

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0118-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-11-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN ILEGAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante ha impugnado la Resolución Administrativa RA-ST N° 0092/2014 de 23 de septiembre de 2014, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que existe una seria de contradicciones en las que incurre el INRA que vician los resultados del saneamiento, pretendiendo sustituir la verificación in situ con imágenes satelitales, transgrediendo la normativa en actual vigencia establecida en el art. 159 del D.S. N° 29215;

2.- el INRA al realizar una evaluación de la F.E.S. y Evaluación Técnica Jurídica de la F.E.S. del legajo de saneamiento, se habría reconocido al predio denominado "Buena Vista" el cumplimiento del 100% de actividad ganadera;

3.- que el INRA trata de distorsionar la información emitida a través del Informe en Conclusiones, argumentando que existe incompatibilidad con el PLUS, siendo al contrario, ya que el área permite realizar actividad ganadera, existiendo compatibilidad al ser el área de uso tradicional en la ganadería y;

4.- que extrañamente surge el informe Técnico Legal N. 594/2013, que argumenta en las conclusiones que se habría trasgredido la normativa en actual vigencia, sugiriendo se emita Resolución Final de Saneamiento de posesión ilegal de Humberto Vargas Zabala, siendo que éste informe no pudo ser de conocimiento de Humberto Vargas Zabala al haber fallecido en el 8 de julio de 2011.

Solicitó se declare probada la demanda, y nula la Resolución Administrativa impugnada.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde manifestando: El registro ante la Asociación de Ganaderos se establece al año 2009 y la actividad ganadera empieza el año 2010 que es posterior a la promulgación de la L. N° 1715, que vulnera la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, el estudio de imágenes multitemporales establece que en los años 1996, 2006, 2008 hasta el año 2010 no se puede identificar actividad entrópica que sea anterior a la L. N° 1715, en el campo no se ha demostrado áreas con sistemas silvopastoriles, pasto cultivado, atajos de agua artificial, bebederos equivalente al número de ganados, la atención de 674 cabezas de ganado, personal contratado con registro en el Ministerio de Trabajo, contratos, planilla de sueldos, maquinarias y otros, en lo que respecta a Humberto Vargas Zabala que no pudo tener conocimiento de los Informes Complementarios al Informe en Conclusiones por haber fallecido, al respecto refiere que el mismo fue publicado mediante edicto el 8 de noviembre de 2013 tal cual consta a fs. 150 del legajo de saneamiento, sin que haya existido reclamo alguno, solicita se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) cuando se trata de predios con actividad ganadera, las pruebas presentadas deben tener relación estrecha con las pruebas aparejadas al proceso de saneamiento, lo que no ocurre en el presente caso, más aún cuando es considerada únicamente poseedor, al respecto el art. 310 del D.S. N° 29215 es claro al establecer "Se tendrá como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la función social o económico - social, recaigan sobre áreas protegidas o afecten derechos legalmente constituidos", si bien los demandantes refieren cumplir con la F.E.S. verificada en campo, tampoco es evidente que las pruebas aparejadas son suficientes para establecer que la posesión sea anterior a la L. N° 1715 y D.S. N° 24734 de 31 de julio de 1997, del "Área Natural de Manejo Integrado San Matías", tal como se dijo anteriormente, siendo que el administrado tenía la obligación de demostrar por todos los medios legales a su alcance que su posesión es anterior a las dos normas legales señaladas; además cabe enfatizar que la carga de la prueba corresponde al administrado, deber impuesto por lo estipulado en el art. 375 del Cód. Pdto. Civ. que refiere "La carga de la prueba incumbe 1) al actor en cuanto al hecho constitutivo de su derecho", de la misma manera el art. 1283 del Cód. Civ. que señala "Quien pretende en juicio un derecho, debe probar el hecho o hechos que fundamentan su pretensión", aspecto inobservados por el actor durante el desarrollo del proceso administrativo de saneamiento, en consecuencia no se vulneró el principio de verdad material acusado por accionantes."

"(...)menos del D.S. N° 24734 de 31 de julio de 1997, que crea el "Área Natural de Manejo Integrado San Matías" que declara Área Protegida la superficie de 2.918.500 has. al territorio ubicado en el departamento de Santa Cruz, provincia Germán Busch y Ángel Sandoval que tiene la finalidad de contribuir al desarrollo del país con políticas de conservación de los recursos naturales y mejora del medio ambiente, proteger y preservar de manera permanente la diversidad biológica, los ecosistemas primitivos originales, los paisajes naturales y las formaciones geomorfológicas, teniendo como objetivo conservar los bosques secos tropicales que representan en un 50% dentro de esta área, de igual manera el art. 4 de dicho Decreto Supremo señala (...) por su parte el art. 5 de la referida Resolución refiere "A partir de la fecha queda absolutamente prohibido dentro de los límites del Área Natural de Manejo Integrado San Matías, otorgar dotaciones de tierra, autorización de explotación forestal, autorización de caza y pesca, así como cualquier otra actividad que atente contra los recursos del área y

conservación de la misma sujeta a las penalidades señaladas en el Ley del Medio Ambiente, con excepción de lo determinado en el artículo 4to del presente decreto supremo", en el caso que nos ocupa, el ente administrativo al determinar mediante Resolución Final de Saneamiento no reconocer derecho alguno a favor del predio "Buena Vista", fue precisamente porque no acreditó Posesión Legal el administrado, toda vez que la certificación emitida por Dario Justiniano Viricochez, Corregidor de la Provincia Ángel Sandoval que cursa a fs. 68 del legajo de antecedentes que señala que la posesión del predio "Buena Vista" sería desde el 14 de agosto de 1990, la misma por sí sola, no puede ser considerada como prueba suficiente para establecer poseedores legales, a más que dicha certificación data del 3 de mayo de año 2010, que coincide plenamente en el año con las demás certificaciones, como se dijo ut supra."

"(...)no es evidente lo manifestado por los demandantes; primero, el predio "Buena Vista" al estar en un 100% dentro el "Área Natural de Manejo Integrado San Matías", sus propietarios no demostraron por medios probatorios idóneos haber estado en posesión ante de la promulgación del D.S. N° 24734; en segundo lugar, el D.S. N° 24734, en ninguno de sus artículos señala que se permite realizar actividad ganadera o se constituya hacer uso tradicional de la ganadería, si bien en el art. 4 de la citada Ley, permite a la población originaria el asentamiento humano respetando sus derechos, la misma debe ser para la conservación y protección del área, siendo la misma supeditada al cumplimiento del art. 5° de dicha Ley que señala, la posesión debe ser anterior a la creación de la misma norma legal, lo que precisamente no sucede en el presente caso; sin embargo cabe enfatizar que éste aspecto no fue motivo para declarar tierra fiscal al predio "Buena Vista", sino al haberse establecido la ilegalidad de la posesión, en consecuencia no se advierte vulneración alguna a normativa aplicable al caso."

"(...) el referido informe señala que el predio se encuentra al interior del "Área Protegida de la ANMI San Matías", creada mediante D.S. N° 24734 de 31 de julio de 1997; ahora bien, el Informe Técnico Legal DGS-SCA N° 594/2013, al haber detectado en el Informe en Conclusiones las contradicciones y la carencia de un análisis integral de las pruebas presentadas, en la que se había inobservando el art. 2-IV de la L. N° 1715, fue emitida en cumplimiento del art. 266 del D.S. N° 29215 ya que se ha identificado irregularidades y errores de fondo en la emisión del Informe en Conclusiones y la Disposición Transitoria Primera (CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISION Y SEGUIMIENTO) del mismo Decreto Supremo señala "Los procedimientos de saneamiento en curso que se encuentren pendientes de firma de Resolución Final de Saneamiento, cuando exista denuncia o indicios de duda fundada, sobre sus resultados, serán objeto de revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, para garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta verificación de la función social o la función económica social; estableciendo los medios más idóneos para su cumplimiento", de lo que se concluye que el INRA al haber modificado el Informe en Conclusiones a través del Informe Técnico Legal DGS-SCS N° 594/2013 de 28 de agosto de 2013, actuó en estricta sujeción a la normativa legal aplicable al caso y conforme a las atribuciones otorgadas por Ley señaladas precedentemente, no habiéndose violado disposición Constitucional o norma agraria alguna."

"(...) al respecto cabe señalar, si bien no se notificó de manera personal al propietario, sus herederos o su representante; sin embargo el Informe Técnico Legal DGS-SCS N° 594/2013 fue publicado mediante edicto, tal cual consta a fs. 150 del legajo de saneamiento, y los actores al no haber demostraron que su posesión sea anterior a la promulgación de la L. N° 1715 ni antes a la creación del "Área Natural de Manejo Integral San Matías", éste reclamo de falta de notificación personal se constituye intrascendente a los fines de Ley y cuando los demandantes reclaman que se les habría causado una indefensión con ésta omisión de notificación, la misma no resulta evidente, ya que la Resolución Administrativa RA-ST N° 0092/2014 de 23 de septiembre de 2014 cursante de fs. 5 a 8 de obrados, en el

punto Séptimo de la parte resolutive, señala que de conformidad al art. 68 de la L. N° 1715, la presente Resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Agroambiental, lo que precisamente los demandantes con la presente acción están ejerciendo ese su derecho, por lo que no se advierte vulneración alguna al art. 115 de la C.P.E.,"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental FALLÓ declarando IMPROBADA la demanda, manteniéndose firme e incólume la Resolución Administrativa RA-ST N° 0092/2014 de fecha 23 de septiembre de 2014 emitida por el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre el cumplimiento de la FES, se observa que durante las pericias de campo se corrobora la existencia de ganado sin embargo en la casilla de mejoras se encuentra vacía pues se evidencio que no existe mejoras que permitan establecer que el mismo se encontraba cumpliendo la FES, así mismo se observo que la posesión del demandante es después de la promulgación de la ley 1715, pues toda la prueba que se presento para acreditar que su posesión es anterior a la ley 1715, data de las gestiones 2009 y 2010, por lo que no se vulnero el principio de verdad material;

2.- como se dijo anteriormente el demandante no pudo probar que su posesión sea anterior a la promulgación de la Ley 1715, así mismo el demandante alega que su predio se encuentra dentro del área ANMI SAN MATIAS, el predio "Buena Vista" no cuenta con antecedente agrario, así mismo el D.S. N° 24734 en su art. 5 establece la prohibición de otorgar dotaciones de tierra, autorización de explotación forestal, autorización de caza y pesca, así como cualquier otra actividad que atente contra los recursos del área y conservación;

3.- sobre el argumento de que el Área Natural de Manejo Integrado San Matías", permitiría hacer actividad ganadera por ser de uso tradicional en ganadería, se debe manifestar que el predio "Buena Vista" se encuentra al 100% dentro del "Área de Manejo San Matías" así mismo el demandante no pudo probar que su posesión sea anterior a la promulgación de la Ley 1715, así mismo el D.S. N° 24734 en ninguno de sus artículos permite realizar actividad ganadera dentro del Área de Manejo San Matías, por lo que no se advierte vulneración a alguna normativa y;

4.- sobre el informe técnico legal, dicho informe habría detectado contradicciones en el informe en conclusiones, pues se habría identificado que la posesión del demandante es después de la promulgación de la ley 1715, la prueba presentada dan cuenta que las mismas datan de la gestión 2009 y 2010, por lo que el INRA al haber modificado el Informe en Conclusiones a través del Informe Técnico Legal, actuó en estricta sujeción a la normativa legal aplicable al caso y conforme a las atribuciones otorgadas por Ley señaladas precedentemente, no habiéndose violado disposición Constitucional o norma agraria alguna;

5.- sobre el argumento de que no se pudo hacer conocer a Humberto Vargas Zabala por haber fallecido, se debe manifestar que el Informe Técnico fue puesto en conocimiento a través de edicto agrario, por lo que este argumento resulta intrascendente pues no pueden alegar desconocimiento cuando los mismos presentaron demanda contenciosa administrativa por lo que no se advierte vulneración alguna al art. 115 de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN ILEGAL

Posterior a la Ley N° 1715

El administrado tiene la obligación de demostrar por todos los medios legales a su alcance, que su posesión es anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, su no acreditación amerita la declaración de posesión ilegal

"(...) cuando se trata de predios con actividad ganadera, las pruebas presentadas deben tener relación estrecha con las pruebas aparejadas al proceso de saneamiento, lo que no ocurre en el presente caso, más aún cuando es considerada únicamente poseedor, al respecto el art. 310 del D.S. N° 29215 es claro al establecer "Se tendrá como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la función social o económico - social, recaigan sobre áreas protegidas o afecten derechos legalmente constituidos", si bien los demandantes refieren cumplir con la F.E.S. verificada en campo, tampoco es evidente que las pruebas aparejadas son suficientes para establecer que la posesión sea anterior a la L. N° 1715 y D.S. N° 24734 de 31 de julio de 1997, del "Área Natural de Manejo Integrado San Matías", tal como se dijo anteriormente, siendo que el administrado tenía la obligación de demostrar por todos los medios legales a su alcance que su posesión es anterior a las dos normas legales señaladas; además cabe enfatizar que la carga de la prueba corresponde al administrado, deber impuesto por lo estipulado en el art. 375 del Cód. Pdto. Civ. que refiere "La carga de la prueba incumbe 1) al actor en cuanto al hecho constitutivo de su derecho", de la misma manera el art. 1283 del Cód. Civ. que señala "Quien pretende en juicio un derecho, debe probar el hecho o hechos que fundamentan su pretensión", aspecto inobservados por el actor durante el desarrollo del proceso administrativo de saneamiento, en consecuencia no se vulneró el principio de verdad material acusado por accionantes."

PRECEDENTE 2

CONTROL DE CALIDAD / CORRECTA REALIZACIÓN

No se viola norma agraria, cuando en un Informe Técnico Legal (control de calidad) se detecta contradicciones de un Informe en Conclusiones y lo modifica

"(...) el referido informe señala que el predio se encuentra al interior del "Área Protegida de la ANMI San Matías", creada mediante D.S. N° 24734 de 31 de julio de 1997; ahora bien, el Informe Técnico Legal DGS-SCA N° 594/2013, al haber detectado en el Informe en Conclusiones las contradicciones y la carencia de un análisis integral de las pruebas presentadas, en la que se había inobservando el art. 2-IV de la L. N° 1715, fue emitida en cumplimiento del art. 266 del D.S. N° 29215 ya que se ha identificado irregularidades y errores de fondo en la emisión del Informe en Conclusiones y la Disposición Transitoria Primera (CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISION Y SEGUIMIENTO) del mismo Decreto Supremo señala "Los procedimientos de saneamiento en curso que se encuentren pendientes de firma de Resolución Final de Saneamiento, cuando exista denuncia o indicios de duda fundada, sobre sus resultados, serán objeto de revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, para garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta verificación de la función social o la función económica social; estableciendo los medios mas idóneos para su cumplimiento", de lo que se concluye que el INRA al haber modificado el Informe en Conclusiones a través del Informe Técnico

Legal DGS-SCS N° 594/2013 de 28 de agosto de 2013, actuó en estricta sujeción a la normativa legal aplicable al caso y conforme a las atribuciones otorgadas por Ley señaladas precedentemente, no habiéndose violado disposición Constitucional o norma agraria alguna."

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea de una correcta realización de control de calidad:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 015/2017

*"el **control de calidad** y la adecuación normativa encuentra su razón de ser, en el hecho de que la entidad administrativa a través de los controles de calidad verifique que el proceso ejecutado en un determinado periodo de tiempo, cumpla los presupuestos normativos vigentes en ese momento, cumplido éste extremo, procede a la adecuación normativa actual, a objeto de que el trámite de Saneamiento inconcluso en algunos casos, concluya con la normativa actual como es el Decreto Supremo N° 29215. En el presente caso el Informe de Adecuación DGS JRV N° 468/2007 de 31 de 31 de octubre, ha concluido señalando que el trámite de saneamiento ejecutado en el predio "VILLA ESPERANZA" se encontraba exento de vicios que pudiera concluir en una nulidad relativa o absoluta de lo ejecutado hasta ese momento"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 059/2017

*"Los actuados descritos, permiten establecer que las irregularidades en el proceso de saneamiento de ambos predios "SAN ROQUE" y "SAN JUAN", fueron de tal magnitud que demandaron la intervención de otras entidades administrativas competentes en el manejo del recurso, como fue la ex Superintendencia Agraria y el Viceministerio de Tierras, instancias que uniformemente establecieron la necesidad de anular obrados a fin de reencausar el proceso de saneamiento, con lo que se puede establecer que en este caso, no fue sólo una decisión del INRA asumida a través del **control de calidad** regulado en el art. 266 del D.S.N° 29215, sino a través de las recomendaciones y sugerencias de los entidades administrativas anteriormente referidas, por lo que el INRA, estaba no sólo en la obligación de asumir las recomendaciones señaladas, sino que en el marco de la normativa agraria, al evidenciarse la clara vulneración de las disposiciones legales del D.S. N° 25763 vigente a momento de la ejecución del saneamiento del predio "SAN ROQUE", más allá de los aspectos meramente formales, correspondía que en aplicación estricta del principio de verdad material de los hechos, el INRA realice un control de calidad para el establecimiento de lo realmente acontecido en el citado saneamiento, más aún, cuando dicho proceso se encontraba en ejecución, y pese a la existencia de resultados preliminares, estos no dejan de ser tales sujetos a la valoración y a la posición final de la instancia revisora, como en este caso fue el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de su Dirección Nacional."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 77/2019

*“el ente administrativo, el 27 de noviembre de 2013, antes de que se emita la Resolución Final de Saneamiento, que fue el 10 de diciembre de 2013, ya tenía conocimiento de dicha sobreposición; lo cual significa, que correspondía aplicar el art. 266 del D.S. N° 29215, realizando el **control de calidad**, supervisión y seguimiento a efectos de determinar lo que correspondiese por ley”*