

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0072-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-08-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Cierre / Publicidad (Exposición Pública de Resultados) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS N° 1065/2012 de fecha 30 de octubre de 2012, resolución dictada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio respecto al polígono N° 120, correspondiente al predio denominado "Campo Nuevo y Palo Santo", ubicado en el municipio Puerto Suarez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que dentro del Saneamiento del predio "Campo Nuevo y Palo Santo" (predio que lo obtuvo según indicó por compra venta de su anterior propietario en febrero del 2011, con antecedente en el expediente Nro 15502) fue notificada con la Resolución Administrativa RA-SS N° 1065/2012 de 30 de octubre de 2012 (resolución impugnada), misma que sería lesiva a sus intereses puesto que la superficie total de dicho predio fue declarada Tierra Fiscal, pese a que constaría en la carpeta predial que se contabilizaron 758 cabezas de ganado de raza nelore y que a la fecha se cuenta con una cantidad mayor, que así lo demuestran los certificados de vacuna emitidos por el SENASAG, habiéndose consolidado 4552,6631 ha., superficie en la que habría demostrado durante el relevamiento de datos en campo que cumple la Función Económico Social en un 100%, conforme con el art. 397 de la CPE y los datos coincidirían con lo establecido en el Informe de Cierre.

2.- Que en fecha posterior, habría tomado conocimiento que la carpeta predial fue remitida a la instancia nacional a los fines de emitirse la Resolución Final de Saneamiento y recientemente conoció el tenor de la resolución ahora impugnada que refiere la existencia de otros Informes de Cierre y Conclusiones emitidos en junio de 2012, casi una año después del anterior y con resultados distintos, los cuales jamás habrían sido puestos a su conocimiento vulnerando así el art. 305-I del DS 29215, su derecho al debido proceso y a la defensa .

3.- Acusó ausencia de fundamentos de hecho y de derecho para la determinación y declaración de ilegalidad en la posesión, declarando como tierra fiscal la superficie de 5387 ha., y que el Informe legal

que menciona tampoco habría sido puesto a conocimiento de la ahora demandante.

4.- Que el INRA debía explicar el porqué emitió dos Informes de Cierre de la gestión 2011 por qué se notificó a un tercero que no tiene ninguna relación con la propietaria del predio y porqué la resolución final de saneamiento fue practicada después de dos años de haber sido emitida, vulnerando así el art. 33 de la L. Nro 2341.

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

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, respondió a la demanda manifestando que si bien la línea jurisprudencial del alto Tribunal de Justicia Agraria, dispone que el principal medio de comprobación sobre el cumplimiento de la FES es la verificación directa en campo, sin embargo, existen otros medios complementarios que permiten corroborar los datos identificados al momento de sustanciar las pericias de campo, a los cuales el INRA habría recurrido para declarar la ilegalidad de la posesión de la demandante, considerando que la introducción de mejoras y la inserción de actividad productiva fue recién a partir del año 2011, cuampliando la Resolución Administrativa ahora impugnada, con lo dispuesto por los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215, al efectuar una relación sucinta de hecho y de derecho de los antecedentes cursantes en la carpeta predial, para luego fundamentar la decisión adoptada en relación al proceso de Saneamiento del predio "Campo Nuevo y Palo Santo", por lo que no sería evidente la ausencia de fundamentación sostenida por la parte accionante y que la causa para que no curse el Informe de Cierre del año 2011 puede obedecer a que se constituye en un simple borrador y que no se emitió siguiendo el procedimiento dispuesto por la normativa agraria, presumiendo que pudo haberse obtenido de manera fraudulenta o en componenda con ciertos malos funcionarios del INRA Departamental, que el proceso de Saneamiento sobre el predio "Campo Nuevo y Palo Santo" sustanciado bajo la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio, fue ejecutado en resguardo de las disposiciones agrarias vigentes y en observancia al D.S. N° 1697 de 14 de agosto de 2013, sobre el caso BOLIBRAS, solicitando en consecuencia declarar Improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

" (...) pues en el mismo se concluye que en dicho predio, en el año 2011, recién se observa actividad antrópica "en una pequeña superficie", no habiéndose observado anteriormente ninguna actividad antrópica en los años 1996 al 2010; en tal sentido se advierte que la interesada no cumplió con lo determinado por la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 que dispone "Las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que, siendo anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente con la función social o la función económico social, según corresponda, de manera pacífica, continuada y sin afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos.", disposición concordante con los arts. 309 y 310 del D.S. N° 29215; verificándose en el caso presente, que la posesión de la interesada sobre el predio "Campo Nuevo y Palo Santo" al ser posterior a 1996, no puede ser reconocida como "legal", aun cuando se haya verificado mejoras, ganado en el área o certificados de vacuna emitidos por el SENASAG; precisamente por no contarse con la antigüedad que dispone la ley y que se funda en que no toda ocupación actual en un predio puede hacer nacer derechos derivados de la posesión, ello en concordancia con el concepto integral de Función Social y Función Económico Social de la propiedad (...) de los antecedentes no se constata certificación, ni declaración jurada y medio de prueba alguno que evidencia que la posesión o cumplimiento de la FES del referido predio sea antes de la vigencia de la L. N° 1715; verificándose por el contrario que el Registro de Marca "C" cursante a fs. 182 de los antecedentes, es reciente, pues data

de 2 de junio de 2011, medio de prueba que concuerda con el Informe de Análisis Multitemporal DDSC-CO-SJ-CH- INF. N° 166/2012, de 22 de mayo de 2012, que señala que recién a partir del año 2011 se observa actividad antropica (...) "

"(...) se constata que el señalado Informe de Cierre que se adjunta a la demanda, no cursa en los antecedentes del proceso de Saneamiento remitidos por el INRA, de igual manera se advierte que el Informe de Cierre que corresponde al predio "Campo Nuevo y Palo Santo" cursante a fs. 212 de los antecedentes, el mismo que fue notificado a la interesada Carolina Fernández de Banegas mediante cédula cursante a fs. 213 de los antecedentes; siendo necesario precisar que el actuado denominado "Informe de Cierre", según los alcances del art. 305 del D.S. N° 29215, se constituye solamente en datos preliminares del predio objeto de Saneamiento, puestos a conocimiento de la parte interesada; por consiguiente, no revisten por sí mismos el reconocimiento de ningún derecho, aspecto que es reservado a la Resolución Final de Saneamiento; prueba de ello es que la misma norma faculta al INRA a efectuar modificaciones, subsanaciones y complementaciones antes de dictarse la indicada Resolución Final de Saneamiento (...)

" (...) cursa en los antecedentes que el Informe de Cierre a fs. 212 fue notificado a la interesada mediante cédula cursante a fs. 213, en vista de no haber asistido ni participado la misma de la actividad de socialización de resultados, conforme con el art. 72-b) del D.S. N° 29215; ahora bien, en relación a que fue notificada después de dos años de la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1065/2012 de 30 de octubre de 2012, se constata que la notificación tardía a la interesada, no le causó agravio alguno, con mayor razón si consta que la primera notificación por cédula efectuada a la misma, de fecha 4 de agosto de 2014 (fs. 231 de los antecedentes) fue anulada por Auto de fs. 250, y en consecuencia se dispuso una nueva notificación con la Resolución Administrativa RA-SS N° 1065/2012, al representante de Carolina Fernández de Banegas (fs. 252 de los antecedentes), diligencia que permitió a la actual accionante interponer en tiempo hábil la demanda contencioso administrativo de autos, no siendo por tanto evidente que en el trámite en cuestión, se hubiere vulnerado la normativa vigente o el derecho al debido proceso y a la defensa de la interesada (...)"

" (...) de la revisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1065/2012 de 30 de octubre de 2012, de fs. 221 a 223 de los antecedentes, se constata que la misma contiene la fundamentación necesaria, puesto que en su parte resolutive dispone declarar la Ilegalidad de la Posesión de Carolina Fernández de Banegas, con el fundamento de incumplir los requisitos de legalidad, respecto al predio "Campo Nuevo y Palo Santo", con la superficie de 5387,7514 Has., precisando que ello es "..., por contar con asentamiento posterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de conformidad a los dispuesto en los artículos 397 de la Constitución Política del Estado; la disposición Primera de la Ley N° 1715; 310 y 341 parágrafo II numeral 2, concordante con el 346 del Decreto Supremo N° 29215, Reglamento de las Leyes Nos. 1715 y 3545."; siendo evidente que por efecto de dicha declaratoria de ilegalidad, se dispuso el área como Tierra Fiscal; por consiguiente resulta infundado que la señalada Resolución Final de Saneamiento carezca de fundamentación o argumentación (...)"

" (...) el INRA ha ajustado a derecho sus determinaciones durante la tramitación del proceso de Saneamiento del predio denominado "Campo Nuevo y Palo Santo", efectuando una valoración integral de los datos obtenidos, puesto que, si bien se evidenció en campo que actualmente en el predio existe ganado y mejoras, las mismas son recientes datando de 2010 y 2011, de igual manera el registro de marca de ganado es de 2011 años; aspectos fácticos que fueron corroborados por el Informe Multitemporal efectuado con imágenes satelitales ya precisado y que da cuenta que en el predio se observa actividad antrópica a partir de 2010, extremo que llevó a determinar en el Informe en

Conclusiones, de fs. 205 a 211 de los antecedentes, que la interesada incumple con lo establecido por los arts. 393 y 397 de la CPE, respecto al reconocimiento de la propiedad agraria, la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, concordante con los arts. 309 y 310 del D.S. N° 29215, que son normas jurídicas agrarias que definen las posesiones legales e ilegales."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, declarándose firme, subsistente y con todos sus efectos legales la Resolución Administrativa RA-SS N° 1065/2012 de fecha 30 de octubre de 2012, conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a que durante el relevamiento de información en campo, la titular del predio "Campo Nuevo y Palo Santo" habría demostrado el cumplimiento de la Función Económico Social en un 100 %, el Informe en Conclusiones se encuentra debidamente fundamentado pues se habría evidenciado que el predio contiene mejoras; sin embargo, las mismas tienen data de 2010 y 2011, por lo que no se evidenció la existencia de actividad antropica entre las gestiones de 1996 y 2010, por lo que no puede considerarse la posesión del demandante como legal ya que las mejoras encontradas son de data posterior a 1996.

2.- Sobre el Informe de Cierre que señalaría que cumpliría el 100% de la FES, se observa que dicho informe, no se encuentra en la carpeta de proceso de saneamiento; sin embargo, corresponde aclarar que los datos del informe de cierre no son definitivo pues se encuentran susceptibles de modificación y subsanaciones hasta antes de emitirse la Resolución Final de Saneamiento;

3.- Respecto a la ausencia de fundamentación para la determinación y declaración de ilegalidad en la posesión y declaratoria de Tierra Fiscal, se debe manifestar que la Resolución impugnada contiene la debida fundamentación pues al declarar la ilegalidad de la posesión debido a que la posesión del demandante es posterior a la promulgación de la Ley 1715, por lo que resulta infundado que la señalada Resolución Final de Saneamiento carezca de fundamentación o argumentación, no siendo cierto que se hubiere infringido el art. 213 del Cód. Pdto. Civ.

4.- . Respecto a que la Resolución Administrativa RA-SS N° 1065/2012 mencionaría Informes de Cierre y Conclusiones que jamás habrían sido puestos en conocimiento de la interesada, se debe manifestar que se notificó a la demandante mediante cédula, debido a que no habría participado en la Socialización de Resultados, asimismo si bien la Resolución Administrativa fue notificada al demandante después de dos años, la misma no le causó agravios, por lo que no es evidente que en el trámite en cuestión, se hubiere vulnerado la normativa vigente o el derecho al debido proceso y a la defensa de la interesada.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO/ETAPAS/DE CAMPO/ INFORME DE CIERRE / PUBLICIDAD (EXPOSICIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS)

Constituye datos preliminares estando facultado el INRA a efectuar modificaciones al mismo.

El actuado denominado "Informe de Cierre", se constituye solamente en datos preliminares del predio objeto de Saneamiento, puestos a conocimiento de la parte interesada; por consiguiente, no revisten por sí mismos el reconocimiento de ningún derecho, aspecto que es reservado a la Resolución Final de Saneamiento; prueba de ello es que la misma norma

faculta al INRA a efectuar modificaciones, subsanaciones y complementaciones antes de dictarse la indicada Resolución Final de Saneamiento.

"(...) siendo necesario precisar que el actuado denominado "Informe de Cierre", según los alcances del art. 305 del D.S. N° 29215, se constituye solamente en datos preliminares del predio objeto de Saneamiento, puestos a conocimiento de la parte interesada; por consiguiente, no revisten por sí mismos el reconocimiento de ningún derecho, aspecto que es reservado a la Resolución Final de Saneamiento; prueba de ello es que la misma norma faculta al INRA a efectuar modificaciones, subsanaciones y complementaciones antes de dictarse la indicada Resolución Final de Saneamiento conforme con el art. 266 y Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215; por lo expuesto, carece de relevancia que los datos que contiene el Informe de Cierre que se adjunta a fs. 9 de obrados, del cual además no cursa el Informe en Conclusiones que lo respalde, serían coincidentes con lo verificado por el INRA, en cuanto a que cumple la FES en un 100%, conforme con el art. 397 de la CPE y los arts. 166 y 300 del D.S. N° 29215; puesto que como se tiene precisado, los datos del Saneamiento están sujetos a revisión y subsanación hasta antes de dictarse la Resolución Final de Saneamiento; como aconteció en el caso presente donde se advierte que además de lo verificado en campo, se ha tomado en cuenta para una valoración integral, Informes Técnicos referidos a desplazamientos y análisis multitemporales, como es el caso del Informe Técnico de Análisis Multitemporal DDSC-CO-SJ-CH- INF. N° 166/2012, de 22 de mayo de 2012; el Informe Técnico Complementario DDSC-CO-SJ-CH- N° 167/2012 de 21 de mayo de 2012; y el Informe Técnico Complementario a Diagnóstico DDSC-CO-SJ-CH-INF. N° 165/2012 de 22 de mayo de 2012."

Voto Disidente

Existe.