FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0004-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-02-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Otras de carácter productivo / 7. Cumplimiento /

Problemas jurídicos

Mediante demanda contencioso administrativa, Nicolás Herrera Barca, en su condición de Alcalde Municipal de Entre Ríos acciona contra el entonces Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1135/2016 de 27 de mayo de 2016, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, respecto a los predios denominados “Canaletas” y “Unidad Educativa Canaletas Centro”, correspondiente al polígono N° 109, ubicados en el municipio Entre Ríos, provincia O’ Connor del departamento de Tarija. **Bajo los siguientes fundamentos:**

1.- Que en el proceso de saneamiento del predio “Unidad Educativa Canaletas Centro”, no se hubiere efectuado una adecuada valoración de la posesión y el derecho que le asiste a esta Escuela que se encuentra en posesión del predio por más de 50 años cumpliendo una función social en beneficio de la niñez de la comunidad de "Canaletas", posesión comprobada por procesos ante otras instancias judiciales (interdicto de recobrar la posesión que siguió la Dirección Distrital de Educación Rural para presenvar el predio en 1993 y amparo constitucional seguido por Martina Ovando Rojas contra el Alcanle de OConnor). Indica que el Estado no puede quitarle al Estado una escuela que es considerada bien público, y que no se consdieró que el municipio de Entre Rios tiene derecho sobre el mismo conforme al art. 31 inc. d) de la Ley Nº 482. y que el título de Martina Ovando correspondería a algo más de 14 ha. y luego del saneamiento, sorprendentemente contaría con más de 51 ha. reconocidas.

2.- Sostiene que las Resoluciones Operativas de Saneamiento, el Relevamiento de Información en

Campo, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, no habrían sido puestos en conocimiento de la Alcaldía de Entre Ríos como poseedor y titular del predio "Unidad Educativa Canaletas Centro" y que no se estaría incluyendo lo establecido por el art. 31 d) de la Ley Nº 482 (Ley de Gobiernos Autónomos Municipales).

3.- Acusa falta de fundamentación en la resolución impugnada ya que no efectuaría ninguna relación de hechos ni fundamentación de derecho para basar su decisión, mencionando solo algunos informes legales e incumpliendo el art. 66-a) del DS 29215.

La autoridad demandada Directora Nacional a.i. del INRA responde a la presente demanda argumentando que la beneficiaria cumpliría con la Función Social y tendría posesión y tradición agraria respecto al predio, que además estaría reclamando su derecho sobre la propiedad desde 1993 y que en una acción reividicatoria iniciada por ella, obtuvo sentencia favorable el año 1994 contra la Alcaldía, disponiéndose la rstitución de la fracción en litigio en 60 días, habiéndose rechazado la solicitud de saneamiento respecto al predio a dicha entidad, en tal sentido, indica que la alcaldía estaría vulnerando lo estipulado por el Art. 401-1 y 57 de la C.P.E. ya que no se hubiese pagado un justiprecio por el predio. Si bien el título ejecutorial a nombre de su madre es sobre 14,5300 ha. se estableció posesión en su favor sobre 51,6233 ha., cumpliéndose con el principio de publicidad ya que ambas partes actuaron de forma activa en el proceso. Concluye que el INRA actuó conforme a derecho y conforme a la información de la carpeta de saneamiento, solicitando se declare improbada la demanda.

El tercero interesado Jordán Guzmán Murguía en su condición de Secretario General de la Comunidad Canaletas , se apersonó manifestando que la escuelita nunca funcionó en la casa de hacienda sinó en el lugar donado por la madre de la ahora demandante, desde su origen, sosteniendo que en el proceso correspondió al INRA utilizar instrumentos complementarios de verificación y no basarse solo en apreciaciones subjetivas, poniendo en duda que la infraestructura de la escuela fuese anterior a la Ley Nº 1715 concluyendo erradamente que se hubiese afectado derechos legalmente establecidos. Adhiriéndose por completo a lo argumentado e interpuesto por la Alcaldía.

Martina Ovando Rojas de Flores, tercera interesada, Promoviendo inicialmente incidente de nulidad de citación que es rechazado, responde manifestando que el predio es de su propiedad y lo adquirió por sucesión hereditaria, cumpliendo la Función Económico Social; que en 1990 la Dirección Distrital de Educación Rural habría comenzado a perturbar su pacífica posesión ingresando a su propiedad, pese a tener una hacienda que era destinada a la construcción de la Escuela y que el 2001 por orden del alcalde de ese entonces se procedió a iniciar los trabajos para la construcción de la Escuela, abusando de su situación de autoridades. Manifiesta que el trabajo del INRA fue acorde a la ley, adjudicando a su favor la superficie de 51,6233 ha, y que la Alcaldía nunca habría demostrado posesión legal, pues su madre nunca donó terreno alguno ni se expropió ni pagó justiprecio, siendo ilegal el registro de la escuela en DD.RR. Pide que se declare Improbada la demanda.

Como terceros interesados Bernarda Choque Valdez, en su condición de Presidente de la Junta Escolar de la Unidad Educativa de Canaletas Centro y Mariano Pimentel Aparicio, Corregidor de la Comunidad Canaletas, se adhieren al tener íntegro de la demanda contencioso administrativa presentada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"...de la revisión de tales actuados se constata que los resultados que contempla la Evaluación Técnico Jurídica efectuada, no realizan una correcta valoración de la posesión y cumplimiento de la Función Social, ya que el INRA sustenta la presunta posesión ilegal de la "Unidad Educativa Canaletas Centro", en que conforme al art. 198 del D.S. N° 25763 (vigente en ese entonces), se estarían afectando derechos legalmente constituidos, sin embargo la valoración sobre el predio "Canaletas" fue modificada en forma posterior al Informe de ETJ, mediante el Informe Legal DGS-JRV-TJA N° 275/2016, sosteniendo que el antecedente agrario correspondiente al Título Ejecutorial N° 30019 fue anulado mediante Resolución Suprema N° 06114; en ese sentido al modificar el INRA los resultados de saneamiento mediante un Informe posterior al Informe de ETJ, correspondía que realice una valoración integral en relación a los dos predios sujetos a saneamiento, determinando que ambos se encontraban en la misma situación de "poseedores" y de esa manera determinar de manera adecuada el derecho que también le asistiría a la Alcaldía de Entre Ríos, dando cumplimiento así, al art. 64 y 66-I-1 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, en cuanto al objeto y finalidad del saneamiento de la tierra, que determina el reconocimiento de derecho propietario aun cuando el predio en cuestión no cuente con antecedente agrario siempre que cumpla la Función Social o Función Económico Social..."

"... el INRA, consideró que tal posesión es anterior a la vigencia de la L. N° 1715, por lo que debió tomar en cuenta además que in situ verificó el funcionamiento de una Escuela, actividad educativa que se enmarca en el concepto integral de Función Social, prevista por el art. 2-I de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, que dispone: "El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra." Cumpliendo por consiguiente una Escuela, una Función Social, en el área rural, susceptible de reconocimiento por el INRA a los fines del saneamiento legal de la tierra; no debiendo perderse de vista que la educación, por su interés público y social constituye una función suprema y la principal obligación financiera del Estado conforme el art. 77-I de la CPE, conteniendo una norma similar la CPE abrogada."

"... correspondió que el INRA valore en saneamiento el cumplimiento de la Función Social del Gobierno Autónomo Municipal de Entre Ríos sobre el predio "Unidad Educativa Canaletas Centro" al ejercer una actividad educativa, no siendo ajustado a derecho que no valore positivamente que dicha actividad la venía ejerciendo desde 1993 y que incluso correspondió en su momento valorar correctamente la Declaración Jurada de Posesión Pacifica del Predio cursante a fs. 157 de los antecedentes, en la cual la Alcaldía declara una posesión desde 26 de febrero de 1955..."

"De lo precedentemente señalado, se concluye claramente que el INRA en la tramitación del proceso de saneamiento del predio "Unidad Educativa Canaletas Centro" no efectuó una correcta valoración de la posesión legal y cumplimiento de la Función Social de dicha Escuela, realizando una errónea aplicación de la normativa agraria; siendo evidente lo invocado por la parte actora cuando sostiene que también se incumplió lo establecido por el art. 3-d) del D.S. Nº 29215 referido a que en la resolución de controversias (o conflictos) ante la igualdad de elementos objetivos probatorios, prevalecerá el bienestar e interés colectivo frente al bienestar individual, siendo evidente, conforme solicita el demandante, que corresponde anular obrados hasta el Informe de ETJ de 16 de marzo de 2005."

Síntesis de la razón de la decisión

Declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por Nicolás Herrera Barca, en su condición de Alcalde Municipal de Entre Ríos; en consecuencia **NULA** y sin valor legal la Resolución Administrativa RA-SS N° 1135/2016 de 27 de mayo de 2016, al concluirse que en la tramitación del proceso de saneamiento del predio "Unidad Educativa Canaletas Centro" el INRA no efectuó una correcta valoración de la posesión legal ni del cumplimiento de la Función Social, incumpliendo lo establecido por el art. 3-d) del D.S. Nº 29215 referido a que en la resolución de controversias (o conflictos) ante la igualdad de elementos objetivos probatorios, prevalecerá el bienestar e interés colectivo frente al bienestar individual, en este caso referido a la educación, sin que implique desconocer la actividad ganadera desarrollada por Martina Ovando Rojas de Flores, pero no en el área que corresponde a la superficie mensurada de la Escuela de Canaletas Centro, en consecuencia, anula obrados, para que el INRA efectue una correcta valoración y en definitiva emita una Resolución Final de Saneamiento, protegiéndose el derecho a la Educación conforme a la CPE.

Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

1.- Los resultados de la Evaluación Técnico Jurídica no realizan una correcta valoración de la posesión y cumplimiento de la Función Social, ya que sustenta la presunta posesión ilegal de la "Unidad Educativa Canaletas Centro", en la "afectación de derechos legalmente constituidos"; sin embargo, paralelamente al valorar el INRA el predio "Canaletas" de Martina Ovando mediante informe posterior a la ETJ, sostiene que el Título Ejecutorial N° 30019 (antecedente) fue anulado por Resolución Suprema N° 06114, por lo que correspondía que realice una valoración integral en relación a los dos predios sujetos a saneamiento (de la Unidad Educativa y Canaletas) ya que con esta modificación, ambos quedaban en la misma situación de "poseedores" que es cuando el INRA para determinar la antigüedad de la posesión sobre el predio "Unidad Educativa Canaletas Centro" no debió fundarse en presunciones basadas únicamente en los procesos iniciados por Martina Ovando contra la Alcaldía de Entre Ríos, ya que verificó la existencia física de este centro educativo (en posesión desde 1993 según actos de recuperación iniciados por Martina Ovando); en tal sentido, el incurrió en una valoración errónea al determinar que Martina Ovando, estaría en posesión legal y cumpliendo la FES en la totalidad de una superficie de 54,0280 ha. (incluyendo en dicha área al predio "Unidad Educativa Canaletas Centro"), sin tomar en cuenta que el área de la Escuela no estaba siendo ocupada por Martina Ovando y que la educación constituye una función suprema de interés público y social, correspondiendo al INRA valorar positivamente en saneamiento la función social del Gobierno Autónomo Municipal de Entre Ríos sobre el predio desde 1993 e incluso más atrás (declaración jurada de posesión pacífica indicaba 1955), pues la realidad y verdad material es que cuando ingresó el INRA al área, constató que la Escuela no estaba siendo ocupada materialmente por Martina Ovando, resultando evidente que no correspondía a efectos del saneamiento valorar coo cosa juzgada inaovible a la Sentencia del proceso de reivindicación cuando el mismo INRA advirtió que el Título Ejecutorial Nº 30019 fue anulado por Resolución Suprema Nº 06114.

2.- Evidentemente no cursan las notificaciones con las resoluciones operativas emitidas en el proceso de saneamiento, siendo subsanada esta omisión con la Resolución Administrativa RA-SS Nº 2898/2015 de 10 de diciembre de 2015, que dispone validar la falta de emisión de edictos agrarios, publicación edictal y difusión radial de las Resoluciones Operativas de Saneamiento, por lo que no se advierte vulneración a los derechos de la Alcaldía demandante, porque además tuvo conocimiento del proceso de saneamiento y acreditó a su representnate para participar del mismo y en relación a que no tuvo conocimiento del Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, ello no es evidente ya que cursan para

tal efecto, el Aviso Público y Certificado de Difusión en la Radioemisora ACLO,

3.- Se constató que la resolución impugnada cumple con lo determinado por el art. 341 y ss. del DS 29215. no correspondiendo que cuente con un detalle eshustivo de todo lo tramitado, puesto que tal información la conocen los interesados durante la tramitación del proceso.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

La actividad educativa que desarrolla una escuela en un municipio rural, se enmarca en el concepto integral de función social prevista por el art. 2-I de la ley 1715, aspecto que debe considerarse de esta manera por la entidad administrativa encargada del proceso de saneamiento a los fines del proceso y de existir una situación de conflicto debe considerarse que ante la igualdad de elementos objetivos probatorios, prevalecerá la función social respecto de la función económico social y el bienestar e interés colectivo frente al bienestar individual.

Jurisprudencia conceptual o indicativa