

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0042-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-07-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

El 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° 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.- Acusó vulneración del art. 60, inc. c) del D.S. N° 29215 concordante con el art. 23 de la L. N° 2341 de Procedimiento Administrativo por no haberse adjuntado a la carpeta de saneamiento la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte.
- 2.- Afirmó no haber tenido conocimiento de la emisión de la Resolución Administrativa ni del Informe Técnico Jurídico en el que se analiza de forma incongruente, un actuado de 14 de mayo de 2012, habiéndole causado indefensión.
- 3.- Que al haberse omitido notificar al demandante, que ostenta derecho propietario y cumple la función económico social 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.
- 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 ni de su representante legal.
- 5.- Acusó que el polígono 012 priorizado por Resolución Administrativa se sobreponía en un 100% al área de saneamiento determinada (con anterioridad) mediante Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte.
- 6.- Acusó vulneración del art. 173 del D.S. N° 25763 por haber, la Empresa CONSULTER habilitada mediante Resolución Instructoria, incumplido con la ejecución de los trabajos de campo.

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

El demandado Director Nacional a.i. del INRA, respondió a la demanda manifestando: que con el

anterior procedimiento agrario y considerando las guías, manuales, instructivos, resoluciones y reglamentos de orden interno que emitió la institución, se prevé la conformación de una carpeta poligonal y una carpeta predial conforme disponía la Resolución Administrativa, se procedió a emitir la Resolución Administrativa RES-ADM RA-SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 la cual recoge fielmente las sugerencias contenidas en el Informe Técnico-Jurídico INF DDSC-CO-SJCH No 0035/2012, en tal sentido no se identifica vulneración de normativa vigente; que verificados los actuados que hacen a la Campaña Pública y a las Pericias de Campo, se advierte la participación de los diferentes propietarios identificados en el área de trabajo, afirmando que prueba de ello lo constituyen las actas, que previo al inicio de las Pericias de Campo, dichas personas fueron debidamente notificadas conforme se desprende de las cartas de citación y dando cumplimiento a lo establecido en el art., 72 inc. b) del D.S. N° 29215, que el procedimiento administrativo de saneamiento ejecutado al interior del predio "Arco Iris" fue sustanciado en resguardo a la normativa existente, por lo que solicitó declarar improbadamente la demanda contenciosa administrativa interpuesta, consecuentemente se mantenga firme y subsistente la resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) se concluye que el proceso de saneamiento que corresponde al polígono N° 120 en cuyo interior se encuentra ubicado el predio denominado Arco Iris, conforme lo desarrollado en el numeral I.2. de la presente sentencia, se inició con la emisión de la Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 habiéndose anulado actuados anteriores del proceso, entre estos, resoluciones emitidas con anterioridad; se modificó la modalidad de "Saneamiento Simple a Pedido de Parte", a "Saneamiento Simple de Oficio" y en suma, se dispuso la ejecución de los trabajos de campo, 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 resolutive novena de la Resolución Administrativa RES - ADM RA - SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012."

"(...) En éste contexto, 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 validez legal, por lo mismo, no causaron efecto legal respecto a los derechos de la parte actora, razón por la que no podrían constituirse en fundamento en el cual se sustente la nulidad de actuados, máxime si lo acusado escapa de los límites de los principios de "trascendencia" y "especificidad o legalidad", debiendo considerarse que de fs. 35 a 40 y de fs. 59 a 65 cursan las resoluciones que recién tienen nexo con los derechos del demandante resultando de ello, sin asidero legal, lo acusado en éste punto por la parte actora, máxime si de modo alguno se acredita la forma en la cual se produjo un menoscabo de los

derechos del administrado, no existiendo vulneración del art. 60 inc. c) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007."

"(...) queda establecido que, la entidad administrativa, conforme a la normativa vigente, puso en conocimiento de presuntos interesados el contenido de la parte resolutive 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 por lo que resulta alejado de la verdad el acusar que su contenido no fue de conocimiento de la (ahora) parte actora, toda vez, que, 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 ."

"(...) Conforme se tiene señalado, la parte resolutive 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 la ley, estando determinados los plazos perentorios en los que los administrados, entre estos el 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, obviando 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 aun 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."

"(...) lo acusado en éste punto no ingresa en los límites de los principios de "Trascendencia" y "Legalidad", más aún no se acredita la forma en la cual se hubiera causado vulneración de derechos del demandante, debiendo señalarse (nuevamente) que, al no existir constancia de su apersonamiento en los plazos fijados por la entidad administrativa, dejó precluir sus derechos, en tal sentido, cabe citar el art. 305 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 que a la letra señala: "I. Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre (...). Este documento deberá ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados (...) a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias " (las negrillas fueron añadidas), en tal razón cualesquier persona con interés legal tenía la facultad de apersonarse al procedimiento, **aun** así hubiesen concluido los trabajos de campo a efectos de hacer conocer observaciones o denuncias con el fin de que la entidad administrativa disponga lo que en derecho corresponda. En ésta línea, de la revisión de antecedentes, se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, dio cumplimiento a las actividades señaladas en la precitada norma legal, aspecto acreditado por la documental de fs. 304 a 308, no identificándose actos que permitan probar que el actor se apersonó al proceso a objeto de dar a conocer sus observaciones o denuncias, dejando precluir, nuevamente, sus derechos, en tal razón el Instituto Nacional de Reforma Agraria, se encontraba imposibilitado de valorar observaciones o denuncias que no fueron de su conocimiento ,

correspondiendo resaltar que la parte actora no acredita que se haya apersonado al proceso conforme a los plazos establecidos en la resolución que dispuso el inicio del proceso o de forma posterior, menos en la etapa de socialización de resultados regulada por el precitado art. 305 del D.S. N° 29215, resultando sin consistencia legal lo acusado en éste punto."

"(...) 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 resolutive 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."

"(...) 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 hecha referencia por el ahora demandante."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, interpuesta contra el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en tal sentido,

dejó subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 1325/2014 de 21 de julio de 2014 conforme los argumentos siguientes:

1.- Sobre la vulneración del art. 60, inc. c) del D.S. N° 29215, el proceso de saneamiento del predio objeto de la Litis fue anulado, disponiéndose nuevas Pericias de Campo, por lo que resulta sin fundamento el argumento de la inexistencia de resoluciones determinativas, pues como dijo, se procedió a anular los mismos por existir errores y omisiones, 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 validez legal, no existiendo vulneración a la normativa invocada por el demandante.

2.- Sobre la falta de conocimiento de la Resolución Administrativa, el argumento del demandante carece de sustento pues fue en esa resolución que se determinó iniciar el proceso de saneamiento de oficio del polígono 120, en el cual se encuentra el predio del demandante, habiéndose hecho conocer mediante edicto agrario el mismo, por lo que resulta alejado de la verdad el manifestar que no se puso en conocimiento dicha resolución, correspondiendo aclarar que los errores cometidos en el proceso de saneamiento del predio Comunidad Campesina Santa Ana de la Banda ejecutado bajo la modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte fueron los que dieron origen a que se cambie la modalidad de saneamiento a saneamiento de oficio en el que se decidió incorporar a los adyacentes de dicha comunidad por lo que se inició el proceso de saneamiento en el polígono 120 en el cual se encuentra el predio del demandante;

3.- Respecto a no haberse notificado a la parte actora para la ejecución del proceso de saneamiento, por las características de la Resolución Administrativa, a la cual hace referencia el demandante, en la misma se intimaba al propietario o personas que tengan interés a apersonarse para hacer valer su derecho, misma resolución que fue puesta en conocimiento a través de su difusión en radio de emisión local por lo que se evidencia la notificación al demandante para la ejecución del proceso de saneamiento y el hecho de no apersonarse al mismo no podría ser atribuido al ente administrativo, asimismo se tiene que en base a la publicación de la resolución se apersonó al proceso Ingrid Gomes de Carabelas, reclamando los derechos del predio "Arco Iris".

4.- Sobre la inexistencia de firmas en los sectores que colindan con los predios San Crispín y San José y la Campaña Pública, como se dijo anteriormente al no haberse apersonado el demandante al proceso de saneamiento, y no haber realizado observaciones al mismo, se consintieron los actos que ahora reclama, pues el mismo dejó precluir su derecho, por hacer observaciones de forma extemporánea, asimismo el demandante manifestó la vulneración de derechos de los predios "San Crispín" y "San José", cuando el mismo no se encuentra facultado para hacer observaciones en nombres de terceros, correspondiendo efectuar esos reclamos a los beneficiarios de dichos predios, resultando por tanto, sin sustento lo argumentado por el demandante.

5.- Respecto a la sobreposición en un 100% del polígono 012, al haberse iniciado el proceso de saneamiento de oficio, no podría solicitarse la nulidad de actos en base a la sobreposición de superficies incluidas en resoluciones que no corresponden al proceso de saneamiento, más aun cuando mediante Resolución se dejó sin efecto las resoluciones sobrepuestas al polígono 120, asimismo el demandante no demostró la existencia de sobreposición realizando afirmaciones subjetivas.

6.- Respecto a que la empresa CONSULTER, habría incumplido los trabajos de campo, se observó que al momento de realizarse el proceso de saneamiento del predio Arco Iris, se encontraba en vigencia el D.S.

N° 29215 de 2 de agosto de 2007, el cual prohibía a la entidad administrativa poder otorgar competencia a empresas externas para la realización de trabajos de campo, asimismo se observó que el proceso de saneamiento del predio Arco Iris no fue ejecutado por la empresa CONSULTER, por lo que no podría argumentarse la vulneración de derechos por parte de dicha empresa, resulta inconsistente solicitarse la nulidad de obrados por un supuesto incumplimiento de tareas asumidas por la precitada persona colectiva.