya que se hace ganadería extensiva con ramoneo en todo el predio por la época se necesitaba como mínimo unos 5 días para realizar el conteo del ganado, directamente los notificaron para realizar las pericias de campo logrando solo mensurar el predio pidiendo a los funcionarios que se otorgue plazo para juntar el ganado quienes manifestaron que regresarían lo cual nunca sucedió esto es de conocimiento del control social que estaba presente;

2.- acusa no tener acceso a la información del proceso de saneamiento es que su mandante se encontraba en total indefensión, imposibilitado de poder realizar reclamo alguno sobre los vicios procesales y por tanto vulnerado en sus derechos constitucionales como es el debido proceso estipulado en el art. 115 de la C.P.E.;

3.- que los funcionarios del INRA, cometieron incongruencias en los polígonos 154 y 159, que primero se habilita un polígono con 206.239,2797 ha, que se sabía que estos polígonos no podrían ser ejecutados cumpliendo con los procedimientos por la extensión, físicamente imposibles de operar;

4.- que el tiempo estipulado del 7 de julio al 5 de agosto de 2010, fuese insuficiente por la extensión del polígono, que hace imposible que se haya programado la actividad de campaña pública ya que no existiese constancia de que se realizó esta actividad, consistente en talleres de difusión u otros

métodos;

5.- que en la primera habilitación no se encuentran los levantamientos de campo del predio SAN JULIAN de su mandante, pese a estar dentro del polígono, sino en la ampliación dispuesta en la Resolución Administrativa de 9 de agosto de 2010 que amplía las actividades de campo de los polígonos 154 y 159 hasta al 9 de septiembre de 2010, en este nuevo levantamiento y con propietarios que nunca hubiesen participado en ninguna reunión informativa y tampoco tenían conocimiento del saneamiento que se estaba ejecutando en el área;

6.- que fue citado y notificado el 16 de agosto donde se realizó el mismo día directamente ficha catastral y mensura, no estando de acuerdo en el tiempo para realizar el conteo de ganado ya que nuestra ganadería es extensiva y a ramoneo, en la carpeta de Saneamiento consta los actuados de mensura y ficha catastral que fueron ejecutados los días 16 y 17, y que solo duro esos días las pericias de campo en el lugar no participó en ningún otro actuado;

7.- que el croquis del predio que es un actuado anterior a la mensura aparece con firmas de días posteriores, como también cursa un croquis de mejoras y registro de mejoras, están con fecha 20 de agosto de 2010, cuando no existiese constancia alguna que en esas fechas ningún funcionario del INRA estuvo en el predio y;

8.- que la notificación por CEDULA de 15 de marzo de 2011 con el informe de cierre del predio SAN JULIAN, es un acto jurídico ilegal y atentatorio al derecho a la defensa ya que en este actuado procesal apareciesen dos personas como testigos sin poner sus cédulas de identidad portando unos sellos de la Federación de Campesinos de SANTA CRUZ.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: que en relación a las diferentes Resoluciones Administrativas de ampliación las superficies avocadas, del área determinativa y de pericias de campo, con la emisión de las mismas en ningún momento se cometieron incongruencias o irregularidades y por el contrario, las mismas se encuentran ampliamente justificadas y fundamentadas en base a la normativa agraria vigente, que, no corresponde efectuar pronunciamiento alguno sobre el particular en consideración a que la prueba literal cursante en la carpeta predial desvirtúa por sí sola el argumento y demuestra la verdad objetiva y material de todo lo accionado dentro el saneamiento, que estos argumentos no hacen más que desnudar falta de justificación del recurso actualmente incoado, pues la documentación cursante en la carpeta predial Carta de Citación suscrita por el propio interesado, éste manifiesta conformidad para la mensura y llenado de la Ficha Catastral en la fecha que indica la Carta de Citación, vale decir los días 16 y siguientes del mes de agosto de 2010, que si no fuesen evidentes los actuados referidos supra, se debía hacer conocer la disconformidad con el conteo de ganado en forma oportuna y esto no se dio, que por el hecho de que no se consigne la cédula de identidad de los testigos, dicha actuación no podría ser objeto de nulidad absoluta, al estar plenamente identificados, la diligencia practicada tuviese todo el valor probatorio y efectos legales conforme a procedimiento agrario vigente.

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

*"(...) se infiere que el INRA emitió la resolución que establece el período de relevamiento de información en campo conforme a la normativa referida supra, estableciendo en forma precisa las fechas entre las que se realizarían las actividades de campo y que la normativa no limita al ente a establecer superficies o extensiones relacionándolas con posibilidades ciertas o inciertas de poder efectuar el trabajo, bastando que las mismas hayan sido determinadas para la ejecución del*

*procedimiento en una de las modalidades, en los que se puede ejecutar el trabajo de campo en forma independiente, posibles de modificarse hasta la finalización del trabajo de campo y que los períodos establecidos para la ejecución de los trabajos de campo hayan sido publicados acorde a normativa como en el presente caso."*

*"(...) las acusaciones vertidas por la representante del demandante carecen de fundamento en lo que concierne a los aspectos referidos supra, pues, de obrados se puede evidenciar que la difusión y publicidad que tuvo el saneamiento, en aplicación de la normativa contenida en el D.S. N° 29215 velando el debido proceso, **tanto en lo concerniente a publicaciones, como a la campaña pública, cumplieron la finalidad perseguida que se ve reflejada en la participación del interesado quién se presentó a participar de la mensura y encuesta catastral de su predio no constatándose que se le hubiese dejado en indefensión** . Así se infiere de la carta de citación, memorándum de notificación y ficha catastral de fs. 51 a 53 de la carpeta de saneamiento, las mismas que se encuentran suscritas por el interesado en constancia de su participación junto a los funcionarios del INRA."*

*"(...) de la revisión del formulario de Verificación FES de Campo de fs. 54 a 55 vta., no obstante de haber recibido notificación en forma personal y de haber comprometido su presencia, el beneficiario no se hizo presente a cumplir la actividad postergada para el 20 de agosto de 2010, habiéndose levantado el documento sin la presencia del mismo y con la participación del control social que suscribió el formulario de verificación FES de Campo. Asimismo, no consta en antecedentes algún otro intento por parte del interesado para solicitar un nuevo aplazamiento para efectuar la actividad a la que no se hizo presente, careciendo, bajo estos argumentos, de fundamento lo acusado en relación a que no hubiese contado con el tiempo suficiente para reunir las 120 cabezas de ganado que fuesen de su propiedad y que no se le hubiese otorgado, por parte del INRA, el tiempo adicional para poder efectuar el conteo de ganado que constituye parte de la verificación de la Función Económico Social."*

*"(...) así como el croquis de mejoras y registro de mejoras fuesen de 20 de agosto de 2010, cuando no existe constancia alguna que en esas fechas los funcionarios del INRA hubiesen estado en el predio, de la revisión de dichos actuados se tiene que fueron levantados el 20 de agosto de 2010, fecha prevista para la verificación de FES en la que el demandante aseguró su participación y no se hizo presente en el predio, sin embargo la actividad de verificación de la FES fue un acto dispuesto dentro el periodo de relevamiento de información en campo ampliado mediante resolución expresa y los formularios observados fueron de igual modo elaborados en la fecha indicada, no evidenciándose vulneración a través de las fechas consignadas en los mismos y ratificándose, por el contrario, que los funcionarios del INRA si estuvieron presentes en el predio a efecto de realizar la comprobación del cumplimiento de la Función Económico Social."*

*"(...) siendo que este, participó activamente en un primer instante dentro el relevamiento de información en campo y en consideración a su pedido, el INRA otorgó un plazo prudente para que el mismo pueda demostrar el cumplimiento de la FES a través del conteo de su ganado y habiendo comprometido su presencia en la fecha indicada, el demandante no se hizo presente, oportunidad en la que el INRA tuvo que realizar la verificación del la FES en presencia del control social acreditado en la zona. Tampoco resulta evidente que la norma invocada por el demandante, art. 4 inc. a) del D.S. 29215, hubiese sido vulnerada, pues en correspondencia con la misma, el Estado garantiza el acceso y tenencia de la tierra precautelando los derechos de las presentes y futuras generaciones y este reconocimiento guarda estrecha relación al cumplimiento de la Función Social o Económico Social según corresponda, cumplimiento que de acuerdo a los datos cursantes en la carpeta de saneamiento no se hubiese*

*constatado respecto del predio sometido a saneamiento y producto de haber verificado el incumplimiento de la FES, la totalidad del predio fue declarado como Tierra Fiscal. En consecuencia no resulta evidente la vulneración de los principios que rigen los procesos agrarios y garantías constitucionales tal como acusa el demandante, correspondiendo a este Tribunal, fallar en este sentido."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 1367/2011 de 12 de septiembre de 2011, conforme los siguientes fundamentos:

1.- Respecto a la habilitación de dos polígonos y que por eso no se otorgo el suficiente tiempo se debe manifestar que el INRA emitió la resolución que establece el período de relevamiento de información en campo, estableciendo en forma precisa las fechas entre las que se realizarían las actividades de campo y que la normativa no limita al ente a establecer superficies o extensiones relacionándolas con posibilidades ciertas o inciertas de poder efectuar el trabajo, bastando que las mismas hayan sido determinadas para la ejecución del procedimiento en una de las modalidades, en los que se puede ejecutar el trabajo de campo en forma independiente, posibles de modificarse hasta la finalización del trabajo de campo y que los períodos establecidos para la ejecución de los trabajos de campo hayan sido publicados acorde a normativa como en el presente caso;

2.- sobre la habilitación de 30 días por polígono sería insuficiente dada la extensión del polígono, y que no se encontraría el levantamiento del predio San Julián y que habiéndose ampliado mediante resolución las actividades hasta el 9 de septiembre de 2010 no se realizaron lo actuados conforme al art. 73 y 294 de D.S. N° 29215 se debe manifestar que las acusaciones vertidas por la representante del demandante carecen de fundamento, pues, se puede evidenciar que la difusión y publicidad que tuvo el saneamiento, se ve reflejada en la participación del interesado quién se presentó a participar de la mensura y encuesta catastral de su predio no constatándose que se le hubiese dejado en indefensión;

3.- respecto a que en un mismo día el demandante fue citado, notificado y que también el mismo día se realizó la ficha catastral y que pidió tiempo para el conteo de ganado, el demandante después de haber recibido notificación en forma personal y de haber comprometido su presencia, el beneficiario no se hizo presente a cumplir la actividad postergada para el 20 de agosto de 2010, habiéndose levantado el documento sin la presencia del mismo y con la participación del control social asimismo no se evidencia otro intento por parte del interesado para solicitar un nuevo aplazamiento para efectuar la actividad a la que no se hizo presente, careciendo de fundamento lo acusado y;

4.- respecto a la defectuosa notificación con el informe de cierre se debe manifestar que la entidad administrativa dio cumplimiento cabal a las disposiciones referidas al Informe de Cierre, otorgando la publicidad debida para la actividad, difundiendo la misma en un medio radial, precautelando por la debida publicidad del acto y procediendo, demostrando de este modo que el ente administrativo, actuó con responsabilidad, dando publicidad al acto y efectuó la notificación, la acusación de falta de cédulas de identidad de los testigos que suscribieron la notificación por cédula reclamada por la representante del demandante carece de sustento pues, no se evidencia la exigencia referida a cédula de identidad, sino, simplemente la identificación debida del testigo de actuación.

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

PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRASCENDENCIA

Citación y/o notificación no observada

**El INRA se encuentra impedido para efectuar conteo de ganado y verificación de la FES, cuando es el propio interesado (personalmente notificado) quién no se hizo presente para cumplir con la actividad postergada, ni ha solicitado nuevo aplazamiento**

" (...) Sin embargo, de la revisión del formulario de Verificación FES de Campo de fs. 54 a 55 vta., no obstante de haber recibido notificación en forma personal y de haber comprometido su presencia, el beneficiario no se hizo presente a cumplir la actividad postergada para el 20 de agosto de 2010, habiéndose levantado el documento sin la presencia del mismo y con la participación del control social que suscribió el formulario de verificación FES de Campo. Asimismo, no consta en antecedentes algún otro intento por parte del interesado para solicitar un nuevo aplazamiento para efectuar la actividad a la que no se hizo presente, careciendo, bajo estos argumentos, de fundamento lo acusado en relación a que no hubiese contado con el tiempo suficiente para reunir las 120 cabezas de ganado que fuesen de su propiedad y que no se le hubiese otorgado, por parte del INRA, el tiempo adicional para poder efectuar el conteo de ganado que constituye parte de la verificación de la Función Económico Social."

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRASCENDENCIA

Informe de Cierre no observado

**El INRA no comete ilegalidad, cuando la actividad relativa al Informe de Cierre ha tenido la debida publicidad (notificación por cédula) en resguardo del debido proceso y evitando la indefensión, de quién participó activamente**

**"Con relación a la acusación de una defectuosa notificación con el Informe de Cierre, de la revisión de actuados cursantes en la carpeta de saneamiento se evidencia:"**

" (...) En este sentido, revisados los actuados cursantes en la carpeta de saneamiento, se constata que la entidad administrativa dio cumplimiento cabal a las disposiciones referidas al Informe de Cierre, otorgando la publicidad debida para la actividad, difundiendo la misma en un medio radial, aunque así no lo disponga la norma precautelando por la debida publicidad del acto y procediendo, ante la ausencia del beneficiario en el predio, a notificar por cédula en presencia del testigo requerido que conforme se verifica, fue debidamente identificado con nombre y apellido, al margen de demostrar con sus sellos respectivos, la representatividad de organizaciones sociales lugareñas y más aun, si bien la norma agraria es específica en lo referido a la notificación por cédula, como se tiene dispuesto en el art. 72 inc. b) referido supra, la entidad administrativa, a mayor abundamiento, adjunta al proceso fotografía por la que se evidencia que el funcionario y testigos proceden a adherir en el galpón en construcción del predio la notificación con el actuado indicado, demostrando de este modo que el ente

*administrativo, actuó con responsabilidad, dando publicidad al acto y efectuó la notificación conforme a procedimiento haciendo constar fehacientemente el acto y en contraposición, la acusación de falta de cédulas de identidad de los testigos que suscribieron la notificación por cédula reclamada por la representante del demandante carece de sustento pues, de la lectura del referido art. 72 inc. b) referido supra, no se evidencia la exigencia referida a cédula de identidad, sino, simplemente la identificación debida del testigo de actuación, que en el presente caso, como se pudo verificar, el actuado lleva firmas de dos testigos plenamente identificables a través de los sellos consignados.*

*En conclusión, efectuada la revisión de actuados y compulsada en relación al ordenamiento jurídico agrario establecido en las Leyes Nos. 1715 y 3545 así como su reglamento dispuesto a través del D. S. N° 29215 se ha podido establecer que la entidad administrativa encargada de efectuar el proceso de saneamiento, ejecutó el mismo en apego a la norma indicada, en contraposición a lo denunciado por el impetrante, otorgando la publicidad debida en resguardo del debido proceso y evitando la indefensión del ahora demandante; siendo que este, participó activamente en un primer instante dentro el relevamiento de información en campo y en consideración a su pedido, el INRA otorgó un plazo prudente para que el mismo pueda demostrar el cumplimiento de la FES a través del conteo de su ganado y habiendo comprometido su presencia en la fecha indicada, el demandante no se hizo presente, oportunidad en la que el INRA tuvo que realizar la verificación del la FES en presencia del control social acreditado en la zona."*

### Contextualización de la línea jurisprudencial

#### ETAPAS / DE CAMPO / INFORME DE CIERRE / PUBLICIDAD / CUMPLIMIENTO

**En la línea de Informe de Cierre, publicidad, cumplimiento:**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 101/2019

*"Que, analizando estos actuados administrativos de saneamiento, este Tribunal constata que las mismas dan cuenta que la parte actora "Asociación Amigos del Coto de Doñana", desde su inicio hasta después de la Resolución Final de Saneamiento, no se apersonó al proceso de saneamiento, pese a la **publicidad** del proceso de saneamiento realizada para el predio "Media Luna", a través del Edicto Agrario, no habiéndolo hecho tampoco hasta el **Informe de Cierre**, a objeto de que presente las denuncias y/o los reclamos que ahora impugna, conforme el art. 305 del D.S. N° 29215"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 51/2019

*"sobre la oportunidad procesal para plantear los reclamos ante las decisiones preliminares del ente administrativo, durante el saneamiento, el art. 305 del D.S. N° 29215, establece que la finalidad de ponerse a conocimiento de los interesados el **Informe de Cierre** es para que los mismos planteen las*

*observaciones o denuncias; sin embargo, en el caso de autos, como se pudo precisar, los ahora demandantes, no obstante haber conocido los resultados preliminares a través del Informe de Cierre, no plantearon reclamo alguno al respecto”*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 47/2019

*“Asimismo, de la revisión de los actuados de saneamiento, se constata que los resultados del Informe en Conclusiones de 12 de agosto de 2015, contenidos en el **Informe de Cierre** cursante a fs. 329 de los antecedentes, que dispone modificar el Auto de Vista de 24 de agosto de 1976, con expediente agrario N° 39181 y emitir Título Ejecutorial reconociendo la superficie de 500 ha, clasificada como pequeña propiedad ganadera a favor de los interesados y declarar Tierra Fiscal la superficie de 1333,4183 ha; fueron notificados personalmente ... **sin** que conste que en forma posterior los mismos hubieren efectuado algún **reclamo** o manifestado de alguna manera su desacuerdo con los resultados del saneamiento; debiendo dejarse claramente establecido que los interesados que fueron personalmente notificados con los resultados del saneamiento y suscribieron el Informe de Cierre de puño y letra, como en este caso, al no observar tales resultados, **no** podrían válidamente cuestionar los mismos ulteriormente aduciendo un desconocimiento de tales resultados, menos aún objetar actuados anteriores a los mismos.”*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 51/2017

*“la actora refiere que la fotografías correspondería a otro lugar y no precisamente al predio en conflicto, dicha observación no consta en ninguna momento menos en el **Informe de Cierre** que era la etapa para objetar o denunciar las irregularidades en las que hubiera incurrido el ente ejecutor de saneamiento, tal cual establece el art. 305-I del D.S. N° 29215, no siendo en consecuencia ésta la etapa para impugnar, aspecto que por su responsabilidad dejó precluir.”*