

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0027-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-04-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas /

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo, interpuesto en contra del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0305/2015 de 27 de febrero de 2015, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, de la propiedad denominada "Monte Verde", correspondiente al polígono N° 111, ubicada en el municipio de San Ignacio, provincia Moxos del departamento de Beni, que declaró la ilegalidad de la posesión de los demandantes, sobre una superficie de 425,6774 ha, declarando dicha superficie Tierra Fiscal, argumentaron:

1.- Incumplimiento del art. 171 del D.S. N° 25763 vigente en ese entonces, referido al Relevamiento de Información en Gabinete, lo que no fue subsanado oportunamente como sugirió el Informe Técnico Legal UDSABN N° 788/2014 de 24 de julio de 2014, inobservancia que genera la nulidad prevista en el art. 90 del Cód.Pdto. Civil. violando sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la igualdad procesal reconocidos por los arts. 115-II y 119-I de la CPE.

2.- Que el predio tiene antecedente posesorio desde 1968 a nombre de Lino Zelada Mazueto hasta llegar a los propietarios hoy demandantes estando ya el predio en saneamiento, y que la empresa contratada GTS que ejecutó el procedimiento, erróneamente consignó a Mesías Zelada Egüez como propietario cuando en realidad era el hijo y apoderado de Tomás Zelada Becerra y que por ello se presentó registro de marca y ganado a nombre de éste último, por tanto correspondía al INRA considerar a Tomás Zelada Becerra como poseedor del predio y como sucesor de dicha posesión a Mesías Zelada Egüez y como subadquirente a Jorge Carlos Allorto Aquín.

3.- Que se derivó para la etapa de Exposición Pública de Resultados, la presentación de la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio y la acreditación de la antigüedad en la posesión con fecha exacta de asentamiento; por lo que no podría calificarse de extemporánea la presentación realizada.

4.- Que, existiría error y contradicción en la valoración de la FES, puesto que en el Informe en Conclusiones, se califica de ilegal la posesión sobre el predio por incumplimiento de la FS cuando se

evidenció la existencia de mejoras en el predio, adecuándose al cumplimiento de la función social correspondiente a la pequeña propiedad ganadera.

Piden se declare probada la demanda y se anule la Resolución Administrativa RA-SS N° 0305/2015 y el Saneamiento, hasta el Relevamiento de Información en Gabinete.

La autoridad demandada, respondió negativamente, manifestando: que el proceso de Saneamiento fue ejecutado de manera pública, con la emisión de las correspondientes resoluciones operativas y el relevamiento de información en campo, participando el codemandante como propietario del predio y que observada la omisión del Relevamiento de Información en Gabinete, se subsanó la misma conforme al art. 267 del D.S. N° 29215, cursando en antecedentes croquis demostrativo de la identificación de expedientes sobre el área, no existiendo expedientes sobre el predio; que el Informe en Conclusiones, refleja ésto; sobre las demás observaciones formuladas, considera haber dado respuesta mediante Informe Técnico Legal UDSA-BN-N° 1255/2014 de 6 de noviembre de 2014, al que se remitió, indicando además que revisada la documentación presentada, no existe ninguna que demuestre que el predio fuese de Tomás Zelada Becerra ni del hoy copropietario demandante tampoco hubo oposición, reclamo o denuncia al respecto, hasta la Socialización de Resultados Preliminares en agosto de 2014; por lo que manifiesta que no correspondería reconocer a Tomas Zelada Becerra como beneficiario del predio, por lo que no ameritaría su anulación, menos realizar inspección ocular en el predio; que el Informe Técnico Legal UDSA-BN-N° 1255/2014, es producto de un análisis objetivo y que ratificó el Informe en Conclusiones, rechazando las observaciones y aseveraciones formuladas por los demandantes, además que por el Informe Técnico Aclaratorio y Análisis Multitemporal realizado, se señalaría de forma gráfica y literal que no existió actividad antrópica en dicho predio sugiriendo se declare la ilegalidad de la posesión. Pide se declare improbadamente la demanda, manteniendo firme y subsistente la Resolución Administrativa impugnada.

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

*" (...) si bien no fue realizada la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, que conforme al art. 171 del D.S. N° 25763, debió efectuarse hasta el inicio de las pericias de campo, sin embargo tal omisión fue oportunamente identificada y salvada en mérito a la facultad prevista por el art. 267 del D.S. N° 29215, conforme consta en el Informe Técnico Legal UDSABN N° 788/2014 de 24 de julio de 2014, cursante de fs. 139 a 143 de los antecedentes, referido al Control de Calidad, Supervisión, Seguimiento y Adecuación Procedimental al D.S. N° 29215, de los predios que conformaban el polígono N° 111, denominados "Monte Verde", "Alianza" y "Vista Alegre"; constatándose además que en dicho Informe cursa a fs. 144 de los antecedentes, en anexo, el plano de referencia de dichos predios, donde se advierte que "revisada la geodatabase de los expedientes no recae expediente sobre el área mensurada de los predios Monte Verde, Alianza y Vista Alegre", asimismo en el Informe en Conclusiones de 25 de julio de 2014, cursante de fs. 146 a 150 de los antecedentes, se hace referencia, en la parte pertinente a las variables técnicas y referencias geográficas, que no existe sobreposición del área mensurada (...)"*

*" (...) demuestra que la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, fue efectivamente realizada dentro del proceso de Saneamiento, cumpliendo con su objeto cual era el de determinar, respecto al área mensura, algún antecedente agrario en trámite o titulado, o la existencia de sobreposición a alguna área clasificada o protegida; es decir que el hecho de haberse efectuado el señalado Relevamiento de Información en Gabinete, vía control de calidad y subsanación, en forma posterior a lo determinado por el art. 171 del D.S. N° 25763, no llega a constituir un vicio de nulidad que hubiere*

*afectado los derechos de Mesías Zelada Egüez o de Jorge Carlos Allorto Aquín, pues como se tiene señalado, no se identificó sobre el área mensurada ningún antecedente agrario, área protegida o concesión forestal, que hubieren afectado significativamente los intereses o derechos de Mesías Zelada Egüez, quien participó como interesado en el proceso de Saneamiento del predio "Monte Verde"; resultando impertinente y alejado de todo razonamiento lógico y jurídico el pretender una nulidad por la nulidad misma, sin considerar la finalidad, el sentido y el alcance de la norma procesal de Saneamiento, establecida para cumplir un objetivo, en este caso la verificación de la sobreposición de algún antecedente agrario o área clasificada o protegida, sobre la superficie mensurada (..) "*

*" (...) se constata que durante la verificación en el predio en 27 de diciembre de 2002, tal como acredita la Ficha Catastral, Actas de Conformidad de Linderos, Croquis y Registro de Mejoras y/o Actividad Productiva, cursantes de fs. 67 a 78 de los antecedentes, el predio se encontraba en posesión de Mesías Zelada Egüez, desde el año 1999, según la fecha de la transferencia; resultando en consecuencia no ser cierto que al momento de la verificación en campo el mismo aun pertenecía a Tomás Zelada Becerra, por lo que tampoco correspondía que el ganado cuantificado en campo y la marca de ganado a nombre de Tomás Zelada Becerra, deba ser considerado para acreditar el cumplimiento de la Función Social a favor de Mesías Zelada Egüez (...) no cursa ningún reclamo u observación en la casilla correspondiente, en sentido de que existiría una equivocación al consignar al apersonado Mesías Zelada Egüez, como propietario o beneficiario, siendo que debió hacerlo como apoderado de Tomás Zelada Becerra; cursa incluso de fs. 46 a 47 de los antecedentes que Mesías Zelada Egüez suscribe la carta de citación como propietario o poseedor del predio "Monte Verde" y no como apoderado, sin que conste que el mismo no sepa leer o escribir, o algún otro aspecto que muestre algún indicio de que incurrió o se le hubiere hecho incurrir en error; advirtiéndose además que Tomás Zelada también participó en el Saneamiento como beneficiario de otro predio denominado "Alianza", conforme la carta de citación de fs. 48 a 49 de los antecedentes, actuando por cuenta propia, sin acreditar algún representante que hubiere dado lugar a alguna confusión."*

*"no existiendo ninguna oposición, reclamo o denuncia sobre dicho aspecto durante o posterior a las pericias de campo, sino de manera posterior durante la socialización de resultados preliminares efectuado en el mes de agosto de 2014..."; aspecto que demuestra no ser evidente que no se hubiere considerado o valorado la documentación presentada en la etapa de Socialización de Resultados, la cual no se la tuvo como extemporánea, sino más bien como no idónea para modificar lo evidenciado en campo; al respecto es también necesario dejar establecido que el proceso de Saneamiento debe ser entendido como un proceso compuesto por etapas, claramente definidas para la ejecución de determinados actuados que buscan una finalidad concreta, donde si bien es permitido que el interesado presente mayores elementos de prueba a los aportados en el momento de la verificación in situ, sin embargo para ello debe constar el protesto correspondiente oportunamente efectuado en dicha etapa, y/o corresponder la documentación presentada en forma posterior, a extremos que corroboran a aclaran lo verificado en campo; no pudiendo entenderse la facultad de aportar elementos probatorios, como la discrecionalidad en aparejar todo tipo de pruebas, mucho menos aquellas que modifican sustancialmente lo constatado por los funcionarios del INRA en el momento de la verificación en el predio mismo, como es el caso de que el titular sería otro y no así el que se presenta y participa en el momento de la verificación en el predio y durante las etapas posteriores del saneamiento, como se constata en el caso presente; en ese sentido, no se encuentra ajustado a derecho el reclamo de los demandantes, de que el INRA debió modificar sus resultados sustancialmente por haberse presentado documentales que acreditarían transferencias, que en ningún momento fueron mencionadas en pericias de campo."*

" (...) no resulta cierto que exista error y contradicción en la valoración de la Función Social del predio, sobre la transgresión de los art. 164 y 165 del D.S. N° 29215, relativos a la Función Social y la verificación de la Función Social en la pequeña propiedad ganadera, pues esta norma claramente establece que además de verificarse la residencia en el lugar del interesado, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales, éste debe contar con cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad, asimismo el art. 2 de la L. N° 80 establece la obligatoriedad de todo ganadero, de realizar el registro de marca de su ganado; en consecuencia tampoco se advierte vulneración del art. 397-II de la CPE y art. 2 de la L. N° 1715, siendo inexistentes las contradicciones de lo verificado en campo con los posteriores informes técnicos jurídicos y con el Informe en Conclusiones"

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

El Tribunal Agroambiental, **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia subsistente y con todo el valor legal la Resolución Administrativa RA-SS N° 0305/2015 de 27 de febrero de 2015, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, de la propiedad denominada "Monte Verde", en atención a los siguientes fundamentos:

1.- Si bien no fue realizado el relevamiento de gabinete hasta el inicio de las pericias de campo; sin embargo, tal omisión fue oportunamente identificada y salvada, con el control y seguimiento, constatándose además su existencia en los antecedentes, dónde se advierte que no recae expediente alguno sobre el área mensurada y así lo establece el Informe en Conclusiones de 25 de julio de 2014, cumpliéndose con su objeto que era determinar la existencia de algún antecedente agrario en trámite o titulado, o la sobreposición a algún área clasificada o protegida; es decir que el hecho de haberse efectuado el Relevamiento de Información en Gabinete, vía control de calidad y subsanación, en forma posterior a lo determinado por el art. 171 del D.S. N° 25763, no llega a constituir un vicio de nulidad que hubiere afectado los derechos de la parte demandante, siendo impertinente y alejado de todo razonamiento lógico y jurídico el pretender una nulidad por la nulidad misma, sin considerar la finalidad, el sentido y el alcance de la norma procesal de Saneamiento, establecida para cumplir un objetivo.

2.- El Tribunal advirtió que lo aseverado por los demandantes en sentido de que recién hubiesen adquirido el predio el 2005, no era evidente, pues conforme a la documentación, la transferencia en su favor se efectuó en mayo de 1999, entonces durante la verificación en el predio el 2002, de acuerdo a la Ficha Catastral, Actas de Conformidad de Linderos, Croquis y Registro de Mejoras y/o Actividad Productiva, el predio se encontraba en posesión de Mesías Zelada Egüez, no siendo evidente que al momento de la verificación en campo hubiese pertenecido el predio a Tomás Zelada Becerra y tampoco le correspondería el ganado cuantificado en campo ni la respectiva marca, tampoco cursa reclamo u observación alguna al respecto, advirtiéndose además que Tomás Zelada también participó en el Saneamiento como beneficiario de otro predio denominado "Alianza", actuando por sí mismo y si bien el INRA admite la "sucesión de la posesión", conforme al art. 309-III del D.S. N° 29215; sin embargo en el predio, se evidenció una posesión ilegal, por no haber acreditado el cumplimiento de la FS por parte del titular en el momento de la verificación en campo (diciembre de 2002).

3.- Se estableció una posesión ilegal en el predio al no existir mejoras para la actividad ganadera y por no haber acreditado el titular Mesías Zelada Egüez, ser propietario del ganado o carga animal existente (las certificaciones de marca de ganado estaban a nombre de Tomás Zelada Becerra) y no existió observación alguna sobre la titularidad del predio sino hasta la socialización de resultados preliminares y no es evidente que se tuvo por extemporánea documentación recién presentada, sino se la consideró no idónea para pretender modificar lo evidenciado en campo, considerando que el saneamiento está compuesto por etapas claramente definidas para efectuar actuados que buscan una finalidad concreta y el que se permita que se puedan presentar mayores elementos de prueba a los ya aportados en campo no podría entenderse como una discrecionalidad para modificar sustancialmente lo constatado en campo como en el caso presente, por lo que el reclamo de los demandantes no se consideró ajustado a derecho. para acreditar transferencias que en ningún momento fueron mencionadas.

4.- No se evidenció error ni contradicción en la valoración de la Función Social del predio ni transgresión de los arts. 164 y 165 del D.S. N° 29215, pues esta norma claramente establece que además de verificarse la residencia en el lugar del interesado, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales, se debe contar con cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad y la L. N° 80 establece la obligatoriedad de todo ganadero, de realizar el registro de marca de su ganado; en consecuencia tampoco se advierte vulneración del art. 397-II de la CPE y art. 2 de la L. N° 1715, siendo inexistentes las contradicciones de lo verificado en campo con los posteriores informes técnicos jurídicos y con el Informe en Conclusiones.

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

SANEAMIENTO/ETAPAS/PREPARATORIA/DIAGNÓSTICO (RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN DE GABINETE)

Su omisión puede subsanarse mediante control de calidad.

**La omisión en la realización de la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, hasta el inicio de las pericias de campo, puede ser subsanada mediante control de calidad, supervisión y seguimiento si es que se llega a cumplir con su objeto cual es el de determinar, respecto al área mensura, algún antecedente agrario en trámite o titulado, o la existencia de sobreposición a alguna área clasificada o protegida.**

*" (...) si bien no fue realizada la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, que conforme al art. 171 del D.S. N° 25763, debió efectuarse hasta el inicio de las pericias de campo, sin embargo tal omisión fue oportunamente identificada y salvada en mérito a la facultad prevista por el art. 267 del D.S. N° 29215, conforme consta en el Informe Técnico Legal UDSABN N° 788/2014 de 24 de julio de 2014, cursante de fs. 139 a 143 de los antecedentes, referido al Control de Calidad, Supervisión, Seguimiento y Adecuación Procedimental al D.S. N° 29215, de los predios que conformaban el polígono N° 111, denominados "Monte Verde", "Alianza" y "Vista Alegre"; constatándose además que en dicho Informe cursa a fs. 144 de los antecedentes, en anexo, el plano de referencia de dichos predios, donde*

*se advierte que "revisada la geodatabase de los expedientes no recae expediente sobre el área mensurada de los predios Monte Verde, Alianza y Vista Alegre", asimismo en el Informe en Conclusiones de 25 de julio de 2014, cursante de fs. 146 a 150 de los antecedentes, se hace referencia, en la parte pertinente a las variables técnicas y referencias geográficas, que no existe sobreposición del área mensurada (...)"*

*" (...) demuestra que la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, fue efectivamente realizada dentro del proceso de Saneamiento, cumpliendo con su objeto cual era el de determinar, respecto al área mensura, algún antecedente agrario en trámite o titulado, o la existencia de sobreposición a alguna área clasificada o protegida; es decir que el hecho de haberse efectuado el señalado Relevamiento de Información en Gabinete, vía control de calidad y subsanación, en forma posterior a lo determinado por el art. 171 del D.S. N° 25763, no llega a constituir un vicio de nulidad que hubiere afectado los derechos de Mesías Zelada Egüez o de Jorge Carlos Allorto Aquín, pues como se tiene señalado, no se identificó sobre el área mensurada ningún antecedente agrario, área protegida o concesión forestal, que hubieren afectado significativamente los intereses o derechos de Mesías Zelada Egüez, quien participó como interesado en el proceso de Saneamiento del predio "Monte Verde"; resultando impertinente y alejado de todo razonamiento lógico y jurídico el pretender una nulidad por la nulidad misma, sin considerar la finalidad, el sentido y el alcance de la norma procesal de Saneamiento, establecida para cumplir un objetivo, en este caso la verificación de la sobreposición de algún antecedente agrario o área clasificada o protegida, sobre la superficie mensurada (..) "*

#### PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/ SANEAMIENTO/ ETAPAS

Aportación de elementos de prueba posteriores no puede ser discrecional.

**Entendiendo que el proceso de saneamiento está compuesto por etapas, claramente definidas para la ejecución de determinados actuados que buscan una finalidad concreta, si bien está permitido que el interesado presente mayores elementos de prueba a los aportados en el momento de la verificación en campo; sin embargo, para ello debe constar el protesto oportuno en dicha etapa y/o corresponder la documentación presentada en forma posterior, a extremos que corroboran o aclaran lo verificado en campo; no puede entenderse esta facultad tan discrecionalmente que signifique aparejar todo tipo de pruebas, menos aquellas que modifican sustancialmente lo constatado en campo.**

*"no existiendo ninguna oposición, reclamo o denuncia sobre dicho aspecto durante o posterior a las pericias de campo, sino de manera posterior durante la socialización de resultados preliminares efectuado en el mes de agosto de 2014..."; aspecto que demuestra no ser evidente que no se hubiere considerado o valorado la documentación presentada en la etapa de Socialización de Resultados, la cual no se la tuvo como extemporánea, sino más bien como no idónea para modificar lo evidenciado en campo; al respecto es también necesario dejar establecido que el proceso de Saneamiento debe ser entendido como un proceso compuesto por etapas, claramente definidas para la ejecución de determinados actuados que buscan una finalidad concreta, donde si bien es permitido que el interesado presente mayores elementos de prueba a los aportados en el momento de la verificación in situ, sin embargo para ello debe constar el protesto correspondiente oportunamente efectuado en dicha etapa, y/o corresponder la documentación presentada en forma posterior, a extremos que corroboran a aclaran lo verificado en campo; no pudiendo entenderse la facultad de aportar elementos probatorios, como la discrecionalidad en aparejar todo tipo de pruebas, mucho menos aquellas que modifican sustancialmente lo constatado por los funcionarios del INRA en el momento de la verificación en el*

*predio mismo, como es el caso de que el titular sería otro y no así el que se presenta y participa en el momento de la verificación en el predio y durante las etapas posteriores del saneamiento, como se constata en el caso presente; en ese sentido, no se encuentra ajustado a derecho el reclamo de los demandantes, de que el INRA debió modificar sus resultados sustancialmente por haberse presentado documentales que acreditarían transferencias, que en ningún momento fueron mencionadas en pericias de campo."*