

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0050-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-09-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Expedientes desplazados /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto por la Colonia Menonita La Honda contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1108/2015 de 12 junio de 2015, constituyendose los problemas jurídicos a resolver:

Determinar si la entidad administrativa al emitir la resolución impugnada que dispuso la ilegalidad de la posesión y en consecuencia declaró fiscal la superficie de 11137,4658 ha., incurrió en:

- 1.- Violación del derecho al libre acceso a la tierra y mala valoración de la FES,
- 2.- Violación al debido proceso y la legítima defensa infringiendo el art. 115.II y 119 de la Constitución Política del Estado.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Ahora bien, respecto al entendimiento expresado por la autoridad administrativa, a través del Informe Técnico Legal JRL-SCN-INF-SAN N° 719/2015 y el Informe Técnico Legal JRL-SCN-INF-SAN N° 1070/2015, cursantes de fs. 356 a 360 y de 384 a 388 respectivamente (foliatura inferior) de los antecedentes; éste Tribunal puede establecer, que la decisión asumida por la Autoridad Administrativa, se encuentra sustentada conforme a derecho, toda vez, que conforme a los antecedentes, se tiene que; los expedientes agrarios N° 36985 "Hacienda German Busch", N° 54172 "El Cántaro" y N° 31618 "La Asunta" y el documento de transferencia presentado a fin de demostrar o acreditar la conjunción de posesión, se encuentran desplazados y a consecuencia de ello los documentos aparejados durante el proceso de saneamiento no podrían ser considerados, como prueba que acredite derecho propietario y menos una conjunción de posesión en los términos previstos en el art. 92 del Código Civil, por cuanto la sucesión a título particular que se pretende sea reconocida no puede ser agregada a la posesión de sus vendedores, por cuanto los mismos no acreditaron derecho de propiedad sobre el área motivo de saneamiento, aspecto corroborado técnicamente en el Informe Técnico de Relevamiento descrito el

punto **I.4.18** , que concluyó que: se identificó actividad antrópica en el referido predio desde el año 2000; por lo que la sola identificación de una senda en la gestión 1996, no puede acreditar cumplimiento de la Función Económica Social, en los términos del art. 397 de la Constitución Política del Estado."

"(...) En consecuencia, la parte actora debe comprender que el documento de Transferencia aparejada durante el proceso de saneamiento cursante de fs. 41 a 42 vta. de los antecedentes, deviene de los antecedentes agrarios que se encuentran desplazados, razón por la cual el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en mérito a lo previsto por el art. 270.II del D.S. N° 29215 que establece: "Fraude en la acreditación de Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios: (...) **Igual presunción existirá cuando se presente un Título Ejecutorial o proceso agrario que no corresponda al predio objeto de saneamiento** .", recurre a las imágenes multitemporales, ello no solo para desvirtuar cualquier presunción de ilegalidad o fraude, sino también para cerciorarse si efectivamente existía continuidad en la posesión, puesto que, la acreditación de la posesión no solo consiste en la presentación de Certificados avalados por las autoridades, ni en documentos que demuestren la sucesión de posesión establecida por el art. 309.III del D.S. N° 29215, sino que sobre todo, consiste en la demostración efectiva durante el Relevamiento de Información, conforme lo dispuesto por el art. 309.I que a la letra dice: "La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo.", normativa legal que fue cumplida por la entidad administrativa conforme se advierte en los actuados de la carpeta de saneamiento."

"(...)Es así que, contrastada la Certificación emitida por autoridad del lugar, con el análisis multitemporal de imágenes satelitales, se advierte que la actividad antrópica corresponde a partir del 2000, vale decir, que la posesión es posterior a la promulgación de la Ley N° 1715."

"(...)Asimismo, es importante establecer, que los expedientes agrarios varias veces mencionados, fueron otorgados bajo pena de reversión en caso de no realizar las inversiones, como ser Construcción de Viviendas, Atajados, Corrales, Galpones para Ordeñar, Desmontes y Potreros, inversiones significativas, considerando la extensión del terreno dotado, sin embargo, **dichas inversiones no fueron verificadas en campo** , conforme lo establece el art. 159 (VERIFICACIÓN EN CAMPO E INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS), del D.S. N° 29215, que a la letra señala: " El Instituto Nacional de Reforma Agraria verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico - social, siendo ésta el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria.", toda vez, que en el Croquis de Mejoras cursante a fs. 151 de antecedentes, la mejora más antigua, declarada por los beneficiarios ahora demandantes, consiste en una vivienda de 1998, es decir posterior a 1996."

"(...) Del mismo modo, de la lectura del documento de Transferencia y Fusión de los predios objeto de la presente demanda, se establece lo siguiente: "TERCERA (TRANSFERENCIA DE LA PROPIEDAD).- Al presente por así convenir a mis poderdantes doy en venta REAL Y DEFINITIVA LA PROPIEDAD "LA HONDA" CON EL TOTAL DE LA SUPERFICIE DE 12.111.5800 HAS EN FAVOR DE LOS SRES. GERHARD REDECOPP KLASSEN CON CI EXTRA. 536770 SCZ Y JOHAM WIEBE HIERBERT CON CI. EXTR. 5384708, por el precio libremente convenido de Bs. 50.000 (...) QUINTA (DEL SANEAMIENTO AGRARIO).- Por expreso acuerdo de partes, la iniciación, prosecución y conclusión en todas sus instancias del trámite de saneamiento agrario del mencionado fundo rústico que se transfiere ante el INRA, correrá por cuenta, costo y riesgo incluyendo todos los gastos sin excepción alguna por parte del comprador..."; es decir, que pese a señalar que sus vendedores, se encontrarían trabajando y realizando inversiones en el predio desde 1990, en el documento de Transferencia simplemente refiere a la transferencia de una superficie de 12.11.5800 ha, sin mencionar el traspaso o venta de ningún tipo de

mejora realizada dentro del predio, señalando además que el riesgo en el trámite del proceso de saneamiento es de conocimiento y asumido por el comprador, aspecto que además es corroborado por el Informe Multitemporal, toda vez, que el mismo no refleja ningún tipo de trabajo ejecutado en la zona, que tenga data antigua, identificando trabajos recién desde el 2000, es decir posteriores a 1996."

*"(...)Ahora bien, respecto a que en el Análisis Multitemporal realizado por el INRA, se demuestra la existencia de una senda de 1996 que atraviesa el predio, como se tiene establecido líneas arriba, al encontrarse desplazados los expedientes agrarios, no es posible establecerse la conjunción de posesión, toda vez, que los expedientes se encuentran en otra área; aspecto que además, fue contrastado con el documento de transferencia, el Certificado emitido por la Autoridad del Lugar y además del Informe Técnico Multitemporal, pero sobre todo, con la información recolectada en campo, conforme a lo expresado en el Informe Técnico Legal JROLL-SCN-INF-SAN N° 719/2015 y en el Informe Técnico Legal JROLL-SCN-INF-SAN N° 1070/2015 (ambos descritos en los puntos **I.4.19** y **I.4.21** respectivamente); por lo tanto, no es evidente que se hubiera declarado la ilegalidad de la posesión únicamente por el desplazamiento de los expedientes agrarios. Más aún si tenemos en cuenta que la misma parte, ahora demandante, durante el Relevamiento de Información en Campo, no hizo ninguna referencia a la existencia de trabajos anteriores a 1996, mostrando únicamente trabajos recientes, como se evidencia en las fotografías cursantes de fs. 153 a 169 de antecedentes, así como tampoco pudo demostrar la posesión o trabajos realizados por sus vendedores, resultando incongruente, que en el Certificado de Posesión, emitido por la Autoridad del Lugar, cursante a fs. 252 de antecedentes, además de no haber sido presentado durante el Relevamiento de Información en Campo, el mismo establece que los propietarios de los expedientes agrarios, se encontraban en posesión desde 1990, implementando trabajos mejoras; sin embargo, ninguno de estos trabajos fueron mencionados en el documento de transferencia realizado el 2005, del mismo modo, se tiene que el Expediente Agrario N° 54172 "El Cántaro" de Ena Barba Pessoa, fue presentado como antecedente, dentro del proceso de Saneamiento del predio denominado "El Cántaro", llegando a reconocer derechos sobre el referido predio a través de la Resolución Suprema N° 10762 de 25 de octubre de 2013, al haberse demostrado posesión legal antes de 1996; en ese entendido, el referido Certificado adolece de veracidad, toda vez, que el mismo refiere que el propietario del predio "El Cántaro", se encuentra en posesión desde 1990 en el predio fusionado denominado "La Honda", sin embargo, el mismo antecedente fue presentado en el predio "El Cántaro", por lo tanto, no resulta comprensible que un mismo antecedente agrario, sirva para demostrar o presumir la conjunción de posesión, más aún, cuando el mismo además de estar desplazado a más de 200 km., hubiera sido presentado en un predio ubicado en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz; en consecuencia, el precitado expediente agrario no corresponde al predio mensurado en el proceso de saneamiento, por lo que no podría asumirse que, en el caso en examen, existe una conjunción de posesión, en los términos del art. 92 del Código Civil, concluyéndose que la fecha de inicio de los actos de posesión se encuentra acreditada desde el momento en el que se efectúa la compra, es decir, el 14 de diciembre de 2005, más aún, cuando la entidad administrativa, a través de imágenes satelitales llega a establecer que en la gestión 1996, únicamente se puede evidenciar una senda que atraviesa el predio, sin poder identificar a quien corresponde este trabajo (y que no constituye cumplimiento de la Función Económica Social en atención a lo previsto por el art. 397.III de la Constitución Política del Estado), toda vez que la senda atraviesa a otros predios vecinos, sin que además se demuestre que exista continuidad de trabajos, sobre la referida senda, y en las subsiguientes imágenes, se identifica actividad antrópica en el predio objeto de mensura a partir del 2000 y de manera extensiva desde el 2006, siendo concurrente a la fecha en la que se adquirió el predio, conforme se tiene acreditado, por el Informe Técnico Legal GSC-BID 1512 N°219/2011, descrito en el punto **I.4.18** de la presente resolución; por lo que "el camino que cruza el predio" no es una actividad antrópica atribuible a los ahora demandantes por cuanto ni ellos ni sus vendedores*

acreditaron que dicho camino hubiera sido realizado en ejercicio de derecho propietario alguno y menos respecto sus antecedentes agrarios que corresponden a propiedades ajenas a la saneada."

"(...)Por todo lo expresado y analizado, vía, este control de legalidad, se tiene demostrada la ilegalidad de la posesión de los ahora demandantes, quienes acreditaron posesión posterior a la fecha de promulgación de la Ley N° 1715 y cuyos antecedentes agrarios no corresponden al área de saneamiento, siendo evidente la graficación técnica que acredita el desplazamiento de tales antecedentes agrarios; aspecto de suficiencia técnica que respalda la decisión de la autoridad administrativa para declarar la ilegalidad de la posesión de los ahora demandantes, quienes tampoco desvirtuaron tal extremo, durante la sustanciación del proceso de saneamiento."

"(...) En relación a la legítima defensa, indica que esta fue vulnerada por haberse anulado los expedientes agrarios sin haberse citado los beneficiarios y a los vendedores, al respecto se debe recordar que conforme al Informe Técnico y Legal JRL-SCN-INF-SAN N° 719/2015 de 23 de abril de 2015 de control y calidad, que modifica el Informe en Conclusiones, se estableció que los expedientes agrarios Nros. 36985, 54172, 31618 no corresponden al predio objeto de saneamiento, a más de que el expediente N° 54172 fue anulado a través de la Resolución Suprema N° 10762 de 25 de octubre de 2013, como emergencia del proceso de saneamiento ejecutado en el predio denominado "El Cántaro". Asimismo, cursa a fs. 333 de la carpeta de saneamiento, la notificación a la apoderada Pilar Soliz de Galindo, con el Informe Técnico Legal JRL-SCN-INF-SAN-N° 719/2015, por lo que no existió violación al derecho a la defensa, en razón de que se garantizó la participación en todas las fases del proceso de saneamiento al demandante."

"(...) se puede establecer que la Autoridad Administrativa, cuenta con la potestad para realizar los respectivos controles de calidad, a efecto de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas, y aplicar las correcciones en caso de denotar irregularidades del proceso, emitiendo nuevo criterio legal como el desarrollado en el Informe Técnico Legal JRL-SCN-INF-SAN N° 719/2015 y N° 1070/2015, muchas veces referido en la presente resolución, entendimiento que además es corroborado mediante el en ese sentido la jurisprudencial agroambiental desarrollada en el **FJ.II.4** de la presente resolución, que los Informes Técnicos Legales, sirven de base y fundamento para la emisión de las Resoluciones Finales de Saneamiento, toda vez, que en los mismo se desarrollan de manera puntual los argumentos y análisis respectivos que sustentan las conclusiones, siempre y cuando no exista incongruencia entre lo fundamentado y lo resuelto; en consecuencia no resulta evidente lo denunciado por la parte actora, toda vez que el INRA obro con transparencia y publicidad en la sustanciación del proceso de saneamiento, sin que la parte actora llegue a establecer o mencionar de qué manera se les hubiera violentado sus derechos."

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en consecuencia se mantiene firme y subsistente la Resolución Administrativa N° 1108/2015 de 12 de junio de 2015, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la Violación del derecho al libre acceso a la tierra y mala valoración de la FES, corresponde manifestar que la decisión asumida por el ente adminsitrativo fue la correcta en razón de que los expedientes agrarios N° 36985 "Hacienda German Busch", N° 54172 "El Cántaro" y N° 31618 "La Asunta" y el documento de transferencia presentado a fin de demostrar o acreditar la conjunción de

posesión, se encuentran totalmente desplazados del predio en saneamiento, es mas incluso en expediente Nro 54172 ya fue objeto de valoración en el saneamiento del predio "E Cántaro" en el municipio de Pailón y a consecuencia de ello los documentos aparejados durante el proceso de saneamiento no podrían ser considerados, como prueba que acredite derecho propietario y menos una conjunción de posesión (art. 92 del Cód. Civ.), asimismo, el documento de Transferencia aparejado durante el proceso de saneamiento deviene de los antecedentes agrarios que se encuentran desplazados, ésto sumado a que el Informe Técnico de Relevamiento concluyó que la actividad antrópica es desde el año 2000 y la identificación de una senda en 1996, no acredita cumplimiento de la FES ni posesión legal, pues no es actividad antrópica atribuible a los demandantes por cuanto ni ellos ni sus vendedores acreditaron que el mismo hubiese sido realizado en ejercicio de derecho propietario alguno ni sobre sus antecedentes que corresponden a propiedades ajenas a la saneada, aclarando que la ilegalidad de la posesión no responde únicamente a los expedientes desplazados sino a la inexistencia de trabajo anterior a 1996.

2.- Sobre la violación al derecho a la legítima defensa y al debido proceso, sobre la vulneración de la legítima defensa debe manifestarse que el Informe Técnico y Legal de 23 de abril de 2015 de control y calidad, que modifica el Informe en Conclusiones, estableció que los expedientes agrarios Nros. 36985, 54172, 31618 no corresponden al predio objeto de saneamiento, conforme se indica en el punto anterior y esta constatación además de la identificación de fraude en la presentación de un expediente ya sometido a saneamiento, fue puesta en conocimiento de la apoderada de la parte actora por lo que no existió violación al derecho a la defensa, en razón de que se garantizó la participación en todas las fases del proceso de saneamiento al demandante; sobre la violación del debido proceso, la Autoridad Administrativa, cuenta con la potestad para realizar los respectivos controles de calidad, a efecto de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas, y aplicar las correcciones en caso de denotar irregularidades del proceso, emitiendo nuevo criterio legal como el desarrollado en el Informe Técnico Legal, por lo que no resulta evidente lo denunciado por la parte actora, toda vez que el INRA obró con transparencia y publicidad en la sustanciación del proceso de saneamiento, sin que la parte actora llegue a establecer o mencionar de qué manera se les hubiera violentado sus derechos.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO/ EXPEDIENTES DESPLAZADOS

Si hay desplazamiento de supuestos antecedentes, no corresponde reconocer derechos

La posesión es ilegal y no corresponde reconocimiento de derecho alguno si los expedientes presentados como antecedente de derecho propietario se encuentran desplazados del área de saneamiento y además el análisis multitemporal de imágenes satelitales advierte actividad antrópica posterior a 1996, pese a existir certificaciones de autoridades locales que digan lo contrario y documentación de transferencias en base a dichos expedientes desplazados.

"(...) Ahora bien, respecto al entendimiento expresado por la autoridad administrativa, a través del Informe Técnico Legal JRL-SCN-INF-SAN N° 719/2015 y el Informe Técnico Legal JRL-SCN-INF-SAN N° 1070/2015, cursantes de fs. 356 a 360 y de 384 a 388 respectivamente (foliatura inferior) de los antecedentes; éste Tribunal puede establecer, que la decisión asumida por la Autoridad Administrativa, se encuentra sustentada conforme a derecho, toda vez, que conforme a los antecedentes, se tiene que; los expedientes agrarios N° 36985 "Hacienda German Busch", N° 54172 "El Cántaro" y N° 31618 "La Asunta" y el documento de transferencia presentado a fin de demostrar o acreditar la conjunción de

posesión, se encuentran desplazados y a consecuencia de ello los documentos aparejados durante el proceso de saneamiento no podrían ser considerados, como prueba que acredite derecho propietario y menos una conjunción de posesión en los términos previstos en el art. 92 del Código Civil, por cuanto la sucesión a título particular que se pretende sea reconocida no puede ser agregada a la posesión de sus vendedores, por cuanto los mismos no acreditaron derecho de propiedad sobre el área motivo de saneamiento, aspecto corroborado técnicamente en el Informe Técnico de Relevamiento descrito el punto **I.4.18**, que concluyó que: se identificó actividad antrópica en el referido predio desde el año 2000; por lo que la sola identificación de una senda en la gestión 1996, no puede acreditar cumplimiento de la Función Económica Social, en los términos del art. 397 de la Constitución Política del Estado."

"(...) En consecuencia, la parte actora debe comprender que el documento de Transferencia aparejada durante el proceso de saneamiento cursante de fs. 41 a 42 vta. de los antecedentes, deviene de los antecedentes agrarios que se encuentran desplazados, razón por la cual el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en mérito a lo previsto por el art. 270.II del D.S. N° 29215 que establece: "Fraude en la acreditación de Títulos Ejecutoriales o expedientes agrarios: (...) **Igual presunción existirá cuando se presente un Título Ejecutorial o proceso agrario que no corresponda al predio objeto de saneamiento** .", recurre a las imágenes multitemporales, ello no solo para desvirtuar cualquier presunción de ilegalidad o fraude, sino también para cerciorarse si efectivamente existía continuidad en la posesión, puesto que, la acreditación de la posesión no solo consiste en la presentación de Certificados avalados por las autoridades, ni en documentos que demuestren la sucesión de posesión establecida por el art. 309.III del D.S. N° 29215, sino que sobre todo, consiste en la demostración efectiva durante el Relevamiento de Información, conforme lo dispuesto por el art. 309.I que a la letra dice: "La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo.", normativa legal que fue cumplida por la entidad administrativa conforme se advierte en los actuados de la carpeta de saneamiento."

"(...)Es así que, contrastada la Certificación emitida por autoridad del lugar, con el análisis multitemporal de imágenes satelitales, se advierte que la actividad antrópica corresponde a partir del 2000, vale decir, que la posesión es posterior a la promulgación de la Ley N° 1715."

"(...) Del mismo modo, de la lectura del documento de Transferencia y Fusión de los predios objeto de la presente demanda, se establece lo siguiente: "TERCERA (TRANSFERENCIA DE LA PROPIEDAD).- Al presente por así convenir a mis poderdantes doy en venta REAL Y DEFINITIVA LA PROPIEDAD "LA HONDA" CON EL TOTAL DE LA SUPERFICIE DE 12.111.5800 HAS EN FAVOR DE LOS SRES. GERHARD REDECOPP KLASSEN CON CI EXTRA. 536770 SCZ Y JOHAM WIEBE HIERBERT CON CI. EXTR. 5384708, por el precio libremente convenido de Bs. 50.000 (...) QUINTA (DEL SANEAMIENTO AGRARIO).- Por expreso acuerdo de partes, la iniciación, prosecución y conclusión en todas sus instancias del trámite de saneamiento agrario del mencionado fundo rústico que se transfiere ante el INRA, correrá por cuenta, costo y riesgo incluyendo todos los gastos sin excepción alguna por parte del comprador..."; es decir, que pese a señalar que sus vendedores, se encontrarían trabajando y realizando inversiones en el predio desde 1990, en el documento de Transferencia simplemente refiere a la transferencia de una superficie de 12.11.5800 ha, sin mencionar el traspaso o venta de ningún tipo de mejora realizada dentro del predio, señalando además que el riesgo en el trámite del proceso de saneamiento es de conocimiento y asumido por el comprador, aspecto que además es corroborado por el Informe Multitemporal, toda vez, que el mismo no refleja ningún tipo de trabajo ejecutado en la zona, que tenga data antigua, identificando trabajos recién desde el 2000, es decir posteriores a 1996."

Jurisprudencia conceptual o indicativa

VALOR DE LA CERTIFICACIÓN DE POSESIÓN CONTRATADA CON ANÁLISIS MULTITEMPORAL SOBRE ACTIVIDAD ANTRÓPICA

" (...) ante las eventualidades de la existencia de certificaciones emitidas por autoridades locales y/o indígena originario campesinas, que acrediten posesión legal, si se observa lo contrario a partir del análisis multitemporal de imágenes satelitales, es decir, si este análisis muestra que la posesión es posterior a la promulgación de la Ley Nro. 1715, corresponde la declaración de la ilegalidad de la posesión agraria."

" (...) la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, a efectos de establecer la antigüedad de la posesión, advierte que no existiera relación ni coherencia entre las Declaraciones Juradas de Posesión y los documentos de transferencia presentados, debe dilucidar previamente esta situación para llegar a una conclusión motivada, fundamentada, congruente y conforme a derecho en el Informe en Conclusiones respectivo, de no hacerlo, correspondería la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento emitida en base a tales incoherencias, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 159 del D.S. N° 29215, que señala: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélite, fotografías aéreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por esta entidad"."