

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0045-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-09-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Otros medios: análisis de imagen satelital, multitemporal y otros. / 8. Validación /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN ILEGAL /**

**Problemas jurídicos**

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1479/2017 de 05 de diciembre de 2017, emitido como resultado del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), respecto al polígono N° 135, de los predios denominados "Comunidad Chane Bedoya", "San José Los Batos", "El Cupesi", "Campo Verde XVI", "Campo Verde XVII", "Campo Verde XVIII", "Campo Verde XIX" y "San José Los Batos", ubicado en el municipio de General Saavedra, provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz, que respecto al predio "Campo Verde XVIII", dispone declarar la ilegalidad de la posesión de Dina Caro Peñaloza y declarar Tierra Fiscal la superficie de 349.2347 ha, disponiendo el desalojo de las personas declaradas como poseedores ilegales, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Denuncian el desconocimiento de la documentación y del cumplimiento de la función social ya que pese a cumplir con los requisitos exigidos para gozar del reconocimiento, protección y garantías por parte del Estado respecto a su derecho de propiedad con referencia a su predio, la Autoridad responsable emite Resolución Final de Saneamiento, totalmente incongruente con los antecedentes del mismo, declarando la "ilegalidad" de su posesión respecto al predio "Campo Verde XVIII", sin fundamentar su decisión y;

2.- Que, la Resolución Administrativa RA-SS N° 1479/2017 hoy confutada, en su parte considerativa fuera de la relación de hechos, contiene únicamente un párrafo dedicado a la "motivación" o "fundamentación de derecho" que conlleva a la decisión adoptada; indicando que, le deja en total indefensión, considerando que en ningún momento se describe los resultados y conclusiones de los referidos actuados y menos se identifica de manera clara y precisa los artículos o base legal que sirva

de fundamento para llegar a la recomendación de emitir una Resolución contradictoria con los antecedentes del proceso.

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

*"(...) respecto a este punto, revisada la documentación acompañada descrita en el punto **I.5.8.** de la presente sentencia, se evidencia que cursa el testimonio del proceso agrario de consolidación de la propiedad "Campo Verde", a nombre Guido Méndez Justiniano, con sentencia de fecha 18 de agosto de 1989 y posesión provisional de 30 de agosto de 1989; documentos que son desvirtuados por la Resolución Administrativa DDSC-UDAJ N° 29/2016 de 24 de octubre de 2016, cursante de fs. 2667 a 2672 de la carpeta de saneamiento, que resolvió: **Declarar la improcedencia de la reposición del expediente agrario N° s/n**, por no tener registro de número correlativo en los registros del INRA Nacional, así como ausencia de reporte de datos del expediente e informe ficha kardex, mismo que fue sustanciado ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria correspondiente al predio "Campo Verde", ubicado en la provincia Santisteban del Departamento de Santa Cruz, conforme lo establece el art. 462 inc. b) y artículo 466 parágrafo III del D.S. N° 29215, es decir, que **no se tiene certeza de la existencia real** del proceso agrario de consolidación de la propiedad "Campo Verde", a nombre Guido Méndez Justiniano y **de su posesión desde el año 1989** (como indicaría la posesión provisional de 30 de agosto de 1989)"*

*"(...) En lo que respecta al cumplimiento de la Función Social, efectivamente en la Ficha Catastral que cursa de fs. 2086 a 2087, del cuaderno de saneamiento, se consigna como actividad agrícola con la producción de caña en una superficie aproximada de 30.0000 ha; sin embargo, como se señaló anteriormente, el Informe Técnico Multitemporal DDSC-CO-II-N° 310/2016 de 4 de julio de 2016, cursante de fs. 2299 a 2313 de antecedentes, ha indicado que según análisis multitemporal de imágenes satelitales Lanzart de los años **1996**, correspondiente al predio "Campo Verde XVIII" entre otros, **no se observa la existencia de actividad antrópica** y recién a partir del año 2011 y 2016 se deduce la existencia de actividad antrópica, sobre el referido predio, mismo que es corroborado en la etapa del relevamiento de información de campo; consecuentemente, ante esta situación, corresponde considerar el tema de la posesión y a este efecto, el art. 310 del Reglamento Agrario D.S. N° 29215, señala: "(POSESIONES ILEGALES) Se tendrá como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujeta a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la función social ...", en este entendido, y de acuerdo a las pruebas mencionadas anteriormente no se evidencia posesión legal de la actora; aspecto que fue analizado y plasmado en el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 2675 a 2691 del cuaderno de saneamiento, cuando en el punto 5.- ESTUDIO MULTITEMPORAL, de manera categórica refiere que en el denominado "Campo Verde XVIII" a nombre de Dina Caro Peñaloza, no se identifica actividad antrópica en el año 1996 y 2003; de igual manera, en cuanto a la ANTIGÜEDAD DE LA POSESION, en el punto 6.- del mismo Informe en Conclusiones textualmente refiere: "En este punto, se debe considerar que si bien los beneficiarios de los predios presentaron documentación en base a antecedentes agrarios, estos fueron anulados o no existen físicamente por lo que no serán considerados, quedando todos en calidad de poseedores"(sic); y según el Informe Técnico DDSC-COII. N° 310/2016 de 04 de julio de 2016, referente al análisis multitemporal al no identificarse actividad antrópica en el año 1996 dentro el predio "Campo Verde XVIII", se le ha considerado como poseedora ilegal, actuados que fueron socializados a través del Informe de Cierre"*

*"(...) en este contexto, se entiende que el fundamento de la resolución ahora impugnada tiene como base precisamente el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad*

*administrativa a lo largo del proceso, mismos que son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Administrativa impugnada; este argumento expresado ut supra, es aplicable al presente caso, dado que señala claramente que la Resolución Final de Saneamiento, al amparar su decisión en informes técnicos y/o legales, no requiere mayor fundamentación; en lo concerniente a la aceptación de informes o dictámenes establecida por el art. 52, parágrafo III de la Ley N° 2341, a la cual se refiere la demandante, indicando que remitirse a actuados que no tuvieran la debida aceptación, ya que nunca fueron puesto en su conocimiento; es necesario mencionar que, tal como indica la precitada Sentencia Agroambiental S2ª N° 066/2019, cuando la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 52 parágrafo III, refiere que la aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la Resolución cuando se incorporen a ella, se refiere a una actuación propia en sede administrativa y no implica que dichos informes o dictámenes deban ser aceptados de parte de los administrados, como erróneamente argumenta la demandante; más aún, cuando los informes y resoluciones fueron plasmados y considerados en el Informe en Conclusiones, misma que fue socializado por medio del Informe de Cierre (fs. 2713) como ya se dijo anteriormente, donde no hubo ningún reclamo o denuncia de parte del nuevo apoderado de la actora, Juan Jaimes A. según Testimonio de Poder Especial y Suficiente N° 901/2016 de 12 de septiembre de 2016, que cursa a fs. 2714 de la carpeta de saneamiento, más al contrario, estampó su firma en señal de conformidad, tal como se evidencia a fs. 2713 de la carpeta de saneamiento; asimismo, a fs. 2811 de la misma carpeta, cursa notificación expresa a la actora Dina Caro Peñaloza con el Informe Legal JRL-SCN-INF-SAN N° 1214/2017 de 13 de Noviembre de 2017 y en constancia firma Patricia Espinoza A.; por lo que resulta falso que no tuvo conocimiento de los Informe en Conclusiones de 27 de octubre de 2016 e Informe Legal JRL-SCN-INF-SAN N 1214/2017 de 13 de noviembre de 2017; ahora bien, respecto al Informe Técnico Legal DDSC-UDECO INF N° 045/2017 de 08 de febrero de 2017, el mismo es relativo a la complementación de subsanación de superficie, es decir, de reajuste de superficie del área a ser declarada tierra fiscal, conjuntamente con los otros predios del polígono, según se evidencia de fs. 2737 a 2738 de la carpeta de saneamiento y versa sobre el fondo del conflicto del caso presente, ni afecta algún derecho individual de la actora, por consiguiente no correspondía la notificación a la misma, conforme con el art. 70-a) del D.S. N° 29215; asimismo, tampoco correspondía que el referido Informe Técnico Legal DDSC-UDECO INF N° 045/2017 de 08 de febrero de 2017, sean notificados de manera individual a efectos de la impugnación, ya que los informes por su misma naturaleza no disponen ni definen derechos sino que constituyen la base sobre las cuales la autoridad administrativa emite sus determinaciones por consiguiente no son susceptibles de impugnación, conforme se aprecia de lo dispuesto por el art. 76-II del D.S. N° 29215, además de resultar irrelevante su consideración para determinar la nulidad de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1479/2017 de 5 de diciembre de 2017, hoy confutada; además, se debe considerar que, el art. 52-III de la Ley N° 2341, no establece en lo absoluto que los Informes en un procedimiento administrativo para ser validos deban ser aceptados por el administrado, lo contrario sería trasladar la competencia o atribución a estos para su consideración y aprobación de informes en sede administrativa.”*

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

El Tribunal Agroambiental FALLA declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa en consecuencia, se mantiene firme y subsistente la Resolución Administrativa RA-SS No. 1479/2017 de fecha 5 de diciembre de 2017, únicamente con relación al predio denominado "Campo Verde XVIII", emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio SAN-SIM respecto al Polígono N° 135, ubicado en el municipio General Saavedra, provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre el desconocimiento de documentación y cumplimiento de la Función Social, si bien la parte demandante presento documentación con el fin de demostrar su derecho propietario se observa que dicha documentación no establece cuál es su antecedente agrario o de donde deviene ese su derecho de propiedad, a este aspecto se suma al hecho que el antecedente agrario señalado por la actora denominado "Campo Verde", del supuesto trámite agrario de consolidación de tierras a favor de Guido Méndez Justiniano; al no existir físicamente las piezas principales del proceso, ahora respecto al cumplimiento de la función social, mediante informe de análisis multitemporal no se evidencio la existencia de actividad antrópica en el año 1996, sino recién a partir del año 2011 y 2016, en este entendido, y de acuerdo a las pruebas no se evidencia posesión legal de la actora, aspecto que fue analizado y plasmado en el Informe en Conclusiones, considerando a la demandante como poseedora ilegal y;

2.- Sobre la falta de fundamentación de la resolución impugnada, corresponde manifestar que la Resolución Final de Saneamiento, al amparar su decisión en informes técnicos y/o legales, no requiere mayor fundamentación, en lo concerniente a la aceptación de informes o dictámenes establecida por el art. 52, parágrafo III de la Ley N° 2341, a la cual se refiere la demandante, indicando que remitirse a actuados que no tuvieron la debida aceptación, ya que nunca fueron puesto en su conocimiento, la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 52 parágrafo III, refiere que la aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la Resolución cuando se incorporen a ella, se refiere a una actuación propia en sede administrativa y no implica que dichos informes o dictámenes deban ser aceptados de parte de los administrados, como erróneamente argumenta la demandante, por lo que resulta falso que no hubiera tenido conocimiento de ciertos actos, además, se debe considerar que, el art. 52-III de la Ley N° 2341, no establece en lo absoluto que los Informes en un procedimiento administrativo para ser validos deban ser aceptados por el administrado, lo contrario sería trasladar la competencia o atribución a estos para su consideración y aprobación de informes en sede administrativa.

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

#### PRECEDENTE 1

#### POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN ILEGAL

No prueba antecedente agrario

**Cuando el INRA no tiene certeza de la existencia real de un proceso agrario de consolidación de la propiedad, como consecuencia de la improcedencia de la reposición de un expediente agrario, no se acredita la subadquirencia, por tanto se demuestra la ilegalidad de la posesión**

*"La actora afirma que, durante el trámite del proceso de saneamiento, presentó documentación de su derecho propietario que deviene de un trámite agrario de consolidación ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y que mediante Sentencia de 18 de agosto de 1989, pronunciada por el Juez Agrario de las provincias del Norte - Montero, se declara "PROBADA LA DEMANDA DE CONSOLIDACIÓN de tierras en todas sus partes, en consecuencia se CONSOLIDA en favor del señor GUIDO MENDEZ JUSTINIANO, la extensión superficial de 810,1095 Has (...) de tierras denominadas "CAMPO VERDE"..."(sic), con lo que habría demostrado su derecho propietario y la legalidad de su posesión, hecho que no sería considerado por el INRA a momento de emitir la Resolución Final de Saneamiento.*

*Al respecto, de la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento se evidencia que, durante el*

Relevamiento de Información de Campo la administrada Dina Caro Peñaloza a través de su representante Wilson Guzmán Montaña, presenta "Documento Privado de Transferencia" de 07 de noviembre de 2003, por medio del cual acredita que su propio apoderado (Wilson Guzmán Montaña) da en venta real y enajenación definitiva a favor de Dina Caro Peñaloza, una superficie de 25.0000 ha; sin embargo, cabe resaltar que el referido documento, no menciona cuál es su antecedente agrario o de donde deviene ese su derecho de propiedad, que si bien, la actora en su memorial de demanda aduce que su derecho propietario deviene de un trámite agrario de consolidación de tierras a favor de Guido Méndez Justiniano antes mencionado, **sobre este antecedente**, el Informe Técnico de Relevamiento DDSC-UDECO-INF N° 311/2016 de 4 de julio de 2016 cursante de fs. 2314 a 2317 de la carpeta de saneamiento, en el punto 3. METODOLOGIA, señala: "...según mapoteca grafica con relación a los predios Comunidad Chane Bedoya, San José los Batos (Pablo Cruz) y San José los Batos (Bandeley Vásquez) estos dos últimos lo presentan como antecedente agrario; sin embargo se identificó que dicho expediente fue anulado según la Resolución Suprema 13780 de fecha 10 de diciembre de 2014, y como resultado del análisis se identificó la sobreposición total del Exp. N° 6622 CHANE BEDOYA, a los predios identificados en campo al interior del polígono 135..."(sic), y precisamente, el predio denominado "Campo Verde XVIII", se encuentra al interior del Polígono 135; en consecuencia, cualquier antecedente que pudiera aducirse, no tiene valor legal alguno, toda vez que, una de las etapas del proceso de saneamiento es que el INRA, debe realizar el Diagnóstico que consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo el mosaicado de predio con antecedentes en expedientes titulados y en tramites cursantes en el INRA, conforme establece el art. 292 inc. a) del D.S. N° 29215 y como ya se mencionó anteriormente, el INRA estableció que el predio "Campo Verde XVIII", recae sobre el expediente N° 6622 de "Chane Bedoya", motivo por el cual, resulta contradictorio lo expresado por la actora en su demanda, máxime si consideramos que, a este aspecto se suma al hecho que el antecedente agrario señalado por la actora denominado "Campo Verde", del supuesto trámite agrario de consolidación de tierras a favor de Guido Méndez Justiniano; al no existir físicamente las piezas principales del proceso, se realizó el trámite de reposición en conformidad al art. 455 y siguientes del D.S. N° 29215, proceso que ante la insuficiente documentación y datos, mediante Resolución Administrativa DDSC-UDAJ N° 29/2016 de 24 de octubre de 2016, cursante de fs. 2667 a 2672 de la carpeta de saneamiento, resolvió: **Declarar la improcedencia de la reposición del expediente agrario N° s/n**, sustanciado ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria correspondiente al predio "Campo Verde", ubicado en la provincia Santisteban del Departamento de Santa Cruz, conforme lo establece el art. 462 inc. b) y artículo 466 parágrafo III del D.S. N° 29215, quedando todos en calidad de poseedores, por lo que el documento de compra venta de la actora no acredita subadquirencia por lo expresado precedentemente.

En este contexto y evidenciándose que la parte actora no acredita subadquirencia, corresponde considerar lo expresado por la parte demandante respecto a que, los **antecedentes conjuntamente con la documentación presentada** demuestran la legalidad de su posesión considerando lo previsto en el art. 309 parágrafo III del Decreto Supremo N° 29215, ya que la posesión de su persona se retrotraería al inicio de la posesión de sus transferentes; respecto a este punto, revisada la documentación acompañada descrita en el punto **I.5.8.** de la presente sentencia, se evidencia que cursa el testimonio del proceso agrario de consolidación de la propiedad "Campo Verde", a nombre Guido Méndez Justiniano, con sentencia de fecha 18 de agosto de 1989 y posesión provisional de 30 de agosto de 1989; documentos que son desvirtuados por la Resolución Administrativa DDSC-UDAJ N° 29/2016 de 24 de octubre de 2016, cursante de fs. 2667 a 2672 de la carpeta de saneamiento, que resolvió: **Declarar la improcedencia de la reposición del expediente agrario N° s/n**, por no tener registro de número correlativo en los registros del INRA Nacional, así como ausencia de reporte de datos del expediente e informe ficha kardex, mismo que fue sustanciado ante el Consejo Nacional de

Reforma Agraria correspondiente al predio "Campo Verde", ubicado en la provincia Santisteban del Departamento de Santa Cruz, conforme lo establece el art. 462 inc. b) y artículo 466 parágrafo III del D.S. N° 29215, es decir, que **no se tiene certeza de la existencia real** del proceso agrario de consolidación de la propiedad "Campo Verde", a nombre Guido Méndez Justiniano y **de su posesión desde el año 1989** (como indicaría la posesión provisional de 30 de agosto de 1989); asimismo, revisada la carpeta de saneamiento no se advierte que la parte ahora demandante habría impugnado en vía administrativa la Resolución Administrativa DDSC-UDAJ N° 29/2016 descrita en el punto **I.5.12.** de la presente resolución, en consecuencia existe un acto convalidado y consentido por la ahora demandante"

## PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL / FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / OTROS MEDIOS: ANÁLISIS DE IMAGEN SATELITAL, MULTITEMPORAL Y OTROS / VALIDACIÓN

Acredita posesión ilegal (posterior a la Ley 1715)

**Si en el Informe Multitemporal se concluye que no se identifica actividad antrópica en el año 1996 ni antes, sino en forma posterior (a partir del 2011 y 2016) -aspectos corroborados en la etapa del relevamiento de información de campo-, por las pruebas mencionadas el INRA determina no evidenciarse una posesión legal**

" (...) ahora bien, el Informe Técnico Multitemporal DDSC-CO-II-N° 310/2016 de 4 de julio de 2016, cursante de fs. 2299 a 2313 de la carpeta de saneamiento, ha señalado que según análisis de imágenes satelitales Lanzart de los años 1996, correspondiente al predio "Campo Verde XVIII" entre otros, **no se observa la existencia de actividad antrópica** y recién a partir del año 2011 y 2016 se deduce la existencia de actividad antrópica continua, corroborada con la información recabada en la etapa de relevamiento de información de campo"

"En lo que respecta al cumplimiento de la Función Social, efectivamente en la Ficha Catastral que cursa de fs. 2086 a 2087, del cuaderno de saneamiento, se consigna como actividad agrícola con la producción de caña en una superficie aproximada de 30.0000 ha; sin embargo, como se señaló anteriormente, el Informe Técnico Multitemporal DDSC-CO-II-N° 310/2016 de 4 de julio de 2016, cursante de fs. 2299 a 2313 de antecedentes, ha indicado que según análisis multitemporal de imágenes satelitales Lanzart de los años **1996**, correspondiente al predio "Campo Verde XVIII" entre otros, **no se observa la existencia de actividad antrópica** y recién a partir del año 2011 y 2016 se deduce la existencia de actividad antrópica, sobre el referido predio, mismo que es corroborado en la etapa del relevamiento de información de campo; consecuentemente, ante esta situación, corresponde considerar el tema de la posesión y a este efecto, el art. 310 del Reglamento Agrario D.S. N° 29215, señala: "(POSESIONES ILEGALES) Se tendrá como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujeta a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la función social ....", en este entendido, y de acuerdo a las pruebas mencionadas anteriormente no se evidencia posesión legal de la actora; aspecto que fue analizado y plasmado en el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 2675 a 2691 del cuaderno de saneamiento, cuando en el punto 5.- ESTUDIO MULTITEMPORAL, de manera categórica refiere que en el denominado "Campo Verde XVIII" a nombre de Dina Caro Peñaloza, no se identifica actividad antrópica en el año 1996 y 2003; de igual manera, en cuanto a la ANTIGÜEDAD DE LA POSESION, en

el punto 6.- del mismo Informe en Conclusiones textualmente refiere: "En este punto, se debe considerar que si bien los beneficiarios de los predios presentaron documentación en base a antecedentes agrarios, estos fueron anulados o no existen físicamente por lo que no serán considerados, quedando todos en calidad de poseedores"(sic); y según el Informe Técnico DDSC-COII. N° 310/2016 de 04 de julio de 2016, referente al análisis multitemporal al no identificarse actividad antrópica en el año 1996 dentro el predio "Campo Verde XVIII", se le ha considerado como poseedora ilegal, actuados que fueron socializados a través del Informe de Cierre"

## Contextualización de la línea jurisprudencial

### Multitemporal

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 049/2018

"el INRA a fin de desvirtuar cualquier indicio de fraude, recurriendo al informe de **Análisis Multitemporal** (Informe Técnico DDSA-COII-INF-N° 1189/2012) conforme lo dispone la última parte del art. 159 del Decreto antes citado, efectuó un análisis del mismo, determinando que en las gestiones 1996, 2000, 2003 y 2008 no se comprobó **actividad antrópica** dentro del predio DON JUAN. Ahora bien, se debe añadir que el INRA tiene plenas facultades para recurrir a medios complementarios de prueba **no solo** a efectos de acreditar el cumplimiento de la **Función Social o Económico Social sino también la antigüedad de la posesión**"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 13/2019

"el artículo el art. 159 del D.S. 29215 de 02 de agosto de 2007 señala que, la **verificación de la Función Social** y Función Económica Social se realiza de forma directa en campo, siendo éste el principal medio de prueba; sin embargo la misma norma legal indica que se puede utilizar como **apoyo técnico**, instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélites, fotografías áreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil; dentro de esta previsión se encuentra el **Informe Multitemporal** como un medio técnico de exploración inicial de la situación del previo a ser objeto de proceso de reversión, al cual decidió recurrir el INRA como base de apoyo esencial para respaldar su decisión de iniciar el procedimiento administrativo de reversión, siendo esta una facultad privativa de la Autoridad administrativa que imparte el desarrollo de los procesos de su competencia."

## FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

### TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Otros medios: análisis de imagen satelital, multitemporal y otros. / 8. Validación /**

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN ILEGAL /

**Problemas jurídicos**

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1479/2017 de 05 de diciembre de 2017, emitido como resultado del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), respecto al polígono N° 135, de los predios denominados "Comunidad Chane Bedoya", "San José Los Batos", "El Cupesi", "Campo Verde XVI", "Campo Verde XVII", "Campo Verde XVIII", "Campo Verde XIX" y "San José Los Batos", ubicado en el municipio de General Saavedra, provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz, que respecto al predio "Campo Verde XVIII", dispone declarar la ilegalidad de la posesión de Dina Caro Peñaloza y declarar Tierra Fiscal la superficie de 349.2347 ha, disponiendo el desalojo de las personas declaradas como poseedores ilegales, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Denuncian el desconocimiento de la documentación y del cumplimiento de la función social ya que pese a cumplir con los requisitos exigidos para gozar del reconocimiento, protección y garantías por parte del Estado respecto a su derecho de propiedad con referencia a su predio, la Autoridad responsable emite Resolución Final de Saneamiento, totalmente incongruente con los antecedentes del mismo, declarando la "ilegalidad" de su posesión respecto al predio "Campo Verde XVIII", sin fundamentar su decisión y;

2.- Que, la Resolución Administrativa RA-SS N° 1479/2017 hoy confutada, en su parte considerativa fuera de la relación de hechos, contiene únicamente un párrafo dedicado a la "motivación" o "fundamentación de derecho" que conlleva a la decisión adoptada; indicando que, le deja en total indefensión, considerando que en ningún momento se describe los resultados y conclusiones de los referidos actuados y menos se identifica de manera clara y precisa los artículos o base legal que sirva de fundamento para llegar a la recomendación de emitir una Resolución contradictoria con los antecedentes del proceso.

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

*"(...) respecto a este punto, revisada la documentación acompañada descrita en el punto **I.5.8.** de la presente sentencia, se evidencia que cursa el testimonio del proceso agrario de consolidación de la propiedad "Campo Verde", a nombre Guido Méndez Justiniano, con sentencia de fecha 18 de agosto de 1989 y posesión provisional de 30 de agosto de 1989; documentos que son desvirtuados por la Resolución Administrativa DDSC-UDAJ N° 29/2016 de 24 de octubre de 2016, cursante de fs. 2667 a 2672 de la carpeta de saneamiento, que resolvió: **Declarar la improcedencia de la reposición del expediente agrario N° s/n**, por no tener registro de número correlativo en los registros del INRA Nacional, así como ausencia de reporte de datos del expediente e informe ficha kardex, mismo que fue sustanciado ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria correspondiente al predio "Campo Verde", ubicado en la provincia Santisteban del Departamento de Santa Cruz, conforme lo establece el art. 462 inc. b) y artículo 466 parágrafo III del D.S. N° 29215, es decir, que **no se tiene certeza de la existencia real** del proceso agrario de consolidación de la propiedad "Campo Verde", a nombre Guido Méndez Justiniano y **de su posesión desde el año 1989** (como indicaría la posesión provisional de 30 de agosto de 1989)"*

*"(...) En lo que respecta al cumplimiento de la Función Social, efectivamente en la Ficha Catastral que*

curso de fs. 2086 a 2087, del cuaderno de saneamiento, se consigna como actividad agrícola con la producción de caña en una superficie aproximada de 30.0000 ha; sin embargo, como se señaló anteriormente, el Informe Técnico Multitemporal DDSC-CO-II-N° 310/2016 de 4 de julio de 2016, cursante de fs. 2299 a 2313 de antecedentes, ha indicado que según análisis multitemporal de imágenes satelitales Lanzart de los años **1996**, correspondiente al predio "Campo Verde XVIII" entre otros, **no se observa la existencia de actividad antrópica** y recién a partir del año 2011 y 2016 se deduce la existencia de actividad antrópica, sobre el referido predio, mismo que es corroborado en la etapa del relevamiento de información de campo; consecuentemente, ante esta situación, corresponde considerar el tema de la posesión y a este efecto, el art. 310 del Reglamento Agrario D.S. N° 29215, señala: "(POSESIONES ILEGALES) Se tendrá como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujeta a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la función social ....", en este entendido, y de acuerdo a las pruebas mencionadas anteriormente no se evidencia posesión legal de la actora; aspecto que fue analizado y plasmado en el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 2675 a 2691 del cuaderno de saneamiento, cuando en el punto 5.- ESTUDIO MULTITEMPORAL, de manera categórica refiere que en el denominado "Campo Verde XVIII" a nombre de Dina Caro Peñaloza, no se identifica actividad antrópica en el año 1996 y 2003; de igual manera, en cuanto a la ANTIGÜEDAD DE LA POSESION, en el punto 6.- del mismo Informe en Conclusiones textualmente refiere: "En este punto, se debe considerar que si bien los beneficiarios de los predios presentaron documentación en base a antecedentes agrarios, estos fueron anulados o no existen físicamente por lo que no serán considerados, quedando todos en calidad de poseedores"(sic); y según el Informe Técnico DDSC-COII. N° 310/2016 de 04 de julio de 2016, referente al análisis multitemporal al no identificarse actividad antrópica en el año 1996 dentro el predio "Campo Verde XVIII", se le ha considerado como poseedora ilegal, actuados que fueron socializados a través del Informe de Cierre"

"(...) en este contexto, se entiende que el fundamento de la resolución ahora impugnada tiene como base precisamente el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Administrativa impugnada; este argumento expresado ut supra, es aplicable al presente caso, dado que señala claramente que la Resolución Final de Saneamiento, al amparar su decisión en informes técnicos y/o legales, no requiere mayor fundamentación; en lo concerniente a la aceptación de informes o dictámenes establecida por el art. 52, parágrafo III de la Ley N° 2341, a la cual se refiere la demandante, indicando que remitirse a actuados que no tuvieran la debida aceptación, ya que nunca fueron puesto en su conocimiento; es necesario mencionar que, tal como indica la precitada Sentencia Agroambiental S2ª N° 066/2019, cuando la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 52 parágrafo III, refiere que la aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la Resolución cuando se incorporen a ella, se refiere a una actuación propia en sede administrativa y no implica que dichos informes o dictámenes deban ser aceptados de parte de los administrados, como erróneamente argumenta la demandante; más aún, cuando los informes y resoluciones fueron plasmados y considerados en el Informe en Conclusiones, misma que fue socializado por medio del Informe de Cierre (fs. 2713) como ya se dijo anteriormente, donde no hubo ningún reclamo o denuncia de parte del nuevo apoderado de la actora, Juan Jaimes A. según Testimonio de Poder Especial y Suficiente N° 901/2016 de 12 de septiembre de 2016, que cursa a fs. 2714 de la carpeta de saneamiento, más al contrario, estampó su firma en señal de conformidad, tal como se evidencia a fs. 2713 de la carpeta de saneamiento; asimismo, a fs. 2811 de la misma carpeta, cursa notificación expresa a la actora Dina Caro Peñaloza con el Informe Legal JROLL-SCN-INF-SAN N° 1214/2017 de 13 de Noviembre de 2017 y en constancia firma Patricia Espinoza A.; por lo que resulta falso que no tuvo conocimiento de los Informe en Conclusiones de 27 de octubre de 2016 e Informe

*Legal JRL-SCN-INF-SAN N 1214/2017 de 13 de noviembre de 2017; ahora bien, respecto al Informe Técnico Legal DDSC-UDECO INF N° 045/2017 de 08 de febrero de 2017, el mismo es relativo a la complementación de subsanación de superficie, es decir, de reajuste de superficie del área a ser declarada tierra fiscal, conjuntamente con los otros predios del polígono, según se evidencia de fs. 2737 a 2738 de la carpeta de saneamiento y versa sobre el fondo del conflicto del caso presente, ni afecta algún derecho individual de la actora, por consiguiente no correspondía la notificación a la misma, conforme con el art. 70-a) del D.S. N° 29215; asimismo, tampoco correspondía que el referido Informe Técnico Legal DDSC-UDECO INF N° 045/2017 de 08 de febrero de 2017, sean notificados de manera individual a efectos de la impugnación, ya que los informes por su misma naturaleza no disponen ni definen derechos sino que constituyen la base sobre las cuales la autoridad administrativa emite sus determinaciones por consiguiente no son susceptibles de impugnación, conforme se aprecia de lo dispuesto por el art. 76-II del D.S. N° 29215, además de resultar irrelevante su consideración para determinar la nulidad de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1479/2017 de 5 de diciembre de 2017, hoy confutada; además, se debe considerar que, el art. 52-III de la Ley N° 2341, no establece en lo absoluto que los Informes en un procedimiento administrativo para ser validos deban ser aceptados por el administrado, lo contrario sería trasladar la competencia o atribución a estos para su consideración y aprobación de informes en sede administrativa.”*

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

El Tribunal Agroambiental FALLA declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa en consecuencia, se mantiene firme y subsistente la Resolución Administrativa RA-SS No. 1479/2017 de fecha 5 de diciembre de 2017, únicamente con relación al predio denominado "Campo Verde XVIII", emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio SAN-SIM respecto al Polígono N° 135, ubicado en el municipio General Saavedra, provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre el desconocimiento de documentación y cumplimiento de la Función Social, si bien la parte demandante presento documentación con el fin de demostrar su derecho propietario se observa que dicha documentación no establece cuál es su antecedente agrario o de donde deviene ese su derecho de propiedad, a este aspecto se suma al hecho que el antecedente agrario señalado por la actora denominado "Campo Verde", del supuesto trámite agrario de consolidación de tierras a favor de Guido Méndez Justiniano; al no existir físicamente las piezas principales del proceso, ahora respecto al cumplimiento de la función social, mediante informe de análisis multitemporal no se evidencio la existencia de actividad antrópica en el año 1996, sino recién a partir del año 2011 y 2016, en este entendido, y de acuerdo a las pruebas no se evidencia posesión legal de la actora, aspecto que fue analizado y plasmado en el Informe en Conclusiones, considerando a la demandante como poseedora ilegal y;

2.- Sobre la falta de fundamentación de la resolución impugnada, corresponde manifestar que la Resolución Final de Saneamiento, al amparar su decisión en informes técnicos y/o legales, no requiere mayor fundamentación, en lo concerniente a la aceptación de informes o dictámenes establecida por el art. 52, parágrafo III de la Ley N° 2341, a la cual se refiere la demandante, indicando que remitirse a actuados que no tuvieron la debida aceptación, ya que nunca fueron puesto en su conocimiento, la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 52 parágrafo III, refiere que la aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la Resolución cuando se incorporen a ella, se refiere a una actuación propia en sede administrativa y no implica que dichos informes o dictámenes deban ser aceptados de parte de los administrados, como erróneamente argumenta la demandante, por lo que

resulta falso que no hubiera tenido conocimiento de ciertos actos, además, se debe considerar que, el art. 52-III de la Ley N° 2341, no establece en lo absoluto que los Informes en un procedimiento administrativo para ser validos deban ser aceptados por el administrado, lo contrario sería trasladar la competencia o atribución a estos para su consideración y aprobación de informes en sede administrativa.