

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0089-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 09-09-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. REPOSICIÓN /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la parte demandante ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS N° 1016/2012 de 12 de octubre de 2012, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) polígono N° 154 del predio "San Antonio", ubicado en el municipio de San José de Chiquitos provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que el INRA recibió copia de la Sentencia del Proceso de Dotación y Auto de Vista del Predio "San Antonio", pero contrariamente mediante Informe Técnico, el relevamiento de información fue efectuado en base a un expediente diferente, con datos errados, además de confirmar que físicamente el expediente no estaría en la Unidad de Archivo;
- 2.- el INRA desconocería sus propios informes, además de no actuar dentro de los plazos y procedimientos conforme dispone el art. 461 del D.S. N° 29215, lo que vulnera los derechos y garantías del debido proceso;
- 3.- que los informes que sirvieron de base para la solicitud de rechazo de reposición, tienen efecto en la Resolución Final que determina adjudicación, considerándoseles sólo como poseedores legales;
- 4.- que no se habría observado el derecho de defensa y a ser escuchado mediante prueba idónea, además la autoridad de oficio debió reencauzar el trámite y subsanar los errores;
- 5.- que la resolución hoy impugnada, de acuerdo al art. 66 inc. a) de la ley N° 1715, carece de suficiente fundamentación, motivación además de ser incongruente, no establece el nexo causal para determinar la calidad de poseedores y correspondiente adjudicación y;

6.- la entidad administrativa no habría aplicado la normativa valorando incorrectamente los datos, causando perjuicio cierto e irreparable, pérdida de un derecho y obligación de pago por adjudicación.

Solicitó se declare probada la demanda y nula la resolución impugnada.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde a la demanda manifestando: que no existen suficientes antecedentes ni las piezas principales conforme establece el art. 462 inc. b) del DS. N° 29215, por eso mismo mediante Res. Admtva. se le fue rechazado la reposición solicitada, además luego de ser notificada no mereció impugnación, que la fundamentación de las resoluciones están en los informes técnicos como legales, por lo que el INRA actúa de acuerdo a la normativa que rige la materia, mas aun si el art. 53.III de la ley N° 2341 en relación al art. 65 inc. c) del DS. N° 29215 permite que los informes constituyan el fundamento y sustento de una resolución, que los actores presentaron sólo fotocopias y en original el documento de transferencia de fecha 25 de enero de 2010, de éste último se colige que no cuenta con auto de vista ni resolución suprema, por tanto inviable lo señalado en el art. 458 inc. b) del D.S. N° 29215, además como podría entenderse que Alberto Duran Seleme haya registrado su marca de hierro el 9 de abril de 1988 cuando recién el 2010 ha adquirido el predio "San Antonio", en cuanto al incumplimiento de plazos indica que los actores no hicieron uso de los recursos que la ley franquea, señalando además que los actores no cumplieron con la carga de la prueba dentro los plazos establecidos en el procedimiento agrario, solicitó se declare improbadamente la demanda.

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

*"(...)de lo desarrollado precedentemente se establece que los actores no demostraron ni presentaron documentación suficiente y fehaciente que pudiera ameritar que su pretensión sea atendida de forma positiva, tampoco se pudo hallar algún respaldo en los archivos o registros oficiales; consecuentemente ante la falta de respaldo suficiente e idóneo el ente administrativo decidió rechazar la reposición conforme consta de fs. 214 a 216 de obrados, omitiéndose adjuntar el mismo al expediente agrario de saneamiento; en consecuencia no se advierte que el INRA haya incurrido en mala valoración de los antecedentes, aplicando correctamente lo descrito en el art. 462 inc. b) del D.S. N° 29215."*

*"(...)en ese contexto, de haber que la resolución de rechazo afectaba los derechos de la parte demandante, éste se encontraba en toda su facultad para hacer valer los mismos, recurriendo y agotando los mecanismo que la misma norma reglamentaria especial franquea (recursos de revocatorio y jerárquico), hecho que de la revisión de antecedentes no se evidencia, por lo que es oportuno señalar que conforme al art. 1279 del Cód. Civ. **"Los derechos se ejercen y los deberes se cumplen"** conforme su naturaleza y contenido específico, (...) en ese mismo sentido también señala el art. 1514 de la misma sustantivo civil, activándose en consecuencia el principio de preclusión entendida como "el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados" (Eduardo J. Couture, Fundamentos del Derecho Procesal Civil Pag. 159)."*

*"(...) que el INRA ha efectuado en pos de obtener los respaldos de registro del predio objeto de saneamiento "San Antonio" en los archivos y base de datos del ente administrativo y estatal como manda el parg. V de la Disposición Final Decimo Cuarta de la ley N° 1715 modificado por ley N° 3545, éstos (informes) no fueron encontrados en los archivos del Instituto Nacional de Reforma Agraria u otra entidad estatal, siendo esa la situación, y no habiendo otros documentos de referencia, es entendible que durante el relevamiento de información se haya tomado como referencia el expediente signado con*

el N° 30494, si el mismo además corresponde al mismo polígono (154), máxime aun si, ni en el caso de presentar o encontrarse documentación de respaldo, ésta no implica de por sí el reconocimiento de derecho propietario alguno, sino la misma **está en función a la demostración del cumplimiento de la FES**, hasta la conclusión del saneamiento con la emisión de la resolución final de saneamiento."

"(...)los actores tenían toda la facultad de interponer mediante el uso de los mecanismos legales los recursos para invalidar u objetar la resolución de rechazo, aspecto que ciertamente no efectuaron, precluyendo en ese sentido su derecho a realizar reclamaciones posteriores, a más de que conforme se advierte del art. 69.II del D.S. N° 29215, el incumplimiento de plazos para dictar resolución no amerita nulidad; bajo esa situación, si bien la resolución de rechazo fue pronunciada fuera del plazo establecido como determina el art. 361 del D.S. N° 29215, este aspecto no constituye en fundamento suficiente para anular el proceso de saneamiento del predio "San Antonio", puesto que por una parte los administrados no activaron los mecanismos necesarios para objetar esta determinación, por otra como se tiene dicho, el incumplimiento de plazos no implica nulidad, en consecuencia no se advierte que el ente administrador haya vulnerado el debido proceso."

"(...) que a fs. 191 cursa Informe de Cierre, donde sobre el punto, el art. 305 del D.S. N° 29215 (Informe de Cierre) señala: "Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus **resultados generales serán registrados en un informe de cierre**, dentro del plazo establecido para esta actividad en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. **Este documento deberá ser puesto a conocimiento** de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, asimismo, de las personas representantes o delegados de las organizaciones sociales o sectores acreditadas, **a objeto de socializar sus resultados y recepcionar observaciones o denuncia**"; en ese sentido, a la notificación con el informe de cierre los actores tenían abierta la posibilidad de hacer cualesquier denuncia u observaciones que creyeren atentatoria a sus intereses, máxime cuando el informe de cierre en su punto de N° Parc. 1, tipo de resolución parcela final señala: "**Resolución Adm. Adjudicación y Titulación**", que de la revisión de antecedentes no acontece esa situación (reclamo), más por el contrario en la casilla de observaciones, ésta, se encuentra en blanco y/o vacío, además con la firma que cursa en la misma se denota que las partes consintieron y validaron los actuados del Instituto Nacional de Reforma Agraria."

"(...)la parte actora acusa la falta de fundamentación, motivación y congruencia que deben tener las resoluciones administrativas, al respecto cabe señalar, que estos puntos no deben tomarse en un sentido literal de la nulidad por la nulidad, sino que deben estar íntimamente ligados o cazados con algún derecho fundamental, aspecto que no ocurre en el caso; además esto debe estar en relación de la acreditación del derecho propietario, aspecto que no fue demostrado en su oportunidad, (...) pero si no se ha demostrado suficientemente el cumplimiento de la FES (parcial en el caso presente), el hecho de que aparentemente la decisión final no este suficientemente fundamentada, no constituye razón suficiente para anular un proceso de saneamiento; cabe aclarar que el proceso de saneamiento tiene por finalidad "perfeccionar el derecho de propiedad agraria", para ese cometido está supeditado al cumplimiento de las diversas etapas del proceso de saneamiento, siendo esencial la acreditación del cumplimiento de la función económico social, para efectos de reconocimiento o reclamación de derecho agrario, bajo la máxima la tierra es de quien la trabaja; por ello, estos aspectos constituyen algo fundamental a la hora de determinar cualesquier derechos sobre la tierra, el hecho de inobservar esta situación nos llevaría a ingresar sólo al campo de la nulidad por la nulidad; por otra parte el art. 52.III de la ley N° 2341 aplicable en virtud del art. 2 del D.S. N° 29215, refiere "La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución cuando se incorporen al texto de ella", aspecto que se advierte a fs. 206 párrafo penúltimo."

**Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia **SUBSISTENTE** la Resolución Administrativa N° 1016 del 12 de octubre de 2012, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre el rechazo de reposición del expediente, se debe manifestar que la solicitud de reposición de expediente presentado por el demandante fue rechazada debido a que los actores no presentaron documentación alguna que permita que su pretensión sea deducida, así mismo de la revisión de los archivos nacionales del INRA no se encontró ningún dato sobre el predio, si bien el art. 458 del Decreto Reglamentario agrario, establece la posibilidad reponer expedientes, los mismos deben ser demostrados, aspectos que no fueron cumplidos por el demandante, así mismo al haber sido rechazado la solicitud de reposición el demandante tenía la facultad de poder franquear los recursos disponibles, pues al no hacerlo se activo el principio de preclusión, por lo que no se advierte que el INRA haya incurrido en mala valoración de los antecedentes, aplicando correctamente lo descrito en el art. 462 inc. b) del D.S. N° 29215;

2.- sobre la contradicción del INRA, se observa que al no haberse encontrado en los archivos el expediente el ente administrativo durante el relevamiento de información en gabinete tomo como referencia, el expediente signado con el N° 30494, pues el mismo no implica el reconocimiento de un derecho propietario, pues la finalidad del mismo era la demostración de la FES, por lo que lo manifestado por el demandante carece de sustento ya que el reconocimiento del derecho propietario se encuentra relacionado con el cumplimiento de la FES, y el informe en conclusiones declara tierra fiscal por incumplimiento de la función económico social;

3.- sobre el incumplimiento de plazos, los demandantes tenían el plazo correspondiente para acudir ante instancias superiores ante el conocimiento de rechazo de su solicitud de reposición y al no hacerlo precluyó su derecho, es evidente que la resolución de rechazo de reposición fue dictada fuera del plazo la misma no puede ser fundamento para anular el proceso , por que el incumplimiento de plazos no implica nulidad;

4.- sobre la vulneración del derecho a la defensa, se observa que los demandantes al haber sido notificados con el informe de cierre tenían la posibilidad de hacer denuncias u observaciones, que al no hacerlo los mismos convalidaron lo manifestado en el informe del ente administrativo y;

5.- sobre el incumplimiento del art. 66 inc. a) de la ley N° 1715, la norma invocada por el demandante no existen sin embargo el demandante acusa la existencia de falta de fundamentación de la Resolución impugnada, la cual se encuentra debidamente fundamentada, pues el ente administrativo verifico que el demandante no demostró su derecho propietario, pues al tener por finalidad el proceso de saneamiento la de perfeccionar el derecho propietario, esta se encuentra supeditada al cumplimiento de la FES, el hecho de inobservar esta situación nos llevaría a ingresar sólo al campo de la nulidad por la nulidad.

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

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / REPOSICIÓN

Legal rechazo

**Corresponde al INRA rechazar la reposición de expediente, si el solicitante no demuestra ni presenta documentación suficiente y fehaciente que pueda ameritar que su pretensión sea atendida de forma positiva**

*"(...)de lo desarrollado precedentemente se establece que los actores no demostraron ni presentaron documentación suficiente y fehaciente que pudiera ameritar que su pretensión sea atendida de forma positiva, tampoco se pudo hallar algún respaldo en los archivos o registros oficiales; consecuentemente ante la falta de respaldo suficiente e idóneo el ente administrativo decidió rechazar la reposición conforme consta de fs. 214 a 216 de obrados, omitiéndose adjuntar el mismo al expediente agrario de saneamiento; en consecuencia no se advierte que el INRA haya incurrido en mala valoración de los antecedentes, aplicando correctamente lo descrito en el art. 462 inc. b) del D.S. N° 29215."*

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRASCENDENCIA

Definición

**Se activa el principio de preclusión, cuando los interesados teniendo la facultad de interponer el uso de mecanismos legales, para invalidar una resolución, no la efectúa, precluyendo su derecho a realizar reclamaciones posteriores**

*"(...)en ese contexto, de haber que la resolución de rechazo afectaba los derechos de la parte demandante, éste se encontraba en toda su facultad para hacer valer los mismos, recurriendo y agotando los mecanismo que la misma norma reglamentaria especial franquea (recursos de revocatorio y jerárquico), hecho que de la revisión de antecedentes no se evidencia, por lo que es oportuno señalar que conforme al art. 1279 del Cód. Civ. **"Los derechos se ejercen y los deberes se cumplen** conforme su naturaleza y contenido específico, (...)"* en ese mismo sentido también señala el art. 1514 de la mismo sustantivo civil, activándose en consecuencia el principio de preclusión entendida como "el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados" (Eduardo J. Couture, Fundamentos del Derecho Procesal Civil Pag. 159)."

*"(...)los actores tenían toda la facultad de interponer mediante el uso de los mecanismos legales los recursos para invalidar u objetar la resolución de rechazo, aspecto que ciertamente no efectuaron, precluyendo en ese sentido su derecho a realizar reclamaciones posteriores, a mas de que conforme se advierte del art. 69.II del D.S. N° 29215, el incumplimiento de plazos para dictar resolución no amerita nulidad; bajo esa situación, si bien la resolución de rechazo fue pronunciada fuera del plazo establecido como determina el art. 361 del D.S. N° 29215, este aspecto no constituye en fundamento suficiente para anular el proceso de saneamiento del predio "San Antonio", puesto que por una parte los administrados no activaron los mecanismos necesarios para objetar esta determinación, por otra como se tiene dicho, el incumplimiento de plazos no implica nulidad, en consecuencia no se advierte que el ente administrador haya vulnerado el debido proceso."*

Contextualización de la línea jurisprudencial

**Preclusión**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 094/2019

*“no obstante tratarse de supuestos hechos que corresponden más a una demanda contencioso administrativa que a la presente acción de nulidad ... no habiéndose identificado durante la **fase de campo, observación alguna** que manifieste lo contrario o se diga que corresponden a otra persona ... En lo que concierne a los vicios de **simulación absoluta y ausencia de causa** , si bien la parte demandante los citó y enunció en su memorial de demanda, sin embargo, **no efectuó una relación precisa con los hechos** que se ejecutaron durante el proceso de saneamiento del cual emergió el Título Ejecutorial ahora cuestionado, es decir, **no sustenta, ni argumenta** cómo es que el acto administrativo emitido por las autoridades administrativas se contraponen a la realidad de los hechos y que además son inexistentes, es decir, que la acusación que hace la parte actora, no es precisa, toda vez que no existe un nexo de causalidad entre los hechos y el derecho invocado”*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 071/2018

*“aspectos que, en contraposición no fueron desvirtuados por la actora, ni durante el proceso de saneamiento ni conforme a los términos de la demanda, no evidenciándose en este sentido que el ente administrativo se haya basado para la toma de decisiones en un acto aparente contradicho con la realidad o que en su caso se haya basado en hechos inexistentes o falsos”*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 105/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 85/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 051/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 043/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 09/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 065/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 93/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 59/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 35/2017