

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0047-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-09-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa impugnando la Resolución Suprema 12588 de 27 de agosto de 2014, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) que corresponde al polígono N° 178, predios denominados LA COMUNIDAD CAMPESINA "VALLE HERMOSO" Y SAN JUAN ubicados en el municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Mediante Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC.RA N° 093/2011 de 18 de abril de 2011 se instruyó el inicio de los trabajos de campo fijándose como fechas de inicio y conclusión de los mismos el 21 de abril y el 10 de mayo de 2011 respectivamente elaborándose el acta de cierre de relevamiento de información en campo que cursa a fs. 1500 de la carpeta de saneamiento, resultando que a partir de dicho momento no podría ejecutarse ninguna actividad de campo.

**2.** Durante la ejecución del proceso de saneamiento se habría causado indefensión de su mandante en desmedro del debido proceso ; en ésta línea afirma que la Carta de Citación fue entregada el 25 de mayo de 2011 a Pedro Okada Alarcón, cuando habría correspondido diligenciarla en el plazo fijado en la Resolución Administrativa de Ampliación de Plazo y en la persona de la propietaria, la señora Hilda Alarcón de Okada.

**3.** La decisión asumida en relación al predio San Juan no tiene respaldo ni sustento en el Informe en Conclusiones y; afirma que conforme al art. 325 del D.S. N° 29215 los proyectos de resolución deberán ser elaborado sobre la base de las sugerencias expuestas en el Informe en Conclusiones, por lo mismo, la resolución final de saneamiento debe encontrar respaldo en dicho informe.

**4.** El clasificarse el predio como pequeña propiedad con actividad agrícola constituye el corolario de las irregularidades cometidas desde la etapa de pericias de campo, toda vez que en ésta etapa se habría constatado la existencia de infraestructura, vivienda, noria y pasto sembrados propios de la actividad ganadera, aspecto corroborado por la certificación de 26 de mayo de 2011 emitida por el Corregidor de Pailón, señor Wilson Cuellar Menacho que en lo principal señala que su mandante es propietaria de 360

hectáreas, se dedica a la actividad ganadera y cuenta con infraestructura destinada a ésta actividad (vivienda, alambrado perimetral, noque, bebedero para ganado, potreros, etc.) aspecto que no podía ser desconocido por la entidad ejecutora del saneamiento remitiéndose a los arts. 169, 167 y 168 del D.S. N° 29215 reiterando que si bien no se demostró la existencia de ganado se debió a que no se le otorgó el tiempo mínimo que fija la ley.

5. La Resolución Suprema impugnada carecería de motivación y fundamentación y, citando la SC 0752/2002-R de 25 de junio y la SC 1365/2005-R de 31 de octubre, afirma que la precitada resolución se limita a efectuar una relación del marco normativo aplicado, mencionando, de forma general, las etapas del saneamiento ejecutadas sin motivar la decisión, máxime si la misma no encuentra respaldo en el Informe en Conclusiones, reflejando la resolución que se impugna los vicios, deficiencias, irregularidades e injusticias cometidas en el desarrollo del proceso de saneamiento.

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

*"El art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo incluye como principio rector del ejercicio de la función administrativa el "impulso de oficio" que obliga a la administración pública a, precisamente, impulsar los procesos de su competencia, concordante con el art. 46 del precitado cuerpo legal que a la letra señala: "El procedimiento administrativo se impulsará de oficio en todas sus etapas y se tramitará de acuerdo a los principios establecidos en la presente Ley" "El art. 48 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 prescribe: "I. Para emitir la resolución final del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean obligatorios por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para dictar la misma (...) II. Salvo disposición legal en contrario, los informes serán facultativos y no obligarán a la autoridad administrativa a resolver conforme a ellos " (las negrillas fueron añadidas), entendiéndose que a más de los informes regulados por norma legal específica, la entidad administrativa se encuentra facultada para emitir los informes que se consideren necesarios a fin de mejor resolver, debiendo entenderse que ninguno de ellos, de forma imperativa, obliga a la autoridad administrativa a fallar conforme a lo sugerido en los mismos, existiendo la posibilidad de analizar sus contenidos en cualesquier momento del proceso, incluso a tiempo de emitirse la resolución que ponga fin al procedimiento a solo fin de velar por el efectivo cumplimiento de la ley".*

*"(...) cursa Resolución Administrativa DDSC-RA N° 0119/2011 de 23 de mayo de 2011 cuya parte considerativa señala que se tiene considerado ampliar el plazo de ejecución del Relevamiento de Información en Campo en el polígono 178 a efectos de cumplir con las tareas de mensura, encuesta catastral y verificación de la Función Económico Social y Función Social conforme a los arts. 295 y 296 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 disponiendo en la parte resolutive primera ampliar el plazo previsto en la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC.RA N° 0093/2011 de 18 de abril de 2011 fijándose como nuevo plazo de ejecución el tiempo comprendido entre el 26 de mayo al 4 de junio de 2011, decisión que fue hecha de conocimiento público de acuerdo a la publicación de avisos y edicto agrario hechos acreditados por la documental de fs. 252 a 255 de antecedentes".*

*"(...) se concluye que la ahora parte actora tomó conocimiento de que los trabajos de Relevamiento de Información en Campo (mensura y encuesta catastral) se ejecutaría en el predio denominado San Juan a partir del 26 de mayo de 2011, designando en calidad de representante a Pedro Okada Alarcón quien, con dichas facultades y conforme a lo desarrollado en los numerales I.2. y I.3. de la presente resolución no solo tenía amplias facultades para observar las omisiones o irregularidades en las que la entidad administrativa habría incurrido a tiempo de diligenciar la citación ahora observada, sino también interponer y tramitar todo tipo de recursos o plantear incidentes a fin de lograr la nulidad del acto o de*

los actos irregulares de la entidad administrativa, más cuando como se tiene desarrollado en el precitado numeral I.3. , los actos del representante obligan al poderdante como si él personalmente los practicare, en tal razón el silencio de aquel convalida el acto como si el poderconferente lo convalidara de forma personal, concluyéndose en definitiva que, en el caso que se examina, se alcanzó la finalidad de la citación, esto es poner en conocimiento de la ahora actora que los trabajos de mensura y encuesta catastral se iniciaría el 26 de mayo de 2011 y en tal razón la interesada procedió a suscribir el acta de representación de fs. 1414 y cualesquier irregularidad fue convalidada, a través de su representante, por no habersela observado o recurrido de nulidad conforme a los prescrito por ley, existiendo constancia que el representante de Hilda Alarcón de Okada, a través de Pedro Okada Alarcón participó activamente en el proceso de mensura y encuesta catastral, así se tiene acreditado por la documental que cursa de fs. 1419 a 1420 y de fs. 1469 a 1472 y las fotografías de fs. 1475 a 1477".

"Si bien la entidad administrativa, en el ámbito de sus competencias regula, a través de guías, manuales, etc. el actuar de sus funcionarios, fijando parámetros de cumplimiento, resulta también evidente que la conducta que se aparta de los mismos no simplemente debe ser abordada desde la perspectiva de quien los incumple sino también, de quien los consiente, en tal razón, como se tiene desarrollado, al no haberse objetado que la diligencia de citación fue emitida en un plazo menor al fijado por las guías internas del Instituto Nacional de Reforma Agraria o que debió emitirse con una anticipación no menor a cinco días o diligenciarse de forma personal a la interesada, se consintió el acto, habiendo correspondido a la ahora demandante o a su representante observar dichas diligencias en su primera actuación y al no hacerlo, tácitamente, se convalido el acto, en tal razón no podría acusarse, en éste proceso la vulneración de la Guía Para la Actuación del Encuestador Jurídico Durante las Pericias de Campo".

"(...) se llega a determinar que la decisión de la entidad administrativa, no únicamente se sustenta en valoraciones efectuadas en el Informe en Conclusiones sino también, en, las efectuadas de forma previa (formulario de fs. 1522-A) y de forma posterior (Informe de Cierre e Informe Legal Complementario DDSC-AREA-GB-CH. INF. N° 1909/2011 de 12 de diciembre de 2011), no identificándose contradicciones entre uno y otro ingresando sus contenidos en los márgenes de la debida congruencia, debiendo remarcarse que el Informe de Cierre, notificado a la ahora parte actora, contiene, de forma resumida los resultados que arroja el proceso de evaluación en el que bien pueden subsanarse omisiones a efectos de que no se distorsione la decisión de la entidad administrativa y si bien el Informe en Conclusiones, como señala la parte demandante, no sugiere, de forma expresa el curso a seguirse, contiene los elementos mínimos que permiten identificar la dirección que toma el proceso, aspectos que se encuentran totalmente clarificados en el Informe de Cierre en el que de manera textual se señala que el predio se encuentra clasificado como pequeña propiedad agrícola y que corresponde adjudicar 50.0000 ha a favor de Hilda Alarcón de Okada, información y sugerencia que, en definitiva, es asumida e incluida en la Resolución Final de Saneamiento impugnada".

"En ésta línea, conforme a lo considerado en el numeral I.4. de la presente sentencia no existe óbice que impida a la entidad administrativa emitir los informes que considere necesarios a fin de emitir sus decisiones, aspecto que queda inmerso en el principio que obliga a la entidad administrativa, no sólo a actuar con la diligencia que impriman las partes sino a impulsar el proceso de oficio, correspondiendo asimismo remarcar, como se tiene señalado en el numeral I.4. de la presente resolución que la entidad administrativa aún así se hayan emitido los informes y/o dictámenes que fija el ordenamiento jurídico podrá apartarse de sus contenidos y lo sugerido en los mismos a tiempo de emitir sus decisiones en sentido de que nada obsta a que la autoridad administrativa subsane errores u omisiones aún en éste momento del proceso, en éste norte, queda establecido que la resolución final de saneamiento guarda

*coherencia no sólo con la información inserta en el Informe en Conclusiones sino también, como se tiene señalado, en la evaluación efectuada en el formulario de fs. 1522-A, en el Informe de Cierre y en el informe complementario de fs. 1800 a 1801, resultando que sus fundamentos se encuentran reconocidos no solo en sus contenidos sino también en toda la información que cursan en la carpeta de saneamiento, resultando por ello sin fundamento el acusarse que la resolución impugnada no encuentra sustento en el Informe en Conclusiones toda vez que el fundamento de la decisión de la autoridad administrativa se encuentra en el conjunto de la información del proceso y no, de forma aislada, en un único informe".*

*"(...) conforme a los datos registrados en los formularios de campo, se constata que en el predio denominado San Juan, no se llegó a identificar la existencia de cabezas de ganado ni la infraestructura adecuada a la actividad ganadera, identificándose infraestructura destinada a vivienda, plantaciones de tamarindo, toronja, guayaba y mara y 1.5 hectáreas de pasto sembrado, denotando efectivamente el desarrollo de actividades que permiten que el predio ingrese en los parámetros establecidos para la propiedad agrícola, toda vez que, la existencia de pasto sembrado, por sí sola, no permite acreditar el desarrollo de actividades ganaderas que, como se tiene señalado precedentemente y analizado en el numeral I.5. de la presente sentencia, debe ir acompañada de la existencia de cabezas de ganado".*

*"(...) el Informe de Cierre de fs. 1717 señala, de forma expresa que el predio es considerado en el ámbito de la posesión de predios agrarios y por lo mismo sugiere que el mismo, en la superficie de cincuenta hectáreas sea adjudicado a favor de Hilda Alarcón de Okada, clasificando al predio como pequeña propiedad con actividad agrícola, resultando sin sustento el acusarse que la resolución impugnada carece de fundamentación cuando se tiene acreditado que la misma se remite al análisis y recomendaciones efectuadas en los informes que cursan en antecedentes y de forma particular a los informe en conclusiones y de cierre que, como se tiene acreditado guardan correcta coherencia con los datos del proceso y con el análisis efectuado en la Ficha de Cálculo de la Función Económico Social cursante a fs. 1522-A".*

### **Síntesis de la razón de la decisión**

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en primera y única instancia declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en tal sentido deja subsistente la Resolución Suprema 12588 de 27 de agosto de 2014, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, conforme lo regulado por el art. 294 parágrafo IV del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, dispuso ampliar el plazo fijado para la ejecución de los trabajos de mensura y encuesta catastral de los predios ubicados en el polígono N° 178, habiendo actuado con plena competencia y en el ámbito de lo regulado por ley.

**2.** Conforme a los datos registrados en los formularios de campo, se constata que en el predio denominado San Juan, no se llegó a identificar la existencia de cabezas de ganado ni la infraestructura adecuada a la actividad ganadera, identificándose infraestructura destinada a vivienda, plantaciones de tamarindo, toronja, guayaba y mara y 1.5 hectáreas de pasto sembrado, denotando efectivamente el desarrollo de actividades que permiten que el predio ingrese en los parámetros establecidos para la propiedad agrícola, toda vez que, la existencia de pasto sembrado, por sí sola, no permite acreditar el desarrollo de actividades ganaderas que, debe ir acompañada de la existencia de cabezas de ganado.

**3.** El Informe de Cierre de fs. 1717 señala, de forma expresa que el predio es considerado en el ámbito de la posesión de predios agrarios y por lo mismo sugiere que el mismo, en la superficie de cincuenta

hectáreas sea adjudicado a favor de Hilda Alarcón de Okada, clasificando al predio como pequeña propiedad con actividad agrícola, resultando sin sustento el acusarse que la resolución impugnada carece de fundamentación cuando se tiene acreditado que la misma se remite al análisis y recomendaciones efectuadas en los informes que cursan en antecedentes y de forma particular a los informe en conclusiones y de cierre que, como se tiene acreditado guardan correcta coherencia con los datos del proceso y con el análisis efectuado en la Ficha de Cálculo de la Función Económico Social cursante a fs. 1522-A.

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

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / Competencia del INRA

**A más de los informes regulados por norma legal específica, la entidad administrativa se encuentra facultada para emitir los informes que se consideren necesarios a fin de mejor resolver, debiendo entenderse que ninguno de ellos, de forma imperativa, obliga a la autoridad administrativa a fallar conforme a lo sugerido en los mismos, existiendo la posibilidad de analizar sus contenidos en cualesquier momento del proceso, incluso a tiempo de emitirse la resolución que ponga fin al procedimiento a solo fin de velar por el efectivo cumplimiento de la ley.**

*"El art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo incluye como principio rector del ejercicio de la función administrativa el "impulso de oficio" que obliga a la administración pública a, precisamente, impulsar los procesos de su competencia, concordante con el art. 46 del precitado cuerpo legal que a la letra señala: "El procedimiento administrativo se impulsará de oficio en todas sus etapas y se tramitará de acuerdo a los principios establecidos en la presente Ley" "El art. 48 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 prescribe: "I. Para emitir la resolución final del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean obligatorios por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para dictar la misma (...) II. Salvo disposición legal en contrario, los informes serán facultativos y no obligarán a la autoridad administrativa a resolver conforme a ellos ", entendiéndose que a más de los informes regulados por norma legal específica, la entidad administrativa se encuentra facultada para emitir los informes que se consideren necesarios a fin de mejor resolver, debiendo entenderse que ninguno de ellos, de forma imperativa, obliga a la autoridad administrativa a fallar conforme a lo sugerido en los mismos, existiendo la posibilidad de analizar sus contenidos en cualesquier momento del proceso, incluso a tiempo de emitirse la resolución que ponga fin al procedimiento a solo fin de velar por el efectivo cumplimiento de la ley".*