

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0009-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-04-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO /**

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por interpuesta por Luis Fernando Molina Molina contra la Resolución Administrativa RA-CS N° 0352/2009, dictada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria respecto al predio "NEUQUEN", ubicado en el cantón Santa Rosa, sección Tercera, provincia Gral. José Ballivian del departamento de Beni, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Falta de competencia ; señala que la Resolución Modificatoria y Determinativa de Área de Saneamiento Integrado al Catastro Legal N° CAT-SAN-B-0001/2002 de 31 de mayo de 2002, emitida por el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria del Beni, contraviene el art. 144 parágrafo I del D.S. N°25763, de 5 de mayo de 2000 (vigente en su oportunidad).
2. Ausencia de relevamiento de información en gabinete ; argumenta el demandante que no existen actuados que evidencien el cumplimiento del art. 171 del D.S. 25763, argumentando para el efecto que se han vulnerado las garantías constitucionales del debido proceso y el derecho a la defensa por haberse viciado la campaña pública y la etapa de pericias de campo al no haberse garantizado los derechos de poseedores.
3. Observa el demandante campaña pública deficiente ; por el supuesto incumplimiento del art.172 del D.S. N° 25763, porque en el expediente no cursa el Informe de Campaña Pública, además de que en los avisos y la publicidad no se difundieron los alcances, beneficios y plazos del proceso de saneamiento, así también observa que la falta de información en gabinete no permitió la convocatoria a beneficiarios de procesos titulados y en trámite y nombre de los beneficiarios de la zona.
4. Señala que se hizo una inadecuada apreciación de la actividad ganadera en la etapa de pericias de campo; argumenta que por las condiciones de la zona y la estacionalidad de los campos de pastoreo, la actividad del afectado se respaldaría en la "trashumancia" que permitiría la sostenibilidad de la cría del ganado, situación que el INRA no tomo en cuenta al ejecutar las etapa de relevamiento de información en época de lluvia cuando el predio se encontraba inundado.

5. Falta de valoración real de la posesión legal ; argumenta que de la revisión de la documentación cursante en la carpeta de saneamiento se evidencia que Luis Fernando Molina Molina en la ficha catastral pertinente habría señalado que se encuentra en posesión del predio desde el año 1994, constatándose también que el encuestador jurídico-en el anexo de Observaciones de la ficha catastral-refiere que el subprefecto, se negó a firmar la certificación de posesión, aspecto del cual no existiría prueba que reafirme tal situación. Señala además que se vulneró la Guía de Actuación del encuestador jurídico durante las pericias de campo aprobada por Resolución Administrativa N° R-ADM-0092/99 de 5 de julio de 1999, al no haberse respetado el procedimiento a seguir cuando se identifican posesiones ilegales causando confusión en el procedimiento y en el beneficiario que firma la Declaración Jurada de Posesión.

6. Observa que en el expediente no cursarían los anexos de Acta de Conformidad de Linderos, sin embargo señala:"Cursa Acta de Conformidad de Linderos", que evidencia que el predio no tiene conflictos y es reconocido por los propietarios de los predios colindantes.

7. Observa de igual forma que el Informe de adecuación DGS-JRLL 1261/2009 de fecha 8 de septiembre de 2009, es consecuencia del control de calidad, en el cual no se habría observado que el expediente de saneamiento no contiene todas las piezas del proceso, aspecto determinantes para la Resolución Final de Saneamiento que valora de manera integral todo el referido proceso que en este caso es incompleto.

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

*"(...) lo argumentando por el demandante no es evidente en razón a que le asistía a la referida autoridad toda la potestad para la emisión de la Resolución Administrativa Modificatoria y Determinativa de Área de Saneamiento Integrado al Catastro Legal N° CAT-SAN-B-0001/2002, así lo establecía el art. 30 parágrafo I inciso a.6 de la L. N° 1715 y art. 156 del D.S. N° 25763 vigente en esa oportunidad. Asimismo no existe vulneración del art. 144 del D.S. N° 25763 en razón a establecerse en el mismo, una facultad potestativa del Director Nacional al señalar que éste "podrá" modificar, situación que no constituye una atribución exclusiva de ésta autoridad. Por otra parte, en atención al art. 17 de la L. N° 025 del actual Órgano Judicial se tiene que las nulidades sólo prosperan cuando las mismas hubiesen sido invocadas oportunamente o cuando estos fueron trascendentes en la tramitación de un determinado proceso, en el presente caso no se cumple ninguno de éstos presupuestos, al margen de considerarse válidas las acciones realizadas por el entonces Director Departamental del INRA BENI, más aún cuando la observada Resolución Administrativa fue incluso debidamente aprobada por el Director Nacional del INRA".*

*"Aduce ausencia de relevamiento de información en gabinete; señalando que no existen actuados que evidencien el cumplimiento del art. 171 del D.S. 25763, estableciéndose que el referido artículo señala que las actividades a realizarse en esta etapa están referidas a identificar títulos ejecutoriales y los expedientes que le sirvieron de antecedente, la identificación y clasificación de los procesos agrarios en trámite con sentencia ejecutoriada, y la representación en un mapa de las áreas clasificadas y áreas protegidas existentes en la zona; consecuentemente, siendo la condición de Luis Fernando Molina Molina sólo como poseedor del predio denominado "NEUQUEN", es lógico que no existiera antecedente alguno en el Instituto Nacional de Reforma Agraria del predio en cuestión y ante la evidente situación de que Luis Fernando Molina Molina no realizo ninguna actuación administrativa para regularizar éste su supuesto derecho de posesión que tuviera data anterior a la realización del proceso de saneamiento, no se vulneró ninguna disposición legal en la referida etapa de Saneamiento, dado que no existía antecedente para verificación en la etapa de gabinete; por consiguiente, no existe vulneración al debido*

proceso y menos al derecho a la defensa, garantías constitucionales que son invocadas erróneamente por el demandante sin haber especificado que actuados constituyeron la supuesta vulneración de las mismas".

"Respecto a la campaña pública deficiente e incumplimiento del art.172 del D.S. N° 25763, al punto se tiene que la campaña pública tenía como finalidad poner en conocimiento de todos aquellos interesados en una determinada zona, del proceso que se realizaría en el lugar, demandando el apercibimiento a propietarios y poseedores a su apersonamiento y acreditación de la documentación respaldatoria de su derecho propietario hasta la conclusión de pericias de campo del área o polígono, garantizando además la libre participación de todos los interesados; de lo señalado se tiene que la finalidad de las actividades realizadas en el proceso de Saneamiento se han cumplido a cabalidad cuando incluso cursa en la carpeta de Saneamiento la Carta de Citación personal realizada a Luis Fernando Molina Molina, haciéndole conocer que el INRA llevará a cabo el Saneamiento de la propiedad denominada "NEUQUEN", para que el estuviere en el predio a partir del 17 de enero de 2003 para participar activamente en las pericias de campo. Consiguientemente, la entidad pública responsable del proceso, difundió adecuadamente el proceso del cual iba a ser objeto el predio "NEUQUEN", por lo que las observaciones realizadas por el demandante además de no ser precisas y caer en la generalidad no demuestran el agravio que hubiera supuestamente sufrido por los actos supuestamente ilegales que observa, más aún cuando se tiene probada la participación activa del demandante en el referido proceso de saneamiento".

"Con relación a la inadecuada apreciación de la actividad ganadera en la etapa de pericias de campo, queda claro que como establece la ficha catastral de campo en el predio denominado "NEUQUEN" no se evidenció existencia de cabezas de ganado, ni trabajo alguno en el lugar que pruebe la actividad ganadera que invoca actualmente el demandante, consiguientemente, el argumento "trashumancia" no justifica lo evidenciado plenamente en campo, dado de que no existe argumento en contra para desvirtuar que el predio no cumple ninguna Función Económico Social que haya sido debidamente probada por el demandante durante las pericias de campo realizadas el 17 de enero de 2003".

"Con relación a la falta de valoración real de la posesión legal y no haberse considerado la posesión ejercida por el demandante desde el año 1994; siendo el saneamiento de la propiedad agraria el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar el derecho de propiedad, precautelando para el caso de los "poseedores" el cumplimiento de dos requisitos a saber: a) Cumplimiento de la función económica social y b) una posesión probada con data anterior a la promulgación de la L. N° 1715. En el presente caso en aplicación de la L. N° 1715 y su D.S. N° 25763, vigente en esa época, se tiene lo informado por el señor Molina respecto a la data de su posesión, sin haber presentado ninguna documentación que acredite, reafirme y pruebe esa su posesión desde el año 1994, más aún cuando la misma normativa le garantizaba ampliamente probar por cualquier medio esta posesión legal. Ante esta circunstancia, está lo manifestado por el funcionario público que señala en observaciones de la Ficha Catastral, que el Sub Prefecto se negó a suscribir el formulario DDJPPP, manifestando que a Luis Fernando Molina Molina le asiste una reciente posesión de 2 años atrás por eso no tendría trabajo en el lugar. Este aspecto no fue por parte del actual demandante desvirtuado en su momento, habiendo sólo representado el resultado de la Evaluación Técnica Jurídica, puesta a conocimiento del demandante en fecha 17 de agosto de 2004 conforme se evidencia del Memorandum de Notificación para la exposición pública de resultados que cursa a fs. 39 de la carpeta de Saneamiento sin haber ejercido adecuadamente los mecanismos que la ley le facultaban para el efecto".

*"(...) el demandante no especifica cuales serían los documentos importantes que no cursarían en la carpeta de saneamiento y que a su criterio le estuviera restringiendo su derecho a la defensa y al debido proceso, más aún si de la revisión de la misma se constata la existencia de los piezas fundamentales tales como los formularios de notificación, las fichas catastrales y la Evaluación Técnica Jurídica que deriva posteriormente en las Resoluciones Administrativas de conclusión del proceso y de adecuación a la nueva normativa, por consiguiente, los referidos documentos constatan la participación de Luis Fernando Molina Molina en todos los actuados correspondientes al proceso de Saneamiento, siendo éste el principal medio de defensa del actual demandante. Por último, respecto al Acta de conformidad de Linderos, que a criterio del demandante probaría que el predio "NEUQUEN" no tiene conflictos y es reconocido por los otros propietarios colindantes, se aclara que el mismo no certifica la data de la posesión de Luis Fernando Molina Molina, sólo evidencia que en el momento del levantamiento de la referida acta es decir el 2003, no existían problemas con los supuestos colindantes".*

*"Con relación a la documentación presentada por el demandante a momento de ejercer el derecho a la dúplica consistentes en la Certificación emitida por el Corregidor Reyes-Beni de fecha 09 de enero de 2013, así como la Acta de Declaración Voluntaria Jurada prestada por Roberto Pereira Encinas, no son relevantes en el presente proceso dado que la oportunidad de la presentación de la prueba, particularmente en estos aspectos, correspondía ser presentados en la Audiencia de Verificación de Campo, o en el momento en el que Luis Fernando Molina Molina objeta el Informe de Evaluación Técnica Jurídica que se realiza al predio "NEUQUEN", y no a 8 años después de conocido los resultados del proceso de Saneamiento que le son expuestos y notificados en la campaña pública en fecha 17 de agosto de 2004".*

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa y por tanto VIGENTE la Resolución Administrativa RA-CS N° 0352/2009 de 14 de octubre de 2009 dictada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria respecto al predio "NEUQUEN", ubicado en el cantón Santa Rosa, sección Tercera, provincia Gral. José Ballivian del departamento de Beni, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** Respecto a la supuesta falta de competencia del Director Departamental, se tiene que lo argumentando por el demandante no es evidente en razón a que le asistía a la referida autoridad toda la potestad para la emisión de la Resolución Administrativa Modificatoria y Determinativa de Área de Saneamiento Integrado al Catastro Legal N° CAT-SAN-B-0001/2002, así lo establecía el art. 30 parágrafo I inciso a.6 de la L. N° 1715 y art. 156 del D.S. N° 25763 vigente en esa oportunidad. Asimismo no existe vulneración del art. 144 del D.S. N° 25763 en razón a establecerse en el mismo, una facultad potestativa del Director Nacional al señalar que éste "podrá" modificar, situación que no constituye una atribución exclusiva de ésta autoridad.

**2.** Aduce ausencia de relevamiento de información en gabinete; señalando que no existen actuados que evidencien el cumplimiento del art. 171 del D.S. 25763, estableciéndose que el referido artículo señala que las actividades a realizarse en esta etapa están referidas a identificar títulos ejecutoriales y los expedientes que le sirvieron de antecedente, la identificación y clasificación de los procesos agrarios en trámite con sentencia ejecutoriada, y la representación en un mapa de las áreas clasificadas y áreas protegidas existentes en la zona; consecuentemente, siendo la condición de Luis Fernando Molina Molina sólo como poseedor del predio denominado "NEUQUEN", es lógico que no existiera antecedente

alguno en el Instituto Nacional de Reforma Agraria del predio en cuestión y ante la evidente situación de que Luis Fernando Molina Molina no realizó ninguna actuación administrativa para regularizar éste su supuesto derecho de posesión que tuviera data anterior a la realización del proceso de saneamiento, no se vulneró ninguna disposición legal en la referida etapa de Saneamiento, dado que no existía antecedente para verificación en la etapa de gabinete; por consiguiente, no existe vulneración al debido proceso y menos al derecho a la defensa, garantías constitucionales que son invocadas erróneamente por el demandante sin haber especificado que actuados constituyeron la supuesta vulneración de las mismas.

**3.** Respecto a la campaña pública deficiente e incumplimiento del art.172 del D.S. N° 25763, al punto se tiene que la campaña pública tenía como finalidad poner en conocimiento de todos aquellos interesados en una determinada zona, del proceso que se realizaría en el lugar, demandando el apercibimiento a propietarios y poseedores a su apersonamiento y acreditación de la documentación respaldatoria de su derecho propietario hasta la conclusión de pericias de campo del área o polígono, garantizando además la libre participación de todos los interesados; de lo señalado se tiene que la finalidad de las actividades realizadas en el proceso de Saneamiento se han cumplido a cabalidad cuando incluso cursa en la carpeta de Saneamiento la Carta de Citación personal realizada a Luis Fernando Molina Molina, haciéndole conocer que el INRA llevará a cabo el Saneamiento de la propiedad denominada "NEUQUEN", para que el estuviere en el predio a partir del 17 de enero de 2003 para participar activamente en las pericias de campo. Consiguientemente, la entidad pública responsable del proceso, difundió adecuadamente el proceso del cual iba a ser objeto el predio "NEUQUEN", por lo que las observaciones realizadas por el demandante además de no ser precisas y caer en la generalidad no demuestran el agravio que hubiera supuestamente sufrido por los actos supuestamente ilegales que observa, más aún cuando se tiene probada la participación activa del demandante en el referido proceso de saneamiento.

**4.** Con relación a la inadecuada apreciación de la actividad ganadera en la etapa de pericias de campo, queda claro que como establece la ficha catastral de campo en el predio denominado "NEUQUEN" no se evidenció existencia de cabezas de ganado, ni trabajo alguno en el lugar que pruebe la actividad ganadera que invoca actualmente el demandante, consiguientemente, el argumento "trashumancia" no justifica lo evidenciado plenamente en campo, dado de que no existe argumento en contra para desvirtuar que el predio no cumple ninguna Función Económico Social que haya sido debidamente probada por el demandante durante las pericias de campo realizadas el 17 de enero de 2003.

**5.** En el presente caso en aplicación de la L. N° 1715 y su D.S. N° 25763, vigente en esa época, se tiene lo informado por el señor Molina respecto a la data de su posesión, sin haber presentado ninguna documentación que acredite, reafirme y pruebe esa su posesión desde el año 1994, más aún cuando la misma normativa le garantizaba ampliamente probar por cualquier medio esta posesión legal. Ante esta circunstancia, está lo manifestado por el funcionario público que señala en observaciones de la Ficha Catastral, que el Sub Prefecto se negó a suscribir el formulario DDJPPP, manifestando que a Luis Fernando Molina Molina le asiste una reciente posesión de 2 años atrás por eso no tendría trabajo en el lugar. Este aspecto no fue por parte del actual demandante desvirtuado en su momento, habiendo sólo representado el resultado de la Evaluación Técnica Jurídica, puesta a conocimiento del demandante en fecha 17 de agosto de 2004 conforme se evidencia del Memorandum de Notificación para la exposición pública de resultados que cursa a fs. 39 de la carpeta de Saneamiento sin haber ejercido adecuadamente los mecanismos que la ley le facultaban para el efecto.

**6 y 7.** Observa que en el expediente no cursarían los anexos de Acta de Conformidad de Linderos, y que la carpeta de saneamiento estaría incompleta, vulnerándose así el derecho que le asiste a la defensa; al respecto el demandante no especifica cuales serían los documentos importantes que no cursarían en la carpeta de saneamiento y que a su criterio le estuviera restringiendo su derecho a la defensa y al debido proceso, más aún si de la revisión de la misma se constata la existencia de los piezas fundamentales tales como los formularios de notificación, las fichas catastrales y la Evaluación Técnica Jurídica que deriva posteriormente en las Resoluciones Administrativas de conclusión del proceso y de adecuación a la nueva normativa, por consiguiente, los referidos documentos constatan la participación de Luis Fernando Molina Molina en todos los actuados correspondientes al proceso de Saneamiento, siendo éste el principal medio de defensa del actual demandante. Por último, respecto al Acta de conformidad de Linderos, que a criterio del demandante probaría que el predio "NEUQUEN" no tiene conflictos y es reconocido por los otros propietarios colindantes, se aclara que el mismo no certifica la data de la posesión de Luis Fernando Molina Molina, sólo evidencia que en el momento del levantamiento de la referida acta es decir el 2003, no existían problemas con los supuestos colindantes.

**8.** Con relación a la documentación presentada por el demandante a momento de ejercer el derecho a la dúplica consistentes en la Certificación emitida por el Corregidor Reyes-Beni de fecha 09 de enero de 2013, así como la Acta de Declaración Voluntaria Jurada prestada por Roberto Pereira Encinas, no son relevantes en el presente proceso dado que la oportunidad de la presentación de la prueba, particularmente en estos aspectos, correspondía ser presentados en la Audiencia de Verificación de Campo, o en el momento en el que Luis Fernando Molina Molina objeta el Informe de Evaluación Técnica Jurídica que se realiza al predio "NEUQUEN", y no a 8 años después de conocido los resultados del proceso de Saneamiento que le son expuestos y notificados en la campaña pública en fecha 17 de agosto de 2004.

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

Procedimientos Administrativos / Saneamiento

**Siendo el saneamiento de la propiedad agraria el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar el derecho de propiedad, precautelando para el caso de los "poseedores" el cumplimiento de dos requisitos a saber: a) Cumplimiento de la función económica social y b) una posesión probada con data anterior a la promulgación de la L. N° 1715.**

*"Con relación a la falta de valoración real de la posesión legal y no haberse considerado la posesión ejercida por el demandante desde el año 1994; siendo el saneamiento de la propiedad agraria el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar el derecho de propiedad, precautelando para el caso de los "poseedores" el cumplimiento de dos requisitos a saber: a) Cumplimiento de la función económica social y b) una posesión probada con data anterior a la promulgación de la L. N° 1715. En el presente caso en aplicación de la L. N° 1715 y su D.S. N° 25763, vigente en esa época, se tiene lo informado por el señor Molina respecto a la data de su posesión, sin haber presentado ninguna documentación que acredite, reafirme y pruebe esa su posesión desde el año 1994, más aún cuando la misma normativa le garantizaba ampliamente probar por cualquier medio esta posesión legal. Ante esta circunstancia, está lo manifestado por el funcionario público que señala en observaciones de la Ficha Catastral, que el Sub Prefecto se negó a suscribir el formulario DDJPPP, manifestando que a Luis Fernando Molina Molina le asiste una reciente posesión de 2 años atrás por eso no tendría trabajo en el lugar. Este aspecto no fue por parte del actual demandante desvirtuado en su momento, habiendo sólo representado el resultado de la Evaluación Técnica Jurídica, puesta a conocimiento del demandante en*

*fecha 17 de agosto de 2004 conforme se evidencia del Memorandum de Notificación para la exposición pública de resultados que cursa a fs. 39 de la carpeta de Saneamiento sin haber ejercido adecuadamente los mecanismos que la ley le facultaban para el efecto".*