

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0048-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 08-09-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento / 7. Resolución post RFS (replanteo, rectificatorias y otros) / 8. Legal /**

**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° 0354/2012 de 8 de mayo de 2012, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que la resolución de Inicio de Procedimiento dispuso la ejecución de las actividades de Relevamiento de Información en Campo desde el 14 hasta el 29 de septiembre de 2011, acusando que las notificaciones así como las publicaciones radiales no se realizaron conforme dispone el art. 294 del D.S. N° 29215.

2.- Que conforme evidencia la Carta de Citación de 15 de septiembre de 2011, esta se dirige a N/N del predio N/N y notificado por cédula en presencia de Gabriel Llanos Aquino como Control Social, sin establecer el lugar y la fecha que se efectuó esa actuación, dejando en indefensión a los propietarios y poseedores de predios al interior de un área de 49358.7929 ha identificado como Tierra Fiscal dentro el que se encuentra el predio San Domingo;

3.- Que mediante memorial de 14 de octubre de 2011, el demandante se apersonó haciendo conocer su derecho propietario respecto al predio San Domingo y que habiendo tomado conocimiento del Edicto Agrario de 13 de septiembre de 2011 publicado en el periódico Estrella del Oriente, se apersonó a las oficinas de la brigada de campo del INRA a efectos de ser notificada personalmente para la realización de las tareas de Mensura, Encuesta Catastral y Verificación de la Función Económico Social en el predio San Domingo y que desde ese momento hasta la fecha de presentación no tuvo respuesta por parte de los encargados, por lo que solicitó al Director Departamental del INRA-Santa Cruz, disponga la ejecución de la actividad de Relevamiento de Información en Campo.

4.- Que el Informe Técnico de Ajustes al Relevamiento de Expedientes Agrarios señaló que los expedientes agrarios N° 37694 y 53597 fueron considerados como "ubicables" en gabinete, demostrando una vez más que el INRA, se percató y conoció de la existencia de un predio con

antecedente agrario de dotación denominado San Domingo.

5.- Que, el Informe en Conclusiones DDSC-AREA- CH.G.B. INF N° 134/2011 de 31 de octubre de 2011, realizó una relación del trámite agrario N° 37694 del predio San Domingo, concluyendo que éste se encuentra afectado por vicios de nulidad relativa, verificándose el incumplimiento de la Función Social o Económico Social, omitiendo en forma total referirse al apersonamiento ante la brigada de campo del INRA por parte de Eduviges Leigue vda. de Cordero en calidad de propietaria del predio San Domingo.

6.- Que la simpleza de la resolución administrativa que declara la Improcedencia de Titulación, disponiendo el archivo definitivo de obrados de la superficie en que constituye la propiedad San Domingo de copropiedad de su representada, vulnera su derecho a un proceso transparente con toda la seguridad jurídica correspondiente, violenta principios legales vinculados a la valoración objetiva de la ley.

7.- Que, la brigada de campo del INRA en ningún momento procedió a notificar a su poderdante a efectos de realizarse la Mensura, Encuesta Catastral y Verificación de la Función Económico Social, a objeto de verificar la existencia o no de la actividad productiva y posesión en el predio San Domingo.

8.- Que la inconsistente actuación del INRA, definiendo en la Resolución impugnada derechos en franca contraposición con la información recogida y verificada en las actividades de Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de Función Económico Social, genera una violación a los principios de la verdad material y de la buena fe.

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

El demandado no respondió a la demanda en el plazo señalado.

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

"(...) de lo que se tiene que al haber tomado conocimiento la ahora demandante del proceso de saneamiento por la publicación del edicto en el periódico La Estrella del Oriente, tal como afirma en su memorial de demanda, por lo que el propósito o la finalidad del aviso público, era el de poner a conocimiento de los propietarios y colindantes, la realización de las pericias de campo se **ha** cumplido; correspondiendo citar 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 ello, dicha 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; evidenciándose que el INRA **ha** cumplido con lo dispuesto por el art. 294 del D.S. N° 29215, proporcionando la publicidad necesaria al mencionado proceso, asimismo se tiene que la demandante no refiere de qué forma le habría causado algún agravio o conculcado algún derecho dicha situación."

"(...) Asimismo respecto a que las citaciones y notificaciones a los representantes de las organizaciones sociales y Alcalde Municipal no se realizaron conforme dispone el art. 294 parágrafo V respecto a que no se notificaron con 48 horas de anticipación a la realización del Relevamiento de Información en

Campo; de la revisión de antecedentes de fs. 93 a 101 cursan formularios de citación y notificación a distintos representantes de las organizaciones sociales identificadas en el área de saneamiento, para el caso motivo de litis, se tiene que la demandante realiza reclamos por las notificaciones realizadas a los dirigentes, debiendo tomar en cuenta que esta no puede arrogarse representación alguna que no le fue conferida y que si alguna persona que crea que sus derechos o garantías fueron conculcados, estos deben ser reclamados en forma personal o por representación otorgada conforme a ley, no correspondiendo a este Tribunal considerar y pronunciarse respecto a este aspecto acusado por la ahora demandante."

"(...) que si bien no consignan el nombre de la ahora demandante y sus hijos, se debe tomar en cuenta que a partir de la publicación de la Resolución de Inicio de Procedimiento, cuya finalidad es intimar a los propietarios, subadquirentes y poseedores a participar del proceso de saneamiento, a partir de ahí la participación de las personas en los actos o actuados correspondientes es de forma voluntaria, que al no haber asistido a la misma es lógico que sus nombres no estén consignados en dicha acta, desprendiéndose de dichos actuados que las mismas se realizaron en la zona de Puerto Suarez, del Municipio de Puerto Suarez, teniendo la participación de considerable número de beneficiarios."

"(...) para el caso de autos de la revisión de antecedentes de fs. 111 a 117 cursa carta de citación a colindante, los mismos que se encuentran debidamente diligenciados a los colindantes identificados en campo conforme consta el croquis Poligonal-Predial de fs. 120, que al no identificarse a la ahora demandante como colindante de dicho predio durante las pericias de campo no puede pretender la misma que el INRA tenía la obligación de notificarla como colindante en dicha área, respecto de otros propietarios, así como de la Republica Federal del Brasil, son ellos quienes deben interponer sus reclamos o demandas si creyeren que sus derechos o garantías se encuentran conculcados y no arrogarse la ahora demandante representación que no le fue otorgada para el reclamo de los mismos como ya se tiene dicho ut supra."

"(...) En éste contexto resulta que, al haberse presentado el memorial de solicitud de verificación de cumplimiento de la FES de forma extemporánea, el silencio de la entidad administrativa, por sí misma, no genera un daño directo sino que el mismo emerge de la conducta del administrado quien se encontraba obligado a presentarse en el plazo fijado en la resolución de inicio del procedimiento, lo contrario daría lugar a que la nulidad de los actos administrativos se generen sobre la base aspectos puramente formales que no harían sino generar interpretaciones subjetivas en sentido de que cada quién podría valorar la pertinencia de anular un acto en atención a solicitudes que no fueron oportunamente respondidas, aún dichas solicitudes no tengan relevancia o hayan sido presentadas fuera del plazo fijado al efecto como en el caso en examen, no siendo evidente que se haya conculcado el art. 24 de la C.P.E. en la forma acusada por la parte actora."

"(...) para el caso de autos de fs. 164 a 169 cursa informe en conclusiones el mismo que realiza todas las consideraciones técnicas y legales conforme a la información recabada durante el Relevamiento de Información en Campo, informe en conclusiones que se encuentra elaborado conforme dispone el art. 304 del D.S. N° 29215, que de la revisión de antecedentes no se evidencia el apersonamiento de la ahora demandante ante la brigada de campo del INRA, de la misma forma respecto del memorial de 14 de octubre de 2011 (con sello de recepción de 17 de octubre de 2011) ya se tiene considerado ut supra, por lo que no podría pretender la parte actora que el informe en conclusiones haga referencia a dicho apersonamiento en la forma acusada en la demanda, ya que como se tiene dicho el informe en

conclusiones se circunscribió a considerar y valorar, conforme a la información técnico y legal producida, así como la documentación generada en pericias de campo, estando elaborado conforme dispone el art. 304 del D.S. N° 29215, no siendo evidente lo acusado en esta parte."

"(...) de la revisión de antecedentes de fs. 195 a 196 cursa resolución Administrativa RA-SS N° 0354/2012 de 8 de mayo de 2012, que en su parte considerativa párrafo 6, señala: "Que de acuerdo con las etapas de saneamiento cumplidas, documentación aportada y conforme al análisis cumplido en el Informe en Conclusiones DDSC-AREA-CH.G.B. INF N° 134/2011 de 31 de octubre de 2011, informe de cierre, informe técnico JRL-PE N° 015/2012 de 9 de enero de 2012, informe técnico INF DGS SC N° 0107/2012 de 4 de mayo de 2012, se establecen los siguientes resultados y recomendaciones: se emita Resolución Administrativa con los siguientes alcances: 1) Improcedencia de Titulación y 2) Tierra Fiscal. Todo de conformidad al procedimiento previsto en el Decreto Supremo Reglamentario N° 29215 de 2 de agosto de 2007"; por lo que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0354/2012 de 8 de mayo de 2012, tiene precisamente en dichos informes la fundamentación y motivación debida, no identificándose contradicciones, existiendo por lo mismo análisis de los hechos y disposiciones legales aplicables al caso concreto, no siendo evidente que se hayan quebrantado la normativa agraria, ni derechos o garantías reconocidas por la C.P.E., como acusa el actor."

"(...) para el caso de autos es necesario aclarar que en el proceso de saneamiento no se identifica que se haya desarrollado Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de Función Económico Social, siendo necesario que estas actividades como se tiene considerado deben ejecutarse en el plazo fijado para el desarrollo de las tareas de las tareas de Relevamiento de Información en Campo, oportunidad en la que no se apersonó la ahora parte actora, en tal razón, la Resolución Administrativa RA-SS N° 0354/2012 de 8 de mayo de 2012 fue emitida conforme a las etapas cumplidas y la información técnico jurídico producido en el curso del proceso, situación que se encuentra plasmada en el análisis realizado en el informe en conclusiones (de fs. 164 a 169), dando estricto cumplimiento el INRA a lo dispuesto por el art. 304 (en cuanto a los contenidos del informe en conclusiones), art. 305 (informe de cierre), art. 308 (valoración de procesos agrarios en trámite), art. 340 (resoluciones de improcedencia de titulación) y art. 345 (Resolución de Tierras Fiscales) todos los artículos antes mencionados corresponden al D.S. N° 29215, por lo que en la Resolución ahora impugnada no se identifica la contraposición con la información recabada durante el Relevamiento de Información en Campo, concluyéndose que no es evidente la vulneración de los principios de la verdad material y de la buena fe, las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica, en la forma acusada en la demanda."

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0354/2012 de 8 de mayo de 2012, emitida en el proceso administrativo de Saneamiento Simple de Oficio, polígono N° 103 correspondiente a la Tierra Fiscal, conforme los argumentos siguientes:

1.- Sobre las notificaciones y la publicación de la Resolución de Inicio de Procedimiento, revisada la carpeta de saneamiento se evidencia que el ente administrativo de acuerdo a la normativa agraria, otorgó la publicidad debida a la misma, pues el demandante en su memorial manifestó que tuvo conocimiento del proceso de saneamiento por lo que se evidencia que la publicidad cumplió su fin, asimismo sobre las citaciones o notificaciones a los controles sociales, se evidencia que los mismo fueron llevados a cabo conforme a la norma, también se debe tomar en cuenta que el demandante no puede arrogarse representación que no le fue conferida más aún cuando estos aspectos deben ser

reclamados de forma personal o en representación.

2.- Respecto a que según el acta de realización de Campaña Pública se observa que entre otros propietarios no se tuvo la participación de la demandante, actuales propietarios del predio San Domingo, que no se determina con exactitud el lugar en el que se habría desarrollado, de la revisión de los antecedentes se evidencia que la Resolución de Inicio de Procedimiento intimó a los propietarios a participar en el proceso de saneamiento y si no cursa el nombre de la demandante en la acta de realización de campaña pública es porque los mismos no participaron, asimismo no es evidente que no se haya realizado la notificación a los colindantes pues los mismos se encuentran debidamente diligenciados e identificados, si fuera cierto lo que manifiesta el demandante esos reclamos le corresponde hacer de forma personal no pudiendo arrogarse el demandante facultades que no le fueron concedidas;

3.- Sobre el apersonamiento del demandante a la brigada del INRA para hacer conocer su derecho propietario, revisados los antecedentes, se dispuso el plazo para los trabajos de relevamiento de información en campo entre el 14 y 29 de septiembre de 2011 y el memorial presentado por el demandante es de 17 de octubre de 2011, es decir se presentó de forma extemporánea, asimismo el silencio administrativo en sí, no genera un daño pues el demandante se encontraba obligado a presentarse dentro del plazo y de no ser así, no puede invocarse la nulidad de un acto que no fue oportunamente respondido, por lo que no es evidente que se haya vulnerado algún derecho.

4.- Respecto a que el Informe en Conclusiones omitió en forma total referirse al apersonamiento efectuado ante la brigada de campo del INRA por parte del demandante, revisado los antecedentes no se observó a ello, por lo que no podría pretender la parte actora que el Informe en Conclusiones, haga referencia a dicho apersonamiento en la forma acusada en la demanda, pues el Informe en Conclusiones, simplemente consideró la documentación generada en el proceso de saneamiento.

5.- Respecto a que la resolución Final de Saneamiento vulneró criterios legales de valoración de la función económico social aplicables a los procedimientos agrarios, se observa que dicha Resolución cuenta con la debida fundamentación y motivación, pues no se identificaron contradicciones por lo que no es evidente que se haya vulnerado la normativa agraria como acusa el demandante.

6.- Respecto a la contravención de principios del procedimiento administrativo y puesta en peligro de derechos constitucionales y que la inconsistente actuación del INRA, se debe manifestar que el demandante no se apersonó a la actividad de Relevamiento de Información de Campo, por lo que la Resolución Administrativa se pronunció sobre la información técnico jurídico generada durante el proceso de saneamiento, en estricto cumplimiento de la normativa agraria por lo que en la Resolución ahora impugnada no se identifica la contraposición con la información recabada durante el Relevamiento de Información en Campo, no siendo evidente lo acusado por el demandante.

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

SANEAMIENTO/ETAPAS/DE LA RESOLUCIÓN FINAL DE SANEAMIENTO/ RESOLUCIÓN POST RFS (REPLANTEO, RECTIFICATORIAS Y OTROS)/ LEGAL

Inexistencia de vulneración a principios y garantías.

**No existe vulneración de los principios de la verdad material y de la buena fe, ni de las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica cuando en la resolución final de**

**saneamiento no se identifica contraposición con la información recabada durante el Relevamiento de Información en Campo.**

*"(...) para el caso de autos es necesario aclarar que en el proceso de saneamiento no se identifica que se haya desarrollado Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de Función Económico Social, siendo necesario que estas actividades como se tiene considerado deben ejecutarse en el plazo fijado para el desarrollo de las tareas de las tareas de Relevamiento de Información en Campo, oportunidad en la que no se apersonó la ahora parte actora, en tal razón, la Resolución Administrativa RA-SS N° 0354/2012 de 8 de mayo de 2012 fue emitida conforme a las etapas cumplidas y la información técnico jurídico producido en el curso del proceso, situación que se encuentra plasmada en el análisis realizado en el informe en conclusiones (de fs. 164 a 169), dando estricto cumplimiento el INRA a lo dispuesto por el art. 304 (en cuanto a los contenidos del informe en conclusiones), art. 305 (informe de cierre), art. 308 (valoración de procesos agrarios en trámite), art. 340 (resoluciones de improcedencia de titulación) y art. 345 (Resolución de Tierras Fiscales) todos los artículos antes mencionados corresponden al D.S. N° 29215, por lo que en la Resolución ahora impugnada no se identifica la contraposición con la información recabada durante el Relevamiento de Información en Campo, concluyéndose que no es evidente la vulneración de los principios de la verdad material y de la buena fe, las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica, en la forma acusada en la demanda."*