FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0034-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 28-05-2015

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. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Tramitación / 6. Legitimación activa /

Problemas jurídicos

Dentro 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° 1690/2011 de 28 de octubre de 2011. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, en los polígonos 154 y 159 de Laguna Concepción donde se encuentra el Predio Los Palmares no se realizó ninguna reunión informativa, que los que participaron en esa oportunidad fueron notificados por el INRA directamente para realizar las pericias de campo. Que en su caso hay error y confusión en el objeto, por razones del vendedor que nos mostró estos lugares al cual denominamos LOS PALMARES, existiendo confusión en todo el proceso de saneamiento;

2.- que al no ser citada o notificada para este proceso nunca tuvo acceso a la documentación del proceso de saneamiento y no tuvo la oportunidad de aclarar esta situación, sólo se limitó a realizar la mensura del predio de acuerdo a los datos proporcionados por su vendedor, por esta razón es que afirmamos que existe error y confusión de parte de su mandante al no corresponder los datos proporcionados en su compra venta;

3.- el INRA pese a solicitud realizada por su mandante no accedió a proporcionar copias del expediente de saneamiento para presentar como prueba de los extremos que estamos exponiendo, por lo que adjuntamos las notas enviadas al INRA en 22 de agosto que a la fecha no tiene respuesta alguna;

4.- que se han cometido una serie de irregularidades al querer comprimir los tiempos en desmedro de los propietarios existiendo duda razonable en el procedimiento que les lleva a afirmar que existen actuados que simplemente fueron subsanados en gabinete, como son los avisos públicos que son simples notas con un sello de una radio difusora denominada FUNDACIÓN IRFA,;

5.- que, dentro estas confusiones y errores de fondo existe actuaciones viciadas de nulidad, esta primera habilitación no se encuentra los levantamientos de trabajos de campo del predio Los Palmares pese a estar dentro del polígono, sino en una ampliación de actividades de campo que tiene como antecedente la Resolución Administrativa N° RA-S.S 0674/2010 de 9 de agosto de 2010 que amplía las actividades de los polígonos 154 y 159 hasta al 9 de septiembre de 2010;

6.- el demandante fue citado y notificado en 16 de agosto realizándose el mismo día la ficha catastral y mensura, no estando de acuerdo en el tiempo para realizar el conteo de ganado ya que su 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, no participando en otro actuado y no realizo el conteo de ganado y;

7.- que se cometieron vulneraciones al debido proceso tanto para el tercero como para el propietario sub adquirente al no tener posibilidad de plantear observaciones en la etapa de cierre y en la ejecución del saneamiento a tener información idónea y correcta del proceso de saneamiento existiendo plazos ampliados para el polígono no se otorgo tiempo suficiente para reunir el ganado ejecutando actuados (encuesta y mensura) el mismo día de su citación y notificación.

El Demandado Director Nacional a.i. del INRA responde manifestando: que, en las diferentes Resoluciones Administrativas emitidas para las pericias de campo, en ningún momento se cometieron incongruencias o irregularidades como lo hace ver infundadamente la parte recurrente, por el contrario, las mismas se encuentran justificadas y fundamentadas, que la ampliación de las pericias de campo obedeció principalmente a las características topográficas de la zona y al difícil acceso a los predios individuales por encontrarse las vías en mal estado, que estas expresiones no hacen más que desnudar la poca justificación del recurso actualmente incoado, pues en la carta de citación que es 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, que, en el hipotético caso que el interesado no habría suscrito y hecho constar los extremos descritos y que siendo cierta la disconformidad que planteaba con relación al conteo de ganado de su propiedad, correspondía que dicha solicitud la haga conocer en su debida oportunidad.

El tercer interesado María Juana Vaca de Mendoza se apersona manifestando: que, el proceso de saneamiento realizado por el INRA en el polígono denominado Laguna concepción y otros, en el que su persona como muchos vivientes del lugar nunca fueron informados, tampoco tienen conocimiento que hubiera existido las citaciones o notificaciones por algún medio de prensa, que es imposible el no poder identificar en campo estas mejoras y el ganado que se encuentra disperso en algunos pastos naturales y ramoneo, en definitiva a su persona no le levantaron ningún dato tampoco pudieron tener conocimiento alguno como se hizo este polígono y cuáles son los limites, predios o poseedores que tendrían que participar.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) En el taller informativo realizado participaron funcionarios del INRA-BID 1512, beneficiarios, beneficiarias y/o terceros interesados de el polígono 154 y 159*"; *ambos formularios se encuentran firmados por quienes participaron en los mismos, actividades estas que se realizaron en cumplimiento a lo dispuesto por el punto sexto de la parte resolutiva de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SS 0563/2010 de 6 de julio de 2010, mismo*

que fue emitido por el INRA conforme dispone el art. 294 del D.S. N° 29215, por lo que no es evidente que en los polígonos 154 y 159 no se hayan realizado reuniones informativas; en referencia a que fueron notificados por el INRA directamente para realizar las pericias de campo; de la revisión de antecedentes a fs. 45 y vta. cursa Carta de Citación de 16 de agosto de 2010, por el que se cita a Hugo Isidro Justiniano Ortiz, en su calidad de propietario o poseedor del predio Los Palmares a presentarse en su predio entre los días 16 y sgtes. del mes de agosto de 2010 a partir de horas 8:30 con la finalidad de participar activamente durante los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, comunicándole los objetivos del saneamiento, así como las fases o etapas del mismo, dicho formulario se encuentra firmada por el ahora demandante en el mismo consta que "En acuerdo con el beneficiario se establece la mensura y llenado de ficha catastral en la fecha que indica la presente citación"; en esta parte el demandante solo realiza una cita de que fueron notificados directamente para pericias de campo, sin acusar o indicar si con esta situación se le conculco algún derecho o garantía, por lo que no corresponde realizar consideración alguna."

"*(...) cursa croquis poligonal de Los Palmares la que consigna los vértices y colindancias identificadas en campo; de fs. 49 a 55 cursan actas de conformidad de linderos debidamente firmadas por el demandante así como los actuales colindantes constando en los mismos los vértices correspondientes, datos estos que tiene estricta correspondencia con los datos consignados en el croquis predial, debiendo tomarse en cuenta que dichos datos coinciden con el plano de fs. 68 acompañado por el demandante a momento de las pericias de campo, con lo que se tiene que durante las pericias de campo (mensura) se a identificado plenamente dicho predio, por lo que no es evidente lo acusado en esta parte en cuanto hubiera error y confusión en el objeto; en cuanto a que la única poseedora y propietaria del predio Los Palmares es María Juana Vaca de Mendoza y su marido Seberiano Mendoza Surubi, a quienes no se les levanto los datos de su posesión legal, encontrándose en total indefensión; para el caso de autos se debe tener en cuenta que la demanda contencioso administrativo por su naturaleza, debe ser activada a pedido de quien o quienes se sientan afectados en sus derechos y acrediten un interés legal, siendo facultad privativa de las partes el solicitar que la autoridad jurisdiccional competente asuma conocimiento y emita un fallo conforme a los resultados del proceso, por lo que la parte ahora demandante no tiene porque arrogarse representación que no le ha sido otorgada conforme a derecho para realizar reclamos o acusaciones a nombre de Maria Juana Vaca de Mendoza y Seberiano Mendoza Surubi, por lo que no corresponde a este Tribunal considerar y pronunciarse respecto al derecho de Maria Juana Vaca de Mendoza y Seberiano Mendoza Surubi que podrían haberse conculcado en el proceso de saneamiento del predio Los Palmares reclamado por la parte demandante.*"

"*(…) de la revisión de antecedentes a fs. 99 cursa memorial de 19 de agosto de 2014 solicitando fotocopias legalizadas presentada por Hector Condori Vacaflor en representación de Hugo Isidro Justiniano Ortiz; a fs. 92 cursa Resolución Final de Saneamiento de 28 de octubre de 2011; que siendo el proceso contencioso administrativo el control de legalidad que debe realizar la autoridad jurisdiccional velando porque los actos efectuados en sede administrativa se hayan realizado conforme dispone las normativa agraria, hasta el momento de la emisión de la resolución final de saneamiento, por lo que este Tribunal se ve impedido a considerar o revisar si se dieron o no cumplimiento a solicitudes posteriores a la emisión de la resolución final de saneamiento.*"

"*(…) corresponde recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuando en la línea jurisprudencial construida a partir de SC 1845/2004-R de 30 de noviembre de 2004, entendió que la forma procesal de las notificaciones (en sentido genérico) en los procesos judiciales o administrativos, no está dirigida a cumplir una formalidad en sí misma, sino que su valor está condicionado en la medida que asegure la eficacia material del derecho a la defensa. Por lo cual, la mencionada sentencia concluyó*

que cuando la notificación por defectuosa que sea en su forma, pero que cumpla con su finalidad (hacer conocer la comunicación en cuestión) y, por ende, aseguren la eficacia material del derecho a la defensa, esa notificación es válida. Por lo antes referido se tiene que las Resoluciones motivo de litis, así como las publicaciones correspondientes realizadas en un medio de prensa y la difusión en una emisora radial, tienen como finalidad intimar, convocar y poner en conocimiento a los propietarios, subadquirentes y poseedores la realización del proceso de saneamiento dentro del área determinada para el efecto, que con la participación del ahora demandante en las pericias de campo con la firma de la ficha catastral de fs. 47, actas de conformidad de linderos de fs. 49 a 55 se evidencia que las resoluciones así como las publicaciones surtieron su efecto, asegurando la eficacia material del derecho a la defensa, con la participación del ahora demandante, operándose en consecuencia el principio de preclusión, no siendo evidente lo acusado en este parte."

"*(...) se tiene que, el ahora demandante estaba legalmente notificado para la verificación de la Función Económico Social en su predio y que al no hacerse presente este no puede invocar esta parte como vicio de nulidad por la dejadez u omisión por causa propia, asimismo no consta en antecedentes así como en obrados prueba alguna que acredite o que hagan presumir que el ahora demandante cumpla la Función Económico Social en su predio; debiendo tomarse en cuenta que la demanda contencioso administrativo no substituye la negligencia de las partes, que no asumieron defensa dentro de los plazos previstos por ley y en cada una de las etapas para el saneamiento, puesto que quien tiene conocimiento de un proceso de saneamiento en su predio, debe asumir defensa conforme a ley, dado que el procedimiento establece plazos en los que se deben hacer valer sus derechos y que de no hacerlo opera el principio de preclusión, de lo que se concluye que el INRA realizó el trabajo en campo, verificando in situ lo plasmado en las mencionadas fichas catastrales, ficha de verificación FES de campo y demás actuados, dando cumplimiento a lo dispuesto por la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 y D.S. Nº 29215 reglamento de las leyes antes citadas.*"

"*(...) para el caso de autos a fs. 26 y 31 cursa publicación de edicto de la Resolución Determinativa de Area de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SS 0563/2010 de 6 de julio de 2010 y Resolución de Ampliación de Plazo de Relevamiento de Información de Campo RES-ADM N° RA-SS 0674/2010 de 9 de agosto de 2010 en un medio de prensa y a fs. 27 y 32 cursan aviso publico con la constancia de difusión radial de las mencionadas resoluciones, evidenciándose que el INRA a dado cumplimiento a lo dispuesto por el art. 294 del D.S. N° 29215, proporcionando la publicidad necesaria al mencionado proceso, debiendo aclararse que a partir de la publicación de dichas resoluciones todas las personas entre estos la ahora tercera interesada, se encontraban intimados a apersonarse al proceso de saneamiento para hacer valer oportunamente los derechos que ahora dicen estar conculcados. La prueba acompañada por la tercera interesada a momento de su apersonamiento por si solos no acreditan de forma fehaciente que se trata del predio reclamado como de su propiedad y que el mismo se encuentre emplazado dentro la superficie declarada como tierra fiscal como resultado del proceso de saneamiento y tampoco desvirtúa la información recabada a momento del relevamiento de información en campo, a mas de que los registros de marca tiene una data reciente (01/09/2014 y 09/10/2014) y las pericias de campo se realizaron el 16 de agosto de 2010, de lo que se establece que el INRA ha procedido conforme dispone la normativa agraria, demostrando la publicidad en el mencionado saneamiento, por lo que no es evidente lo acusado.*"

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° 1690/2011 de 28 de octubre de 2011. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Respecto a que no se realizo una reunión informativa se debe manifestar que en Acta de Inicio de Relevamiento de Información en Campo de 6 de julio de 2010, se dio inicio al Taller Informativo con la finalidad de informar, orientar y motivar a participar a los beneficiarios y beneficiarias, en el proceso de saneamiento siendo firmados ambos formularios por los participantes, por lo que no es evidente que en los polígonos 154 y 159 no se hayan realizado reuniones informativas, así mismo se evidencia citación al demandante para que participe en los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, por lo que no corresponde realizar consideración alguna.;

2.- respecto a que en su caso hay error y confusión en el objeto, por razones del vendedor les mostró estos lugares al cual denominaron LOS PALMARES, se debe manifestar que el ente administrativo durante las pericias de campo a identificado plenamente dicho predio, por lo que no es evidente lo acusado en esta parte en cuanto hubiera error y confusión en el objeto, así mismo se debe aclarar que la demanda contencioso administrativo, debe ser activada a pedido de quien o quienes se sientan afectados en sus derechos y acrediten un interés legal, por lo que la parte ahora demandante no tiene porque arrogarse representación que no le ha sido otorgada conforme a derecho para realizar reclamos o acusaciones a nombre de Maria Juana Vaca de Mendoza y Seberiano Mendoza Surubi;

3.- sobre las copias del expediente se debe manifestar que cursa memorial de 19 de agosto de 2014 solicitando fotocopias legalizadas presentada por Hector Condori Vacaflor en representación de Hugo Isidro Justiniano Ortiz, cursa Resolución Final de Saneamiento de 28 de octubre de 2011, que siendo el proceso contencioso administrativo el control de legalidad que debe realizar la autoridad jurisdiccional velando porque los actos efectuados en sede administrativa se hayan realizado conforme dispone las normativa agraria, hasta el momento de la emisión de la resolución final de saneamiento, por lo que este Tribunal se ve impedido a considerar o revisar si se dieron o no cumplimiento a solicitudes posteriores a la emisión de la resolución final de saneamiento;

4.- respecto a que en la habilitación de los polígonos 154 y 159 de saneamiento se tiene incongruencias cometidas por los funcionarios del INRA, se observa que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento, fue emitida conforme a la norma no existiendo incongruencias en la forma acusada, evidenciándose la participación del ahora demandante en las pericias de campo con la firma de la ficha catastral, actas de conformidad de linderos se evidencia que las resoluciones así como las publicaciones surtieron su efecto, asegurando la eficacia material del derecho a la defensa, con la participación del ahora demandante, operándose en consecuencia el principio de preclusión;

5.- sobre la notificación del 16 de agosto donde en el mismo día se realizo la ficha catastral y la mensura se debe manifestar que se cito al demandante con la finalidad de participar activamente durante los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, comunicándole los objetivos del saneamiento, así como las fases o etapas del mismo, dicho formulario se encuentra firmada por el ahora demandante, con lo que se evidencia que el demandante manifiesta su acuerdo de forma voluntaria para proceder a la mensura y llenado de la ficha catastral en la misma fecha de su citación, por lo que no puede ahora reclamar sobre dicha situación, por lo que el ahora demandante estaba legalmente

notificado para la verificación de la Función Económico Social en su predio y que al no hacerse presente este no puede invocar esta parte como vicio de nulidad por la dejadez u omisión por causa propia.

DE LO MANIFESTADO POR EL TERCER INTERESADO EN SU MEMORIAL DE APERSONAMIENTO

1.- respecto a que en el proceso de saneamiento realizado por el INRA en el polígono denominado Laguna concepción y otros su persona como muchos vivientes del lugar nunca fueron informados, tampoco tienen conocimiento que hubiera existido las citaciones o notificaciones por algún medio de prensa, se debe manifestar que María Juana Vaca de Mendoza, no fue identificada como beneficiaria del predio Los Palmares y tampoco se evidencia el apersonamiento al mismo, sin embargo se debe manifestar que mediante la resolución de Inicio de Procedimiento se intimo a los propietarios a presentarse para hacer valer sus derechos propietarios, por lo que las mismas debieron, de lo que se establece que el INRA ha procedido conforme dispone la normativa agraria, demostrando la publicidad en el mencionado saneamiento, por lo que no es evidente lo acusado.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / TRAMITACIÓN / LEGITIMACIÓN ACTIVA

Carece de representación (no tiene interés legal)

La demanda contencioso administrativo, debe ser activada ha pedido de quien o quienes se sientan afectados en sus derechos y acrediten un interés legal; un demandante no tiene porque arrogarse representación que no le ha sido otorgada conforme a derecho para realizar reclamos o acusaciones a nombre de terceros

"*(...) cursa croquis poligonal de Los Palmares la que consigna los vértices y colindancias identificadas en campo; de fs. 49 a 55 cursan actas de conformidad de linderos debidamente firmadas por el demandante así como los actuales colindantes constando en los mismos los vértices correspondientes, datos estos que tiene estricta correspondencia con los datos consignados en el croquis predial, debiendo tomarse en cuenta que dichos datos coinciden con el plano de fs. 68 acompañado por el demandante a momento de las pericias de campo, con lo que se tiene que durante las pericias de campo (mensura) se a identificado plenamente dicho predio, por lo que no es evidente lo acusado en esta parte en cuanto hubiera error y confusión en el objeto; en cuanto a que la única poseedora y propietaria del predio Los Palmares es María Juana Vaca de Mendoza y su marido Seberiano Mendoza Surubi, a quienes no se les levanto los datos de su posesión legal, encontrándose en total indefensión; para el caso de autos se debe tener en cuenta que la demanda contencioso administrativo por su naturaleza, debe ser activada a pedido de quien o quienes se sientan afectados en sus derechos y acrediten un interés legal, siendo facultad privativa de las partes el solicitar que la autoridad jurisdiccional competente asuma conocimiento y emita un fallo conforme a los resultados del proceso, por lo que la parte ahora demandante no tiene porque arrogarse representación que no le ha sido otorgada conforme a derecho para realizar reclamos o acusaciones a nombre de Maria Juana Vaca de Mendoza y Seberiano Mendoza Surubi, por lo que no corresponde a este Tribunal considerar y pronunciarse respecto al derecho de Maria Juana Vaca de Mendoza y Seberiano Mendoza Surubi que podrían haberse conculcado en el proceso de saneamiento del predio Los Palmares reclamado por la parte demandante.*"

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRASCENDENCIA

Citación y/o notificación no observada

El interesado legalmente notificado (citado) para la verificación de la FES en su predio, no puede invocar vicio de nulidad por dejadez y omisión por propia causa; por negligencia de no asumir defensa en plazos legales opera el principio de preclusión

"*de lo que se tiene que, el ahora demandante estaba legalmente notificado para la verificación de la Función Económico Social en su predio y que al no hacerse presente este no puede invocar esta parte como vicio de nulidad por la dejadez u omisión por causa propia, asimismo no consta en antecedentes así como en obrados prueba alguna que acredite o que hagan presumir que el ahora demandante cumpla la Función Económico Social en su predio; debiendo tomarse en cuenta que la demanda contencioso administrativo no substituye la negligencia de las partes, que no asumieron defensa dentro de los plazos previstos por ley y en cada una de las etapas para el saneamiento, puesto que quien tiene conocimiento de un proceso de saneamiento en su predio, debe asumir defensa conforme a ley, dado que el procedimiento establece plazos en los que se deben hacer valer sus derechos y que de no hacerlo opera el principio de preclusión, de lo que se concluye que el INRA realizó el trabajo en campo, verificando in situ lo plasmado en las mencionadas fichas catastrales, ficha de verificación FES de campo y demás actuados, dando cumplimiento a lo dispuesto por la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 y D.S. Nº 29215 reglamento de las leyes antes citadas*."

Contextualización de la línea jurisprudencial

Preclusión

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 094/2019

"no obstante tratarse de supuestos hechos que corresponden más a una demanda contencioso administrativa que a la presente acción de nulidad … no habiéndose identificado durante la ***fase de campo, observación alguna*** *que manifieste lo contrario o se diga que corresponden a otra persona … En lo que concierne a los vicios de* **simulación absoluta y ausencia de causa** *, si bien la parte demandante los citó y enunció en su memorial de demanda, sin embargo,* ***no efectuó una relación precisa con los hechos*** *que se ejecutaron durante el proceso de saneamiento del cual emergió el Título Ejecutorial ahora cuestionado, es decir,* ***no sustenta, ni argumenta*** *cómo es que el acto administrativo emitido por las autoridades administrativas se contraponen a la realidad de los hechos y que además son inexistentes, es decir, que la acusación que hace la parte actora, no es precisa, toda vez que no existe un nexo de causalidad entre los hechos y el derecho invocado"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 071/2018

"aspectos que, en contraposición no fueron desvirtuados por la actora, ni durante el proceso de saneamiento ni conforme a los términos de la demanda, no evidenciándose en este sentido que el ente administrativo se haya basado para la toma de decisiones en un acto aparente contradicho con la realidad o que en su caso se haya basado en hechos inexistentes o falsos"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 105/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 85/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 051/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 043/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 09/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 065/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 93/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 59/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 35/2017