FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0036-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-06-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

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

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 ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS N° 0799/2013 de 08 de mayo de 2013, emitida en el proceso de saneamiento del predio denominado Misión Timoteo, polígono No. 160, ubicado en el municipio Portachuelo, provincia Sara del departamento de Santa Cruz, ejecutado bajo la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), bajo los siguientes fundamentos

1.- Que durante el relevamiento de la información en campo, los servidores públicos del INRA, citaron defectuosa, errónea y equivocadamente como supuesto colindante del predio "Misión Timoteo", al Sr. PF, como si fuera el supuesto propietario o poseedor del predio "Guayabal", cuando en realidad este señor, no es propietario ni poseedor del predio "Guayabal", a quien tampoco se le hubiese delegado o extendido alguna carta de representación o poder notarial, para que represente y firme acta de conformidad de linderos.

2.- Que el INRA hubiese reconocido a la Fundación Misión Timoteo de Servicio Social, de forma errónea en calidad de poseedora legal sin antecedentes del derecho de propiedad, hecho que estaría en contradicción con lo determinado por el art. 270 del reglamento de la L. 1715 modificada por L. 3545, en este caso la no valoración de la ausencia de antecedente del derecho de propiedad de un expediente agrario, constituiría fraude procesal por querer aparentar la legalidad de la posesión que no tenía, conforme al art. 309 del Reglamento agrario y el formulario de declaración jurada de posesión no tendría valor legal puesto que no tendría la firma del representante de la fundación.

3.- Acusa que al sanear el INRA el predio de la Fundación Misión Timoteo de Servicio Social en calidad de poseedor legal y haber omitido citar a su persona como colindante se afecta su predio en una superficie aproximada de 20 ha, en contraposición a lo establecido en la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545.

4.- Que a efecto de acreditar la función social y la actividad ganadera, la Fundación mencionada,

presentó registro de marca de fierro, registrado en la Policía Nacional de la población de Portachuelo de 01 de junio de 2012 y una fotocopia de un certificado de vacunación contra la fiebre aftosa, expedido por SENASAG de 24 de junio de 2012, ambos documentos corresponden a la propiedad "Hacienda La Cabina", y no al predio "Misión Timoteo", lo que hace deducir que la Fundación cuenta con otra propiedad, no existiendo constancia alguna de ganado en dicha propiedad, ni fotografías, ni certificados, aspecto sobre el cual el INRA no emitió pronunciamiento alguno. y por el contrario convalidaron un cumplimiento irregular de la función social a dicho predio.

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

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria respondió a la demanda manifestando: que es menester señalar que el proceso de saneamiento goza del principio de Publicidad en su desarrollo y ejecución conforme se tiene de la Resolución de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES ADM RA SS N° 0134/2012 de 03 de septiembre de 2012 que fue publicada en el periódico LA ESTRELLA DEL ORIENTE y en Radio Fides Santa Cruz S.R.L.; asimismo, se evidencia la invitación a la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de las 4 Provincias del Norte (FSTC 4PN) a efectos de que ejerzan la función de Control Social en el área objeto de impugnación. Por lo que se evidenciaría que el proceso se inició con la publicidad necesaria, conforme a los arts. 294 y 297 del D.S. N° 29215, que erradamente el demandante señala que dicho formulario es tenido como Certificación cuando es evidente que se trata de un formulario de saneamiento mismo que evidentemente tiene que ser firmado por el declarante como también debe ser respaldada la información que contiene por el dirigente de alguna organización agraria o por autoridad administrativa de la zona, que el demandante no aclara su "supuesto derecho propietario", puesto que en el relevamiento de información en campo no fue identificado, - continúa - ahora bien, el demandante refiere como respaldo a un derecho expectaticio de un título ejecutorial al cual no hace referencia con exactitud; sin embargo del Informe técnico de relevamiento DPSC-INF N° 628/2012 de fecha 20 de octubre de 2012 se evidenció que el predio Misión Timoteo no se sobrepone a ningún expediente, que no obstante de que no correspondería por los argumentos contradictorios y confusos del demandante quien no se presentó para acreditar su derecho propietario durante las pericias de campo, sin embargo, aclara lo que se entiende por función social en pequeñas propiedades ganaderas citando el art. 165 inc a) del D.S. N° 29215, solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) el no haber procedido a citar o notificar al ahora demandante como colindante del predio Misión Timoteo conforme a normativa y conforme a la guía del encuestador jurídico, no puede ser considerado como una omisión del ente administrativo, cuando la misma norma establece el carácter público y participativo del proceso de saneamiento cuya condición indispensable es precisamente la difusión de los actos administrativos desarrollados en el proceso de saneamiento, conteniendo como esencia, la intervención de los interesados con la finalidad de darles oportunidad para que puedan apersonarse y participar activamente, suscribiendo actuados como en el caso de autos, o en su caso, planteando los reclamos que creyeren pertinentes y mucho menos se puede deducir el que el INRA se haya apartado del debido proceso, puesto que,* ***la entidad administrativa, no se encontraba obligada a notificar y/o citar personalmente a una persona cuya existencia le era desconocida, desconocimiento que se originó, como se evidencia, en la conducta pasiva de Zenón Fernandez Alvarez, quien estando obligado, no se apersonó al proceso de saneamiento*** *, resultando por ello sin fundamento e ilegítimo solicitar la nulidad de un acto desarrollado por la entidad administrativa cuando la causa se la encuentra en una conducta atribuible al administrado, debiendo considerarse que al ser, el ahora*

demandante, persona desconocida para la entidad administrativa, las citaciones mediante edicto surtieron plenos efectos respecto a su persona, en tal razón le generaron obligaciones como la de apersonarse en tiempo oportuno al proceso de saneamiento."

"*(...) si bien es cierto que el representante del predio Misión Timoteo no firma el actuado, no es menos cierto que este no fue el único documento valorado en el Informe en Conclusiones cursante de fs. 104 a 107 de la carpeta de saneamiento, pues de la lectura del mismo también se tiene que el ente administrativo valoró la documentación de derecho propietario presentada por el representante del predio Misión Timoteo en respaldo de su derecho propietario, de cuya lectura, si bien no hubiese acreditado tradición en expediente agrario o título ejecutorial, no es menos cierto que acreditan continuidad en la posesión entre los anteriores y el actual propietario que constituye la Misión Timoteo de Servicio Social y esta valoración se encuentra respaldada por el art. 309 del reglamento agrario aprobado por D.S. Nº 29215 que prescribe: "(...) III. Para establecer la antigüedad de la posesión también* ***se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias*** *de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes", siendo que en el caso de autos, si bien no cursa la firma del interesado en la declaración jurada acusada por el impetrante, la participación de los representantes de las organizaciones sociales que suscriben dicho actuado, avalan la posesión ejercida por la Misión Timoteo de Servicio Social, cuya data de posesión deviene de los primeros poseedores del predio, como se constata de la documentación presentada en respaldo de su derecho propietario, quedando por ende desvirtuada la acusación formulada respecto de que la Misión Timoteo de Servicio Social hubiese adquirido el reconocimiento de su personalidad jurídica recién la gestión 2009.*"

"*(...) dentro del procedimiento administrativo establecido en la referida norma, concurren fases con sus respectivos plazos, entre los que se encuentra la oportunidad de apersonarse al proceso con la finalidad de hacer valer derechos, que como en el caso de autos, el ahora demandante, podría haber demostrado ser el propietario del predio colindante, sin embargo, como ya se explicó previamente, el ente administrativo, a través de la publicidad otorgada al proceso, convocó e intimó a propietarios e interesados a apersonarse durante el relevamiento de información en campo del predio sometido a saneamiento y participar en forma activa, que en el presente caso, habiéndose establecido el periodo de relevamiento de información en campo del 8 al 18 de septiembre de 2012, actividad que constituye parte de la etapa de campo del procedimiento común de saneamiento establecido en los arts. 263, 294 y 296 del D.S. N° 29215, quien fue identificado como colindante y a quien se le citó por el predio Guayabal fue a Pedro Fernandez, quien también dentro las fechas indicadas se apersonó al proceso y suscribió el acta de conformidad de linderos y por el contrario, el ahora demandante, no fue identificado y no participó durante este período, no obstante de la publicidad que, conforme a norma, se dio al proceso, habiendo por tanto, precluido la etapa correspondiente en la que pudo haber hecho valer su supuesto derecho.*"

"*(...) En el caso de autos, en la Ficha Catastral cursante a fs. 32 y vta. de la carpeta de saneamiento, acápite XI Verificación de la Función Social, se registra la existencia de 170 cabezas de ganado bovino de la raza Nelore y en el espacio correspondiente a observaciones el funcionario del INRA consignó: "Se verificó dentro la propiedad 4 viviendas, 90 ha de pasto sembrado variedad braquetea y brizanta, un corral, brete, un cargadero, balanza para el ganado un tanque de agua de 5 mil litros, pozo semisurgente, un galpón", formulario suscrito por los funcionarios del INRA, el representante del predio y el control social, de cuyo análisis se infiere que el ente administrativo, al haber reconocido y regularizado el derecho propietario del predio Misión Timoteo en consideración a los datos recabados*

en campo reflejados en la Ficha Catastral referida supra, lo hizo en aplicación de la normativa agraria vigente y en consideración a que el cumplimiento de la función social debe ser valorado en márgenes flexibles y no rígidos como los que se fijan para la verificación y valoración del cumplimiento de la FES, habiéndose constatado en el predio la existencia de cabezas de ganado, pasto sembrado y la infraestructura destinada a la actividad ganadera, resultando por ende, sin fundamento lo acusado por el demandante,."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, mantuvo subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0799/2013 de 08 de mayo de 2013, conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a la falta de citación o notificación al demandante, una vez emitida la Resolución Administrativa de Inicio de Procedimiento, se hizo conocer la misma a través de edicto y aviso público a través de una emisora radial y considerando el craacter público y participativo del proceso, no se puede deducir que el INRA se haya apartado del debido proceso; en cuanto a la citación observada a Pedro Fernández, quién participó en el acta de conformidad de linderos, si bien el demandante manifiesta ser propietario del predio colindante, no demostró tal derecho propietario en la etapa de verificación en campo; asimismo, no se observó que en el Informe en Conclusiones, el demandante hubiere presentado reclamo alguno, por lo que la entidad administrativa no se encontraba obligada a citar o notificar a una persona desconocida (debido a la conducta pasiva del demandante), puesto que el ahora demandante no se apersonó al proceso de saneamiento.

2.- Respecto al inexistente formulario de declaración jurada de posesión pacifica del predio que carecería de firma del declarante, se observó que efectivamente el representante del predio no firma en la declaración jurada de posesión; sin embargo, no es el único documento que el ente administrativo habría valorado pues el beneficiario presentó derecho propietario sobre el predio, asimismo si bien no cursa la firma del interesado en la declaración jurada acusada por el impetrante, la participación de los representantes de las organizaciones sociales que suscriben dicho actuado, avalan la posesión ejercida por el beneficiario, por lo que resulta intrascendente lo manifestado por el demandante, careciendo de fundamento lo acusado.

3.- Sobre la afectación del poseedor a los derechos legalmente constituidos sobre los derechos de su predio "Guayabal" que contaria con Titulo Ejecutorial, la Resolución de Inicio de Procedimiento intimó a los propietarios a hacer valer sus derechos pudiendo en esa oportunidad el demandante apersonarse como propietario del predio colindante, que al no hacerlo ha precluido su derecho, asimismo se evidencia que como propietario del predio colindante se apersono Pedro Fernández, quien incluso firmó el acta de conformidad de linderos y por el contrario, el ahora demandante, no fue identificado y no participó durante este período.

4.- Respecto a la acusación de vulneración e incumplimiento de Ley N° 80, D.S. N° 29251 e inexistencia de la actividad ganadera dentro del fundo "Misión Timoteo", el beneficiario del predio en las Pericas de Campo demostró el cumplimiento de la Función Social, aspecto corroborado y firmado en la Ficha Catastral por el beneficiario, el control social y los funcionarios del INRA, habiéndose constatado en el predio la existencia de cabezas de ganado, pasto sembrado y la infraestructura destinada a la actividad ganadera, resultando, sin fundamento lo acusado por el demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO/PRECLUSIÓN – CONVALIDACIÓN – TRANSCENDENCIA

Cuando el interesado no se apersonó al proceso.

Dentro del procedimiento administrativo concurren fases con sus respectivos plazos, entre los que se encuentra la oportunidad de apersonarse al proceso con la finalidad de hacer valer derechos, si la Entidad Administrativa no identificó la participación del interesado durante ese periodo, la etapa en que pudo haber hecho valer su derecho, precluye.

"*(…) dentro del procedimiento administrativo establecido en la referida norma, concurren fases con sus respectivos plazos, entre los que se encuentra la oportunidad de apersonarse al proceso con la finalidad de hacer valer derechos, que como en el caso de autos, el ahora demandante, podría haber demostrado ser el propietario del predio colindante, sin embargo, como ya se explicó previamente, el ente administrativo, a través de la publicidad otorgada al proceso, convocó e intimó a propietarios e interesados a apersonarse durante el relevamiento de información en campo del predio sometido a saneamiento y participar en forma activa, que en el presente caso, habiéndose establecido el periodo de relevamiento de información en campo del 8 al 18 de septiembre de 2012, actividad que constituye parte de la etapa de campo del procedimiento común de saneamiento establecido en los arts. 263, 294 y 296 del D.S. N° 29215, quien fue identificado como colindante y a quien se le citó por el predio Guayabal fue a Pedro Fernandez, quien también dentro las fechas indicadas se apersonó al proceso y suscribió el acta de conformidad de linderos y por el contrario, el ahora demandante, no fue identificado y no participó durante este período, no obstante de la publicidad que, conforme a norma, se dio al proceso, habiendo por tanto, precluido la etapa correspondiente en la que pudo haber hecho valer su supuesto derecho.*"