

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0013-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-02-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, objetando la Resolución Administrativa N° RA-SS N° 0099/2015 de 23 de enero de 2015, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio de la propiedad denominada "Monte Alegría", ubicada en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, la parte demandante fundamentó lo siguiente:

1.- Acusó el incumplimiento de lo dispuesto en los arts. 169, parág. I, inc. a) y 171 del reglamento agrario D.S. N° 25763 vigente en su momento, pues la entidad administrativa omitió elaborar el Relevamiento de Información en Gabinete que conforme a la norma descrita, debía ser realizado desde la emisión de la Resolución Determinativa, hasta el inicio de las pericias de campo;

2.- Que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento, la Resolución Instructoria, y la Resolución de ampliación de plazo de Relevamiento de Información en campo, fueron emitidas por el Director Nacional de INRA; sin embargo, las mismas se modificaron a través de la Resolución Administrativa emitida por el Director Departamental del INRA, sin tomar en cuenta la jerarquía de la autoridad que emitió las primeras;

3.- Que la Resolución Administrativa N° 0373/2006, se sobrepone (su área determinativa) a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SSO 563/2010, aspecto que debía ser subsanado; sin embargo la resolución que anuló obrados y dejó sin efecto los actuados sustanciados correspondientes a los polígonos 136 y 117, área que comprende el predio "Monte Alegría", hasta el vicio más antiguo debió subsanar esto, pero no lo hizo, existiendo sobreposición de áreas vulnerando lo establecido e el art. 151 del DS 25763 y el art. 278 del DS 29215.

4.- Acusó el incumplimiento de lo establecido en el art. 294 del D.S. N° 29215 (Resolución de Inicio del Procedimiento), pues se dejó al interesado en indefensión, al no poner en su conocimiento ni de ninguno de los interesados del área la ejecución del proceso, emitiéndose una serie de resoluciones que la misma institución incumplió y cuando se decidió ejecutar los trabajos en la zona denominada Laguna

Concepción y otros, no tomaron la previsión de notificar personalmente al propietario del predio Monte Alegría, quien recién tomó conocimiento de que el INRA ingresaría el día que se hacen presentes en su propiedad.

5.- Que en el Informe en Conclusiones, se determinó la ilegalidad de la posesión de Víctor Hugo Masanes en base a un simple análisis realizado cuando en el predio Monte Alegría se desarrolla actividad antrópica a partir del 2005 ante lo cual, cuestionando el por qué el INRA se basa en un elemento que según la normativa es considerado como complementario, siendo que el Decreto Supremo N° 29215 en el artículo 159 establece que el INRA verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico - social.

Solicitó se declare probada la demanda y se deje sin efecto la Resolución impugnada.

La parte demandada respondió manifestando, que es atribución de los Directores Departamentales sustanciar y ejecutar los procedimientos agrario administrativos emitiendo las resoluciones que correspondan, que la norma contempla la figura de avocación (art. 51 del D.S. N° 29215) y en el caso en cuestión, se emitió la Resolución Administrativa RES-ADM N° RA-SS 0753/2007 de 24 de octubre de 2007 por la que el Director Nacional del INRA se avocó el conocimiento del saneamiento en la zona y en virtud a ello, se emitieron las resoluciones de Saneamiento correspondientes como la Resolución Administrativa RA-AD N° 003/2013, que adjuntó a su memorial de contestación a la demanda, misma que cursa en antecedentes de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, que deja sin efecto la avocación dispuesta; que no existiría ya la sobreposición aducida entre la Resolución Administrativa DDSS-SAN SIM-SC N° 0373/2006 de 31 de octubre de 2006 con el área determinada de saneamiento por RES-ADM N° RA-SSO 563/2010 al disponerse en la Resolución Administrativa RES-ADM RA-SS N° 052/2014 reiniciar y ampliar el plazo de la Resolución RES-ADM N° RA-SS 0563/2010 modificada mediante Resolución Administrativa RES-ADM RA SS N° 421/2013 de 28 de noviembre de 2013; que si bien se identificó durante las pericias de campo el cumplimiento de la función económica social respecto al predio Monte Alegría, sin embargo, de acuerdo al Informe Técnico DDSC-CO-I-INF-N° 0606/2014 de 28 de marzo de 2014, referente al relevamiento de expedientes, el expediente N° 37397, "Monte Alegría", estaría desplazado a 25 km al noroeste del predio saneado; encontrándose sobrepuesto al predio saneado, el expediente N° 27273 "San Silvestre" que guarda relación alguna con el interesado al que se le tomó como poseedor ya que el expediente "San Silvestre" ya fue objeto de valoración en el predio "Equito" y no acreditó el interesado fecha de posesión en el relevamiento de información de campo.

Solicitó se declare improbadamente la demanda.

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

*"(...) En este contexto, de la revisión de los antecedentes del saneamiento correspondiente al predio Monte Alegría se verifica que de fs. 370 a 373 cursan Informe Técnico Complementario DDSC-COI- N° 446/2014 de 24 de marzo de 2014 y planos respectivos, por los que se da cuenta de las sobreposición del predio Monte Alegría con el Plan de Uso de Suelo y con Autorizaciones Transitorias Especiales; asimismo, de fs. 395 a 396, cursa Informe Técnico Complementario DDSC-COI- N° 0606/2014 de 28 de marzo de 2014 en el que se establece que el predio Monte Alegría se encuentra sobrepuesto a los expedientes 27273 del predio San Silvestre y 53962 del predio San Joaquín y que el expediente 37397 del predio Monte Alegría se encuentra desplazado a una distancia aproximada de 25 kilómetros del predio objeto de saneamiento y sugiere considerar estos aspectos en a momento de elaborarse el*

*Informe en Conclusiones, resultando sin sustento lo acusado en este punto por la parte actora, máxime cuando, no se acreditó en forma específica la forma o el modo en que la omisión reclamada le hubiere causado indefensión o perjuicio cierto e irreparable (principio de trascendencia) y por el contrario, la omisión subsanada oportunamente, permitió la identificación de los aspectos detallados en el art. 292 parág. I del D.S. N° 29215 (principio de finalidad del acto) y el ahora actor no observó oportunamente el acto ahora cuestionado (principio de convalidación)."*

*"(...) Del análisis de las resoluciones operativas referidas, se infiere que dentro el proceso de saneamiento del predio Monte Alegría, en mérito a la avocación dispuesta por Resolución Administrativa RES-ADM N° RA-SS 0753/2007, el Director Nacional del INRA emitió la resolución determinativa de área de saneamiento e inicio de procedimiento correspondiente al área del predio Monte Alegría, estableciendo entre otros aspectos, el periodo de ejecución de los trabajos de campo, sin embargo, sin que conste en antecedentes la desavocación, el Director Departamental del INRA Santa Cruz, dispuso la ampliación del plazo de los trabajos de campo establecida en la resolución mencionada antes."*

*"(...) Los actuados referidos nos permiten constatar la participación activa del beneficiario durante el saneamiento del predio de su propiedad a través del representante nombrado al efecto, sin embargo, durante todo este periodo no efectuó reclamo alguno acerca de lo que hoy considera contrapuesto a la normativa, este actuar resulta contrario a lo pretendido ahora, puesto que conforme a normativa pudo oportunamente hacer uso de los recursos que le franquea la norma sustantiva agraria para impugnar los actos que considera ahora ilegales, empero no fue así, sino que estuvo a las resultas de lo que acontecía, actitud contraria al principio de eventualidad por el que el administrado se encontraba compelido a realizar los reclamos correspondientes a través de los medios de impugnación en el momento oportuno, es decir, en sede administrativa y al no haberlo hecho, convalidó todo acto del ente administrativo en razón a que el principio de convalidación implica consentir lo obrado por el ente administrativo a través de una actividad posterior sin haber reclamado oportunamente el el vicio de nulidad, lo que conlleva la preclusión de esa potestad, dado que cada actuación debe ser realizada y ejecutada dentro de la etapa dispuesta al efecto bajo riesgo de no poder ser planteada en lo posterior, como se pretende ahora, en sede jurisdiccional, lo que no resulta coherente pues importaría vulnerar la seguridad jurídica. Así también se tiene desarrollado en la SCP 0009/2014 de 3 de enero: "Cada etapa del proceso tiene un tiempo para ser cumplida y se realizan en forma sucesiva. Vencido el plazo, dicha etapa queda cerrada, bloqueada, y no puede 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, para no perder sus facultades procesales, opone todas las defensas en un mismo acto.", lo que no ocurre con el caso de autos."*

*"(...) Sin embargo, al margen de que la parte actora, como se vio precedentemente, tampoco en este punto explica cómo este hecho le causaría indefensión y vulneración en sus elementales derechos, tampoco demuestra con hechos irrefutables el incumplimiento de la normativa invocada, es decir, del art. 151 del D.S. N° 25763 vigente a momento de evacuarse la Resolución Administrativa DDJS-SAN SIM-SC N° 0373/2006 y el art. 278 del D.S. N° 29215, vigente durante la sustanciación del proceso, toda vez que el art. 151 del D.S. N° 25763, prescribe: "Determinada un área de saneamiento en una de sus modalidades, **no podrá sobreponerse a la misma, total o parcialmente, otra área para la ejecución del saneamiento como modalidad distinta** a la inicialmente determinada". Asimismo, el art. 278.I del D.S. N° 29215 establece: Determinada un área de saneamiento en una de sus modalidades, **no podrá sobreponerse a la misma, total o parcialmente, otra área para la ejecución del saneamiento con modalidad distinta** a la inicialmente determinada. Es decir, que si*

bien se menciona una resolución (373/2006) que según el actor, determinaría un área para el saneamiento, la misma que estuviese sobrepuesta a otra área determinada mediante Resolución Determinativa de área de saneamiento e inicio de procedimiento RES-ADMM- N° RA-SSO 563/2010, sin embargo no explica en forma clara y precisa en qué momento se produce la sobreposición de un área determinada en una modalidad distinta a la que fue determinada mediante Resolución Determinativa de área de saneamiento e inicio de procedimiento RES-ADMM- N° RA-SSO 563/2010, siendo que esta última establece un área determinada para la ejecución del saneamiento en la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio, razón por la que la acusación formulada por el actor en este punto carece de sustento."

" (...) En este contexto, se infiere sin lugar a duda que el ahora actor, tomó conocimiento de los trabajos de relevamiento de información en campo (mensura y encuesta catastral) del predio Monte Alegría, participando activamente, tanto en forma personal, suscribiendo la designación de su representante y a través de este último en todo el transcurso del proceso, concluyéndose que, si bien se extraña en antecedentes la publicación en medio de prensa escrito del edicto correspondiente a la RES-ADM-RA-SS N° 52/2014 de 7 de marzo de 2014, sin embargo, no es menos cierto que la finalidad perseguida fue cumplida a cabalidad (Principio de Finalidad del Acto) y al haber suscrito actuados durante el saneamiento, cualesquier irregularidad fue convalidada tácitamente, a través del representante (Principio de Convalidación), por no haberse observado o recurrido de nulidad conforme a los prescrito por ley, resultando de este modo, sin sustento lo acusado por el demandante en este punto."

"(...) Bajo este contexto y de la revisión de los antecedentes del saneamiento, resulta incuestionable que la entidad administrativa, habiendo verificado durante el relevamiento de información en campo realizado en el predio Monte Alegría, la existencia de ganado, así como infraestructura y pasto sembrado, aspectos recopilados en el formulario de Verificación FES de Campo de fs. 223 a 225, estableció en la ficha de cálculo de FES de fs. 369 que el referido predio cumple la Función Económica Social en el superficie de 1867.5896 ha, aspecto ratificado en el Informe en Conclusiones, sin embargo, en consideración al estudio multitemporal de imágenes satelitales (fs. 374 a 379), por el que se estableció que en el predio Monte Alegría no se evidenció actividad humana en las imágenes de 1996, 1999, 2000, sumado a la calidad de poseedor del beneficiario en razón de que el antecedente agrario, respaldo de su derecho propietario se encuentra desplazado a 25 km, se determinó la ilegalidad de posesión, declarando la superficie del predio como tierra fiscal."

"(...) Con estos antecedentes se infiere que la entidad administrativa, a tiempo de asumir la determinación de considerar al beneficiario del predio como poseedor ilegal, lo hizo apartándose de la norma que en forma explícita dispone que el medio idóneo de verificación de la función económico social es la verificación directa en campo y **que los instrumentos complementarios, como las imágenes satelitales no pueden sustituir la verificación directa en campo**, además, lo hizo en base a un estudio de imágenes satelitales que contiene **limitaciones y contrariedades**, vulnerando el debido proceso y lo establecido por el art. 2.IV de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545 y 159 del D.S. N° 29215 y por ende lo establecido en la Constitución Política del Estado en sus arts. 393 y 397 parágs. I y III, sobre la obligación del Estado de reconocer, proteger y garantizar la propiedad individual de la tierra en tanto cumpla la FS o la FES."

"(...) Al haberse evidenciado la vulneración y violación de las normas indicadas de saneamiento que vulneran el debido proceso, el derecho a la defensa, cuyo incumplimiento no puede ampararse o justificarse por un accionar u omisión del beneficiario, a quien se le ha considerado como poseedor ilegal, ya que hacen a obligaciones propias que tiene la administración, en este caso el INRA, para

*ejecutar un correcto proceso de saneamiento, en el marco del debido proceso, máxime si las normas que regulan la FES, conforme a lo establecido por el art. 155 del D.S. N° 29215, son de orden público y de cumplimiento obligatorio, por lo que el INRA deberá subsanar estas omisiones y realizar una correcta y real valoración de los antecedentes constatados durante la verificación en campo como prueba esencial."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** en parte la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa N° RA-SS N° 099/2015 de 23 de enero de 2015, emitida dentro del proceso administrativo de saneamiento simple de oficio del predio denominado Monte Alegría, anulando obrados hasta fs. 398 inclusive, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria realizar un nuevo Informe en Conclusiones en apego a la Constitución Política del Estado, norma adjetiva agraria y conforme al entendimiento de la presente sentencia;

1.- Respecto a la falta de Relevamiento de Información de Campo, mediante informe técnico e informe complementario, se evidenció que el predio "Monte Alegría", se encuentra sobrepuesto a los expedientes 27273 del predio "San Silvestre" y Exp. 53962 del predio "San Joaquín" y que el Exp. 37397 del predio "Monte Alegría", se encuentra desplazado a una distancia aproximada de 25 kilómetros del predio objeto de saneamiento y sugiriendo considerar estos aspectos en el momento de elaborarse el Informe en Conclusiones, resultando en tal sentido, sin sustento lo acusado en este punto por la parte actora, máxime cuando, no se acreditó en forma específica la forma o el modo en que la omisión reclamada le hubiere causado indefensión o perjuicio cierto e irreparable;

2.- Respecto a la falta de competencia del Director Departamental del INRA, se observó que dentro el proceso de saneamiento del predio Monte Alegría, en mérito a la avocación dispuesta por Resolución Administrativa, el Director Nacional del INRA emitió la resolución determinativa de área de saneamiento e inicio de procedimiento correspondiente al área del predio Monte Alegría, sin embargo, sin que conste en antecedentes la desavocación, el Director Departamental del INRA Santa Cruz, dispuso la ampliación del plazo de los trabajos de campo, por otro lado, el ahora demandante, participó activamente durante el proceso de saneamiento a través de su representante, quien conforme a normativa pudo oportunamente hacer uso de los recursos que le franquea la norma sustantiva agraria para impugnar los actos que consideró ahora ilegales, empero no fue así, sino que estuvo a las resultas de lo que acontecía, actitud contraria al principio de eventualidad por el que el administrado se encontraba compelido a realizar los reclamos correspondientes a través de los medios de impugnación en el momento oportuno, es decir, en sede administrativa y al no haberlo hecho, convalidó todo acto del ente administrativo;

3.- Respecto a la sobreposición de área determinativa de saneamiento, la Resolución Administrativa N° 0373/2006 no se constituye en una resolución determinativa de área en alguna de las modalidades de saneamiento establecidas por el art. 69 de la L. N° 1715, pues dispone declarar área priorizada el polígono 136 que comprende a los predios denominados Villa Alicia, La Victoria, El Trece, Monte Alegría y Las Mercedes, razón por lo que no podría establecerse sobreposición de áreas; asimismo, la parte demandante no explica cómo este hecho le causaría indefensión y vulneración en sus derechos y tampoco demuestra con hechos irrefutables el incumplimiento de la normativa invocada; es decir, del art. 151 del D.S. N° 25763 vigente a momento de evacuarse la Resolución Administrativa.

4.- Sobre la falta de publicación de la Resolución Administrativa N° 52/2014 de 7 de marzo de 2014, se observó que la parte demandante tomó conocimiento de la misma pues participó activamente en el proceso de saneamiento concluyéndose que, si bien se extraña en antecedentes la publicación en medio de prensa escrito del edicto correspondiente a dicha resolución, la finalidad perseguida fue cumplida a cabalidad, resultando sin sustento lo manifestado por el demandante.

5.- Sobre la errónea interpretación de la norma, el INRA verificó durante el relevamiento de información en campo realizado en el predio Monte Alegría, la existencia de ganado, así como infraestructura y pasto sembrado, aspectos recopilados en el formulario de Verificación FES de Campo, estableciendo que el predio cumple la Función Económica Social en la superficie de 1867.5896 ha., aspecto ratificado en el Informe en Conclusiones; sin embargo mediante imágenes satelitales, se advirtió que el predio se encuentra desplazado a 25 kilómetros del expediente agrario presentado; pero al considerar al beneficiario del predio como poseedor ilegal, se apartó de la norma que en forma explícita dispone que el medio idóneo de verificación de la función económico social es la verificación directa en campo y que los instrumentos complementarios, como las imágenes satelitales no pueden sustituir la verificación directa en campo, vulnerando el debido proceso y lo establecido por el art. 2.IV de la L. N° 1715, corresponde al INRA ejecutar un correcto proceso de saneamiento.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / POSESIÓN AGRARIA/ POSESIÓN ILEGAL

La ilegalidad no puede asumirse solo a partir de instrumentos complementarios.

**La entidad administrativa no puede asumir la determinación de considerar a un beneficiario como poseedor ilegal, apartándose de la norma que en forma explícita dispone que el medio idóneo de verificación de la Función Económico Social es la verificación en campo y los instrumentos complementarios como las imágenes satelitales no pueden sustituir dicha verificación, vulneando el debido proceso.**

*"(...) Con estos antecedentes se infiere que la entidad administrativa, a tiempo de asumir la determinación de considerar al beneficiario del predio como poseedor ilegal, lo hizo apartándose de la norma que en forma explícita dispone que el medio idóneo de verificación de la función económico social es la verificación directa en campo y que los instrumentos complementarios, como las imágenes satelitales no pueden sustituir la verificación directa en campo , además, lo hizo en base a un estudio de imágenes satelitales que contiene limitaciones y contrariedades , vulnerando el debido proceso y lo establecido por el art. 2.IV de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545 y 159 del D.S. N° 29215 y por ende lo establecido en la Constitución Política del Estado en sus arts. 393 y 397 parágs. I y III, sobre la obligación del Estado de reconocer, proteger y garantizar la propiedad individual de la tierra en tanto cumpla la FS o la FES."*