

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0124-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-11-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contencioso administrativo, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0189/2016 de 2 de febrero de 2016, con base en los siguientes argumentos:

**1. Antecedentes de Derecho Propietario.-** Que, por la documentación adjuntan acreditarían que su derecho propietario sobre el predio Campo de las Ánimas, deviene de un testimonio de la hijuela de Adrián Aldana Gareca de 1 de junio de 1977 y un documento de compra-venta de 20 de septiembre de 2002.

**2. De los Antecedentes del Proceso de Saneamiento.-** Indican que Celinda López y Ernesto Miranda no son poseedores legales, sino detentadores ya que sembraron el pequeño pedazo por autorización suya, aspecto que dieron a conocer a funcionarios del INRA durante las pericias de campo quienes no registraron ni tomaron en cuenta los señalado y solo mencionaron que no se preocuparan, que no tenía importancia. Agregan, que son personas de escasos recursos económicos y de edad avanzada y por ello no contrataron abogado y ahora cuando les notificaron con la Resolución Final recién se dieron cuenta que les califican de poseedores ilegales y sin reconocer su derecho propietario, sin embargo, contradictoriamente, se hubiesen registrado como mejoras áreas de ampliación de cultivos con desmontes, aclaran que fueron desmontes de matorrales y pequeños churquis que de acuerdo a sus usos y costumbres lo hacen para la ampliación de sus terrenos y también hacen vida orgánica en la Comunidad por ello les otorgaron el Certificado de Posesión. Esta fuese la razón, que indujo al error a los funcionarios de gabinete del INRA.

**3. Fundamentos de la Impugnación.-** Acusan que se produjo Violación al Debido Proceso y la Legítima Defensa por desconocimiento de su petición y la mala valoración de la FES., infringiendo el art. 115 -II y 117- I de la Constitución Política del Estado, indicando que fueron inducidos en error viciando su consentimiento para comprender y aceptar lo registrado por los funcionarios del INRA, sobre el registro de mejoras; que en ningún momento se hubiese registrado lo que suplicaron para que les entiendan que Ernesto Miranda y Celinda López no son propietarios ni poseedores, sino, cuidadores que bajo su

autorización sembraron ese pedazo, por tanto no fuesen poseedores legales y menos podrían ser sujetos de adjudicación de su predio.

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

*"(...) si bien a través de la presente demanda, se reclama que los ahora demandados no fuesen poseedores legales sino detentadores del predio, sin embargo, del examen de los antecedentes recabados in situ, analizados posteriormente en el Informe en Conclusiones, en concomitancia con el ámbito normativo aplicado por el ente administrativo, como se pudo evidenciar, Celinda Lopez Cortez de Miranda y Ernesto Miranda Gutiérrez, cumplen la Función Social ejerciendo actividades agrícolas, razón por la que, si bien la figura de Ilegalidad de la Posesión se encuentra prevista por el art. 310 del precitado reglamento agrario, sin embargo, no resulta aplicable al caso en examen puesto que la legalidad de su posesión, guarda absoluta relación con lo establecido por el art. 164 del reglamento agrario concordante con el art. 2 de la L. N° 1715 y 397 de la C.P.E., habiéndose comprobado que en la parcela, los ahora demandados, ejercen actividad productiva consistente en la siembra de maíz, no siendo por tanto ciertas las afirmaciones vertidas por los actores sobre el particular, máxime cuando no se acreditó durante el saneamiento, ni a la culminación del mismo, que por autorización de la ahora parte actora Celinda Lopez Cortez de Miranda y Ernesto Miranda Gutiérrez hayan estado realizando actividades agrícolas y menos que tengan la condición de simples detentadores".*

*"En lo concerniente a la acusación de que, aun habiendo suplicado, los funcionarios del INRA, no hubiesen registrado o tomado en cuenta que, los ahora demandados no son propietarios ni poseedores sino cuidadores o detentadores que por autorización suya cultivaron la parcela, al margen del análisis efectuado precedentemente, bajo el cual se establece que el ente administrativo, al reconocer el predio a favor de los ahora demandados lo hizo en base al cumplimiento de la función social que fue demostrado durante el relevamiento de información en campo, del examen de los actuados cursantes en la carpeta de saneamiento se evidencia que la Ficha Catastral que constituye la declaración que efectúa el interesado o beneficiario del predio, se encuentra suscrita por Jorge Alberto Aldana Estrada y también por los representantes del control social, en cuyo espacio de observaciones no consta mención alguna sobre el particular, que bien pudo ser objeto de oposición; sin embargo, habiendo conocido los resultados preliminares del proceso a través del Informe de Cierre de 8 de diciembre de 2014 (puesto en conocimiento de Jorge Alberto Aldana Estrada conforme consta a fs. 385 de antecedentes), estos aspectos tampoco fueron reclamados ante el INRA por los interesados del predio Campo de las Ánimas, que conforme consta del memorial de observaciones al Informe en Conclusiones de fs. 403 a 404, lo que reclamaron fueron aspectos distintos a los ahora incorporados en la demanda contenciosa administrativa, no habiendo sido de conocimiento oportuno del ente administrativo a efecto que emita un criterio respecto a que los funcionarios de campo hayan negado registrar lo suplicado; no obstante, al margen de que el reclamo carece de sustento al no haber sido planteado oportunamente ante la autoridad administrativa habiendo precluido su derecho en razón a que el saneamiento se desarrolla en una secuencia de etapas que al cerrarse una se abre otra distinta y en cada etapa corresponde ejercer el derecho conforme a procedimiento, pero, tampoco constan en la carpeta de saneamiento elementos objetivos que inequívocamente demuestren lo aseverado, es decir, no cursa documentación con relación a que los ahora demandados estuviesen ejerciendo actividades agrícolas en el predio bajo la autorización de la parte actora o que en definitiva demuestren la ilegalidad de la posesión de los sindicados y el ente administrativo haya obviado pronunciarse al respecto o se haya negado en algún instante registrar durante el trabajo de campo algún aspecto solicitado por la parte actora, razón por la que el reclamo planteado carece de sustento".*

*"Respecto a que contrariamente se hubiesen registrado mejoras suyas como propias de la contraparte y se hubiese inducido a error tanto a sus personas como a los funcionarios de gabinete del INRA , conforme fue descrito precedentemente, habiéndose colegido toda la información técnica y jurídica durante el relevamiento de información en campo, etapa en que participó activamente Jorge Alberto Aldana Estrada (ahora demandante) por sí y por Julia Rosaria Sanchez Fernandez de Aldana en virtud a la carta de representación de fs. 109 de antecedentes, quien, durante la encuesta catastral identificó como única mejora suya, un desmonte del cual no presentó autorización pertinente, datos consignados en la Ficha Catastral que fue suscrita por el ahora demandante en presencia del Control Social, oportunidad en la que no se hizo constar reclamo alguno respecto a que la mejora que fue identificada por los ahora demandados como suya (cosecha de maíz), le perteneciese, a lo que se suma que la única mejora identificada a su favor también consta en los formularios de Registro de Mejoras, Ubicación de Mejoras y en la fotografía en la cual se identifica al actor junto al desmonte identificado, razones por las que la acusación de haberse registrado mejoras suyas a favor de la contraparte, carece de sustento, máxime cuando este reclamo, tampoco fue planteado en el memorial de fs. 403 a 404 oportunidad en la que correspondía plantear observaciones al proceso, conforme a lo establecido por la parte in fine del parág. I del art. 305 del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215 (citado en la parte I de la presente resolución), a efecto de que el ente administrativo se pronuncie sobre el particular y el no haberlo hecho, presupone que el ente administrativo, no se encontraba en la obligación de pronunciarse respecto a observaciones que no fueron de su conocimiento y menos puede ser considerado el reclamo dentro la presente demanda contenciosa administrativa en razón de que no fue acreditado durante el proceso de saneamiento bajo elementos contundentes que sin lugar a dudas hagan presumir que la mejora identificada como suya por los ahora demandados, haya pertenecido a los actores; razones por la que tampoco resulta pertinente afirmar que se haya inducido a error a sus personas o a funcionarios del INRA puesto que, como se vio, el ahora actor participó durante el proceso de saneamiento en forma irrestricta habiendo identificado personalmente como suya la única actividad desarrollada por él en el predio, consistente en un desmonte de la gestión 2013 y los funcionarios encargados de la elaboración del Informe en Conclusiones, basaron sus conclusiones y sugerencias en datos recopilados a través del relevamiento de información en campo sustanciado en apego al reglamento agrario en vigencia, que determinó la ilegalidad de la posesión de Julia Rosario Sánchez Fernández de Aldana y Jorge Alberto Aldana Estrada sobre lo que denominaban predio Campo de las Ánimas y el cumplimiento de la Función Social de Celinda López Cortez de Miranda y Ernesto Miranda Gutiérrez en el predio que denominan Chujlla Churquial".*

*"Tampoco resulta pertinente el reclamo de que contrariamente se registraron desmontes que constituyen la ampliación de sus terrenos, puesto que conforme a lo establecido por el art. 159 del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215 (citado en el punto I de la presente resolución), durante el relevamiento de información en campo una de las actividades consiste en la verificación de la Función Social que en resumidas cuentas, al margen de la recopilación de datos técnicos, constituye la constatación y registro in situ, de las actividades productivas que se ejercen en el predio, que en el caso en particular, correspondió registrar lo demostrado por los ahora demandantes como actividad implementada, que constituye un desmonte que conforme al art. 165-III del D.S. N° 29215 citado supra, esta actividad, para ser considerada como cumplimiento de la función social debe cumplir con las regulaciones establecidas en normas vigentes; lo contrario, el hecho de que el funcionario del INRA no hubiese procedido a cumplir con la norma, obviando el registro de esta actividad, hubiese constituido transgresión a la norma, razón por la que el reclamo en lo particular carece de sustento fáctico y legal".*

*"Con referencia a que no se hubiese convocado a conciliación previa, conforme consta a fs. 31 de la carpeta de saneamiento se evidencia que el 7 de junio de 2013, en presencia de los dirigentes del*

*Sindicato Agrario Sella Cercado, se llevó adelante una audiencia de conciliación entre los ahora demandantes y demandados, no habiéndose llegado a acuerdo alguno, el acta culminó con la suscripción de autoridades, comité de saneamiento e interesados. Asimismo, de fs. 111 a 112, cursa Acta de Conciliación suscrito en formulario del INRA el 30 de julio de 2013 por testigos, control social, abogado, funcionarios del INRA e interesados en cuya parte in fine reza: "Después de una amplia discusión entre las partes y no llegando a un acuerdo y desistiendo de la conciliación a las partes se les excluye del saneamiento interno sometiéndose al saneamiento común por encontrarse los predios en conflicto"; en este sentido, no corresponde realizar mayor discernimiento al respecto puesto que como consta en antecedentes, en dos oportunidades se instó a la conciliación, sin embargo, al no llegar a un avenimiento de las partes, se decidió la continuidad del proceso de saneamiento conforme a normativa, no siendo por tanto evidente lo acusado sobre este punto".*

*"(...) corresponde precisar que todo proceso de saneamiento se circunscribe, no solamente a la verificación y valoración de documentación relativa al derecho propietario y antigüedad de la posesión, sino principalmente a la verificación del cumplimiento de la función social y/o función económico social, conforme establecen los arts. 2 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por L. N° 3545 y 159, 164 y 165 del D.S. N° 29215, en concordancia con lo establecido por el art. 397 de la C.P.E., que como en el caso de autos, en base a los elementos recabados durante el relevamiento de información en campo y el análisis desarrollado en el Informe en Conclusiones, la Autoridad Administrativa determinó el reconocimiento del predio Chujlla Churquial a favor de los ahora demandados y, por otro lado, en razón a que la parte actora, no demostró el cumplimiento de la Función Social en el predio, determinó la ilegalidad de su posesión, todo en el marco de la normativa agraria en vigencia como se pudo advertir, no evidenciándose la violación de los principios y garantías constitucionales consagrados en el art. 115-II y 117-I de la C.P.E., (...)"*

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, se mantiene subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0189/2016 de 2 de febrero de 2016, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Si bien la figura de Ilegalidad de la Posesión se encuentra prevista por el art. 310 del precitado reglamento agrario, sin embargo, no resulta aplicable al caso en examen puesto que la legalidad de su posesión, guarda absoluta relación con lo establecido por el art. 164 del reglamento agrario concordante con el art. 2 de la L. N° 1715 y 397 de la C.P.E., habiéndose comprobado que en la parcela, los ahora demandados, ejercen actividad productiva consistente en la siembra de maíz, no siendo por tanto ciertas las afirmaciones vertidas por los actores sobre el particular, máxime cuando no se acreditó durante el saneamiento, ni a la culminación del mismo, que por autorización de la ahora parte actora Celinda Lopez Cortez de Miranda y Ernesto Miranda Gutiérrez hayan estado realizando actividades agrícolas y menos que tengan la condición de simples detentadores.

**2.** Al margen de que el reclamo carece de sustento al no haber sido planteado oportunamente ante la autoridad administrativa habiendo precluido su derecho en razón a que el saneamiento se desarrolla en una secuencia de etapas que al cerrarse una se abre otra distinta y en cada etapa corresponde ejercer el derecho conforme a procedimiento, pero, tampoco constan en la carpeta de saneamiento elementos objetivos que inequívocamente demuestren lo aseverado, es decir, no cursa documentación con relación a que los ahora demandados estuviesen ejerciendo actividades agrícolas en el predio bajo la autorización de la parte actora o que en definitiva demuestren la ilegalidad de la posesión de los

sindicados y el ente administrativo haya obviado pronunciarse al respecto o se haya negado en algún instante registrar durante el trabajo de campo algún aspecto solicitado por la parte actora, razón por la que el reclamo planteado carece de sustento.

**3.** Tampoco resulta pertinente afirmar que se haya inducido a error a sus personas o a funcionarios del INRA puesto que, como se vio, el ahora actor participó durante el proceso de saneamiento en forma irrestricta habiendo identificado personalmente como suya la única actividad desarrollada por él en el predio, consistente en un desmonte de la gestión 2013 y los funcionarios encargados de la elaboración del Informe en Conclusiones, basaron sus conclusiones y sugerencias en datos recopilados a través del relevamiento de información en campo sustanciado en apego al reglamento agrario en vigencia, que determinó la ilegalidad de la posesión de Julia Rosario Sánchez Fernández de Aldana y Jorge Alberto Aldana Estrada sobre lo que denominaban predio Campo de las Ánimas y el cumplimiento de la Función Social de Celinda López Cortez de Miranda y Ernesto Miranda Gutiérrez en el predio que denominan Chujlla Churquial.

**4.** Tampoco resulta pertinente el reclamo de que contrariamente se registraron desmontes que constituyen la ampliación de sus terrenos, puesto que conforme a lo establecido por el art. 159 del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215 (citado en el punto I de la presente resolución), durante el relevamiento de información en campo una de las actividades consiste en la verificación de la Función Social que en resumidas cuentas, al margen de la recopilación de datos técnicos, constituye la constatación y registro in situ, de las actividades productivas que se ejercen en el predio, que en el caso en particular, correspondió registrar lo demostrado por los ahora demandantes como actividad implementada, que constituye un desmonte que conforme al art. 165-III del D.S. N° 29215 citado supra, esta actividad, para ser considerada como cumplimiento de la función social debe cumplir con las regulaciones establecidas en normas vigentes; lo contrario, el hecho de que el funcionario del INRA no hubiese procedido a cumplir con la norma, obviando el registro de esta actividad, hubiese constituido transgresión a la norma, razón por la que el reclamo en lo particular carece de sustento fáctico y legal.

**5.** Corresponde precisar que todo proceso de saneamiento se circunscribe, no solamente a la verificación y valoración de documentación relativa al derecho propietario y antigüedad de la posesión, sino principalmente a la verificación del cumplimiento de la función social y/o función económico social, conforme establecen los arts. 2 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por L. N° 3545 y 159, 164 y 165 del D.S. N° 29215, en concordancia con lo establecido por el art. 397 de la C.P.E., que como en el caso de autos, en base a los elementos recabados durante el relevamiento de información en campo y el análisis desarrollado en el Informe en Conclusiones, la Autoridad Administrativa determinó el reconocimiento del predio Chujlla Churquial a favor de los ahora demandados y, por otro lado, en razón a que la parte actora, no demostró el cumplimiento de la Función Social en el predio, determinó la ilegalidad de su posesión, todo en el marco de la normativa agraria en vigencia como se pudo advertir, no evidenciándose la violación de los principios y garantías constitucionales consagrados en el art. 115-II y 117-I de la C.P.E.

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

SANEAMIENTO / Etapas / Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros

**Durante el relevamiento de información en campo una de las actividades consiste en la verificación de la Función Social que en resumidas cuentas, al margen de la recopilación de**

**datos técnicos, constituye la constatación y registro in situ, de las actividades productivas que se ejercen en el predio, que en el caso en particular, correspondió registrar lo demostrado por los ahora demandantes como actividad implementada, que constituye un desmonte que conforme al art. 165-III del D.S. N° 29215, esta actividad, para ser considerada como cumplimiento de la función social debe cumplir con las regulaciones establecidas en normas vigentes.**

*"Tampoco resulta pertinente el reclamo de que contrariamente se registraron desmontes que constituyen la ampliación de sus terrenos, puesto que conforme a lo establecido por el art. 159 del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215 (citado en el punto I de la presente resolución), durante el relevamiento de información en campo una de las actividades consiste en la verificación de la Función Social que en resumidas cuentas, al margen de la recopilación de datos técnicos, constituye la constatación y registro in situ, de las actividades productivas que se ejercen en el predio, que en el caso en particular, correspondió registrar lo demostrado por los ahora demandantes como actividad implementada, que constituye un desmonte que conforme al art. 165-III del D.S. N° 29215 citado supra, esta actividad, para ser considerada como cumplimiento de la función social debe cumplir con las regulaciones establecidas en normas vigentes; lo contrario, el hecho de que el funcionario del INRA no hubiese procedido a cumplir con la norma, obviando el registro de esta actividad, hubiese constituido transgresión a la norma, razón por la que el reclamo en lo particular carece de sustento fáctico y legal".*

*"(...) corresponde precisar que todo proceso de saneamiento se circunscribe, no solamente a la verificación y valoración de documentación relativa al derecho propietario y antigüedad de la posesión, sino principalmente a la verificación del cumplimiento de la función social y/o función económico social, conforme establecen los arts. 2 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por L. N° 3545 y 159, 164 y 165 del D.S. N° 29215, en concordancia con lo establecido por el art. 397 de la C.P.E., que como en el caso de autos, en base a los elementos recabados durante el relevamiento de información en campo y el análisis desarrollado en el Informe en Conclusiones, la Autoridad Administrativa determinó el reconocimiento del predio Chujlla Churquial a favor de los ahora demandados y, por otro lado, en razón a que la parte actora, no demostró el cumplimiento de la Función Social en el predio, determinó la ilegalidad de su posesión, todo en el marco de la normativa agraria en vigencia como se pudo advertir, no evidenciándose la violación de los principios y garantías constitucionales consagrados en el art. 115-II y 117-I de la C.P.E., (...)"*