FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0084-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-10-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, contra la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, con base en los siguiente argumentos:

1) El INRA habría vulnerado el art. 115.II de la CPE al no notificar a los propietarios del predio "San Telmito" para participar del proceso de saneamiento y tampoco como colindantes durante los trabajos de relevamiento de información en campo; vulnerando asimismo el principio de verdad material y legalidad previsto en el art. 180 de la C.P.E.

2) No se encuentra en la carpeta de saneamiento el proyecto de resolución final de saneamiento, ni la aprobación de las actividades precedentes, siendo actos incompletos que vulneran los arts. 292, 293 y 297 del D.S. N°29215.

3) Irregularidades en los formularios de campo; la información de campo en que se basa la Resolución Final de Saneamiento impugnada, al no existir firma de conformidad de linderos carece de veracidad, así como las actas de ratificación de colindancias.

4) No se efectuó el procedimiento de saneamiento y verificación del cumplimiento de la función económico social conforme a norma.

No existe ningún informe de control de calidad interno al que hace referencia el Informe Técnico Legal

CSA-J N° 117/2015, siendo falsa que la mensura del perímetro de la Comunidad se encuentre inconclusa. Mencionan, citando y transcribiendo al art. 298 del D.S. N° 29215, que el INRA declara en el Informe Complementario de Relevamiento de Información en Campo N° CSA-CB N° 043/2015, que solo asumieron los puntos establecidos con anterioridad, al no indicar ni respetar su propiedad, no se identificó su posesión, tampoco se procedió a las firmas de las actas de conformidad de linderos, vulnerando el art. 298-a) y b) del D. S. N° 29215.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"La realización del proceso de saneamiento, dado su carácter público y por los efectos legales que del mismo deriva, está precedida de la publicación que debe efectuarse conforme a ley; por ello, la Resolución de Inicio de Procedimiento, previsto por el art. 294 del D. S. N° 29215, que se constituye en la resolución efectiva que da comienzo al desarrollo de dicho procedimiento, debe ser publicitada conforme prevé el numeral V de dicha norma procesal administrativa. Acto procesal que fue cumplido por el ente administrativo encargado de dicho proceso, al haberse publicado con anterioridad al inicio de la realización del mismo, por un lado, por edicto en el periódico "Diario Nuevo Sur" y por otro, por emisión radial en la emisora "Aclo Tarija", conforme se desprende de los actuados cursantes a fs. 117 y 118 del legajo de saneamiento, por lo que se vulneró la finalidad prevista en el art. 4-c) del D.S. N° 29215".

"De lo cursante en el expediente de saneamiento del predio "Playa Ancha", se tiene que las actividades previas al inicio efectivo del proceso de saneamiento, fueron efectuadas durante la vigencia del D.S. N° 25763, tal cual se desprende de las Resoluciones Determinativas de Áreas de Saneamiento Simple de Oficio, Resoluciones Administrativas de división del área de saneamiento, subdivisión de polígonos que datan del año 2000 a 2005, cursantes de fs. 99 a 107 del indicado legajo de saneamiento; consiguientemente, la afirmación de los actores en sentido de no existir el "Informe de Diagnóstico" y "La Planificación", la misma resulta inapropiada y carente de sustento legal, toda vez que dichas actividades recién se incorporaron en el D.S. N° 29215 que data del año 2007".

"En cuanto a la "supresión de la campaña pública" que aducen los demandantes citando como base legal el art. 297 del D.S. N° 29215, no se advierte que la misma hubiera sido "suprimida" como éstos afirman, toda vez que, dispuesto el inicio efectivo del procedimiento de saneamiento con la Resolución de Inicio antes mencionado, en vigencia del actual Decreto Reglamentario de la L. N° 1715 (D.S. N° 29215), la campaña pública, conforme prevé el art. 297 de la indicada norma procesal administrativas, es una tarea continua y se ejecuta de manera simultánea al desarrollo del relevamiento de información en campo, cuya finalidad es la convocar a participar en el proceso a beneficiarios, organizaciones sociales e interesados en general a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local; extremo que se cumplió debidamente en el saneamiento del predio "Playa Ancha", al publicitarse desde su inicio el desarrollo de dicho procedimiento, como se describió en el numeral anterior, más aún, cuando por su naturaleza es de carácter público en el que se garantiza la participación de todos los interesados".

"En cuanto a no haberse efectuado proyecto de resolución conforme prevé el art. 325 del D.S. N° 29215, si bien no cursa en antecedentes del proceso de saneamiento, la no constancia del mismo no constituye vicio procesal de trascendencia que implique necesariamente su reposición, como tampoco la norma procesal administrativa referida, dentro del principio de especificidad, prevé nulidad si no se

hubiera elaborado proyecto de resolución, a más de que los demandantes no arguyen ni fundamentan que perjuicio o qué derecho hubiera sido afectado por la no constancia de proyecto de resolución en el legajo de saneamiento, siendo que el documento válido y con efecto legal es la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016 cursante de fs. 978 a 984 del legajo de saneamiento y no así los proyectos de resolución, que por dicha condición, son susceptibles de modificaciones por no ser documentos definitivos".

"Respecto a que no consta en el legajo de saneamiento la aprobación de las etapas precedentes de saneamiento, de la revisión del mismo, se advierte que el INRA en uso de las atribuciones conferidas en los arts. 3-g), 4-c), 67, 266-IV-b) y 267-I del D.S. N° 29215, en la parte novena de la Resolución Administrativa RA-SS N° 2028/2015 de 21 de septiembre de 2015, dispuso validar las actividades realizadas dentro el Saneamiento de Tierras efectuadas en los predios denominados Comunidad Playa Ancha polígono N° 723 y Reserva de Flora y Fauna Tariquia polígono N° 850, expresando que debe proseguir con las demás actividades y etapas del saneamiento de tierras hasta su conclusión y titulación de conformidad al art. 263 del D.S. N° 29215".

"Cursa la Ficha Catastral de fs. 155 a 156 del legajo de saneamiento, en el que se registra la documentación presentada por la "Comunidad Playa Ancha", consignándose en la casilla de Verificación de la Función Social la existencia de cabezas de ganado vacuno y especificándose en la casilla de Observaciones, que la mayor actividad que se desarrolla en el predio "Playa Ancha" es la "ganadería de pastoreo", cursando también a fs. 341 fotografía de "corral", a fs. 347, 350, 360, 361, 369, 371 y 374 fotografías de "potreros" y a fs. 342, 346, 349, 353 y 354, fotografías de "vivienda"; consiguientemente, lo extrañado por los recurrentes de no haber presentado la referida Comunidad certificados de vacuna y marca de ganado y que por tal hecho no puede considerarse la actividad de la "Comunidad Playa Ancha" como ganadera, carece de sustento, al no ser exigible dichos extremos cuando se trata del cumplimiento de la Función Social a que se halla reatado las propiedades comunarias, no siendo por tal contradictoria ni irregular la clasificación otorgada al predio "Playa Ancha", que si bien, desarrolla también actividad agrícola, por manifestación expresa de la misma Comunidad, su actividad mayor es la ganadería que se realiza al ramoneo en la extensión colectiva de la indicada Comunidad Campesina, que por su característica se efectúa conforme a sus usos y costumbres; por lo que, no se evidencia la vulneración de los arts. 155, última parte, 159 y 165.I-a) del D.S. N° 29215 como arguyen los demandantes".

"La afirmación de haber sido armado la carpeta de saneamiento en gabinete no existiendo la firma de conformidad de linderos, carece de veracidad, al desprenderse de las Actas de Conformidad de Linderos de fs. 317, 318 y 322, así como de las Actas de Ratificación de Colindancias de fs. 319, 320, 325 a 326, 327, 328, 329, 330 del legajo de saneamiento, que se efectuó al deslinde de la propiedad de la Comunidad Playa Ancha con las propiedades colindantes, suscribiéndose las mismas en señal de conformidad, sin que se evidencie la irregularidad que mencionan los demandantes".

"Le corresponde al ente encargado del proceso de saneamiento, efectuar todas las acciones que corresponda a fin de contar con toda la información técnica para determinar la ubicación, colindancias y extensión de las propiedades que fueron sometidas a dicho procedimiento; más aún cuando la decisión de ampliar el relevamiento de información en campo, fue debidamente comunicada a los interesados, tal cual se desprende de la publicación cursante a fs. 542 del legajo de saneamiento, pudiendo los ahora demandantes, en defensa de sus derechos, haberse apersonado en su oportunidad al proceso de saneamiento, por lo que su desidia es de su estricta y directa responsabilidad".

"Las certificaciones emitidas por las Centrales, Sub Centrales Campesinas y Corregidor, se constata, por un lado, que las mismas son de los años 2016 y 2017, posterior a la fecha de verificación del cumplimiento de la Función Social que se efectuó el año 2014 y la emisión de la Resolución Suprema N° 18181 que data de 9 de marzo de 2016, por otro lado, no fueron presentados al proceso de saneamiento no siendo de conocimiento del INRA ni de la Comunidad "Playa Ancha", lo que determina que dicha documentación no refleja ni guarda coherencia con los datos que contiene el legajo del proceso de saneamiento, particularmente, respecto de la verificación in situ del cumplimiento de la Función Social, precisamente porque no es una prueba preconstituida al ser expedidas cuando ya había concluido el proceso de saneamiento con la emisión de la resolución final".

"El petitorio de la parte actora es carente de fundamento fáctico y legal que no condice con los antecedentes cursantes en el legajo del proceso de saneamiento de referencia, siendo que lo resuelto por el ente encargado de dicho proceso, es coherente con lo verificado en campo y las características que presenta el predio sometido a saneamiento, tal cual se tiene analizado con los fundamentos y motivación necesarios y pertinentes en los apartados anteriores del presente considerando, no existiendo por tal, vicios procesales que ameriten su reposición como pretenden los demandantes, ya que los argumentos que expresan en su demanda no condicen con los antecedentes cursantes en el legajo del proceso de saneamiento de referencia, cuyas etapas, conforme se analizó precedentemente, fueron debidamente desarrolladas por el INRA (…)".

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP S2a N° 84/2019 de 24 de octubre de 2019, declara IMPROBADA la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, subsistente y con todo el valor legal la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, con base en los siguiente argumentos:

1) El acto procesal referente a la publicación de la Resolución de Inicio de Procedimiento, previsto por el art. 294 del D. S. N° 29215, que fue cumplido por el ente administrativo encargado.

2) Las actividades previas al inicio efectivo del proceso de saneamiento fueron efectuadas durante la vigencia del D.S. N° 25763, de las cuales se desprende; las Resoluciones Determinativas de Áreas de Saneamiento Simple de Oficio, Resoluciones Administrativas de división del área de saneamiento, Subdivisión de Polígonos que datan del año 2000 a 2005. El "Informe de Diagnóstico" y "La Planificación" recién se incorporaron en el D.S. N° 29215 que data del año 2007".

3) En cuanto a la "supresión de la campaña pública", con base legal en el art. 297 del D.S. N° 29215, no se advierte que la misma hubiera sido "suprimida" y se publicitó desde su inicio, por lo que se cumplió debidamente en el saneamiento del predio "Playa Ancha".

4) Las certificaciones emitidas por las Centrales, Sub Centrales Campesinas y Corregidor son posteriores a la fecha de verificación del cumplimiento de la Función Social y la emisión de la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, la documentación no refleja ni guarda coherencia con los datos que contiene el legajo del proceso de saneamiento, particularmente, respecto de la verificación del cumplimiento de la Función Social, precisamente porque no es una prueba preconstituida.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

El hecho de que no curse en antecedentes del proceso de saneamiento el proyecto de resolución no

constituye vicio procesal de trascendencia que implique necesariamente su reposición, como tampoco el art. 325 del D.S. N° 29215 dentro del principio de especificidad, prevé nulidad si no se hubiera elaborado proyecto de resolución.

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Agraria Nacional *S2° N° 019/2006*: *"Con relación a las Certificaciones de posesión que se acompaña, cabe aclarar que de conformidad a lo determinado por el artículo 240 del D.S. 25763 (vigente en su momento) y articulo 299 inc. b) del D.S. 29215 con vigencia actual deben presentarse antes de la conclusión del relevamiento de información en campo toda vez que las mismas son presentadas en forma extemporánea*".

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa contra la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, con base en los siguiente argumentos:

1) El INRA habría vulnerado el art. 115.II de la CPE al no notificar a los propietarios del predio "San Telmito" para participar del proceso de saneamiento y tampoco como colindantes durante los trabajos de relevamiento de información en campo; vulnerando asimismo el principio de verdad material y legalidad previsto en el art. 180 de la C.P.E.

2) No se encuentra en la carpeta de saneamiento el proyecto de resolución final de saneamiento, ni la aprobación de las actividades precedentes, siendo actos incompletos que vulneran los arts. 292, 293 y 297 del D.S. N°29215.

3) Irregularidades en los formularios de campo; la información de campo en que se basa la Resolución Final de Saneamiento impugnada, al no existir firma de conformidad de linderos carece de veracidad, así como las actas de ratificación de colindancias.

4) No se efectuó el procedimiento de saneamiento y verificación del cumplimiento de la función económico social conforme a norma.

No existe ningún informe de control de calidad interno al que hace referencia el Informe Técnico Legal CSA-J N° 117/2015, siendo falsa que la mensura del perímetro de la Comunidad se encuentre inconclusa. Mencionan, citando y transcribiendo al art. 298 del D.S. N° 29215, que el INRA declara en el Informe Complementario de Relevamiento de Información en Campo N° CSA-CB N° 043/2015, que solo asumieron los puntos establecidos con anterioridad, al no indicar ni respetar su propiedad, no se identificó su posesión, tampoco se procedió a las firmas de las actas de conformidad de linderos, vulnerando el art. 298-a) y b) del D. S. N° 29215.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

“La realización del proceso de saneamiento, dado su carácter público y por los efectos legales que del mismo deriva, está precedida de la publicación que debe efectuarse conforme a ley; por ello, la Resolución de Inicio de Procedimiento, previsto por el art. 294 del D. S. N° 29215, que se constituye en la resolución efectiva que da comienzo al desarrollo de dicho procedimiento, debe ser publicitada conforme prevé el numeral V de dicha norma procesal administrativa. Acto procesal que fue cumplido por el ente administrativo encargado de dicho proceso, al haberse publicado con anterioridad al inicio de la realización del mismo, por un lado, por edicto en el periódico “Diario Nuevo Sur” y por otro, por emisión radial en la emisora “Aclo Tarija”, conforme se desprende de los actuados cursantes a fs. 117 y 118 del legajo de saneamiento, por lo que se vulneró la finalidad prevista en el art. 4-c) del D.S. N° 29215”.

“De lo cursante en el expediente de saneamiento del predio “Playa Ancha”, se tiene que las actividades previas al inicio efectivo del proceso de saneamiento, fueron efectuadas durante la vigencia del D.S. N° 25763, tal cual se desprende de las Resoluciones Determinativas de Áreas de Saneamiento Simple de Oficio, Resoluciones Administrativas de división del área de saneamiento, subdivisión de polígonos que datan del año 2000 a 2005, cursantes de fs. 99 a 107 del indicado legajo de saneamiento; consiguientemente, la afirmación de los actores en sentido de no existir el “Informe de Diagnóstico” y “La Planificación”, la misma resulta inapropiada y carente de sustento legal, toda vez que dichas actividades recién se incorporaron en el D.S. N° 29215 que data del año 2007”.

“En cuanto a la “supresión de la campaña pública” que aducen los demandantes citando como base legal el art. 297 del D.S. N° 29215, no se advierte que la misma hubiera sido “suprimida” como éstos afirman, toda vez que, dispuesto el inicio efectivo del procedimiento de saneamiento con la Resolución de Inicio antes mencionado, en vigencia del actual Decreto Reglamentario de la L. N° 1715 (D.S. N° 29215), la campaña pública, conforme prevé el art. 297 de la indicada norma procesal administrativas, es una tarea continua y se ejecuta de manera simultánea al desarrollo del relevamiento de información en campo, cuya finalidad es la convocar a participar en el proceso a beneficiarios, organizaciones sociales e interesados en general a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local; extremo que se cumplió debidamente en el saneamiento del predio “Playa Ancha”, al publicitarse desde su inicio el desarrollo de dicho procedimiento, como se describió en el numeral anterior, más aún, cuando por su naturaleza es de carácter público en el que se garantiza la participación de todos los interesados”.

“En cuanto a no haberse efectuado proyecto de resolución conforme prevé el art. 325 del D.S. N°

29215, si bien no cursa en antecedentes del proceso de saneamiento, la no constancia del mismo no constituye vicio procesal de trascendencia que implique necesariamente su reposición, como tampoco la norma procesal administrativa referida, dentro del principio de especificidad, prevé nulidad si no se hubiera elaborado proyecto de resolución, a más de que los demandantes no arguyen ni fundamentan que perjuicio o qué derecho hubiera sido afectado por la no constancia de proyecto de resolución en el legajo de saneamiento, siendo que el documento válido y con efecto legal es la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016 cursante de fs. 978 a 984 del legajo de saneamiento y no así los proyectos de resolución, que por dicha condición, son susceptibles de modificaciones por no ser documentos definitivos".

"Respecto a que no consta en el legajo de saneamiento la aprobación de las etapas precedentes de saneamiento, de la revisión del mismo, se advierte que el INRA en uso de las atribuciones conferidas en los arts. 3-g), 4-c), 67, 266-IV-b) y 267-I del D.S. N° 29215, en la parte novena de la Resolución Administrativa RA-SS N° 2028/2015 de 21 de septiembre de 2015, dispuso validar las actividades realizadas dentro el Saneamiento de Tierras efectuadas en los predios denominados Comunidad Playa Ancha polígono N° 723 y Reserva de Flora y Fauna Tariquia polígono N° 850, expresando que debe proseguir con las demás actividades y etapas del saneamiento de tierras hasta su conclusión y titulación de conformidad al art. 263 del D.S. N° 29215".

"Cursa la Ficha Catastral de fs. 155 a 156 del legajo de saneamiento, en el que se registra la documentación presentada por la "Comunidad Playa Ancha", consignándose en la casilla de Verificación de la Función Social la existencia de cabezas de ganado vacuno y especificándose en la casilla de Observaciones, que la mayor actividad que se desarrolla en el predio "Playa Ancha" es la "ganadería de pastoreo", cursando también a fs. 341 fotografía de "corral", a fs. 347, 350, 360, 361, 369, 371 y 374 fotografías de "potreros" y a fs. 342, 346, 349, 353 y 354, fotografías de "vivienda"; consiguientemente, lo extrañado por los recurrentes de no haber presentado la referida Comunidad certificados de vacuna y marca de ganado y que por tal hecho no puede considerarse la actividad de la "Comunidad Playa Ancha" como ganadera, carece de sustento, al no ser exigible dichos extremos cuando se trata del cumplimiento de la Función Social a que se halla reatado las propiedades comunarias, no siendo por tal contradictoria ni irregular la clasificación otorgada al predio "Playa Ancha", que si bien, desarrolla también actividad agrícola, por manifestación expresa de la misma Comunidad, su actividad mayor es la ganadería que se realiza al ramoneo en la extensión colectiva de la indicada Comunidad Campesina, que por su característica se efectúa conforme a sus usos y costumbres; por lo que, no se evidencia la vulneración de los arts. 155, última parte, 159 y 165.I-a) del D.S. N° 29215 como arguyen los demandantes".

"La afirmación de haber sido armado la carpeta de saneamiento en gabinete no existiendo la firma de conformidad de linderos, carece de veracidad, al desprenderse de las Actas de Conformidad de Linderos de fs. 317, 318 y 322, así como de las Actas de Ratificación de Colindancias de fs. 319, 320, 325 a 326, 327, 328, 329, 330 del legajo de saneamiento, que se efectuó al deslinde de la propiedad de la Comunidad Playa Ancha con las propiedades colindantes, suscribiéndose las mismas en señal de conformidad, sin que se evidencie la irregularidad que mencionan los demandantes".

"Le corresponde al ente encargado del proceso de saneamiento, efectuar todas las acciones que corresponda a fin de contar con toda la información técnica para determinar la ubicación, colindancias y extensión de las propiedades que fueron sometidas a dicho procedimiento; más aún cuando la decisión de ampliar el relevamiento de información en campo, fue debidamente comunicada a los interesados, tal cual se desprende de la publicación cursante a fs. 542 del legajo de saneamiento, pudiendo los ahora

demandantes, en defensa de sus derechos, haberse apersonado en su oportunidad al proceso de saneamiento, por lo que su desidia es de su estricta y directa responsabilidad".

"Las certificaciones emitidas por las Centrales, Sub Centrales Campesinas y Corregidor, se constata, por un lado, que las mismas son de los años 2016 y 2017, posterior a la fecha de verificación del cumplimiento de la Función Social que se efectuó el año 2014 y la emisión de la Resolución Suprema N° 18181 que data de 9 de marzo de 2016, por otro lado, no fueron presentados al proceso de saneamiento no siendo de conocimiento del INRA ni de la Comunidad "Playa Ancha", lo que determina que dicha documentación no refleja ni guarda coherencia con los datos que contiene el legajo del proceso de saneamiento, particularmente, respecto de la verificación in situ del cumplimiento de la Función Social, precisamente porque no es una prueba preconstituida al ser expedidas cuando ya había concluido el proceso de saneamiento con la emisión de la resolución final".

"El petitorio de la parte actora es carente de fundamento fáctico y legal que no condice con los antecedentes cursantes en el legajo del proceso de saneamiento de referencia, siendo que lo resuelto por el ente encargado de dicho proceso, es coherente con lo verificado en campo y las características que presenta el predio sometido a saneamiento, tal cual se tiene analizado con los fundamentos y motivación necesarios y pertinentes en los apartados anteriores del presente considerando, no existiendo por tal, vicios procesales que ameriten su reposición como pretenden los demandantes, ya que los argumentos que expresan en su demanda no condicen con los antecedentes cursantes en el legajo del proceso de saneamiento de referencia, cuyas etapas, conforme se analizó precedentemente, fueron debidamente desarrolladas por el INRA (...)".

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP S2a N° 84/2019 de 24 de octubre de 2019, declara IMPROBADA la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, subsistente y con todo el valor legal la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, con base en los siguiente argumentos:

1) El acto procesal referente a la publicación de la Resolución de Inicio de Procedimiento, previsto por el art. 294 del D. S. N° 29215, que fue cumplido por el ente administrativo encargado.

2) Las actividades previas al inicio efectivo del proceso de saneamiento fueron efectuadas durante la vigencia del D.S. N° 25763, de las cuales se desprende; las Resoluciones Determinativas de Áreas de Saneamiento Simple de Oficio, Resoluciones Administrativas de división del área de saneamiento, Subdivisión de Polígonos que datan del año 2000 a 2005. El "Informe de Diagnóstico" y "La Planificación" recién se incorporaron en el D.S. N° 29215 que data del año 2007".

3) En cuanto a la "supresión de la campaña pública", con base legal en el art. 297 del D.S. N° 29215, no se advierte que la misma hubiera sido "suprimida" y se publicitó desde su inicio, por lo que se cumplió debidamente en el saneamiento del predio "Playa Ancha".

4) Las certificaciones emitidas por las Centrales, Sub Centrales Campesinas y Corregidor son posteriores a la fecha de verificación del cumplimiento de la Función Social y la emisión de la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, la documentación no refleja ni guarda coherencia con los datos que contiene el legajo del proceso de saneamiento, particularmente, respecto de la verificación del cumplimiento de la Función Social, precisamente porque no es una prueba preconstituida.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Le corresponde al ente encargado del proceso de saneamiento efectuar todas las acciones que corresponda a fin de contar con toda la información técnica para determinar la ubicación, colindancias y extensión de las propiedades que fueron sometidas a procedimiento.

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Agraria Nacional *S2° N° 019/2006*: *"Con relación a las Certificaciones de posesión que se acompaña, cabe aclarar que de conformidad a lo determinado por el artículo 240 del D.S. 25763 (vigente en su momento) y articulo 299 inc. b) del D.S. 29215 con vigencia actual deben presentarse antes de la conclusión del relevamiento de información en campo toda vez que las mismas son presentadas en forma extemporánea*".

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, contra la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, con base en los siguiente argumentos:

1) El INRA habría vulnerado el art. 115.II de la CPE al no notificar a los propietarios del predio "San Telmito" para participar del proceso de saneamiento y tampoco como colindantes durante los trabajos de relevamiento de información en campo; vulnerando asimismo el principio de verdad material y legalidad previsto en el art. 180 de la C.P.E.

2) No se encuentra en la carpeta de saneamiento el proyecto de resolución final de saneamiento, ni la aprobación de las actividades precedentes, siendo actos incompletos que vulneran los arts. 292, 293 y 297 del D.S. N°29215.

3) Irregularidades en los formularios de campo; la información de campo en que se basa la Resolución

Final de Saneamiento impugnada, al no existir firma de conformidad de linderos carece de veracidad, así como las actas de ratificación de colindancias.

4) No se efectuó el procedimiento de saneamiento y verificación del cumplimiento de la función económico social conforme a norma.

No existe ningún informe de control de calidad interno al que hace referencia el Informe Técnico Legal CSA-J N° 117/2015, siendo falsa que la mensura del perímetro de la Comunidad se encuentre inconclusa. Mencionan, citando y transcribiendo al art. 298 del D.S. N° 29215, que el INRA declara en el Informe Complementario de Relevamiento de Información en Campo N° CSA-CB N° 043/2015, que solo asumieron los puntos establecidos con anterioridad, al no indicar ni respetar su propiedad, no se identificó su posesión, tampoco se procedió a las firmas de las actas de conformidad de linderos, vulnerando el art. 298-a) y b) del D. S. N° 29215.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

“La realización del proceso de saneamiento, dado su carácter público y por los efectos legales que del mismo deriva, está precedida de la publicación que debe efectuarse conforme a ley; por ello, la Resolución de Inicio de Procedimiento, previsto por el art. 294 del D. S. N° 29215, que se constituye en la resolución efectiva que da comienzo al desarrollo de dicho procedimiento, debe ser publicitada conforme prevé el numeral V de dicha norma procesal administrativa. Acto procesal que fue cumplido por el ente administrativo encargado de dicho proceso, al haberse publicado con anterioridad al inicio de la realización del mismo, por un lado, por edicto en el periódico “Diario Nuevo Sur” y por otro, por emisión radial en la emisora “Aclo Tarija”, conforme se desprende de los actuados cursantes a fs. 117 y 118 del legajo de saneamiento, por lo que se vulneró la finalidad prevista en el art. 4-c) del D.S. N° 29215”.

“De lo cursante en el expediente de saneamiento del predio “Playa Ancha”, se tiene que las actividades previas al inicio efectivo del proceso de saneamiento, fueron efectuadas durante la vigencia del D.S. N° 25763, tal cual se desprende de las Resoluciones Determinativas de Áreas de Saneamiento Simple de Oficio, Resoluciones Administrativas de división del área de saneamiento, subdivisión de polígonos que datan del año 2000 a 2005, cursantes de fs. 99 a 107 del indicado legajo de saneamiento; consiguientemente, la afirmación de los actores en sentido de no existir el “Informe de Diagnóstico” y “La Planificación”, la misma resulta inapropiada y carente de sustento legal, toda vez que dichas actividades recién se incorporaron en el D.S. N° 29215 que data del año 2007”.

“En cuanto a la “supresión de la campaña pública” que aducen los demandantes citando como base legal el art. 297 del D.S. N° 29215, no se advierte que la misma hubiera sido “suprimida” como éstos afirman, toda vez que, dispuesto el inicio efectivo del procedimiento de saneamiento con la Resolución de Inicio antes mencionado, en vigencia del actual Decreto Reglamentario de la L. N° 1715 (D.S. N° 29215), la campaña pública, conforme prevé el art. 297 de la indicada norma procesal administrativas, es una tarea continua y se ejecuta de manera simultánea al desarrollo del relevamiento de información en campo, cuya finalidad es la convocar a participar en el proceso a beneficiarios, organizaciones sociales e interesados en general a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local; extremo que se cumplió debidamente en el saneamiento del predio “Playa Ancha”, al publicitarse desde su inicio el desarrollo de dicho procedimiento, como se describió en el numeral anterior, más aún, cuando por su naturaleza es de carácter público en el que se garantiza la participación de todos los

interesados".

"En cuanto a no haberse efectuado proyecto de resolución conforme prevé el art. 325 del D.S. N° 29215, si bien no cursa en antecedentes del proceso de saneamiento, la no constancia del mismo no constituye vicio procesal de trascendencia que implique necesariamente su reposición, como tampoco la norma procesal administrativa referida, dentro del principio de especificidad, prevé nulidad si no se hubiera elaborado proyecto de resolución, a más de que los demandantes no arguyen ni fundamentan que perjuicio o qué derecho hubiera sido afectado por la no constancia de proyecto de resolución en el legajo de saneamiento, siendo que el documento válido y con efecto legal es la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016 cursante de fs. 978 a 984 del legajo de saneamiento y no así los proyectos de resolución, que por dicha condición, son susceptibles de modificaciones por no ser documentos definitivos".

"Respecto a que no consta en el legajo de saneamiento la aprobación de las etapas precedentes de saneamiento, de la revisión del mismo, se advierte que el INRA en uso de las atribuciones conferidas en los arts. 3-g), 4-c), 67, 266-IV-b) y 267-I del D.S. N° 29215, en la parte novena de la Resolución Administrativa RA-SS N° 2028/2015 de 21 de septiembre de 2015, dispuso validar las actividades realizadas dentro el Saneamiento de Tierras efectuadas en los predios denominados Comunidad Playa Ancha polígono N° 723 y Reserva de Flora y Fauna Tariquia polígono N° 850, expresando que debe proseguir con las demás actividades y etapas del saneamiento de tierras hasta su conclusión y titulación de conformidad al art. 263 del D.S. N° 29215".

"Cursa la Ficha Catastral de fs. 155 a 156 del legajo de saneamiento, en el que se registra la documentación presentada por la "Comunidad Playa Ancha", consignándose en la casilla de Verificación de la Función Social la existencia de cabezas de ganado vacuno y especificándose en la casilla de Observaciones, que la mayor actividad que se desarrolla en el predio "Playa Ancha" es la "ganadería de pastoreo", cursando también a fs. 341 fotografía de "corral", a fs. 347, 350, 360, 361, 369, 371 y 374 fotografías de "potreros" y a fs. 342, 346, 349, 353 y 354, fotografías de "vivienda"; consiguientemente, lo extrañado por los recurrentes de no haber presentado la referida Comunidad certificados de vacuna y marca de ganado y que por tal hecho no puede considerarse la actividad de la "Comunidad Playa Ancha" como ganadera, carece de sustento, al no ser exigible dichos extremos cuando se trata del cumplimiento de la Función Social a que se halla reatado las propiedades comunarias, no siendo por tal contradictoria ni irregular la clasificación otorgada al predio "Playa Ancha", que si bien, desarrolla también actividad agrícola, por manifestación expresa de la misma Comunidad, su actividad mayor es la ganadería que se realiza al ramoneo en la extensión colectiva de la indicada Comunidad Campesina, que por su característica se efectúa conforme a sus usos y costumbres; por lo que, no se evidencia la vulneración de los arts. 155, última parte, 159 y 165.I-a) del D.S. N° 29215 como arguyen los demandantes".

"La afirmación de haber sido armado la carpeta de saneamiento en gabinete no existiendo la firma de conformidad de linderos, carece de veracidad, al desprenderse de las Actas de Conformidad de Linderos de fs. 317, 318 y 322, así como de las Actas de Ratificación de Colindancias de fs. 319, 320, 325 a 326, 327, 328, 329, 330 del legajo de saneamiento, que se efectuó al deslinde de la propiedad de la Comunidad Playa Ancha con las propiedades colindantes, suscribiéndose las mismas en señal de conformidad, sin que se evidencie la irregularidad que mencionan los demandantes".

"Le corresponde al ente encargado del proceso de saneamiento, efectuar todas las acciones que corresponda a fin de contar con toda la información técnica para determinar la ubicación, colindancias

y extensión de las propiedades que fueron sometidas a dicho procedimiento; más aún cuando la decisión de ampliar el relevamiento de información en campo, fue debidamente comunicada a los interesados, tal cual se desprende de la publicación cursante a fs. 542 del legajo de saneamiento, pudiendo los ahora demandantes, en defensa de sus derechos, haberse apersonado en su oportunidad al proceso de saneamiento, por lo que su desidia es de su estricta y directa responsabilidad".

"Las certificaciones emitidas por las Centrales, Sub Centrales Campesinas y Corregidor, se constata, por un lado, que las mismas son de los años 2016 y 2017, posterior a la fecha de verificación del cumplimiento de la Función Social que se efectuó el año 2014 y la emisión de la Resolución Suprema N° 18181 que data de 9 de marzo de 2016, por otro lado, no fueron presentados al proceso de saneamiento no siendo de conocimiento del INRA ni de la Comunidad "Playa Ancha", lo que determina que dicha documentación no refleja ni guarda coherencia con los datos que contiene el legajo del proceso de saneamiento, particularmente, respecto de la verificación in situ del cumplimiento de la Función Social, precisamente porque no es una prueba preconstituida al ser expedidas cuando ya había concluido el proceso de saneamiento con la emisión de la resolución final".

"El petitorio de la parte actora es carente de fundamento fáctico y legal que no condice con los antecedentes cursantes en el legajo del proceso de saneamiento de referencia, siendo que lo resuelto por el ente encargado de dicho proceso, es coherente con lo verificado en campo y las características que presenta el predio sometido a saneamiento, tal cual se tiene analizado con los fundamentos y motivación necesarios y pertinentes en los apartados anteriores del presente considerando, no existiendo por tal, vicios procesales que ameriten su reposición como pretenden los demandantes, ya que los argumentos que expresan en su demanda no condicen con los antecedentes cursantes en el legajo del proceso de saneamiento de referencia, cuyas etapas, conforme se analizó precedentemente, fueron debidamente desarrolladas por el INRA (…)".

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP S2a N° 84/2019 de 24 de octubre de 2019, declara IMPROBADA la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, subsistente y con todo el valor legal la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, con base en los siguiente argumentos:

1) El acto procesal referente a la publicación de la Resolución de Inicio de Procedimiento, previsto por el art. 294 del D. S. N° 29215, que fue cumplido por el ente administrativo encargado.

2) Las actividades previas al inicio efectivo del proceso de saneamiento fueron efectuadas durante la vigencia del D.S. N° 25763, de las cuales se desprende; las Resoluciones Determinativas de Áreas de Saneamiento Simple de Oficio, Resoluciones Administrativas de división del área de saneamiento, Subdivisión de Polígonos que datan del año 2000 a 2005. El "Informe de Diagnóstico" y "La Planificación" recién se incorporaron en el D.S. N° 29215 que data del año 2007".

3) En cuanto a la "supresión de la campaña pública", con base legal en el art. 297 del D.S. N° 29215, no se advierte que la misma hubiera sido "suprimida" y se publicitó desde su inicio, por lo que se cumplió debidamente en el saneamiento del predio "Playa Ancha".

4) Las certificaciones emitidas por las Centrales, Sub Centrales Campesinas y Corregidor son posteriores a la fecha de verificación del cumplimiento de la Función Social y la emisión de la Resolución Suprema N° 18181 de 9 de marzo de 2016, la documentación no refleja ni guarda coherencia con los datos que contiene el legajo del proceso de saneamiento, particularmente, respecto

de la verificación del cumplimiento de la Función Social, precisamente porque no es una prueba preconstituida.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

La campaña pública, conforme prevé el art. 297 del D.S. N° 29215, es una tarea continua y se ejecuta de manera simultánea al desarrollo del relevamiento de información en campo, cuya finalidad es la convocar a participar en el proceso a beneficiarios, organizaciones sociales e interesados en general a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local.

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Agraria Nacional *S2° N° 019/2006*: *"Con relación a las Certificaciones de posesión que se acompaña, cabe aclarar que de conformidad a lo determinado por el artículo 240 del D.S. 25763 (vigente en su momento) y articulo 299 inc. b) del D.S. 29215 con vigencia actual deben presentarse antes de la conclusión del relevamiento de información en campo toda vez que las mismas son presentadas en forma extemporánea*".