

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0008-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 17-02-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) /

Problemas jurídicos

Mediante demanda contenciosa administrativa interpuesta en contra del Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Rolf Otto Kasper y Carolin Vierhaus impugnaron la Resolución Administrativa RA-SS N° 0385/2012 de 9 de mayo de 2012 emitida a la conclusión del saneamiento del predio "San José" (Provincia Itenez, Municipio Baures del Departamento del Beni), en atención además a lo dispuesto por el Auto N° 298/2013 de 19 de noviembre de 2013 que concedió la tutela impetrada por el accionante contra la primera sentencia emitida (SAN S2ª. N° 14/2013 de 26 de abril de 2013) en el caso presente. La resolución impugnada, declaró la improcedencia de titulación del Auto de Vista de 10 de julio de 1972 y expediente agrario de dotación N° 25937 que otorgaba derechos a favor de Doris Medina de Asper sobre una superficie de 3029.1600 ha., predio "SAN JOSE" por incumplimiento de la FES, disponiéndose el archivo definitivo de obrados, declarando Tierra Fiscal la superficie de 3238.3872 ha. Los argumentos expuestos fueron:

1.- Vulneración del debido proceso por no haberse considerado, a tiempo de emitir la resolución impugnada ni el Informe en Conclusiones, los datos de campo, careciendo de fundamentación de hecho y de derecho por no explicar los motivos fundamentales ni las razones por las que se dispone la improcedencia de titulación y la declaratoria de tierra fiscal cuando existe cumplimiento de la FES del predio "San José" con actividad ganadera desde 1971 conforme se desprende del expediente agrario Nro. 35937 (578 cabezas de ganado bovino y 4 de ganado equino) cuya marca figura en la casilla de marca de ganado, en los formularios de fotografías, antecedentes e informes de enero de 2007 a nombre de Doris Medina de Asper, dando cumplimiento a lo normado por los arts. 238 y 239 del D.S. N° 25763 vigente en su oportunidad.

2.- Que, no se habría realizado el Relevamiento de Información en Gabinete conforme disponía el art. 171 del D.S. N° 25763, omisión admitida en el Informe de Adecuación, transgrediendo el principio de eventualidad reconocido en el art. 76 de la L. N° 3545, lo que devendría en una vulneración de los arts. 69 y 70 de las Normas Técnicas Catastrales aprobadas por Resolución Administrativa N° 291/2004 de

14 de octubre de 2004 que obligaban al INRA a observar el trabajo y devolverlo a la empresa ejecutora del saneamiento ya que la "supuesta adecuación" no puede dar por bien hechas las omisiones y errores identificados si vulneran garantías constitucionales, más aún cuando éste informe no fue debidamente notificado coartándose la posibilidad de interponer los recursos de ley.

3.- Que el Informe en Conclusiones, no cumple con lo dispuesto por el art. 304 del D.S. N° 29215, por no haberse considerado a los predios Campo Verde, Butia, San Antonio de Jora, San José y Los Tajibos, como una unidad productiva y no haberse valorado el cumplimiento de la función económico social, desarrollándose el saneamiento de manera separada pese a que se solicitó la priorización del polígono de manera conjunta y no individual.

4.- Vulneración del derecho a la defensa, a la seguridad jurídica, a la propiedad y al debido proceso por no haberse atendido reclamos posteriores al Informe en Conclusiones , al no considerarse la condición de cónyuges de Doris Medina de Asper con Hans Asper Sutter, ni la documentación adjunta al memorial de 2 de marzo de 2012 (certificación del Registro de Marca, Carimbo y señal, perteneciente a Hans Asper Sutter con la aclaración que la misma corresponde al ganado de Doris Medina de Asper y que es en el municipio de Magdalena puesto que el de Baures fue posteriormente creado).

La autoridad demandada, respondió negativamente y solicitando se declare improbadamente la demanda, manifestó que cumplió con las diferentes etapas del proceso, señalando que los impetrantes, no pueden pretender tener derecho propietario sin cumplir los preceptos establecidos en el art. 397 de la C.P.E. y arts. 164 y 165 del D.S. N° 29215 que regulan el cumplimiento de la función social, puesto que durante los trabajos de campo el año 2006, se determinó inexistencia de actividad productiva en la superficie 3029.1600 ha, por lo que no correspondía reconocer derecho propietario y en todo caso, la declaratoria de tierra fiscal resulta de la valoración de dichos datos, por lo que el INRA en ningún momento violó el derecho a la defensa y al debido proceso contenido en el art. 115 de la C.P.E. Sobre el registro de marca indica que data del 2012 incumpliendo el art. 2 de la L. N° 80 y que no fue oportunamente acreditado.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) al no existir correspondencia entre el predio sujeto a saneamiento y el consignado en el certificado en análisis, no existir identidad entre el titular del registro de marca y no habérselo presentado en original o fotocopia autenticada por funcionario público autorizado, el mismo no puede constituir prueba a través de la cual se acredite, a efectos de la valoración de cumplimiento de la FES, la titularidad sobre el ganado identificado en el predio."

"(...) concluyéndose en definitiva que la interesada no acreditó, en la oportunidad procesal correspondiente y mediante prueba idónea el registro de marca de su ganado conforme a la normativa legal aplicable al caso, único medio que permite acreditar la titularidad sobre el mismo , omisión que no puede ser suplida por la entidad administrativa, incumpliendo de ésta manera lo dispuesto por el art. 238 párrafo III inc. c) del D.S. N° 25763, vigente en su oportunidad aspecto que igualmente se encuentra analizado en el Informe en Conclusiones (...)"

"(...) En relación al cumplimiento de la FES y acreditación del derecho propietario del ganado

identificado en el predio se tiene como última conclusión que la normativa vigente a tiempo de ejecutarse las pericias de campo como la vigente al momento de efectuarse la evaluación técnica y jurídica (Informe en Conclusiones) son enteramente coincidentes en sentido de que el principal medio de verificación de cumplimiento de la Función Económico Social lo constituye la verificación directa en el predio y que la titularidad del derecho propietario del ganado mayor debió acreditarse a través del registro de marca realizado en el municipio en cuya jurisdicción se encuentra el predio, en el caso en análisis, en el municipio de Baures, de lo que resulta inconsistente señalar que la entidad administrativa no valoró correctamente los datos generados en campo."

(...) los fundamentos expuestos en ésta parte por los actores devienen en inconsistentes, concluyéndose que la resolución impugnada, tal cual expresa en su parte considerativa, se funda en el análisis cumplido en los Informes en Conclusiones de 8 de agosto de 2011, de adecuación UDSABN No 1012/2011 de 3 de agosto de 2011 y de Cierre que en lo pertinente expresan que: "Doris Medina de Asper no acreditó la titularidad del ganado observado en campo" (fs. 156) y "(...) se verificó el incumplimiento de la Función Social/Económica Social, vulnerando los artículos 393 y 397 de la Constitución Política del Estado, art. 2 de la Ley N° 1715, 164 y 166 de su Reglamento (...)" (fs. 161), resultando en sí el fundamento de lo resuelto a través de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0385/2012 de 9 de mayo de 2012, no siendo evidente que la misma no haya considerado la información recabada en campo."

(...) el principio de eventualidad desarrollado por el precitado artículo forma parte de las normas que regulan los procedimientos agrarios de conocimiento de la jurisdicción agraria (ahora agroambiental) y no así los procedimientos agrarios administrativos por lo que no corresponde ingresar en mayores consideraciones respecto a éste punto (...) una actividad que no necesaria e imperativamente debía ser desarrollada de forma previa a los trabajos de campo sino que, cumpliendo su finalidad primordial, debía ser ejecutada, así sea en la vía de subsanación, con anterioridad a la evaluación de los resultados de campo, es decir de forma previa a la Evaluación Técnica Jurídica según D.S. N° 25763, o de la elaboración del Informe en Conclusiones conforme al D.S. N° 29215, por ser éste el momento en el cual se ingresa al análisis de los títulos ejecutoriales o procesos agrarios sobrepuestos a determinada área de saneamiento, en éste ámbito, mediante informe UDSABN N° 1012/2011 cursante de fs. 148 a 152 de antecedentes, se subsana la inexistencia del Relevamiento de Información en Gabinete y no se convalidan actos inexistentes como se señala en el memorial de demanda, por lo que no se encuentra consistencia en lo acusado por la parte actora en éste punto (...) no resultando evidente que se hayan vulnerado los arts. 69 y 70 de las Normas Técnicas Catastrales aprobadas por Resolución Administrativa N° 291/2004 de 14 de octubre de 2004, concluyéndose que el proceso de saneamiento se adecuó, en cuanto a su desarrollo, a lo normado por el D.S. N° 25763 y D.S. N° 29215, ejecutándose, aún sea en la vía de subsanación, las etapas reconocidas por éstas normas legales."

"(...) Si bien por memorial que cursa de fs. 23 a 24 vta. de antecedentes se solicita la priorización del proceso de saneamiento en el área que comprende a los predios Campo Verde, Butia, San Antonio de Jora, San José y Los Tajibos, el mismo no señala que se trata de una unidad productiva (...) no se solicita la mensura de un solo predio con distintos beneficiarios, sino que se hace referencia a varios predios, cada uno con propietarios particulares, aclarándose que la solicitud de priorización de saneamiento no constituye fundamento para tratar de acreditar que, en su momento, se solicitó la mensura de un solo predio que, aunque con antecedentes diferentes (...) hecho ratificado en el desarrollo de los trabajos de pericias de campo, al haber los interesados procedido a delimitar cada uno de los predios, procediéndose al armado de carpetas individuales sin aclarar en ninguna de ellas que eran parte de una sola unidad productiva (...) no habiendo correspondido, aplicar lo normado por el art. 150 del D.S. N°

25763 vigente en su oportunidad, como argumentan los actores (...) “

“ (...) la acreditación de la titularidad del registro de marca como requisito indispensable para arrogarse el derecho propietario del ganado identificado en el predio denominado San José y así acreditar el cumplimiento de la Función Económico Social, debió sujetarse a lo normado por la L. N° 80 de 5 de enero de 1961 y el D.S. N° 28303 de 26 de agosto de 2005 (vigentes a momento del desarrollo de las pericias de campo) y a lo prescrito por el D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007 (vigente a tiempo de la elaboración del Informe en Conclusiones), es decir, acreditar el registro de marca de titularidad de Doris Medina de Asper en el Municipio de Baures en cuya jurisdicción se encuentra el predio objeto de saneamiento (...)”

“ (...) el ganado, aún siendo un bien ganancial, se encuentra vinculado a la propiedad denominada BUTIA, por lo que de modo alguno correspondía a la autoridad administrativa, aún tratándose de bienes gananciales, valorar el ganado en relación al predio SAN JOSÉ en razón a que, como se tiene señalado, idéntico ganado no puede ser valorado en relación a dos o más propiedades es decir no se podría acreditar cumplimiento de FES en relación al predio "A" y a continuación, con el mismo ganado, tratar de acreditar cumplimiento de la Función Económico Social respecto al predio "B", razonamiento lógico en el entendido de que, cada cabeza de ganado, acreditada que sea la titularidad de la misma a través del registro de marca y vinculada al predio objeto de saneamiento tendrá por equivalente, únicamente, cinco hectáreas y no diez o más en el supuesto de que el mismo ganado sea considerado en dos o más predios (...) la titularidad del ganado debe acreditarse a través del registro de marca en el municipio en cuya jurisdicción se encuentra el predio”.

“ (...) el Instituto Nacional de Reforma Agraria, se encontraba compelido a basar los resultados del saneamiento en la información recabada, de manera directa en campo, por lo que cualquier contradicción existente en informes posteriores no tienen la capacidad de alterar y/o contradecir a aquella, máxime si dichos informes no fueron emitidos por el ente administrativo (...) no existiendo vulneración del art. 304 del D.S. N° 29215 siendo que el Informe en Conclusiones tomó en cuenta la documentación presentada con anterioridad a su emisión (presentada oportunamente), valoró el cumplimiento de la FES, conforme a los datos recabados en campo y a normativa en vigencia y consideró cuanto aspecto mereció ser atendido.”

“ (...) no se vulneraron los derechos fundamentales de defensa, debido proceso, seguridad jurídica y de propiedad como afirma el demandante, por haber sido presentados a más de cinco años de concluidos los trabajos de campo y a más cinco meses de cumplidos los actos de socialización de resultados y por carecer de los elementos necesarios que hubiesen permitido alterar los resultados del proceso de saneamiento (...)”

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, declaró **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia SUBSISTENTE la Resolución Administrativa RA-SS N° 0385/2012 de 09 de mayo de 2012, emitida a la conclusión del saneamiento del predio denominado "SAN JOSE ", ubicado en la Provincia Itenez, Municipio Baures del Departamento del Beni. Siendo los fundamentos puntuales los siguientes:

1. Que el principal medio de verificación de cumplimiento de la Función Económico Social lo constituye la verificación directa en el predio y que la titularidad del derecho propietario del ganado mayor debió acreditarse a través del registro de marca realizado en el municipio en cuya jurisdicción se encuentra el predio , en el caso en análisis, en el municipio de Baures, de lo que

resulta inconsistente señalar que la entidad administrativa no valoró correctamente los datos generados en campo, siendo inconsistentes los fundamentos expuestos por los actores puesto que la resolución impugnada, se funda en el análisis cumplido en los Informes en Conclusiones de 8 de agosto de 2011, de adecuación UDSABN No 1012/2011 de 3 de agosto de 2011 y de Cierre. Que, al no existir correspondencia entre el predio sujeto a saneamiento y el consignado en el certificado de registro de marca de ganado presentado que debe estar necesariamente relacionada a un predio, ni existir identidad entre el titular del registro de marca y la propietaria, además de no haberse presentado en original o fotocopia autenticada por funcionario público autorizado, el mismo no acreditó la titularidad de la interesada sobre el ganado identificado en el predio en el marco de la L. N° 80 y el D.S. N° 28303 entonces vigentes.

2. El Relevamiento de Información en Gabinete, constituye una actividad que no necesaria e imperativamente debía ser desarrollada de forma previa a los trabajos de campo, como en este caso en el que vía subsanación (mediante informe UDSABN N° 1012/2011), se cumplió con su finalidad previo a la Evaluación Técnica Jurídica (Informe en Conclusiones conforme al D.S. N° 29215), siendo éste el momento en el cual se ingresa al análisis de los títulos ejecutoriales o procesos agrarios sobrepuestos a determinada área de saneamiento y no se convalidaron actos inexistentes siendo inconsistente lo acusado por la parte actora en éste punto, además de que el principio de eventualidad alegado como transgredido, regula el procedimiento agrario de conocimiento de la jurisdicción agraria y no los procedimientos agrario administrativos. Se concluyó el saneamiento en el marco de lo normado por el D.S. N° 25763 y D.S. N° 29215, ejecutándose, aún sea en la vía de subsanación, las etapas reconocidas por estas normas.
3. Que de acuerdo a los antecedentes, si bien hubo solicitud de priorización del saneamiento, no se solicitó la mensura de un solo predio con distintos beneficiarios como una unidad productiva que comprenda a "Campo Verde", "Butia", "San Antonio de Jora", "San José" y "Los Tajibos", aspecto ratificado en el desarrollo de las pericias de campo al delimitarse cada uno de los predios con el consiguiente armado de carpetas individuales.
4. No advierte vulneración de los derechos fundamentales de defensa, debido proceso, seguridad jurídica y de propiedad como afirma el demandante al no considerarse documentación que fue presentada a más de cinco años de concluidos los trabajos de campo y a más cinco meses de cumplidos los actos de socialización de resultados y por carecer de elementos necesarios que hubiesen permitido alterar sus resultados. Sobre la condición de cónyuges de Doris Medina de Asper y Hans Asper Sutter en relación a la ganancialidad del ganado, como se expresa en el punto 1, señala que idéntico ganado no puede ser valorado en relación a dos o más propiedades, aun tratándose de bienes gananciales.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

La acreditación de la titularidad del ganado a efectos de la valoración del cumplimiento de la función económico social, exige correspondencia entre el predio sujeto a saneamiento y el consignado en el certificado de registro de marca, identidad entre el titular del registro de marca y el propietario del predio y la presentación de documentación en original o fotocopia autenticada por funcionario público autorizado.

“ (...) la carga animal, a efectos de acreditarse el cumplimiento de la Función Económico Social debe, necesariamente, estar relacionada a un único predio, no existiendo la posibilidad de vincularse a dos o más propiedades, toda vez que dicho actuar daría lugar a actos fraudulentos (...) aclarándose que a más de lo considerado, el documento en análisis fue presentado en simple fotocopia, por lo mismo carente del valor legal contenido en el art. 1311 del Cód. Civ. que en lo pertinente expresa que éste tipo de documentos (fotocopias simples) harán la misma fe que el original siempre que su conformidad con éste se encuentre acreditada por funcionario público autorizado, aspecto que no acontece en el caso en análisis (...) en tal sentido, al no existir correspondencia entre el predio sujeto a saneamiento y el consignado en el certificado en análisis, no existir identidad entre el titular del registro de marca y no habérselo presentado en original o fotocopia autenticada por funcionario público autorizado, el mismo no puede constituir prueba a través de la cual se acredite, a efectos de la valoración de cumplimiento de la FES, la titularidad sobre el ganado identificado en el predio.”

SANEAMIENTO/ETAPAS/PREPARATORIA/DIAGNÓSTICO (RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN DE GABINETE) /AUSENCIA DE INFORMACIÓN

Subsanable

La inexistencia de relevamiento de información en gabinete de forma previa a los trabajos de campo, puede subsanarse cumpliendo su finalidad antes de la evaluación técnico jurídica, al ser este el momento en el cual se ingresa al análisis de los títulos ejecutoriales o procesos agrarios sobrepuestos a determinada área de saneamiento.

“Conforme lo normado por los arts. 169 y 171 del D.S. N° 25763 el Relevamiento de Información en Gabinete, tenía por finalidad esencial identificar títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite sustanciados ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el ex Instituto Nacional de Colonización sobrepuestos a un área de saneamiento, cuyos resultados no constituían verdades incuestionables en sentido de que los mismos podían ser refutados y/o perfeccionados durante los trabajos de campo que constituía la etapa en la cual, cualesquier persona cuyo derecho se sustente en éstos documentos podía apersonarse al procedimiento y solicitar que su derecho sea considerado y analizado durante la Evaluación Técnica Jurídica (Informe en Conclusiones de acuerdo a lo regulado por el D.S. N° 29215), constituyendo por lo mismo una actividad que no necesaria e imperativamente debía ser desarrollada de forma previa a los trabajos de campo sino que, cumpliendo su finalidad primordial, debía ser ejecutada, así sea en la vía de subsanación, con anterioridad a la evaluación de los resultados de campo, es decir de forma previa a la Evaluación Técnica Jurídica según D.S. N° 25763, o de la elaboración del Informe en Conclusiones conforme al D.S. N° 29215, por ser éste el momento en el cual se ingresa al análisis de los títulos ejecutoriales o procesos agrarios sobrepuestos a determinada área de saneamiento (...).”

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), se encuentra compelido a basar los resultados del saneamiento en la información recabada de manera directa en campo, por lo

que cualquier contradicción existente en informes posteriores, no tienen la capacidad de alterar y/o contradecir a aquella, mas aún si dichos informes no fueron emitidos por el ente administrativo.

“ Asimismo y en referencia a lo señalado en el informe de fs. 142 a 145 que en relación a lo acusado señala que el predio se encontraría dividido en potreros, aspecto no considerado en el formulario de verificación de cumplimiento de la FES, cabe aclarar que, como se tiene dicho, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, se encontraba compelido a basar los resultados del saneamiento en la información recabada, de manera directa en campo, por lo que cualquier contradicción existente en informes posteriores no tienen la capacidad de alterar y/o contradecir a aquella, máxime si dichos informes no fueron emitidos por el ente administrativo. Por otro lado, se concluye que conforme lo normado por el art. 305 del D.S. N° 29215 (vigente al momento de la emisión del Informe en Conclusiones y posteriores actuados) los resultados del proceso de saneamiento, contenidos en un informe de cierre, debían ser puestos "en conocimiento de propietarios", beneficiarios, poseedores, etc., y no "notificados" como erróneamente se fundamenta en la demanda contenciosa administrativa, aspecto que fue cumplido conforme se tiene de la documentación que cursa de fs. 164 a 174 de la carpeta de saneamiento, resultando inconsistentes los argumentos vertidos por la parte actora, no existiendo vulneración del art. 304 del D.S. N° 29215 siendo que el Informe en Conclusiones tomó en cuenta la documentación presentada con anterioridad a su emisión (presentada oportunamente), valoró el cumplimiento de la FES, conforme a los datos recabados en campo y a normativa en vigencia y consideró cuanto aspecto mereció ser atendido.”

“ (...) en relación a la documentación presentada se realizaron (ut supra) las consideraciones correspondientes, (...) al no haber sido considerada la documentación adjuntada a los memoriales presentados el 2 de marzo y 24 de abril de 2012 no se vulneraron los derechos fundamentales de defensa, debido proceso, seguridad jurídica y de propiedad como afirma el demandante, por haber sido presentados a más de cinco años de concluidos los trabajos de campo y a más cinco meses de cumplidos los actos de socialización de resultados y por carecer de los elementos necesarios que hubiesen permitido alterar los resultados del proceso de saneamiento, resultando necesario remarcar que los informes DGS-SB N° 176/2012 de 11 de mayo cursante de fs. 293 a 294 y DGS-SB N° 187/2012 de 16 de mayo cursante de fs. 295 a 296 se dejaron sin efecto mediante Auto que cursa a fs. 327 de antecedentes, no correspondiendo efectuar mayores consideraciones.”