DICTAMEN N° 485

REF. Expte.N°E14-2018-3-E. Recurso de Revisión y Nulidad con Jerárquico en subsidio

A LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN:

Llegan las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno a fin de emitir opinión respecto del Recurso de revisión y Nulidad con Jerárquico en subsidio interpuesto por el Sr. Diego Gabriel Navarro Mercado, a través de su apoderado, contra la Resolución N° 1314 de fecha 01 de julio de 2015 instrumentada en Expediente Administrativo N° 0870/87 del Presidente del Instituto de Colonización, por la cual se adjudica en Venta a favor del Sr. Darío Alfredo Virili Lote 59 – Legua A – Zona E – Pampa del infierno – Departamento Almirante Brown con una superficie aproximada de 1250 has que anteriormente fuera objeto de Adjudicación al recurrente .-

Analizadas las constancias formales, y admitido el mismo como una Revisión de lo actuado en los términos de la ley procedimental administrativa, cabe señalar que conforme surge de su pieza recursiva obrante a fs. 1/8, pueden extraerse –básicamente- los siguientes agravios: Que la adjudicación efectuada por Resolución N° 1314/2015 tramitada en Expte. N° 0870/87 se sustenta en hechos falsos contrarios a la verdad real, manifestando que se constató que las tierras en cuestión se encuentran ocupada y trabajada por el Sr. Virili desde el año 2011, mientras que el único ocupante desde el año 2003 a la fecha es el recurrente Sr. Gabriel Navarro Mercado; que el Sr. Virili posee domicilio en Villa Ocampo Santa Fe; que este nunca tuvo la posesión real efectiva y legitima del inmueble y que realizó actos turbatorios de la posesión del recurrente que fueron puestos en conocimiento de la justicia y del Instituto sin que se tenga en consideración tales circunstancias.

Manifiesta el recurrente que el inmueble pertenece al Sr. Navarro desde el momento de su Adjudicación en Venta (conforme Resolución N° 0928/03) en que se culminara una actuación en la que solicitara oportunamente la tierra como hijo de productor y continuador de su padre. Sostiene que el mentado Instituto a través de inspección realizada en 2004, procede en forma unilateral a desadjudicar la misma en fecha 18/11/2015, según Resolución N° 0655/04.Resolución que nunca le fuera notificada. Es decir que nunca tuvo conocimiento de lo decidido arbitrariamente.

Al tomar conocimiento del inicio de actos turbatorios de la posesión por parte del Sr. Virili, retoma el trámite administrativo, existiendo constancias en donde surge que en el predio se encontraba el Sr. Navarro

COPIA DIGITAL

con mejoras introducidas (31 de mayo del 2014); asimismo pone en conocimiento en año 2016, al Instituto de Colonización del ingreso clandestino del Sr. Virili, por lo que esta misma entidad en uso de sus prerrogativas le notifica que se abstenga de realizar trabajos de topado dentro del predio. Adjunta actas, fotografías que entiende hacen a su derecho y que acreditan la posesión continua y la realización de actos y mejoras en el inmueble. Explica que las actuaciones tramitadas bajo N° 0810/87 posee documentaciones y constataciones falsas y eso resulto tenido en cuenta en año 2015 para adjudicar al Sr. Virili. Se manifiesta con argumentos respecto de la Nulidad de tales actuaciones y menciona actuaciones judiciales en trámite. Ofrece pruebas y solicita medidas probatorias.

El Recurso de Revisión y Nulidad incoado, mereció el rechazo conforme Resolución N° 0152/19 del Instituto de Colonización, en los términos que obran a fs. 51/53, no haciendo lugar asimismo a la Medida de No Innovar interpuesta y concediendo el Jerárquico en subsidio.-

A fs. 59/62 de las actuaciones principales obra Mejora del Recurso interpuesto por el Sr. Navarro, agraviándose respecto de la Resolución N° 0152/19, por poseer motivaciones falsas e insuficientes y parcial no consideró la Inspección de fecha 9 de agosto del 2018 en donde expresamente por Delegada del Instituto se deja constancia de la ausencia de notificación de la resolución 0655/04.No analiza elementos de prueba que demuestran la posesión del Sr. Navarro desde el año 2003 y la explotación continua. No consideró pruebas esenciales aportadas, tales como la Acta de constatación notarial efectuada por el recurrente, las denuncias penales y expedientes judiciales en trámite lo que contrarresta lo expuesto en Acta de Inspección de ese Instituto de fecha 04/07/18. Reitera y ratifica prueba ofrecida.

Analizado el planteamiento recursivo, interesa destacar ab initio, considerando que la Revisión impetrada fue resuelta a fs. 51/53 a través de Resolución N° 0152/19 del Instituto de Colonización, que este fue incoado contra un acto administrativo de una entidad autárquica del Estado Provincial, por lo que como viene sosteniendo este organismo asesor, desde larga data, que el control del Poder Ejecutivo sobre actos de los entes autárquicos, de acuerdo a la doctrina sustentada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia en los Fallos N° 18/84 en los autos: "*Martínez Lovey Manuela c/Provincia del Chaco e I.P.D.U.V. de la Provincia s/Demanda Contencioso Administrativa*", Expte. N° 18.343/81 y N° 490/92 en autos: "*Dosso Oscar Alberto c/ Instituto de Previsión Social del Chaco s/Demanda Contencioso Administrativa*" Expte. N° 32.432/91, se halla limitado a los supuestos de legitimidad, por lo que en base a ello, solo puede confirmar o revocar el acto sometido a su fiscalización pero no modificarlo, reformarlo o sustituirlo (conforme Dromi José R.- Derecho Administrativo- Tomo I -página 261). Por su parte, Miguel S. Marienhoff en su obra Tratado de Derecho Administrativo- T.I. - página 424 y siguientes, señala: "El

COPIA DIGITAL

control de legitimidad tiene por objeto hacer respetar "la legalidad", asegurando que los actos de los entes autárquicos armonicen con el derecho objetivo".

Bajo los parámetros expuestos, destacamos que el control de legitimidad, encuentra como finalidad principal la de evitar la discrecionalidad en la que puede llegar a caer el administrador, el cual deberá adecuar su conducta en conformidad a la juridicidad de sus actos, pues de lo contrario obraría ilegítimamente desviando el fin de la administración en su conjunto. Cuando existe algún vicio o lesión en alguno de estos controles se traspasan entonces las fronteras de la legalidad, y ante esta situación las reglas del proceso administrativo permiten el control interno, el cual puede llegar a derivar, si las circunstancias así lo requieren, en la impugnación del acto por ilegítimo; Es así que *"la administración en ejercicio de sus facultades discrecionales, no puede obrar caprichosamente, sino que está obligada a dictar actos que respondan de manera justa, eficaz y oportuna al interés colectivo que se trata de satisfacer"*

En mérito a estos conceptos, siguiendo los lineamientos antedichos y atento a las constancias existentes en la presente causa administrativa y sus diferentes agregados por cuerda, no surge –sin perjuicio de los argumentos expuestos al momento de considerar el rechazo del planteo - que la decisión adoptada por el Instituto a través del acto cuestionado, haya sido a la postre legítima, toda vez que la misma si bien puede resultar consecuente con lo impuesto por la normativa vigente, existen una serie de hechos externos e irregularidades administrativas que parten del propio Instituto y que merecerían por lo menos un mayor debate y análisis, con adecuado derecho de defensa de las partes involucradas ante la existencia objetiva de circunstancias fácticas de ocupación, que plantean dudas en cuanto a lo decidido.

Lo apuntado precedentemente, al denegar la Revisión y Nulidad, sin una adecuada ponderación de las pruebas afecta el debido proceso adjetivo, como principio derivado de la garantía constitucional de la defensa en juicio que, en nuestro ordenamiento, comprende el procedimiento administrativo (art. 20 Constitución provincial) y abarca el derecho a obtener una decisión fundada que observe el principio de legalidad objetiva y de verdad material. Por otra parte, no puede ser desconocido, ante las circunstancias que la potestad revisora del titular del Poder Ejecutivo encuentra suficiente sustento en su carácter de "Jefe de la Administración" (Art. 141 de la Const. Provincial), esto es, como órgano de dirección superior y control administrativo, con las limitaciones expuestas, respecto de toda la Administración.-

En efecto, de la documentación obrante surgen ciertos hechos a tener en cuenta para llegar a la conclusión que se pretende, a saber: La Resolución N° 0655/04 (obrante en Expte. N° 0381/03) que procede a la desadjudicación del inmueble no ha sido notificada al recurrente, conforme surge de tales autos y lo manifestara el propio organismo a fs.43 del Expte. N° 3/2018 lo que

COPIA DIGITAL

permitió el mantenimiento de la posesión; la Resolución Nº 1314/15 (Expte. Nº 0870/87) que adjudica al Sr. Virili, sin perjuicio de haberse seguido el trámite dispuesto en la Ley 2913, posee fundamento en Acta de Inspección de fs.42/44 del 25/09/14 la que deviene contradictoria con Acta de Inspección e informe de fs. 25/27 del Expte. 0381/03 efectuada en junio del 2015; asimismo, a fs. 44/47 del Expte. Nº 0381/03 consta Informe de fecha 09/03/16 en el que detalla el estado de ocupación sugiriendo una eventual alternativa de subdivisión respecto de ambos ocupantes (cuestión esta última, que es mencionada en Dictamen Nº 005 del 8 de febrero del 2019 a raíz del informe solicitado obrante a fs. 41/43, previo a la Resolución del Recurso impetrado).

En este sentido, y sin perjuicio de que a lo antedicho puede sumarse la manifestación del propio ente administrador de que "...en los autos existen inspecciones donde consta que tanto el recurrente como el señor Virilli estarían ocupando el predio, sin que se haya podido determinar con precisión a quien pertenecían las mejoras existentes en el mismo" (considerandos que motivan la Resolución Nº 0152/19 que rechaza el recurso), como asimismo la alusión a la existencia de denuncias judiciales entre ambas partes tramitadas en Fiscalía de Sáenz Peña, y que surgen por otra parte de las documentales adjuntas por el recurrente, que no han sido objeto de merituación alguna, deja expuesto una situación fáctica respecto del mismo inmueble, adjudicado oportunamente al recurrente, luego desadjudicado y posteriormente adjudicado al Sr. Virili, que necesariamente requiere de extremar los recaudos probatorios a fin de dar respuesta satisfactoria en el marco de las normativas legales que rigen las ley de tierras fiscales y otorgando a las partes involucradas el derecho de defensa adecuado a ello. Tales cuestiones tampoco merecieron mayores consideraciones al resolver el Recurso, lo que convierte al acto en ilegitimo.

Sin desconocer que los derechos que emergen del convenio de adjudicación en venta de ninguna manera importan derechos adquiridos por parte del adjudicatario, el que durante su vigencia está sujeto al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Tierras Fiscales, las cuales el Instituto de Colonización, como organismo de aplicación tiene el deber de hacer cumplir, no es menos cierto que la propia Administración debe en situaciones como la acontecida generar los actos administrativos con una adecuada ponderación de los antecedentes que hacen a cada caso, con informes técnicos pertinentes y con una evaluación integral de todas las cuestiones planteadas de manera de cumplir con los postulados y finalidad del Régimen de Tierras Fiscales evitando cualquier perjuicio que dicha actuación pueda irrogar al Estado.

En el marco relatado, y con los hechos y actos se aprecia como razonable y conveniente hacer lugar parcialmente al Recurso de Revisión y Nulidad incoado y con las limitaciones apuntadas respecto de la prerrogativa del Poder Ejecutivo respecto de las entidades autárquicas, instar al Instituto de Colonización a que dicte e instrumente un nuevo acto administrativo, para lo cual se

COPIA DIGITAL

sugiere se de participación activa a ambas partes en conflicto en garantía del derecho de defensa, como asimismo se realicen informes técnicos con participación de estos y una adecuada valoración y ponderación de los antecedentes administrativos, expedientes judiciales en trámite y pruebas ofrecidas.

La admisión parcial del Recurso de Revisión y Nulidad , con las circunstancias expuestas hacen asimismo a la admisibilidad de la Medida Cautelar de No Innovar solicitada por el recurrente y que en definitiva le fuera denegada conforme art. 2° de la Resolución N° 0152/19, debiendo admitirse en este sentido la misma y mantener el status quo existente suspendiendo los actos administrativos (el recurrido ab initio y esta última denegatoria del recurso) y con las consideraciones efectuadas en el párrafo anterior dictar el Instituto de Colonización un nuevo acto administrativo, que en el marco de las atribuciones y potestades que la ley le atribuye y con participación de ambas partes involucradas, meritue la totalidad de las pruebas que hacen a la mejor dilucidación de la cuestión, garantizando de esta manera el adecuado derecho de defensa de las partes .

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

27 JUN 2019

Dr. MIGUEL ARMANDO GARRIDO
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

COPIA DIGITAL