

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0081-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Saneamiento Colectivo (Comunidades Campesinas) / TCOs /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0694/2014 de 24 de abril de 2014, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN- SIM) ejecutado en el polígono N° 164, predios denominados VILLA VALERIA, DON JUAN, NUEVA ESPERANZA y EL TRIUNFO, ubicados en el municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Bajo el rótulo de violación del derecho al libre acceso a la tierra y mala valoración de la FES , haciendo referencia a los arts. 397-I, 46-II y 47 de la C.P.E. señala que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria estando garantizados, el derecho a trabajar en cualquier actividad lícita y el derecho a la propiedad privada siempre que se cumpla con la función social, en este sentido refiere que al no haberse consignado de forma correcta la información relativa a la existencia de ganado vacuno en su predio y no considerarse la certificación emitida por las autoridades locales el 23 de mayo de 2012 (que cursa en la carpeta de saneamiento) debido a la irresponsabilidad de algunos funcionarios del INRA, no se habría considerado el cumplimiento de la función social, vulnerándose los arts. 159 y 167 del D. S. N° 29215 y 66 de la L. N° 1715.

**2.** Bajo el título de violación a los arts. 303 incs. b y c, 304 incs. a y b y 306 del D. S. N° 29215 señala que, conforme a lo regulado por las precitadas normas legales, los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria tienen el deber de valorar, en gabinete, la documentación de los administrados y efectuar una correcta clasificación de la calidad de los mismos, beneficiarios de predios titulados, subadquirentes con procesos agrarios en trámite o simples poseedores, aspecto omitido, por no haberse considerado el expediente agrario N° 30555, que dio origen a la emisión de la Resolución Suprema N° 172109 de febrero de 1974, documentación presentada durante las pericias de campo.

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

*"(...) al haberse presentado documentos que no corresponden al predio objeto de mensura, el interesado ingresa en el ámbito de la presunción de "ilegalidad de la posesión", elemento que, necesariamente, debe ser considerado en concomitancia con el resto de la información introducida al proceso de forma oportuna, no existiendo vulneración de los arts. 303, 304 y 306 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 como acusa la parte actora toda vez que, como se tiene señalado no se acreditó que el predio DON JUAN tenga antecedente en Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite, recalándose que la documentación que corre de fs. 303 a 323 y de manera particular la fotocopia simple de título ejecutorial de fs. 323, presentada como antecedente del derecho, corresponde a la propiedad denominada LA UNION que se encuentra a "95 kilómetros aproximadamente " del predio DON JUAN, no existiendo correlación entre ambos predios".*

*"A efectos pertinentes corresponde aclarar que la existencia de "desplazamiento " entre el predio denominado LA UNIÓN (expediente N° 30555) y el predio DON JUAN no constituye un vicio de nulidad como afirma la parte actora y, simplemente, permite acreditar que éste último no se origina en el expediente agrario N° 30555".*

*"(...) de acuerdo al análisis efectuado en el numeral I.2. de la presente resolución, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento tiene plenas facultades para recurrir a medios complementarios de prueba no solo a efectos de acreditar el cumplimiento de la función social sino también la antigüedad de la posesión, máxime cuando el art. 268 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, de manera textual refiere: "I. Si existiera denuncia o indicios de fraude respecto de la antigüedad de la posesión que declara como legal, se realizara una investigación de oficio para establecer la fecha real de la posesión, recurriendo a: a) Información previa, actual o posterior, al relevamiento de información de campo, mediante el uso de imágenes satelitales u otros instrumentos complementarios", no existiendo norma que impida al Instituto Nacional de Reforma Agraria rebatir el contenido de certificaciones emitidas por autoridades del sector".*

*"(...) cursa a fs. 326 y a fs. 327 certificado emitido por Liliana Machua Cesari quien figura en calidad de PRESIDENTA de la OTB de la Comunidad Quimome que en lo principal señalan que: "(...), mediante el presente documento Certifica que el Sr. MICHAEL GERONIMO TINEO VACA (...) propietario del predio denominado "DON JUAN" (...) Asimismo se Certifica que en el referido fundo rústico mantiene una POSESIÓN anterior al año 1996, al formar parte de la tradición del predio antes denominado y conocido como "Jenecherú" (...)", debiendo resaltarse que, de acuerdo a la documental de fs. 303 a 333, MICHAEL GERONIMO TINEO VACA, adquiere, el 14 de febrero de 2012 , 2400.0001 ha, superficie que, conforme a la minuta de fs. 303 a 304 cuya cláusula segunda, en lo específico señala: "(...), a su vez Román Antonio Durán Cabrera lo adquirió (...) del Señor Carlos Alberto Tineo Chávez (...) mediante Escritura Pública No. 288/2008 de fecha 17 de junio de 2008 (...) " y el formulario de Derechos Reales de fs. 321 a 322 que en lo pertinente precisa que ROMAN ANTONIO CABRERA mediante escritura pública N° 288 de 17 de junio de 2008 adquirió 67200968 metros; se origina en el trámite de adjudicación seguido por JOSE ROBERTO CHAVEZ, LUISA ROJAS CUETO y AMALIA MENDEZ MANZUELO que, de acuerdo a la certificación de fs. 324, se encuentra signado con el número de expediente 30555 predio denominado LA UNIÓN, debiendo remarcarse, como se tiene señalado en el numeral II.1. de ésta sentencia, que el precitado expediente agrario no corresponde al predio mensurado en el proceso de saneamiento, por lo que no podría asumirse que, en el caso en examen, existe una conjunción de posesión , concluyéndose que la fecha de inicio de los actos de posesión se encuentra acreditada por el momento en el que se efectúa la compra que se señala en el documento de*

*fs. 303 a 304, es decir, el 14 de febrero de 2012, más cuando la entidad administrativa, a través de imágenes satelitales llega a establecer que en la gestión 1996 y en las subsiguientes no se identifica actividad antrópica en el predio objeto de mensura".*

*"(...) cabe precisar que siendo que los fundamentos principales del tercero interesado se centran en coadyuvar a la parte actora, corresponde reiterar, en calidad de respuesta, lo desarrollado en los numerales II.2. y II.3. de ésta sentencia, aclarándose que en relación al predio denominado Nueva Esperanza, cursa de fs. 373 a 374 Ficha Catastral y de fs. 458 a 460 formulario de Verificación de Cumplimiento de la FES que corresponden al precitado predio agrario de cuyo contenido se concluye que en oportunidad de ejecutarse las pericias de campo no se identificaron actividades que permitan acreditar el cumplimiento de la función social o función económico social, estando claramente establecido y acreditado que durante el proceso de saneamiento y de forma particular durante las pericias de campo se garantizó el derecho a la defensa de los apersonados en dicho momento del proceso".*

*"En ésta línea corresponde resaltar que el memorial de fs. 226 del contencioso administrativo, adjuntado al memorial de contestación a la demanda, fue presentado al Instituto Nacional de Reforma Agraria el 7 de junio de 2013, en tanto que, las pericias de campo, de acuerdo a lo determinado en las Resoluciones Administrativas cursantes de fs. 162 a 164 y de fs. 167 a 168 del expediente de saneamiento se desarrollaron del 23 de mayo al 6 de junio de 2012 oportunidad en la que FINDESA S.A.M. se apersonó al proceso y ejerció con plenitud su derecho a la petición y defensa, participando en los trabajos concernientes a la encuesta catastral, adjuntado documentos y presentado prueba y el Informe en Conclusiones fue emitido el 21 de septiembre de 2012, más cuando si, conforme asume el tercero interesado, la compra realizada a FINDESA S.A.M. data del 12 de diciembre de 2012, conforme a la documental de fs. 224 a 225, no habiendo al Instituto Nacional de Reforma Agraria correspondido considerarla durante las pericias de campo, debiendo asumir el proceso de saneamiento en el estado en el que se encontraba al momento de su apersonamiento no existiendo vulneración del derecho a la defensa en razón a que la decisión de la entidad administrativa se sustentó en los datos recabados en campo, máxime si, como se tiene desarrollado en el numeral I.3. de esta sentencia, los terceros interesados no podrían alterar el contenido de la relación procesal, resultando sin sustento lo acusado por el tercero interesado".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0694/2014 de 24 de abril de 2014, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Al haberse presentado documentos que no corresponden al predio objeto de mensura, el interesado ingresa en el ámbito de la presunción de "ilegalidad de la posesión", elemento que, necesariamente, debe ser considerado en concomitancia con el resto de la información introducida al proceso de forma oportuna, no existiendo vulneración de los arts. 303, 304 y 306 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 como acusa la parte actora toda vez que, como se tiene señalado no se acreditó que el predio DON JUAN tenga antecedente en Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite, recalándose que la documentación que corre de fs. 303 a 323 y de manera particular la fotocopia simple de título ejecutorial de fs. 323, presentada como antecedente del derecho, corresponde a la propiedad denominada LA UNION que se encuentra a "95 kilómetros aproximadamente " del predio DON JUAN, no existiendo correlación entre ambos predios.

2. La existencia de "desplazamiento " entre el predio denominado LA UNIÓN (expediente N° 30555) y el predio DON JUAN no constituye un vicio de nulidad como afirma la parte actora y, simplemente, permite acreditar que éste último no se origina en el expediente agrario N° 30555.

3. De acuerdo al análisis efectuado en el numeral I.2. de la presente resolución, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento tiene plenas facultades para recurrir a medios complementarios de prueba no solo a efectos de acreditar el cumplimiento de la función social sino también la antigüedad de la posesión, máxime cuando el art. 268 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, de manera textual refiere: "I. Si existiera denuncia o indicios de fraude respecto de la antigüedad de la posesión que declara como legal, se realizara una investigación de oficio para establecer la fecha real de la posesión, recurriendo a: a) Información previa, actual o posterior, al relevamiento de información de campo, mediante el uso de imágenes satelitales u otros instrumentos complementarios", no existiendo norma que impida al Instituto Nacional de Reforma Agraria rebatir el contenido de certificaciones emitidas por autoridades del sector.

4. En relación al predio denominado Nueva Esperanza, cursa de fs. 373 a 374 Ficha Catastral y de fs. 458 a 460 formulario de Verificación de Cumplimiento de la FES que corresponden al precitado predio agrario de cuyo contenido se concluye que en oportunidad de ejecutarse las pericias de campo no se identificaron actividades que permitan acreditar el cumplimiento de la función social o función económico social, estando claramente establecido y acreditado que durante el proceso de saneamiento y de forma particular durante las pericias de campo se garantizó el derecho a la defensa de los apersonados en dicho momento del proceso.

5. La entidad administrativa sustenta su decisión en el hecho de estar acreditado que el predio objeto de mensura no tiene antecedente en el expediente agrario N° 30555 y el interesado no procedió a demostrar que ejerce actos de posesión con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715, no corresponde a éste Tribunal efectuar mayores consideraciones de orden legal.

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

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA / Competencia del INRA

**La entidad ejecutora del proceso de saneamiento tiene plenas facultades para recurrir a medios complementarios de prueba no solo a efectos de acreditar el cumplimiento de la función social sino también la antigüedad de la posesión, no existiendo norma que impida al Instituto Nacional de Reforma Agraria rebatir el contenido de certificaciones emitidas por autoridades del sector.**

*"(...) de acuerdo al análisis efectuado en el numeral I.2. de la presente resolución, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento tiene plenas facultades para recurrir a medios complementarios de prueba no solo a efectos de acreditar el cumplimiento de la función social sino también la antigüedad de la posesión, máxime cuando el art. 268 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, de manera textual refiere: "I. Si existiera denuncia o indicios de fraude respecto de la antigüedad de la posesión que declara como legal, se realizara una investigación de oficio para establecer la fecha real de la posesión, recurriendo a: a) Información previa, actual o posterior, al relevamiento de información de campo, mediante el uso de imágenes satelitales u otros instrumentos complementarios", no existiendo norma que impida al Instituto Nacional de Reforma Agraria rebatir el contenido de certificaciones emitidas por autoridades del sector".*

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

*"(...) debe entenderse que, conforme al Principio de Protección, la nulidad de un acto puede invocarse cuando en virtud del vicio, una de las partes o terceros a quienes afecte el acto u omisión, queden en estado de indefensión, en consecuencia la legitimación para reclamar la nulidad estará otorgada por el interés, que se traduce en el perjuicio efectivamente sufrido por quien solicita la declaratoria de nulidad. En virtud a dicho principio, en un sentido mucho más amplio, nadie podrá alegar la vulneración de derechos de terceras personas para solicitar la tutela de los propios derechos en razón a que correspondió a aquellas solicitar la nulidad de los actos que vulneraron sus propios derechos, entendimiento al que arribó éste Tribunal en la Sentencia Nacional Agroambiental S2a N° 061/2015 de 20 de octubre precisando a continuación, de forma expresa que: "I.3.b) Es necesario remarcar que el art. 68 de la L. N° 1715 prescribe: "Las resoluciones emergentes del proceso de saneamiento serán impugnadas únicamente ante el Tribunal Agrario Nacional (ahora Tribunal Agroambiental) en proceso contencioso administrativo, en el plazo perentorio de treinta días (30) computables a partir de su notificación", norma que incluye el "derecho a impugnar" y el "principio de preclusión", en virtud al primero toda persona que viere afectados sus derechos por la decisión de la autoridad administrativa tiene el derecho a recurrir ante instancias jurisdiccionales y solicitar se restituyan sus derechos vulnerados y en caso de no hacerlo (en el plazo fijado por ley), de acuerdo al precitado principio, su derecho a impugnar se extinguiría, resultando ilógico que el o los administrados creen mecanismos o medios de impugnación que se aparten de lo reglado por ley, quedando establecido que nadie podría activarlos (salvo los casos permitidos por ley) en resguardo de los derechos de terceras personas correspondiendo a éstas activarlos en los plazos y con las formas que fija el ordenamiento jurídico y en caso de no hacerlo, no podrían crearse mecanismos alternos de impugnación (...) (...), los terceros interesados podrán ser identificados e introducidos al proceso de oficio o a pedido de parte, siempre que de los datos de la causa pueda inferirse que los resultados de la acción intentada tengan la capacidad de afectar sus derechos subjetivos más no podrían ser integrados al proceso con el fin de sustituir o remediar una actitud negligente , en tal razón, conforme al análisis efectuado en torno al "derecho a impugnar" y el "principio de preclusión" deberá entenderse que no podría admitirse que el "tercero interesado" participe en el proceso activando en sí, mecanismos de impugnación que conforme a ley, deben ser empleados de forma directa por el interesado, en los plazos y con las formas que fija la ley , en tal razón únicamente podrá integrarse al proceso para rebatir aspectos que no podrían ser rebatidos a través de otro mecanismo legal, lo contrario daría lugar a que, los administrados y/o los justiciables introduzcan y/o creen nuevos mecanismos de impugnación al margen de lo prescrito por ley creando una suerte de inseguridad jurídica (...) (...) En este contexto, deberá entenderse que, por las características de cada caso concreto, el interés legal y/o legítimo de los terceros interesados no únicamente podrá ser analizado y/o valorado al inicio de una demanda sino también en el curso del proceso, toda vez que los elementos de juicio en el juzgador no quedan fijados y/o determinados con la presentación de la demanda sino que se nutren hasta el momento de emitirse el fallo que corresponda (...)".*

*"Correspondiendo de igual forma citar la SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0150/2014-S3 de 20 de noviembre de 2014 que, en relación a los terceros interesados, en lo pertinente, tiene señalado: "(...) Como consecuencia de lo anotado, tendrá que admitirse la intervención de un tercero en un proceso judicial o administrativo en el que no es parte cuando se alega un interés propio susceptible de ser afectado por la resolución que se emita . Esta situación hace imperativo que se lo incorpore al respectivo proceso (...). La intervención de terceros interesados puede producirse sea en forma voluntaria a iniciativa propia, o en forma provocada, de oficio o a pedido de parte (...). Sin embargo, al tercero interesado sólo le corresponde adherirse a una demanda que se encuentra en*

*trámite, mas no así deducir una nueva ni plantear petitorios diferentes a los que contiene la demanda principal, puesto que su intervención, siendo accesoria, no implica en absoluto la posibilidad legal de modificar una relación procesal (...)"*.