FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0037-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-05-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Joaquin Callau Solíz y Huascar Eduardo Brito Villegas contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1469/2013 de 13 de agosto de 2013. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, el INRA comienza el presente caso mediante la R.A. DDSC- RA Nº0186/2011 de 14 de julio del 2011, declarando área priorizada el polígono 113, para luego dictar Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC-RA Nº 00187/2011 de 19 de julio del 2011, mediante lo cual se instruye la ejecución del procedimiento de saneamiento simple de oficio sin tomar en cuenta la existencia de un anterior proceso de saneamiento es decir que el polígono N°113 fue creado en sobreposición total al polígono N° 12 sin haber dejado sin efecto las carpetas de saneamiento del polígono N° 012;

2.- que el 23 de abril del 2012, presentaron un memorial por el cual denuncian irregularidades cometidas durante el proceso de saneamiento del polígono N° 113 pidiendo se realice el control de calidad y se identifique los errores de fondo, los cuales no merecieron respuesta alguna, finalmente refieren que no fueron notificados con el Informe en Conclusiones, Informe de Cierre, menos con la Resolución Final de Saneamiento, vulnerándose los derechos a la petición, a la defensa, al debido proceso y al art. 305 del Reglamento;

3.- que el predio se encuentra dentro del Área Natural de Manejo Integrado San Matías y dicha área permite la actividad productivas, sin embargo conforme a la L. N° 1700, se privilegia la explotación forestal y mucho más aun cuando en la pericias de campo se habría verificado la existencia de ganado y con un manejo forestal aprobado por la ABT, lo que el INRA no ha valorado de manera maliciosa, así mismo afirman no corresponde aplicar el régimen de poseedores legales ya que los documentos de propiedad tienen pleno valor legal y el INRA debió otorgarles la categoría de sub- adquirientes con antecedentes en Títulos Ejecutoriales, no siendo evidente que su posesión sea posterior a la L. N° 1715 ya que sus Títulos Ejecutoriales serian anteriores al 18 de octubre de 1996 y;

4.- que presentaron su Plan de Manejo Forestal vigente ha momento de realizarse la etapa de Relevamiento de Información en Campo, habiendo cumplido con lo dispuesto por el art. 170 del D.S. N° 29215, y que el INRA no habría considerado el ganado existente en el predio.

Solicitan se declare probada la demanda declarando nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 1469 de 13 de agosto del 2013.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando:que laResolución de Inicio de Procedimiento DDSC.RA N° 00187/2011 de 19 de julio del 2011 se deja sin efecto la Resolución Administrativa de trabajo de campo pericias de campo emitidas a favor de empresa de saneamiento ubicados en el polígono N° 113, que se ha dado respuesta a los memoriales presentados por los ahora demandantes y la RES ADM. RA SS N° 26/2012 fue puesta en conocimiento de los actores mediante publicación de edictos, en cuanto a la socialización, planificación e información, Informe en Conclusiones y Cierre de Informe, el demandado manifiesta que se ha notificado mediante edictos y difusión mediante radioemisora del lugar a raíz de ellos se llevo la realización de campaña pública el 23 de julio del 2011, que la Resolución Administrativa impugnada no solamente basa su fundamentación considerando que el predio se encuentra dentro del Área Natural de Manejo Integrado "San Matías", sino, principalmente en consideración al análisis efectuado en el Informe en Conclusiones de 2 de octubre del 2012, que durante la ejecución de las pericias de campo se ha demostrado el incumplimiento de la F.E.S. en consecuencia la Resolución Final de Saneamiento es emitida en estricto cumplimiento de la normativa agraria vigente.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…)en consecuencia previo los trámites correspondientes se llega a la siguiente conclusión "…sobreposición en un cien por ciento (100%) del polígono 012 priorizado mediante Resolución Administrativa DDSC SAN SIM 049/03 de fecha 28 de agosto de 2003 …", y por evidenciarse vulneración a lo dispuesto por el art. 173 del D.S. N° 25763 vigente en su momento por parte de la empresa CONSULTER al no existir la mensura, encuesta catastral y verificación de la F.E.S. que impiden el análisis y control de calidad de cierre de actuados, se sugiere la anulación de actuados conforme al art. 266-IV-a) del D. S. N° 29215 y proceder a la ejecución de Relevamiento de Información de Campo de predios ubicados al interior del polígono N° 113, para finalmente en la parte resolutiva Primera disponer, "Ratificar la anulación resuelta en la parte dispositiva tercera de la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC-RA N° 00187/2001 de fecha 19 de julio de 2011, que dispone dejar sin efecto en caso de existir Resoluciones Administrativas de Trabajo de Campo (pericias de campo) a favor de las empresas de saneamiento, con relación al que se encuentra al interior de las coordenadas descritas en dicha resolución, ubicados en el área denominado con el polígono 113, aclarando su alcance a la Resolución Administrativa DDSC SAN SIM 049/03 de fecha 28 de agosto de 2003 e Instructiva RI N° 28-08-45/2003 de fecha 28 de agosto de 2003 y actuados efectuados en base a esta resolución correspondiente al polígono 012, por identificarse sobreposición en un cien por ciento (100 %) al área anteriormente predeterminado…", por lo que se establece que no es evidente lo manifestado por los demandantes a través de su apoderada cuando refiere que "no existe resolución administrativa que anule y deje sin efecto legal el proceso de saneamiento del referido polígono N° 12", en consecuencia no se advierte ninguna vulneración a la normativa agraria durante el desarrollo del proceso de saneamiento.*"

"*(…) donde se evidencia que se dio respuesta al memorial mencionado, en cuanto al memorial de 16 de enero del 2013 que cursa a fs. 379 de los antecedentes, denunciando irregularidades durante el proceso*

de saneamiento pidiendo control de calidad y se determine la nulidad del proceso de saneamiento del polígono 113, ésta denuncia de irregularidades ya fue resuelto a través del informe de fs. 434 a 435 que hace referencia a la Resolución Administrativa RES-ADM RA SS N° 26/2012 de 14 de mayo del 2012 que cursa de fs. 425 a 430 y los fundamentos del mismo ya fueron desarrolladas de manera amplia y detallada en el punto uno del presente considerando, de la misma manera se ha dispuesto la francatura de las fotocopias solicitadas conforme se evidencia del Informe Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1343/2014 que cursa a fs. 462, y el retiro de los mismos es de exclusiva responsabilidad de los interesados, por lo que se establece que tampoco es evidente lo afirmado por la demandante."

"*(...)refiere que se encuentra en sobreposición los tramites agrarios 57722 (Marisol), 57470 (Las Palmas) y 57488 (Motacú), los cuales se encuentran anulados, situación que no merece valoración alguna", de la misma manera en el punto de "Antigüedad de la Posesión", refiere "Según especificaciones comprendidas en la relación de datos de campo, el predio denominado "Propiedad Rehobot", no se acredita posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715"; finalmente, en cuanto a la "Valoración de la Función Social" refiere que "De acuerdo a los antecedentes expuestos se identifica que el predio denominado "Propiedad Rehobot", su actividad es solamente forestal, y no cuenta con antecedentes agrarios y de acuerdo a los datos de campo, existe incumplimiento total de la función económico social de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 397.- de la Constitución Política del Estado, misma que refiere "El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deben cumplir Función Social o la Función Económico Social para salvaguardar su derecho...", en cuando a la propiedad "Jumechi", según el Informe Técnico DDSC-CO-SJCH N° 791/2012 de fecha 26 de septiembre del 2012 que cursa de fs. 327 a 330 en las "Conclusiones y Sugerencias" refiere "El Expediente Agrario N° 55477 denominado JUMECHI, fue referenciado haciendo uso del plano que cursa en el expediente, la topominia en el mismo, la distancia a los 7 Kms al Noreste de la población de Santa Ana según fojas N° 20 del expediente, los cuales se utilizaron para su ubicación del expediente. Fue presentado en relevamiento de información en campo por Beneficiario donde el Expediente se encuentra DESPLAZADO al lado Suroeste del Predio Mensurado REHOBOT", revisado el "Mosaicado Referencial de Expediente Agrario", se evidencia claramente que el predio "Jumechi" se encuentra desplazado del predio mensurado "Rehobot", por lo que de ninguna manera puede considerarse en el presente caso los antecedentes del predio "Jumechi" para el predio "Rehobot", por lo que el INRA hizo una correcta valoración de las pruebas cursantes en antecedentes del cuaderno de saneamiento,*"

"*(...)únicamente se consigna la marca de ganado habiendo sido tarjado en vacio todos los casilleros con una línea recta de abajo arriba en forma diagonal de izquierda a derecha; y en el casillero de observaciones se encuentra consignado lo siguiente "En el predio propiedad Rehobot se realizó un conteo de ganado, en el predio colindante denominado Invernada San Cristobal I, manifestando, según documentación presentada por la representante legal la abog. Jaqueline Estívarez, tener contrato de arrendamiento con el predio invernada son Cristobal II..." dicha ficha catastral es firmada por Jacqueline Estivariz como representante de la propiedad Rehobot; sin embargo el conteo de ganado según los datos en el casillero de observaciones, se habría llevado en el predio "San Cristobal" y no precisamente en el predio "Rehobot" como correspondía, prueba de ello es que en el formulario de verificación de la Función Económico Social de campo del predio "Rehobot" que cursa a fs. 57, todos los casilleros se encuentran tarjados, sin que se consigne ningún dato agrícola o de ganadería, tampoco en el casillero de observaciones se menciona las razones del porque no se consigan dato alguno, siendo la misma firmada por la propia representante del predio "Rehobot, en consecuencia los ahora demandante al no haber demostrado in situ el cumplimiento de F.E.S. incumplió lo dispuesto por los arts. 159, 167 y 168 del D.S. 29215, por lo que resulta no ser evidente que no se habría tomado en cuenta la actividad*

forestal o ganadera."

"*(…)en cuanto a la falta de fundamentación en base al Informe en Conclusiones en la Resolución Administrativa impugnada, se debe tener presente que: la Resolución Final de Saneamiento es la síntesis del Informe en conclusiones donde se resuelve los antecedentes sometidos al proceso de saneamiento, no pudiendo contener una transcripción íntegra del citado Informe ya que éste último, de conformidad a los arts. 303 y 304 del D.S. 29215 es el resumen de todas las actividades desarrolladas durante el proceso de saneamiento, ahora bien, si se impugna una resolución administrativa, la misma debe ser objetada en base a las vulneraciones, omisiones de actos administrativos ilegales identificadas en las diferentes etapas, en consecuencia lo reclamado por los demandante resulta impertinente con relación a este punto.*

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa manteniéndose firme e incólume la Resolución Administrativa RA-SS N° 01469/2013 de 13 de agosto del 2013. conforme los argumentos siguientes:

1.- Sobre el desarrollo del proceso de saneamiento en sobreposición del polígono 012 se debe manifestar que ha momento de emitirse la Resolución de Inicio de Procedimiento se disponía dejar sin efecto las pericias de campo realizadas sobre el polígono 113, de la misma manera la Resolución Administrativa en la parte considerativa señala, que, el Director Nacional del INRA instruye la ejecución de auditoría jurídica y paralización de trabajos de saneamiento de la propiedad agraria, en consecuencia previo los trámites correspondientes se llega a la siguiente conclusión "…sobreposición en un cien por ciento (100%) del polígono 012 priorizado mediante Resolución Administrativa DDSC SAN SIM 049/03 de fecha 28 de agosto de 2003 …", y por evidenciarse vulneración a lo dispuesto por el art. 173 del D.S. N° 25763 vigente en su momento por parte de la empresa CONSULTER al no existir la mensura, encuesta catastral y verificación de la F.E.S., por lo que se establece que no es evidente lo manifestado por los demandantes, en consecuencia no se advierte ninguna vulneración a la normativa agraria durante el desarrollo del proceso de saneamiento;

2.- respecto a la falta de respuesta de los memoriales presentados donde se denuncian irregularidades se debe manifestar que, ésta denuncia de irregularidades ya fue resuelto a través del informe que hace referencia a la Resolución Administrativa y los fundamentos del mismo ya fueron desarrolladas de manera amplia y detallada en el punto uno del presente considerando, así mismo sobre la falta de notificación se observa diligencias de notificación mediante cédula a la propiedad "Rehobot Srl." con los resultados preliminares al Secretario General de la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Germán Busch, El Carmen, de la misma manera en cumplimiento del art. 305 del D.S. N° 29215 se comunicó a través de la radio emisora "Futura F.M. 103.5" aviso público con el objeto de que los interesados, representantes, delegados de las organizaciones sociales se apersonen a la socialización de resultados preliminares de saneamiento a cargo de una Comisión del INRA los días 9, 10 y 11 de octubre del 2012 y realicen sus observaciones cuyos predios se encuentran detallados en la misma y entre otros se encuentra la propiedad "Rehobot Srl.", en consecuencia tampoco resulta evidente que el INRA haya omitido notificar o poner en conocimiento a la parte actora el Informe en Conclusiones e Informe de Cierre;

3.- sobre la ilegalidad de la posesión se debe manifestar que al estar los expedientes agrarios Nos

55477 del predio "Jumechi" y 49931 del predio "La Arboleda", ambos con Títulos Ejecutoriales, fueron presentados por el actor en el proceso de saneamiento, los cuales no pueden ser considerados en calidad de antecedente para valorar la posesión del predio "Rehobot", puesto que dichos predios están desplazados, es decir, se encuentran fuera del área de saneamiento del predio "Rehobot"; asimismo al tener el predio "La Arboleda", Plan de Manejo Forestal y encontrarse fuera del área de saneamiento del predio "Rehobot", la parte actora no puede señalar que el predio "Rehobot" cumple con la FES con actividad, porque el Plan de Manejo Forestal no comprende al predio saneado, así como tampoco puede considerarse como cumplimiento de la FES la actividad ganadera, debido a que en las pericias de campo conforme se tiene en la Ficha Catastral el conteo de ganado se lo realizó en el predio colindante "Invernada San Cristobal", por lo que no se evidencia vulneración alguna sobre el referido argumento aducido por la parte actora;

4.- sobre el incumplimiento de la FES se debe manifestar que se evidencia que en la casilla que corresponde a la verificación de la Función Social, únicamente se consigna la marca de ganado, dicha ficha catastral es firmada por Jacqueline Estivariz como representante de la propiedad Rehobot, sin embargo el conteo de ganado según los datos en el casillero de observaciones, se habría llevado en el predio "San Cristobal" y no precisamente en el predio "Rehobot" como correspondía, prueba de ello es que en el formulario de verificación de la Función Económico Social de campo del predio "Rehobot", todos los casilleros se encuentran tarjados, por lo que resulta no ser evidente que no se habría tomado en cuenta la actividad forestal o ganadera y;

5.- sobre la falta de congruencia en la Resolución impugnada se debe manifestar que no es evidente lo manifestando por los actores, la Resolución Final de Saneamiento es la síntesis del Informe en conclusiones donde se resuelve los antecedentes sometidos al proceso de saneamiento, no pudiendo contener una transcripción íntegra del citado Informe ya que éste último, de conformidad a los arts. 303 y 304 del D.S. 29215 es el resumen de todas las actividades desarrolladas durante el proceso de saneamiento, ahora bien, si se impugna una resolución administrativa, la misma debe ser objetada en base a las vulneraciones, omisiones de actos administrativos ilegales identificadas en las diferentes etapas, en consecuencia lo reclamado por los demandante resulta impertinente con relación a este punto.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Precedente 1

SANEAMIENTO / ETAPAS / PREPARATORIA / DETERMINACIÓN DE ÁREA / RESOLUCIÓN DE INICIO DE PROCEDIMIENTO (RESOLUCIÓN INSTRUCTORA)

Nueva determinación de área

Ante denuncias de irregularidades de saneamiento, por resolución administrativa se deja sin efecto legal las pericias de campo, con relación al que se encuentra al interior de las coordenadas, emitiéndose una (nueva) Resolución de Inicio de Procedimiento sobre otro polígono, a fin de que no haya sobreposición al área anteriormente predeterminado

"***1.- Con relación a que el polígono 113 habría sido creado en sobreposición total al Polígono 012 sin que se haya dejado sin efecto las carpetas de saneamiento sustanciado al interior del polígono 012;*** *al respecto corresponde referir que revisado de manera cuidadosa el legajo de saneamiento se pudo establecer que ha momento de emitirse la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC. RA N° 00187/2011 de 19 de julio del 2011 cursante de fs. 21 a 27, en la parte resolutiva punto tercero dispone "Se dispone dejar sin efectos en caso de existir Resolución Administrativa de trabajo de campo, pericias de campo emitidas a favor de empresas de saneamiento, con relación al que se encuentre al interior de las coordenadas descritas anteriormente ubicados en el área de dominio por el polígono 113", de la misma manera la Resolución Administrativa RES- ADM RA SS N° 26/2012 de 14 de mayo del 2012 cursante de fs. 425 a 430 en la parte considerativa señala, que ante la denuncia de irregularidades en el proceso de saneamiento de predios en las provincias Germán Busch y Ángel Sandoval, el Director Nacional del INRA instruye la ejecución de auditoría jurídica y paralización de trabajos de saneamiento de la propiedad agraria, para tal fin nombra una comisión, y el 28 de agosto del 2006 la comisión referida presenta su Informe Final ante el Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente y previo los estudios y análisis ésta Institución del Estado remite ante el INRA la documentación de Auditoria Técnica Jurídica; en consecuencia previo los trámites correspondientes se llega a la siguiente conclusión "...sobreposición en un cien por ciento (100%) del polígono 012 priorizado mediante Resolución Administrativa DDSC SAN SIM 049/03 de fecha 28 de agosto de 2003 ...", y por evidenciarse vulneración a lo dispuesto por el art. 173 del D.S. N° 25763 vigente en su momento por parte de la empresa CONSULTER al no existir la mensura, encuesta catastral y verificación de la F.E.S. que impiden el análisis y control de calidad de cierre de actuados, se sugiere la anulación de actuados conforme al art. 266-IV-a) del D. S. N° 29215 y proceder a la ejecución de Relevamiento de Información de Campo de predios ubicados al interior del polígono N° 113, para finalmente en la parte resolutiva Primera disponer, "Ratificar la anulación resuelta en la parte dispositiva tercera de la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC-RA N° 00187/2001 de fecha 19 de julio de 2011, que dispone dejar sin efecto en caso de existir Resoluciones Administrativas de Trabajo de Campo (pericias de campo) a favor de las empresas de saneamiento, con relación al que se encuentra al interior de las coordenadas descritas en dicha resolución, ubicados en el área denominado con el polígono 113, aclarando su alcance a la Resolución Administrativa DDSC SAN SIM 049/03 de fecha 28 de agosto de 2003 e Instructiva RI N° 28-08-45/2003 de fecha 28 de agosto de 2003 y actuados efectuados en base a esta resolución correspondiente al polígono 012, por identificarse sobreposición en un cien por ciento (100 %) al área anteriormente predeterminado...", por lo que se establece que no es evidente lo manifestado por los demandantes a través de su apoderada cuando refiere que "no existe resolución administrativa que anule y deje sin efecto legal el proceso de saneamiento del referido polígono N° 12", en consecuencia no se advierte ninguna vulneración a la normativa agraria durante el desarrollo del proceso de saneamiento.*"