FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0061-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) / 8. Publicidad (edicto /aviso de radio) / 9. Cumplimiento /

---

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

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS No. 0217/2014 de 27 de febrero de 2014, bajo los siguientes fundamentos:

1.- que en el proceso de saneamiento existen actuados de citación y notificación a propietarios del predio "Agua Dulce" y de igual manera a los colindantes, presentándose en el proceso de saneamiento Miguel Napoleón Candia Toledo acreditando derecho de propiedad y antecedente dominial de 5.000,0000 has., cuando ya no era propietario del predio "San Antonio" en dicha extensión, confundiendo el conocimiento de la ejecución del saneamiento;

2.- que mediante Informe Técnico se sugiere modificar el Polígono 122 y crear un nuevo sub polígono 131 sin que exista Resolución Administrativa de repoligonización, vulnerándose los arts. 276 y 277 del D.S. Nº 29215;

3.- la resolución impugnada no puede modificar la Resolución con la que se tituló, trámite agrario de dotación No. 36127, por que la primera es una Resolución Administrativa y la segunda es una Resolución Suprema, vulnerándose el art. 410 de la C.P.E. y;

4.- que la Resolución Administrativa impugnada que por una parte la misma salva derechos sobre la superficie restante del trámite agrario de dotación No. 34653 del predio "San Antonio" quedando sujeta a regularización vía proceso de saneamiento; sin embargo se le cierra al declarar en el numeral séptimo

como Tierra Fiscal esas mismas tierras.

Solicitó que se declare probada su demanda y se anule parcialmente la Resolución impugnada.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde manifestando: que el proceso de Saneamiento Simple de Oficio fue de carácter público, cursando el edicto agrario de Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento, señalándose el polígono 122, ubicación geográfica, superficie, coordenadas y colindancias del área objeto de saneamiento, que las actividades respectivas del saneamiento se han realizado dentro ese plazo, lo cual no vulnera lo dispuesto por el art. 350-I-b) del D.S. Nº 29215, que según el antecedente del expediente agrario Nº 36127, éste cuenta con Sentencia y Auto de Vista, no habiendo llegado a emitirse Resolución Suprema ni emitirse Título Ejecutorial por el Ex CNRA, que la Resolución Administrativa RA-SS No. 0217/2014 fue emitida conforme a derecho con la respectiva fundamentación fáctica legal producto de la verificación en campo, cuya parte resolutiva séptima de declaración de "Tierra Fiscal", fue dispuesta conforme a lo establecido por los arts. 393 y 397 de la C.P.E., solicitó que se declare improbada la demanda.

Los terceros interesados se apersonan manifestando: que les extraña que se les notifique con la demanda, porque nada en interés directo tienen que ver y a título de aclaración indican que la demanda contencioso administrativa de ninguna manera afecta ningún derecho de la propiedad "Agua Dulce" que les pertenece. Agregan que en efecto, por escritura de 30 de noviembre de 2010, Miguel Napoleón Candia Toledo, procede a la venta de una superficie de 3.000,0000 ha. a José Cassia Romero. Indican que no se percataron, ni tampoco nadie del personal del INRA les preguntó sobre la notificación al colindante, ateniéndose a la medición de su propiedad, que se señaló a funcionarios del INRA que ya no procedieran a la medición de toda la superficie que constaba en sus títulos y se restara 3.000,0000 ha, que se vendieron a otra persona y que se denominaba "San Antonio", luego, indican los terceros interesados, se enteraron que no sanearon al vecino José Cassia Romero que es colindante a su propiedad "Agua Dulce" y el INRA debió identificar y notificarle personalmente.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…)que por la publicidad y transparencia de que se halla investido el proceso administrativo de saneamiento, tenía el demandante todo el derecho y la facultad de apersonarse y participar en dicho procedimiento, por lo que, su participación o no en el proceso de saneamiento a objeto de ejercer el legítimo derecho que aduce tener, era una decisión personal del ahora demandante, no atribuible al INRA y menos aún a terceras personas como el que le transfirió la propiedad, que como se señaló precedentemente, la ejecución del proceso de saneamiento, fue debida y ampliamente difundida por el medio previsto por ley, estando por tal garantizada la participación del ahora demandante y de cualquier otra persona natural o jurídica en dicho proceso administrativo, no existiendo restricción alguna que hubiese sido emanada del ente encargado de ejecutar el saneamiento de la propiedad agraria y menos aún del anterior propietario Miguel Napoleón Candia Toledo, no habiendo por tal el INRA vulnerado el derecho a la defensa cuando éste no se apersonó al proceso de saneamiento, por lo que al no ser de conocimiento del ente encargado de dicho procedimiento la existencia del derecho propietario del demandante, no le correspondía valorar y considerar derechos de éste y menos disponer citación personal dado que en ésa oportunidad no se conocía la identidad ni el derecho del ahora demandante. No obstante de ello, se evidencia que la Resolución Administrativa impugnada salvó derechos sobre superficie restante del trámite agrario de dotación Nº 34653 del predio "San Antonio" a ser regularizada vía proceso de saneamiento donde los interesados, sean éstos propietarios, subadquirientes o poseedores, acreditarán el derecho que les asiste y el cumplimiento de la Función*

Social o Económica Social, al que podrá recurrir el demandante demostrando el derecho que indica le asiste, no siendo en consecuencia evidente la vulneración de los arts. 46, 56, 109, 110, 113, 115-II y 119 de la C.P.E., así como el incumplimiento del art. 3 de la L. Nº 3545 y lo señalado por los arts. 155, 156, 166 y 169 del D.S. Nº 29215, como sostiene el actor."

"*(…) Las áreas determinadas para la ejecución del proceso de saneamiento, pueden dividirse en polígonos con la finalidad de efectivizar y optimizar dicha labor y precisamente por ello, también pueden ser modificados hasta la conclusión de la etapa de campo; consecuentemente, lo sugerido en el Informe Técnico DDSC-CO-I-INF-Nº 978/2012, cursante de fs. 459 a 460 del legajo de saneamiento, de asignar otro polígono para la ejecución del proceso de saneamiento, responde a dicha finalidad, sobre todo en razón de haberse identificado que 5 predios y una Tierra Fiscal se encuentran ubicados geográficamente en dos municipios distintos, lo que hacía necesario repoligonizar el Polígono 122 en dos polígonos diferentes para la respectiva evaluación de los predios, lo que ameritaba que el Informe en Conclusiones, cursante de fs. 463 a 474 del legajo de saneamiento, considere lo sugerido en el Informe de referencia que permitió efectuar con mayor detalle y precisión el saneamiento de los predios sometidos a dicho procedimiento, lo cual no vulnera en estricto sentido lo previsto por los arts. 276 y 277 del D.S. Nº 29215, puesto que sólo se dividió en otro polígono dentro del área determinada para la ejecución del saneamiento y no se creó otra área distinta de saneamiento para que se emita Resolución Administrativa.*"

"*(...) concordante con dicha norma legal, también prevén en el mismo sentido, los arts. 47-1-c) y 336-I-a) del D.S. Nº 29215, lo que implica que en los procesos agrarios sometidos a proceso de saneamiento en los que no se emitió Resolución Suprema ni se expidió Título Ejecutorial, corresponde emitir por el Director Nacional del INRA Resolución Administrativa Final de Saneamiento y no así Resolución Suprema que está reservada para los procesos agrarios donde se emitió Resolución Suprema y se expidió Título Ejecutorial, que no es el caso de los procesos agrarios Nos. 34653 del predio "San Antonio" y 36127 del predio "Bello Horizonte" mencionados por el actor, donde solamente se emitieron Sentencia Agraria y Auto de Vista, conforme se desprende de los antecedentes de dichos procesos que fueron remitidos por el INRA y se encuentran adjuntos al presente expediente contencioso administrativo; consecuentemente, la Resolución Administrativa RA-SS No. 0217/2014 de 27 de febrero de 2014 impugnada, fue emitida por el Director Nacional del INRA en pleno uso de la competencia que le faculta la ley, no siendo sus actos nulos, como infundadamente expresa el demandante, careciendo de sustento jurídico lo afirmado por el mismo.*"

"*(…) la Resolución Administrativa RA-SS No. 0217/2014 de 27 de febrero de 2014 emitida, como resultado del proceso de saneamiento, el INRA en la parte resolutiva segunda, respecto del expediente agrario Nº 34653 del predio "San Antonio", dispone emitir Título Ejecutorial en copropiedad a favor de Lorena Delmira, María Verónica y Miguel Napoleón Candia Toledo, sobre la superficie de 2670,0000 ha., disponiendo asimismo en la parte resolutiva cuarta, salvar los derechos sobre la superficie restante del dicho trámite agrario del predio de referencia, que se regularizará vía proceso de saneamiento; consiguientemente, se infiere que lo dispuesto en la parte resolutiva séptima de declarar Tierra Fiscal, no involucra lo que se dispuso en el numeral cuarto de referencia, al no referir en absoluto de que la declaratoria de Tierra Fiscal contemplaría la superficie restante del expediente agrario Nº 34653 del predio "San Antonio"; más aun cuando el mismo INRA en el memorial de fs. 117 y vta. al ejercer el derecho a la dúplica, señala expresamente que: "Lo que significa que se salvan derechos de la superficie restante del trámite agrario "San Antonio" que se encuentra precisamente fuera del predio mensurado como "Agua Dulce", es decir a su lado Oeste por donde atraviesa el camino viejo a Santo Corazón conforme se puede apreciar en el Mosaicado de relevamiento del predio Agua Dulce.*"

"*(…) se evidencia que la Resolución Administrativa impugnada, es el resultado de un debido proceso que condice plenamente con los datos y actuaciones administrativas ejecutados durante el proceso de Saneamiento Simple de Oficio, pronunciándose en sujeción estricta a la normativa agraria que rige la materia, sin vulnerar las disposiciones legales referidas por el actor en su demanda contencioso administrativa*."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS No. 0217/2014 de 27 de febrero de 2014, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre la falta de notificación al demandante, al ser el proceso de saneamiento un proceso tiene como fin regular y perfeccionar el derecho propietario el mismo intima a todos los propietarios, subadquirientes y poseedores a demostrar su derecho haciéndose conocer esto a través de un edicto agrario, en el presente caso no es evidente que nos e haya notificado al demandante pues existe edicto agraria que lo intima, pues el mismo tenia todo el derecho para apersonarse y hacer valer su derecho, su participación o no era decisión del demandante, no habiendo por tal el INRA vulnerado el derecho a la defensa cuando éste no se apersonó al proceso de saneamiento, por lo que al no ser de conocimiento del ente encargado de dicho procedimiento la existencia del derecho propietario del demandante, no le correspondía valorar y considerar derechos de éste y menos disponer citación personal;

2.- sobre la repoligonización del polígono 122, durante el proceso de saneamiento se puede crear otros polígonos con el fin de evaluar los predios pues en base al Informe Técnico se creo otro polígono por que en el polígono se habría identificado 5 polígonos y una tierra fiscal, por lo que el mismo permitió efectuar con mayor detalle y precisión el saneamiento de los predios sometidos a dicho procedimiento, lo cual no vulnera en estricto sentido lo previsto por los arts. 276 y 277 del D.S. Nº 29215;

3.- sobre la Resolución Administrativa que modifica una Resolución Suprema, dicho argumento vertido por el demandante no condice con la realidad pues los procesos agrarios Nos. 34653 del predio "San Antonio" y 36127 del predio "Bello Horizonte" no cuentan con Resolución suprema sino que cuentan con Sentencia Agraria y Auto de Vista, por lo que la Resolución Administrativa impugnada, fue emitida por el Director Nacional del INRA en pleno uso de la competencia que le faculta la ley, no siendo sus actos nulos, como infundadamente expresa el demandante, careciendo de sustento jurídico lo afirmado por el mismo y;

4.- sobre la contradicción de la Resolución impugnada, se debe manifestar que la resolución impugnada en su parte considerativa séptima establece la declaratoria de tierra fiscal pero no involucra lo que se establece en la parte considerativa cuarta de la misma resolución pues en esta se establece que la superficie restante se perfeccionara a través de un proceso de saneamiento, pues la declaratoria de tierra fiscal estaba orientado en el lado oeste del predio "Agua Dulce" lugar por donde atraviesa un camino viejo a santo Corazón, por lo que no se evidencia contradicción entre la parte resolutiva cuarta y la séptima de la Resolución Administrativa ahora impugnada como afirma el actor, careciendo por tal de fundamento lo argumentado por éste sobre el particular.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

ETAPA PREPARATORIA / **RESOLUCIÓN DE INICIO DE PROCEDIMIENTO** (RESOLUCIÓN INSTRUCTORIA) / PUBLICIDAD (**EDICTO /AVISO DE RADIO**) / CUMPLIMIENTO

En la tramitación de un proceso de Saneamiento Simple de Oficio, no hay ilegalidad cuando fue debidamente publicitada mediante edicto, así como por aviso público, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento, procediéndose a la intimación de propietarios o subadquirientes, a fin de que se apersonen al proceso

"*Al ser el proceso de saneamiento un procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria en el que se desarrolla una serie de actividades para el logro de su objetivo y dada sus finalidades previstas por ley, éste es de carácter público, emitiéndose para ello la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento y la de Inicio de Procedimiento, advirtiéndose del legajo de saneamiento que dio origen a la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS No. 0217/2014 de 27 de febrero de 2014 impugnada en la presente acción contencioso administrativa, que se emitió la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM-RA-SS Nº 152/2012 de 13 de septiembre de 2012, cursante de fs. 152 a 153 del legajo de saneamiento, por la que se determina el área de Saneamiento Simple de Oficio en la zona denominada Polígono Nº 122, ubicado en el municipio Puerto Suarez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz; así como la realización de campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la FES y/o FS señalando la fecha de su ejecución en el área de Saneamiento Simple de Oficio determinada, intimándose para ello expresamente a propietarios o subadquirientes de predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales o con procesos agrarios en trámite apersonarse al procedimiento y presentar los documentos que acrediten su derecho de propiedad, tal cual se desprende de la Resolución precedentemente descrita; intimación que fue debidamente publicitada mediante edicto conforme a la previsión contenida en el art. 294-IV del D.S. Nº 29215, así como aviso público, tal cual se desprende de los actuados cursantes de fs. 154 a 156 del legajo de saneamiento; consecuentemente, (…)q ue por la publicidad y transparencia de que se halla investido el proceso administrativo de saneamiento, tenía el demandante todo el derecho y la facultad de apersonarse y participar en dicho procedimiento, por lo que, su participación o no en el proceso de saneamiento a objeto de ejercer el legítimo derecho que aduce tener, era una decisión personal del ahora demandante, no atribuible al INRA y menos aún a terceras personas como el que le transfirió la propiedad, que como se señaló precedentemente, la ejecución del proceso de saneamiento, fue debida y ampliamente difundida por el medio previsto por ley, estando por tal garantizada la participación del ahora demandante y de cualquier otra persona natural o jurídica en dicho proceso administrativo, no existiendo restricción alguna que hubiese sido emanada del ente encargado de ejecutar el saneamiento de la propiedad agraria y menos aún del anterior propietario Miguel Napoleón Candia Toledo, no habiendo por tal el INRA vulnerado el derecho a la defensa cuando éste no se apersonó al proceso de saneamiento, por lo que al no ser de conocimiento del ente encargado de dicho procedimiento la existencia del derecho propietario del demandante, no le correspondía valorar y considerar derechos de éste y menos disponer citación personal dado que en ésa oportunidad no se conocía la identidad ni el derecho del ahora demandante. No obstante de ello, se evidencia que la Resolución Administrativa impugnada salvó derechos sobre superficie restante del trámite agrario de dotación Nº 34653 del predio "San Antonio" a ser regularizada vía proceso de saneamiento donde los interesados, sean éstos propietarios, subadquirientes o poseedores, acreditarán el derecho que les asiste y el cumplimiento de la Función Social o Económica Social, al que podrá recurrir el demandante demostrando el derecho que indica le asiste, no siendo en consecuencia evidente la vulneración de los arts. 46, 56, 109, 110, 113, 115-II y 119 de la C.P.E., así como el incumplimiento del art. 3 de la L. Nº 3545 y lo señalado por los arts. 155, 156, 166 y 169 del D.S. Nº 29215, como sostiene el actor.*"

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE LA RESOLUCIÓN FINAL DE SANEAMIENTO / LEGAL

Emitida con competencia

El Director Nacional de INRA, emite con competencia Resolución Administrativa Final de Saneamiento y no Resolución Suprema, en aquellos casos de procesos agrarios en los que se emitió Sentencia Agraria y Auto de Vista, no se expidió Título Ejecutorial

"*(...) concordante con dicha norma legal, también prevén en el mismo sentido, los arts. 47-1-c) y 336-I-a) del D.S. Nº 29215, lo que implica que en los procesos agrarios sometidos a proceso de saneamiento en los que no se emitió Resolución Suprema ni se expidió Título Ejecutorial, corresponde emitir por el Director Nacional del INRA Resolución Administrativa Final de Saneamiento y no así Resolución Suprema que está reservada para los procesos agrarios donde se emitió Resolución Suprema y se expidió Título Ejecutorial, que no es el caso de los procesos agrarios Nos. 34653 del predio "San Antonio" y 36127 del predio "Bello Horizonte" mencionados por el actor, donde solamente se emitieron Sentencia Agraria y Auto de Vista, conforme se desprende de los antecedentes de dichos procesos que fueron remitidos por el INRA y se encuentran adjuntos al presente expediente contencioso administrativo; consecuentemente, la Resolución Administrativa RA-SS No. 0217/2014 de 27 de febrero de 2014 impugnada, fue emitida por el Director Nacional del INRA en pleno uso de la competencia que le faculta la ley, no siendo sus actos nulos, como infundadamente expresa el demandante, careciendo de sustento jurídico lo afirmado por el mismo.*"

Contextualización de la línea jurisprudencial

Resolución de Inicio, publicidad, cumplimiento

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 63/2018

" **Saneamiento Simple de Oficio** del predio Santa Martha ubicado en la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz (...) *la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC.RA N° 0089/2010 de 13 de agosto de 2010, publicada mediante **Edicto** el 14 de agosto de 2010 en el periódico "La Estrella" (fs. 20 de los antecedentes), que instruyó el inicio del proceso de saneamiento y conminó la participación de todos los interesados en el área a apersonarse al proceso, actividad que conlleva la responsabilidad de que los administrados no puedan invocar vulneraciones a su legítimo derecho a la defensa aduciendo el desconocimiento de la ejecución del referido proceso de saneamiento, es decir, que desde el momento de la publicación del Edicto (fs. 20 de antecedentes) que anunció el inicio de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, el ahora demandante debía estar atento y garantizar su presencia en el área de trabajo del polígono Nº 122 en las fechas referidas, más aún, cuando en el presente caso, el propietario del predio Santa Martha al aducir tener una extensión superficial de 2539.8898 ha. (según trámite agrario) equivalente a una propiedad empresarial, debió estar constantemente desarrollando actividades dentro de su predio, hecho que le facilitaría haber tomado conocimiento del trabajo de campo realizado en el polígono antes citado, lo cual no se dio en el presente caso, limitándose únicamente en cuestionar la falta de notificación, sin tomar en cuenta que la Resolución de Inicio de Procedimiento de 13 de agosto de 2010, fue puesta en conocimiento el 14 de agosto de 2010 a través del Edicto Agrario cursante a fs. 20 de la carpeta de saneamiento, razón por la*

cual, resulta impertinente realizar mayor valoración de lo precedentemente resuelto.”

SAP-S2-0013-2018

"*no es evidente que el ente administrativo no haya cumplido con lo establecido por el reglamento vigente en el momento en el que se produjo esta actividad, puesto que se emitió el* ***Edicto Público*** *con la debida anticipación por lo que respecto a que la utilización del citado medio de notificación, le haya causado indefensión a la actora, se tiene que el extremo referido no es evidente, en razón a que dentro de la materia agraria, y tratándose de* ***notificación masiva*** *como es el hecho que se da en un proceso de* ***saneamiento simple de oficio****, donde participan varios predios, la notificación por edicto, resulta válida y efectiva.*"