FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0029-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-04-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Saneamiento interno (comunidades campesinas y colonias) /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contencioso Administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA SS N° 0035/2014 de 13 de enero del 2014, con base en los siguientes argumentos:

1. Refiere que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y ese derecho habría sido violado por el INRA a tiempo de emitir la resolución ahora impugnada, fraguando información del libro de actas de saneamiento interno al consignar que en la parcela N° 489 se habría verificado en campo plantaciones de maíz siendo ratificado por el Informe Técnico Jurídico de Relevamiento de Información Jurídico de Campo del predio "Junta Vecinal Paucarpata", polígono N° 119 e Informe N° 311/2010 de 16 de julio de 2010 calificado como pequeña propiedad con actividad agrícola, que ésta información sería recabada en el trabajo de campo ejecutado del 7 al 15 de julio del 2010, y ante la denuncia presentada por su persona, se habría realizado una inspección in situ en fecha 30 de noviembre del 2011 que cursa de fs. 445 a 451, donde se verificaría plantaciones de durazno que serían sembrados el año 2006, corroboradas por el Informe USCC N° 0060/2011 de 19 de diciembre del 2011, cursante de fs. 495 a 502 del legajo de saneamiento, que Respecto a la parcela 489 se habría señalado "Se recorrió el terreno en su integridad, donde se observó la existencia de los mojones que dividen la propiedad motivo de la denuncia con la propiedad del Sr. Fortunato Saravia y su familia, así como parcelas de otros colindantes, asimismo se pudo identificar que existe una plantación plena de duraznos".

2. Indica que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento y de Inicio de Procedimiento RDAS-IP N° 011/2010 de 29 de junio de 2010, en la parte resolutiva dispondría determinar Área de Saneamiento Simple a pedido de parte (SAN SIM) la "Junta Vecinal Paucarpata", correspondiente al polígono N° 119 y habría dispuesto realizar el Relevamiento de Información de Campo de conformidad al art. 294-IV y 296 del D.S. N° 29215, actividad a verificarse del 7 al 15 de julio del 2010, y el INRA no habría sustituido actuaciones del proceso común de saneamiento conforme al art. 296-I) del D.S. N° 29215, por lo que debió realizar el relevamiento de Información de Campo como ser: Campaña Pública, Mensura Catastral, Encuesta Catastral y Verificación de la F.S. o F.E.S., conforme a las resoluciones

Determinativa y de Inicio respectivamente, también denuncia que no existe antecedentes de haberse realizado la Campaña Pública conforme a lo previsto en el art. 297 del D.S. N° 29215, de igual manera manifiesta que no existe la fichas de actas de conformidad de linderos, y que la misma se habría elaborado en gabinete; finalmente, manifiesta que dentro del Relevamiento de Información de Campo se encuentra la Encuesta Catastral y el encuestador habría omitido el levantamiento de la FICHA CATASTRAL, por lo que el Informe en Conclusiones y la Resolución Final de Saneamiento no tendría sustento legal, por lo que el INRA habría conculcado derechos y garantías constitucionales del debido proceso y a la defensa.

3. Señala que las denuncias realizadas sobre el fraude en la posesión y la F.S., el INRA no investigó tampoco realizó el control de calidad y cuando el Viceministerio de Tierras conforme a sus atribuciones establecidas en el art. 110-e) y s) del D.S. N° 29215 mediante oficio Cite MDRyT/VT/DGT/0352-2011 de 11 de noviembre de 2011, que cursa de fs. 402 a 403 dispone la ejecución de un control de calidad y fiscalización de parte del INRA así como la verificación de la posesión en campo a objeto de la verificación de los hechos denunciados, el INRA mediante Informe Legal JRV-CBBA N° 177/2011 de 17 de noviembre de 2011, que cursa de fs. 414 a 417, sugiere que el INRA Cochabamba reencause el proceso de saneamiento, motivo por el cual la Jefatura Regional Valles mediante cite JRV-CBBA N° 1016/2011 habría dispuesto la instalación de audiencia de conciliación entre las partes en conflicto y la realización de una inspección in situ, y para ésto repoligonizaron el área de saneamiento signándola su predio con el numero 489 y en la audiencia de conciliación, que cursa de fs. 438 a 440 del legajo de saneamiento, los funcionarios del INRA se habrían parcializado con la parte contraria, consignando la existencia en la parcela 489 plantaciones de durazno, que sería contrario a los datos detallados en el libro de actas de saneamiento, donde se detalla plantaciones de maíz, el demandante llega a la conclusión que al separar los predios 489 y 490 del polígono de saneamiento 119 así como al modificar la modalidad de saneamiento, el INRA no había emitido un Informe Técnico Legal o Resolución alguna, también denuncia que el INRA no habría tomado en cuenta que el polígono 119 ya contaba con Resolución Final de Saneamiento como es la Resolución Suprema N° 07476 de 31 de mayo del 2012, donde los predios 489 y 490 no se encuentran en dicha resolución.

4. Refiere que por memorial de 9 de agosto de 2011 que cursa de fs. 2504 a 2506 del cuaderno de saneamiento, Milva Claudia Benavides Adriázola denuncia que los ahora adjudicatarios realizaron actos ilegales de desmonte de tala de árboles de eucalipto; de la misma manera el demandante mediante memorial de 10 de agosto de 2012, que cursa de fs. 2530 a 2532 habría denunciado agresión de parte de la familia Crespo así como la tala ilegal de arboles de eucalipto donde se encontraba en posesión su persona, ante ésta denuncia, el INRA habría emitido un ilegal Informe con cite UFA N° 005/2011 de 24 de agosto de 2011, que cursa de "fs. 2533 a 2536" y aprobado por decreto administrativo de 25 de agosto de 2011, en la que se rechaza dicha solicitud con el argumento que no es posible retrotraer etapas planteadas de manera extemporáneas, sin que se haya considerado el principio constitucional establecido en el art. 180-II) que refiere el principio de impugnación en los procesos judiciales, ya que los incidentes de nulidad pueden ser denunciados incluso de oficio hasta antes de emitir la sentencia en el caso presente Resolución Final de Saneamiento, y las medidas precautorias pueden ser solicitados hasta antes de la ejecutoria de la Resolución Final de Saneamiento.

5. Manifiesta que las parcelas 489 a 490 fueron separados del polígono 119 por la existencia de conflicto de derecho posesorio y propietario, y sin que exista Informe Técnico Legal de repoligonización y modificación de área de saneamiento y cambio de modalidad, el INRA no había sometido a procedimiento común de saneamiento, ya que el espíritu del saneamiento interno es la conciliación de conflictos y ante la imposibilidad de conciliar, se debe separar las carpetas y someter a procedimiento

común lo que no había sucedido; de la misma manera manifiesta que no se realizó el relevamiento de información en campo en cada predio, vulnerando el art. 272-I del D.S. N° 29215.

6. Describe que en la parte Resolutiva de la Resolución Final de Saneamiento RA N° 0035/2014 de 13 de enero de 2014, se omitió resolver su situación jurídica, violando el art. 66-b) y 341-II del D.S. N° 29215 que al tratarse de un conflicto posesorio debió resolverse el mismo, a ésto se sumaría la ausencia del Informe en Conclusiones, si bien los Informes UFA N° 003/2011 de 24 de agosto del 2011, Informe Legal UFA N° 005/2011 de 24 de agosto del 2011; Informe Legal JRV-CBBA N° 130/2011 de 16 de septiembre de 2011, refieren sobre actos cumplidos y que es imposible retrotraerse, el Viceministerio de Tierras con la facultad conferida por el art. 110-e) y s) del D.S. N° 29894 mediante oficio de 11 de noviembre del 2011 que cursa de fs. 402 a 403, dispone la ejecución de control de calidad y fiscalización de parte del INRA, así como la verificación de la posesión.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) se evidencia que los solicitantes cumplieron a cabalidad los requisitos establecidos en el art. 351-V del D.S. N° 29215 en todos sus incisos, dando origen a la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento conforme a lo establecido en el art. 288 del D.S. N° 29215, determinando el área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte (SAN-SIM) entre otros, del predio "Junta Vecinal Paucarpata", que concluido el Saneamiento Interno y estando en etapa de Resolución, mediante nota enviada por el Viceministerio de Tierras ante un reclamo realizado por Fortunato Saravia Peredo, el INRA, separa en particular el predio 489 del Polígono 119, manteniendo la modalidad de saneamiento en observancia del art. 277-II del D.S. N° 29215, debido a que el proceso administrativo de saneamiento se encontraba en etapa de Resolución Final de Saneamiento, en consecuencia resulta no ser evidente lo denunciado por el actor cuando manifiesta que se habría fraguado información en los libros de actas o que hubiera fraude en la acreditación del beneficiario*".

"*(...) la "Junta Vecinal Paucarpata", ha cumplido a cabalidad con lo dispuesto por el art. 351-V del D.S. N° 29215 conforme se advierte de las pruebas literales adjuntas de fs. 1 a 17 de fs. 45 a 54 del legajo de saneamiento, donde no figura el nombre de Fortunato Saravia Peredo en la nómina de afiliados que cursante de fs. 46 vta. a 49 y vta. del cuaderno predial, sino su esposa, habiendo sido admitida la solicitud de Saneamiento Interno a pedido de parte a través del Auto Administrativo de 29 de junio del 2010 que cursa a fs. 27 y dispuesta mediante Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento y al ser el presente Proceso de Saneamiento a Pedido de Parte (SAN-SIM) tramitado conforme al art. 351 del D.S. N° 29215, no corresponde se elabore Ficha Catastral como pretende el actor, debido a que las actividades del Proceso de Saneamiento Interno son sustituidas por el libro de Actas, de igual con relación a las actividades o tareas propias de Relevamiento de Información de Campo, corresponde aclarar que al ser el caso que nos ocupa un Saneamiento Interno, dicha actividad y otras fue sustituida por el Registro en el libro de actas donde se consignaron los datos como ser: lista de beneficiarios, documentos respaldatorios de los derechos, fotocopias de Cedulas de identidad de las personas interesadas y certificaciones de posesión, conforme a lo establecido por el art. 351-II-IV del D.S. N° 29215, en consecuencia no es evidente que el INRA haya omitido actuaciones propias del proceso administrativo de saneamiento ni vulnerado el art. 296 del D.S. N° 29215*".

"*(…) el caso que nos ocupa ya se encontraba en etapa de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, siendo inviable en consecuencia cualquier modificación; en cuanto a la separación de los predios 489 y 490 de la capeta de saneamiento o su repoligonización, el Informe JRV-CBBA N° 056/2012 de 28 de febrero de 2012 que cursa de fs. 559 a 564 del legajo se saneamiento, fue claro al establecer*

que al no haber llegado a ningún acuerdo conciliatorio y con la finalidad de no causar perjuicio a los demás beneficiarios de las parcelas colindantes y siendo que el proceso se encuentra con proyecto de Resolución Final de Saneamiento, resuelve apartar las parcelas 489 y 490 con el objetivo de que se resuelva el conflicto suscitado, emitiéndose nueva Resolución Final de Saneamiento de manera independiente, habiéndose armado nueva carpeta con todos los antecedentes del predio 489, situación asumida conforme a los principios establecidos en el art. 76 de la L. N° 1715, de servicio a la sociedad, de celeridad, y de defensa; como se podrá apreciar, el INRA separo el predios 489 para su tratamiento individual para no causar perjuicio en el proceso de saneamiento interno de la comunidad, en consecuencia el INRA actuó correctamente sin que se haya vulnerado el art. 115 de la C.P.E. aducido por el actor".

"(...) el demandante manifiesta que mediante memorial de 10 de agosto de 2011 denunció actos ilegales de tala de árboles de eucalipto en su posesión con inminente riesgo de para las plantaciones de duraznos, al respecto, mediante Informe JRV-CBBA N° 056/2012 de 28 de febrero de 2012 que cursa de fs. 559 a 564 en la conclusiones y sugerencias, refiere "Se concluye respecto a la solicitud de medidas precautorias que los mismos no correspondes, primero porque no se ve amenazado la posesión de los Sres. Sarabia ni Benavides, segundo, que el reglamento agrario establece claramente que es para garantizar la ejecución del saneamiento, en ese caso ya el saneamiento a avanzado sus actividades y etapas, que a la fecha se encuentra con proyecto de Resolución Final de Saneamiento, habiendo precluido varias de las actividades y etapas de saneamiento, asimismo de acuerdo al informe de inspección ocular no hay cumplimiento de la función social por parte de los opositores, asimismo se desvirtuó la denuncia de fraude de la posesión de los Sres. Crespo Echeverría", ante este informe, el denunciante mediante memorial que cursa de fs. 566 a 570 del legajo de saneamiento, impugna dicho informe y reitera la aplicación de las medidas, por lo que el Director Departamental del INRA Cochabamba a través de la Resolución Administrativa N° 0053/2012 de 2 de abril del 2012, cursante de fs. 743 a 746, previa aprobación del Informe Legal DAAJCBBA-0038/2012, dispone Medidas Precautorias previstas en el art. 10-II-b) del D.S. N° 29215 disponiendo paralización de trabajos, prohibición de innovar y no consideración de trasferencia del predio objeto de saneamiento, con lo que se demuestra que el INRA, si dio respuesta a lo impetrado por el denunciante".

"En relación a la ausencia del Informe en Conclusiones y el Informe de Cierre, cabe enfatizar que no es evidente dicha afirmación, toda vez que cursa de fs. 112 a 223 del cuaderno de saneamiento, Informe en Conclusiones de Saneamiento a Pedido de Parte (SAN-SIM) de 2 de agosto del 2010, donde a fs. 164 se consigna la parcela 489 a nombre de Ana Mercedes Echeverría de Crespo y José Ángel Crespo Vía, de la misma manera también sugiere se dicte Resolución Administrativa de adjudicación y Titulación, conforme a lo establecido por los arts. 66-I-1; 67-II-2 y 74 de la L. N° 1715; en cuanto al Informe de Cierre, la misma cursa de fs. 227 a 287 de 10 de agosto del 2010 firmado por personeros del INRA y del comité de saneamiento, aprobado por Decreto Administrativo de 12 de agosto de 2010, donde se advierte que no hubo ninguna observación de parte de Fortunato Saravia Peredo, hasta el memorial presentado el 10 de agosto del 2011, que cursa de fs. 369 a 371 y vta., en consecuencia tampoco resulta ser evidente que se haya vulnerado lo dispuesto por el 303 y 305 del D.S. N° 29215".

"(...) si bien el actor después de un año del Informe de Cierre presenta memorial denunciando indicios o duda sobre los resultados respecto a la parcela N° 489, el INRA en atención a la Nota MDRyT/VT/DGT/0352-2011 de 11 de noviembre del 2011, previo Informe JRV-CBBA N° 177/2011 que cursa de fs. 414 a 417 lleva adelante Audiencia de Conciliación e Inspección Ocular, donde el denunciante no pudo demostrar su posesión o mejoras en el predio en litis, toda vez a fs. 500 del Informe USCC N° 0060/2011 de 19 de diciembre del 2011 1 que cursa de fs. 495 a 502 del cuaderno de

antecedentes, se extrae lo siguiente "Asimismo se debe tomar en cuenta que por aseveraciones del mismo denunciante se tiene que las plantaciones de durazno han sido realizados por el hijo Sr. Carlos Saravia y su esposa Sra. Maritza Santos de Saravia, aspecto que tiene relación con el contrato de arrendamiento suscrito entre los esposos Saravia Santos y los señores Crespo en fecha 30 de junio de 2006 teniendo como termino junio del 2011, situación que demuestra plenamente que el Sr. Saravia no tiene ninguna mejora en el predio en conflicto, se debe tomar en cuenta que el arrendatario Carlos Saravia que realizo las plantaciones de durazno no afecta ningún reclamo al proceso de saneamiento en ninguna de las etapas del mismo, aspecto este que demuestra que el denunciante no tiene interés legal o derecho posesorio que le asiste respecto a esta parcela", por lo que el denunciante al no haber demostrado de manera objetiva estar en posesión o haber cumplido con la F.S. para ser considerado como poseedor conforme a la denuncia planteada, no se lo puede considerar opositor dentro el proceso de saneamiento con relación a la parcela N° 489, ya que no acreditó su calidad de propietario, poseedor o subadquiriente, en consecuencia no corresponde ser considerado en el Informe de Conclusiones menos en la Resolución Final de Saneamiento, consecuentemente el INRA no ha vulnerado los arts. 66 y 341-II del D.S. N° 29215, mucho menos lo dispuesto por el art. 115 de la C.P.E. referido al debido proceso".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, en su mérito se mantiene firme e incólume la Resolución Administrativa RA SS N° 0035/2014 de 13 de enero de 2014, con base en los siguientes argumentos.

1. Se evidencia que los solicitantes cumplieron a cabalidad los requisitos establecidos en el art. 351-V del D.S. N° 29215 en todos sus incisos, dando origen a la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento conforme a lo establecido en el art. 288 del D.S. N° 29215, determinando el área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte (SAN-SIM) entre otros, del predio "Junta Vecinal Paucarpata", que concluido el Saneamiento Interno y estando en etapa de Resolución, mediante nota enviada por el Viceministerio de Tierras ante un reclamo realizado por Fortunato Saravia Peredo, el INRA, separa en particular el predio 489 del Polígono 119, manteniendo la modalidad de saneamiento en observancia del art. 277-II del D.S. N° 29215, debido a que el proceso administrativo de saneamiento se encontraba en etapa de Resolución Final de Saneamiento, en consecuencia resulta no ser evidente lo denunciado por el actor cuando manifiesta que se habría fraguado información en los libros de actas o que hubiera fraude en la acreditación del beneficiario.

2. Sobre la incongruencia de las plantaciones de maíz que habría sido verificado en campo y que durante la Inspección Ocular se observó plantaciones de durazno, corresponde señalar al respecto que, si bien en la verificación de campo se consigna como actividad "maíz", sin embargo durante la inspección ocular, se pudo determinar que Carlos Saravia Hernán (hijo del actor) habría trabajado con plantaciones de durazno pero en calidad de arrendatario pero en una fracción del terreno que pertenecía a Ángel Crespo Vía y Ana Mercedes Echeverría de Crespo, pero en ningún momento ha demostrado que la plantación de durazno sea en todo el predio o que el predio sea suyo, por lo que tampoco es evidente lo referido por el actor.

3. Al ser el caso que nos ocupa un Saneamiento Interno, dicha actividad y otras fue sustituida por el Registro en el libro de actas donde se consignaron los datos como ser: lista de beneficiarios, documentos respaldatorios de los derechos, fotocopias de Cedulas de identidad de las personas interesadas y certificaciones de posesión, conforme a lo establecido por el art. 351-II-IV del D.S. N°

29215, en consecuencia no es evidente que el INRA haya omitido actuaciones propias del proceso administrativo de saneamiento ni vulnerado el art. 296 del D.S. N° 29215.

4. El INRA separo el predios 489 para su tratamiento individual para no causar perjuicio en el proceso de saneamiento interno de la comunidad, en consecuencia el INRA actuó correctamente sin que se haya vulnerado el art. 115 de la C.P.E. aducido por el actor.

5. El Director Departamental del INRA Cochabamba a través de la Resolución Administrativa N° 0053/2012 de 2 de abril del 2012, cursante de fs. 743 a 746, previa aprobación del Informe Legal DAAJCBBA-0038/2012, dispone Medidas Precautorias previstas en el art. 10-II-b) del D.S. N° 29215 disponiendo paralización de trabajos, prohibición de innovar y no consideración de trasferencia del predio objeto de saneamiento, con lo que se demuestra que el INRA, si dio respuesta a lo impetrado por el denunciante.

6. En cuanto al Informe de Cierre, la misma cursa de fs. 227 a 287 de 10 de agosto del 2010 firmado por personeros del INRA y del comité de saneamiento, aprobado por Decreto Administrativo de 12 de agosto de 2010, donde se advierte que no hubo ninguna observación de parte de Fortunato Saravia Peredo, hasta el memorial presentado el 10 de agosto del 2011, que cursa de fs. 369 a 371 y vta., en consecuencia tampoco resulta ser evidente que se haya vulnerado lo dispuesto por el 303 y 305 del D.S. N° 29215.

7. El denunciante al no haber demostrado de manera objetiva estar en posesión o haber cumplido con la F.S. para ser considerado como poseedor conforme a la denuncia planteada, no se lo puede considerar opositor dentro el proceso de saneamiento con relación a la parcela N° 489, ya que no acreditó su calidad de propietario, poseedor o subadquiriente, en consecuencia no corresponde ser considerado en el Informe de Conclusiones menos en la Resolución Final de Saneamiento, consecuentemente el INRA no ha vulnerado los arts. 66 y 341-II del D.S. N° 29215, mucho menos lo dispuesto por el art. 115 de la C.P.E. referido al debido proceso.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / Saneamiento interno (comunidades campesinas y colonias)

En el proceso de saneamiento a Pedido de Parte (SAN-SIM) tramitado conforme al art. 351 del D.S. N° 29215, no corresponde se elabore Ficha Catastral, debido a que las actividades son sustituidas por el libro de Actas, de igual con relación a las actividades o tareas propias de Relevamiento de Información de Campo.

"*(...) la "Junta Vecinal Paucarpata", ha cumplido a cabalidad con lo dispuesto por el art. 351-V del D.S. N° 29215 conforme se advierte de las pruebas literales adjuntas de fs. 1 a 17 de fs. 45 a 54 del legajo de saneamiento, donde no figura el nombre de Fortunato Saravia Peredo en la nómina de afiliados que cursante de fs. 46 vta. a 49 y vta. del cuaderno predial, sino su esposa, habiendo sido admitida la solicitud de Saneamiento Interno a pedido de parte a través del Auto Administrativo de 29 de junio del 2010 que cursa a fs. 27 y dispuesta mediante Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento y al ser el presente Proceso de Saneamiento a Pedido de Parte (SAN-SIM) tramitado conforme al art. 351 del D.S. N° 29215, no corresponde se elabore Ficha Catastral como pretende el actor, debido a que las actividades del Proceso de Saneamiento Interno son sustituidas por el libro de Actas, de igual con relación a las actividades o tareas propias de Relevamiento de Información de*

Campo, corresponde aclarar que al ser el caso que nos ocupa un Saneamiento Interno, dicha actividad y otras fue sustituida por el Registro en el libro de actas donde se consignaron los datos como ser: lista de beneficiarios, documentos respaldatorios de los derechos, fotocopias de Cedulas de identidad de las personas interesadas y certificaciones de posesión, conforme a lo establecido por el art. 351-II-IV del D.S. N° 29215, en consecuencia no es evidente que el INRA haya omitido actuaciones propias del proceso administrativo de saneamiento ni vulnerado el art. 296 del D.S. N° 29215".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0009/2014 de 3 de enero ha establecido "Que cada etapa del proceso tiene un tiempo para ser cumplida y se realizan en forma sucesiva. Vencido el plazo, dicha etapa queda cerrada, no pudiendo volverse sobre sus pasos. Este principio puede ser rígido o elástico cuando las etapas no tienen plazo y si son rígidos van anexos a la acumulación de defensas (principio de eventualidad), vale decir que la parte perjudicada, para no perder sus facultades procesales de defensa, debe oponer todas las defensas en un mismo acto procesal o administrativo dentro la etapa correspondiente".