

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0087-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-10-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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° 0357/2013 de 4 de marzo de 2013, emitida dentro del proceso de saneamiento de la propiedad denominada "LAURA", ubicada en el municipio Carmen Rivero Tórrez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que no conoce el contenido de la Resolución Administrativa RES-ADM-RA SS N° 26/2012 de 14 de mayo de 2012, la cual sirvió de base para la emisión de la Resolución Administrativa RES-ADM RA-SS N° 25/2012 de 14 de mayo, con lo que se demostraría el ocultamiento de la información emitida dentro del proceso, la falta de observación y coherencia que deberían tener todos los actuados procesales que emite la administración en la sustanciación de cualquier proceso, invocando las temporalidad de las actuaciones administrativas;
- 2.- que, habrían identificado que no cursa en antecedentes la constancia de difusión radial de la Resolución Determinativa de Saneamiento y Resolución Instructoria, y que tampoco existiría antecedentes de la realización de Campaña Pública, incumpliendo de esta manera con lo dispuesto en el art. 172 del Reglamento Aprobado en el D.S. N° 25763;
- 3.- que, el art. 294-V del D.S. N° 29215 establece que la notificación a los representantes de las organizaciones sectoriales identificadas en el área deben ser practicadas por lo menos 48 horas antes del inicio del trabajo, aspecto que no se cumplió por que se hace conocer el mismo día del inicio del trabajo y únicamente a representantes de dos comunidades;
- 4.- en el presente proceso no se cumplió el objetivo de las actas de conformidad de linderos, correspondiente a los vértices del colindante, ya que los funcionarios del INRA hacen firmar a personas ajenas al predio "El Recreo", firmando el control social que desconoce los límites entre la propiedad "LAURA" y "El Recreo";
- 5.- que el INRA nunca los hubiera tomado en cuenta en el saneamiento del predio "LAURA", más aún si se tiene toda la documentación que respalda su derecho de propiedad, el cual se desprende de un antecedente agrario de dotación y que cumple con la Función Económica Social conforme se desprende del art. 155 del D.S. N° 29215 y;

6.- que mediante Testimonio N° 370/2011 de 21 de noviembre Freddy Barbery Roca y Joana Leao Brito de Barbery rescinden escritura de transferencia que se suscribió con la Sociedad de Responsabilidad Limitada "LUNA NUEVA" SRL, motivo por el cual el 23 de noviembre de 2011, la demandante adquiere de manera posterior y legítima la propiedad "LAURA", sin embargo el proceso de saneamiento no se llevó a cabo ni a nombre de su persona como propietaria ni a nombre de sus vendedores.

Solicito que se declare probada su demanda y en consecuencia se deje sin efecto legal la Resolución Administrativa objeto de la presente impugnación.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde a la demanda manifestando: Niegan la demanda señalando que las 8 Resoluciones Administrativas extrañadas, si bien estas no cursan en antecedentes de la carpeta predial de saneamiento del predio "LAURA", este no es motivo para desvirtuar un proceso de saneamiento instaurado entre otros, al interior de la mencionada propiedad, respecto a la falta de Campaña Pública, falta de notificación, y a la normativa que se acusa de vulnerada, señala que no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el particular, en consideración a que la prueba literal cursante en la carpeta predial, que la interpretación de la accionante es legalista, olvidando el carácter social que rige en materia agraria, haciendo referencia a la flexibilidad que en determinadas actuaciones procesales cumplen su objetivo principal y se dan por validas cuando no causen perjuicio evidente a la parte que fue notificada con dicho actuado y que en el presente caso la notificación cumplió su finalidad, en cuanto a que no se habría tomado en cuenta en el proceso de saneamiento a su mandante, causándole un estado de indefensión, señala que tal situación no es evidente, en razón a que si se revisa los antecedentes que integran la carpeta de saneamiento se advierte que la demandante se apersona al proceso el 14 de noviembre de 2013 a través del incidente de nulidad de notificación formulado al Director Nacional del INRA, solicito se declare improbada la demanda.

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

*"(...)sin embargo se constata que el año 2000 el proceso de Saneamiento que se inicia en el área, corresponde al Saneamiento Simple a Pedido de Parte tramitado por la Comunidad Campesina "SANTA ANA DE LA BANDA" y en tal circunstancia, no puede exigirse que en la carpeta de Saneamiento Simple de Oficio tramitado en el Polígono N° 120 con relación al predio "LAURA", exista en esta carpeta predial los antecedentes de otro proceso de saneamiento, más aún cuando no hay antecedente alguno que denote que en la gestión 2000 alguien se hubiera apersonado por el predio "LAURA", situación que sí ameritaría una vulneración al derecho a la defensa a los beneficiarios del predio "LAURA", por consiguiente, el hecho de no figurar en la carpeta predial de "LAURA", las Resoluciones del año 2000, 2003, 2005 y 2011 no constituyen vulneración al art. 60-c) del D.S. N° 29215, en razón a que el INRA con la facultad que le confiere los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, realizó el control de calidad debido a que el año 2000 la normativa utilizada en el proceso de Saneamiento era otra, de donde se tiene **que** : Informe Técnico Jurídico INF DDSC-CO-SJCH N°0013/2012 de 4 de abril de 2012 e Informe Técnico Jurídico INF-DDSC-CO-SJCH N° 0035/2012 de 10 de mayo de 2012, Informes emitido por el INRA dan cuenta clara de las serie de deficiencias que se identificaron en el proceso de Saneamiento de la Comunidad "SANTA ANA DE LA BANDA"; que estos errores y omisiones identificados son calificados como insubsanables determinaron la nulidad de los actuados dentro del proceso de Saneamiento ejecutado en el citado predio, al interior del cual, conforme invoca la propia demandante se encontraría el predio "LAURA"; en consecuencia queda claro que la Resolución Administrativa RES-ADM RA SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012, precautelando los derechos de los administrados determinó en razón a los motivos expuestos en los informes precedentemente citados, ANULAR actuados dentro del proceso*

*de Saneamiento Simple a Pedido de Parte."*

*"(...) se tiene que evidentemente fueron varias las modificaciones realizadas en el proceso de Saneamiento ejecutado en la zona, que va desde la modificación de polígonos, extensión de área, modificación de cronogramas, y otros aspectos que fueron observados en los Informes citados, y fue en tal circunstancia, que la misma entidad administrativa, al identificar estos errores como insubsanables, determina ANULAR, todos los actos administrativos realizados entre el año 2000 al año 2012 y en este estado el Instituto Nacional de Reforma Agraria emite la Resolución Administrativa RES-ADM RA-SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012, la cual a más de establecer la NULIDAD, hasta el relevamiento de información en campo, se constata que en su artículo SEXTO, intima a propietarios, beneficiarios o subadquirentes, de predios con antecedente en título ejecutorial o proceso agrarios en trámite a poseedores que se apersonen al proceso a objeto de hacer valer sus derechos. En tal circunstancia lejos de haberse vulnerado derecho alguno, se tiene que el INRA garantizó a través de la citada Resolución Administrativa el reencause y/o corrección de actos administrativos que se encontraban con errores insubsanables; que de haberse mantenido en ese estado, sí hubieran constituido vulneración a las garantías constitucionales al Debido Proceso, Derecho a la Defensa y Derecho a la Propiedad Privada; Por lo que subsanando el proceso es que se emitió esta nueva Resolución que dio inicio a un proceso sin errores, garantizando la publicidad de la citada resolución."*

*"(...)los argumentos de la demandante resultan genéricos y carentes de sustento legal, que no afectan el fondo del proceso, cual es el regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, a través de un proceso público y transparente que tuvo como finalidad constituir derecho de propiedad sobre predios que se encuentren cumpliendo la Función Social o Función Económico Social, en el presente caso la demanda se limita a observar la ausencia del titular del predio "El Recreo", siendo que las Cartas de Citación personal fueron practicadas a los colindantes para que estuvieren presentes en dicha medición y el hecho de que no lo hicieren, no es responsabilidad el ente administrativo y no constituye vicio de nulidad alguno que pudiera afectar al proceso ejecutado. De igual forma el hecho de que los representantes de las Organizaciones Sociales se los notificará el mismo día de la realización de la Pericias de Campo, evidenciándose que los representantes sí participaron del proceso, por lo que no se ha causado indefensión alguna; en todo caso de existir algún reclamo debió ser ejercido por los representantes de dichas organizaciones sociales."*

*"(...)En el presente caso no es que la actora cuestiona la transparencia y publicidad de la Resolución Administrativa RES-ADM RA-SS N° 25/2012 de 14 de mayo de 2012 que reactiva nuevamente el proceso de Saneamiento en el polígono N°120 y es a partir de ese momento que se tienen como actuados administrativos de análisis en el presente caso de las etapas que posteriormente son realizadas y son de éstos hechos que se identifica el apersonamiento de la Empresa "LUNA NUEVA SRL", quien en virtud al Testimonio N° 227/2011 de 25 de mayo de 2011, correspondiente a la protocolización de una transferencia de un fundo rústico "LAURA" celebrado entre Freddy Barbery Roca y Jona Leao Brito a favor de la Sociedad de Responsabilidad Limitada "LUNA NUEVA" SRL, demuestra ante el INRA que le asiste legitimación activa para participar del proceso de Saneamiento del predio de referencia, y es con la participación de los representantes legales de la citada Sociedad, que se elaboran las Fichas Catastrales y las Actas de Relevamiento de Información en Campo, así como todos los actuados propios del proceso de Saneamiento, donde no se identifica que en dichas etapas Valentina Villasboa Vásquez, se hubiera apersonado al proceso, invocando algún tipo de derecho, menos que hubiera realizado alguna impugnación u objeción al proceso que se ejecutaba al interior del predio que ahora demanda como de su propiedad, lo cierto es que pese a la publicidad del proceso, la actora no estuvo cumpliendo en el área la Función Social o Función Económica Social de la tierra en los*

términos que demanda el texto constitucional en los arts. 393, 397.III y 401 y las condiciones establecidas por las leyes agrarias."

"(...) se constata que Valentina Villasboa Vásquez a momento de apersonarse al INRA y plantear incidente de nulidad de notificación en fecha 14 de noviembre de 2013, primero de manera conjunta con Vania Regina Ramírez y luego de manera individual el 29 de enero de 2014, adjunta Testimonio N° 370/2011 de 21 de noviembre a través del cual Freddy Barbery Roca y Joana Leao Brito de Barbery por una parte rescinden escritura de transferencia que se suscribió con la Sociedad de Responsabilidad Limitada "LUNA NUEVA" SRL, y que el 23 de noviembre de 2011, la citada propiedad "LAURA" es transferida a la demandante, sin embargo ante esta situación jurídica, desconoce la actora que el art. 64 de la L. N° 1715 establece que el saneamiento de la propiedad agraria, es el procedimiento técnico jurídico transitorio que tiene por objeto regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, de donde se tiene que todos los derechos de propiedad, así como las posesiones legales, tienen que ser regularizados y perfeccionados a través del proceso de saneamiento, cumpliendo la normativa agraria. Para este reconocimiento del derecho de propiedad agraria se debe entre otros aspectos verificar en campo el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, siendo esta la condición incuestionable que permite la acreditación del derecho de propiedad agraria, en los alcances determinados en el art. 2 de la L. N° 1715 parcialmente modificada por la L. N° 3545, disposiciones legales que se encuentran en concordancia con las disposiciones constitucionales establecidas en los arts. 393, 397.III y 401. Frente a esta circunstancia se tiene que lo verificado en campo, aún a nombre de la empresa "LUNA NUEVA" SRL, dicho predio no acredita el cumplimiento de la Función Económico Social, siendo incipiente el trabajo y las mejoras mensuradas para acreditar FES en la totalidad del predio, y teniendo en cuenta que Valentina Villasboa Vásquez en su memorial de apersonamiento al INRA de 14 de noviembre de 2013 reconoce que el predio "LAURA" constituye activo de la empresa "LUNA NUEVA SRL", no puede a la fecha desconocer tal situación jurídica, teniendo así que se sobrepone a la documentación presentada lo verificado y acreditado en campo y en la etapa inmediata posterior del proceso, que identificaban como único propietario a la empresa "LUNA NUEVA SRL", lo contrario implicaría desconocer la especialidad de la materia, así como el carácter social de la misma, en conclusión en materia agraria la propiedad privada, evidentemente goza de la protección del Estado."

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental FALLO declarando IMPROBADA la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, se mantiene inalterable la Resolución Administrativa RA-SS N° 0357/2013 de 04 de marzo de 2013 emitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a las 8 Resoluciones Administrativas que no cursarían en la carpeta del proceso de saneamiento del predio "LAURA", se debe manifestar que el proceso de saneamiento se **inició** bajo la modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte tramitado por la Comunidad Campesina "SANTA ANA DE LA BANDA" por lo que no puede exigirse que exista en esta carpeta predial los antecedentes de otro proceso de saneamiento pues el proceso de saneamiento del predio "LAURA" se **inicio** bajo la **modalidad** de Saneamiento Simple de Oficio, **más** aún que en base a un control de calidad se identificaron errores insubsanables disponiendo la nulidad de los actuados dentro del proceso de Saneamiento ejecutado en predio "SANTA ANA DE LA BANDA" , al interior del cual, conforme invoca la

propia demandante se encontraría el predio "LAURA", por lo que queda claro que la Resolución Administrativa precautelando los derechos de los administrados determinó en razón a los motivos expuestos, ANULAR actuados dentro del proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte no **encontrándose** vulneración alguna;

2.- respecto a que no cursaría en antecedentes la constancia de difusión radial de la Resolución Determinativa de Saneamiento y Resolución Instructoria, como se dijo anteriormente al haberse encontrado errores insubsanables en el control de calidad es que se dispone anular el proceso de saneamiento hasta el relevamiento de información en campo, por lo que lejos de haberse vulnerado derechos la entidad administrativa al emitir la Resolución Administrativa ha corregido esos errores insubsanables, pues de haber continuado **así** se hubieran vulnerado varias **garantías** constitucionales, por lo que no se evidencia vulneración alguna;

3.- sobre las observaciones al acta de conformidad de linderos, se debe manifestar que dicho argumento carece de sustento por lo que no afecta el proceso, pues se limita a observar la ausencia del titular del predio "El Recreo", siendo que las Cartas de Citación personal fueron practicadas a los colindantes para que estuvieren presentes en dicha medición y el hecho de que no lo hicieren, no es responsabilidad el ente administrativo, **más** aun de existir **algún** reclamo **debió** ser manifestado por los beneficiarios del predio "El Recreo";

4.- respecto a que nunca se tomó en cuenta a la demandante en el proceso de Saneamiento ejecutado en el predio "LAURA", se debe manifestar que la Empresa "LUNA NUEVA SRL", quien en virtud al Testimonio, correspondiente a la protocolización de una transferencia de un fundo rústico "LAURA" a favor de la Sociedad de Responsabilidad Limitada "LUNA NUEVA" SRL, demuestra ante el INRA que le asiste legitimación activa para participar del proceso de Saneamiento del predio de referencia, pues no se evidencia que Valentina Villasboa Vásquez, se haya apersonado al proceso invocando **algún** derecho y;

5.- respecto a la rescisión de contrato de compraventa de la Empresa "LUNA NUEVA SRL" del predio "LAURA" y derecho de propiedad que le asiste a la actual demandante, se debe manifestar que si bien el demandante adjunto un Testimonio de rescisión de escritura de transferencia que se suscribió con la Sociedad de Responsabilidad Limitada "LUNA NUEVA" SRL, y que el 23 de noviembre de 2011, la citada propiedad "LAURA", sin embargo aunque lo verificado en campo, se tenga aún a nombre de la empresa "LUNA NUEVA" SRL, dicho predio no acredita el cumplimiento de la Función Económico Social, siendo incipiente el trabajo y las mejoras mensuradas para acreditar FES en la totalidad del predio, pues no puede a la fecha desconocer tal situación jurídica, teniendo así que se sobrepone a la documentación presentada lo verificado y acreditado en campo y en la etapa inmediata posterior del proceso, que identificaban como único propietario a la empresa "LUNA NUEVA SRL", lo contrario implicaría desconocer la especialidad de la materia.

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

**RESOLUCIÓN ANULADA MEDIANTE AMPARO CONSTITUCIONAL**

**RESOLUCIÓN VIGENTE AID-S1-0027-2017**