

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0027-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-03-2017

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. Servidumbre / 7. Servidumbre ecológica legal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento / 7. Resolución post RFS (replanteo, rectificatorias y otros) / 8. Ilegal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa el Viceministro de Tierras, contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0070/2005 de 08 de marzo de 2005, emitida en el proceso administrativo de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN-TCO ISOSO, con relación al predio Guayabochi. Conforme los fundamentos siguientes:

a) Que durante las pericias de campo, el beneficiario del predio "Guayabochi" no probó ser propietario de las cabezas de ganado declaradas y verificadas por el INRA, omitiendo la presentación del Registro de Marca de Ganado incumpliendo la Ley N° 80;

b) en la Etapa de Evaluación Técnica Jurídica la Ficha consignaría una superficie de 1555.0382 ha de Servidumbres Ecológicas, pero durante las pericias de campo no se puso a conocimiento acerca de su existencia y menos la superficie que estas servidumbres abarcarían y;

c) que en la etapa de Resolución Final del proceso se habrían presentado documentos en copias simples la cual no debió ser admitida para demostrar el cumplimiento de la FES, al ser extemporánea y contar con información contradictoria con la obtenida en la verificación en campo, vulnerando los Arts. los arts. 172-g), 238-c) y 239II del D.S. N° 25763.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda argumentando: que el cumplimiento de la Función Económica Social es obligatorio para el reconocimiento del derecho propietario agrario, conforme se verificaría de la documentación generada durante las pericias de campo del predio Guayabochi, cuyos datos fueron evaluados en la ETJ y el Informe en Conclusiones, con lo que concluye indicando que el saneamiento del predio en cuestión fue ejecutado de acuerdo a la legislación normativa agraria vigente en su oportunidad.

El tercero interesado Juan Carlos Cuellar Algarañaz responde a la demanda manifestando: que la impugnación de la parte actora es extemporánea ya que estaría fuera del plazo previsto por el art. 68 de la L. N° 1715, que pretender anular el saneamiento después de 11 años de haberse emitido la resolución final constituye un despropósito que contradice la CPE, por lo que pide se rechace la demanda por haber sido presentada extemporáneamente o existiendo criterio legal distinto, se declare improbadamente la misma.

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

" se extraña es que durante la etapa de relevamiento de información en campo, no se identifica antecedente alguno de la existencia de servidumbres ecológicas legales al interior del predio y tampoco en los diferentes informes sino hasta el formulario de Evaluación Técnica de la Función Económica Social de fs. 197 en el que se consigna como Servidumbres Ecológicas la superficie de 1555.0382 ha, como fue explicado, sin que en antecedentes previos se haya identificado o mencionado sobre su existencia.

No obstante de estas observaciones, que por sí solas determinan la existencia de un deficiente cálculo de la FES, lo que extraña también es el hecho de que en el Informe Técnico Final UTN-TCO's ITF N° 176/01 de 30 de julio de 2001, cursante de fs. 198 a 200, se consignan dos superficies de servidumbres (9.2600 y 5.0850 ha), sin embargo, al margen de no explicarse a qué tipo de servidumbres se podría haber referido, dichas superficies distan con creces de lo consignado en el precitado formulario de Evaluación Técnica de fs. 197 como Servidumbres Ecológicas y si bien, el Informe de Evaluación Técnica Jurídica establece que la superficie de 5.0850 ha, corresponde a una servidumbre de dominio público, en ninguna parte de este informe, que a la postre constituye la base para la emisión de la resolución ahora impugnada, se establece aspecto alguno conducente a la identificación de las 1555.0382 ha, que fueron reconocidas a favor del beneficiario del predio en el precitado formulario de Evaluación Técnica de la Función Económica Social, no obstante que el reglamento agrario aprobado por D.S. N° 25763 vigente durante la elaboración del precitado informe, establecía con precisión la consideración de estas superficies, así como la Ley Forestal determinaba con precisión a qué correspondía esta categoría, infiriéndose en este sentido, que el ente administrativo procedió al reconocimiento de una superficie a favor del beneficiario del predio, que no corresponde conforme a norma, lo que determina la vulneración del debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación y motivación, pues como se explicó previamente, este Informe de Evaluación Técnica Jurídica, que omite realizar discernimiento técnico o legal respecto a las servidumbres ecológicas reconocidas a favor del beneficiario y que sin embargo es incorporado en el texto de la Resolución Final ahora impugnada determina la existencia de vicios que ameritan la nulidad del proceso por esta omisión, que se agrava cuando el mismo ente administrativo, en forma explícita, advierte que en el predio no existen servidumbres legales, conforme se tiene del Informe Complementario de fs. 233 a 234 emitido previo a la Resolución Final del proceso en el que explícitamente refiere que el predio no cuenta con servidumbre legal y vuelve a advertir el error conforme se tiene del Informe Técnico DGS-JRLL-SC JN° 0190/2010 de 2 de septiembre de 2010, cursante de fs. 307 a 309 de antecedentes, razones suficientes

que determinan que el INRA debe reconducir el proceso estableciendo en forma precisa e inequívoca lo concerniente a la existencia y reconocimiento de las Servidumbres Ecológico Legales, basado en información técnica fidedigna y normativa aplicable al caso."

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

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-ST N° 0070/2005 de 08 de marzo de 2005, anulando obrados hasta fs. 197 inclusive de los antecedentes remitidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, debiendo esta entidad, reencausar el proceso de saneamiento, estableciendo la superficie que corresponda reconocer en derecho, en apego a la normativa agraria vigente en cada etapa del proceso, conforme al entendimiento de la presente sentencia.

Conforme los argumentos siguientes:

a) En lo concerniente a la falta de acreditación del registro de marca, lo que ocasionaría que el beneficiario no haya probado la propiedad de su ganado, el D.S. N° 24784 vigente en oportunidad de las pericias de campo del predio Guayabochi, no establecía la obligatoriedad de su presentación, razón por la que no resulta pertinente ingresar en mayor análisis;

b) se debe manifestar que durante la etapa de relevamiento de información en campo, no se identifica antecedente alguno de la existencia de servidumbres ecológico legales al interior del predio pero en la Evaluación Técnica de la Función Económica Social se consigna como Servidumbres Ecológicas la superficie de 1555.0382 ha a través de cual se determina un deficiente calculo de la F.E.S. pero en el Informe Técnico Final UTN-TCO's ITF N° 176/01, se consignan dos superficies de servidumbres (9.2600 y 5.0850 ha), infiriéndose en este sentido, que el ente administrativo procedió al reconocimiento de una superficie a favor del beneficiario del predio, que no corresponde conforme a norma, lo que determina la vulneración del debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación y motivación y;

c) el reconocimiento de la superficie es el producto de un acta de conciliación sobre un conflicto del cual no existen evidencias de haberse suscitado, suscrito en plena contradicción e incompatibilidad al saneamiento de la propiedad agraria, puesto que las conciliaciones tienen sus efectos legales cuando existe controversia entre derecho de propiedad y derecho de posesión de la tierra, pero no para acreditar el cumplimiento de la FES, cuya actividad debe ser atribución exclusiva del INRA, razón por la que se puede aseverar que la entidad administrativa reconoció la superficie en favor del beneficiario del predio, sin que en dicha superficie se haya estado cumpliendo la FES durante las pericias de campo, vulnerándose con este proceder los arts. 166 y 169 de la CPE vigente en su momento, arts. 3-IV, 64 de la Ley N° 1715, arts. 192-I-c), 264-III del D.S. N° 24784, concordantes con los arts. 173-c), 238-I-II y 239-II del D.S. N° 25763.

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

#### **PRECEDENTE 1**

Cuando en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica se reconoce la existencia de servidumbres ecológico legales, no identificadas en campo, así como se determina su existencia en Resolución Final de Saneamiento, explícitamente desconocida en el Informe Complementario, hay contradicción, omitiéndose un discernimiento técnico o legal, vulnerándose el debido proceso por falta de fundamentación.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

En la línea, Informes con contradicción:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 93/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 075/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 055/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 55/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S2ª N° 027/2017

En la línea de servidumbre ecológica:

SAP S2ª N° 009/2017

---

**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. Servidumbre / 7. Servidumbre ecológica legal /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento / 7. Resolución post RFS (replanteo, rectificatorias y otros) / 8. Ilegal /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /**

---

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa el Viceministro de Tierras, contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0070/2005 de 08 de marzo de 2005, emitida en el proceso administrativo de Saneamiento de Tierras

Comunitarias de Origen SAN-TCO ISOSO, con relación al predio Guayabochi. Conforme los fundamentos siguientes:

- a) Que durante las pericias de campo, el beneficiario del predio "Guayabochi" no probó ser propietario de las cabezas de ganado declaradas y verificadas por el INRA, omitiendo la presentación del Registro de Marca de Ganado incumpliendo la Ley N° 80;
- b) en la Etapa de Evaluación Técnica Jurídica la Ficha consignaría una superficie de 1555.0382 ha de Servidumbres Ecológicas, pero durante las pericias de campo no se puso a conocimiento acerca de su existencia y menos la superficie que estas servidumbres abarcarían y;
- c) que en la etapa de Resolución Final del proceso se habrían presentado documentos en copias simples la cual no debió ser admitida para demostrar el cumplimiento de la FES, al ser extemporánea y contar con información contradictoria con la obtenida en la verificación en campo, vulnerando los Arts. los arts. 172-g), 238-c) y 239II del D.S. N° 25763.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda argumentando: que el cumplimiento de la Función Económica Social es obligatorio para el reconocimiento del derecho propietario agrario, conforme se verificaría de la documentación generada durante las pericias de campo del predio Guayabochi, cuyos datos fueron evaluados en la ETJ y el Informe en Conclusiones, con lo que concluye indicando que el saneamiento del predio en cuestión fue ejecutado de acuerdo a la legislación normativa agraria vigente en su oportunidad.

El tercero interesado Juan Carlos Cuellar Algorañez responde a la demanda manifestando: que la impugnación de la parte actora es extemporánea ya que estaría fuera del plazo previsto por el art. 68 de la L. N° 1715, que pretender anular el saneamiento después de 11 años de haberse emitido la resolución final constituye un despropósito que contradice la CPE, por lo que pide se rechace la demanda por haber sido presentada extemporáneamente o existiendo criterio legal distinto, se declare improbada la misma.

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

"En el caso de autos, como se pudo ver, producto de la verificación de la FES, efectuada durante las pericias de campo, se estableció que el predio cumplía tal aspecto en la superficie de 3399.6609 ha, conforme se evidencia de la Evaluación Técnico Jurídica, sin embargo, producto de un acta de conciliación suscrito entre representantes de la organización social beneficiaria del saneamiento de la superficie que comprende la tierra comunitaria de origen (TCO) y el beneficiario del predio Guayabochi, con intervención del INRA, se acuerda reconocer la superficie de 5500.0000 ha, no obstante, de la revisión prolija de actuados del proceso hasta la suscripción de la referida acta de conciliación, como se pudo ver, no existen evidencias de haberse suscitado conflicto alguno, ni de derecho propietario ni de posesión y por el contrario, el beneficiario del predio, notificado con los resultados del proceso de saneamiento de su predio conforme se tiene de fs. 217, no objetó aspecto alguno, razón por la que en el Informe en Conclusiones de fs. 223 a 224, se sugirió la consecución del proceso y emisión de la resolución final.

Bajo este contexto, se establece sin lugar a dudas que, la superficie final reconocida para el predio Guayabochi, consignada en la resolución final ahora impugnada, es el producto de un acta de conciliación sobre un conflicto del cual no existen evidencias de haberse suscitado, suscrito en plena contradicción e incompatibilidad a lo que constituye el saneamiento de la propiedad agraria, puesto que

las conciliaciones tienen sus efectos legales cuando existe controversia entre derecho de propiedad y derecho de posesión de la tierra, pero no para acreditar el cumplimiento de la FES, cuya actividad debe ser atribución exclusiva del INRA en el proceso de saneamiento, razón por la que se puede aseverar que bajo este proceder, la entidad administrativa reconoció la superficie en favor del beneficiario del predio, sin que en dicha superficie se haya estado cumpliendo la FES durante las pericias de campo, vulnerándose con este proceder los arts. 166 y 169 de la CPE vigente en su momento, arts. 3-IV, 64 de la Ley N° 1715, arts. 192-I-c), 264-III del D.S. N° 24784 vigente durante la sustanciación de las pericias de campo, concordantes con los arts. 173-c), 238-I-II y 239-II del D.S. N° 25763 vigente durante la elaboración de la Evaluación Técnico Jurídica, conclusiones que adquieren relevancia cuando el mismo ente administrativo, advierte lo inconsistente de sus actuaciones, conforme se tiene del informe cursante a fs. 307 a 309 en el que se concluye indicando que a momento de emitir la Resolución final de Saneamiento, "no se realizó un adecuado análisis ni valoración de los datos recopilados en pericias de campo", aspectos que determinan que el INRA deba reconducir el proceso estableciendo la superficie de cumplimiento de FES conforme a normativa aplicable; así también lo ha establecido este Tribunal en similares casos conforme se tiene de la jurisprudencia sentada en las Sentencias Agroambientales S2ª N° 26/2015; S2ª N° 071/2016.

De lo analizado precedentemente, se concluye que el ente administrativo ... vulneró la normativa referida al cumplimiento de la FES, estableciendo una superficie para su reconocimiento, basada en una acta de conciliación que contradice lo verificado en campo y por consiguiente es incompatible con el saneamiento de la propiedad agraria, razones que determinan que el INRA deba reencausar el proceso emitiendo un nuevo informe de evaluación, conforme al entendimiento de la presente sentencia, correspondiendo a este Tribunal, fallar en este sentido."

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

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-ST N° 0070/2005 de 08 de marzo de 2005, anulando obrados hasta fs. 197 inclusive de los antecedentes remitidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, debiendo esta entidad, reencausar el proceso de saneamiento, estableciendo la superficie que corresponda reconocer en derecho, en apego a la normativa agraria vigente en cada etapa del proceso, conforme al entendimiento de la presente sentencia.

Conforme los argumentos siguientes:

a) En lo concerniente a la falta de acreditación del registro de marca, lo que ocasionaría que el beneficiario no haya probado la propiedad de su ganado, el D.S. N° 24784 vigente en oportunidad de las pericias de campo del predio Guayabochi, no establecía la obligatoriedad de su presentación, razón por la que no resulta pertinente ingresar en mayor análisis;

b) se debe manifestar que durante la etapa de relevamiento de información en campo, no se identifica antecedente alguno de la existencia de servidumbres ecológico legales al interior del predio pero en la Evaluación Técnica de la Función Económica Social se consigna como Servidumbres Ecológicas la superficie de 1555.0382 ha a través de cual se determina un deficiente calculo de la F.E.S. pero en el Informe Técnico Final UTN-TCO's ITF N° 176/01, se consignan dos superficies de servidumbres (9.2600 y 5.0850 ha), infiriéndose en este sentido, que el ente administrativo procedió al reconocimiento de una superficie a favor del beneficiario del predio, que no corresponde conforme a norma, lo que determina la vulneración del debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación y motivación y;

c) el reconocimiento de la superficie es el producto de un acta de conciliación sobre un conflicto del cual no existen evidencias de haberse suscitado, suscrito en plena contradicción e incompatibilidad al saneamiento de la propiedad agraria, puesto que las conciliaciones tienen sus efectos legales cuando existe controversia entre derecho de propiedad y derecho de posesión de la tierra, pero no para acreditar el cumplimiento de la FES, cuya actividad debe ser atribución exclusiva del INRA, razón por la que se puede aseverar que la entidad administrativa reconoció la superficie en favor del beneficiario del predio, sin que en dicha superficie se haya estado cumpliendo la FES durante las pericias de campo, vulnerándose con este proceder los arts. 166 y 169 de la CPE vigente en su momento, arts. 3-IV, 64 de la Ley N° 1715, arts. 192-I-c), 264-III del D.S. N° 24784, concordantes con los arts. 173-c), 238-I-II y 239-II del D.S. N° 25763.

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

PRECEDENTE 2

RESOLUCIÓN FINAL DE SANEAMIENTO / ILEGAL

Se basa en irregular conciliación

Las conciliaciones tienen sus efectos legales cuando existe controversia entre derecho de propiedad y derecho de posesión de la tierra, pero una Resolución Final mal puede basarse en una conciliación que contradice lo verificado en campo (SAN-S2-0027-2017)

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

SAN-S1-0044-2015

Fundadora

*“2. Que, al establecerse en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica N° 27/2001 de 18 de noviembre de 2002 cursante de fs. 193 a 199 de la carpeta de saneamiento, inexistencia de sobreposición del predio sujeto a saneamiento con otro predio y la no mención de conciliación, no se establecen los presupuestos establecidos en los arts. 290 y siguientes del D.S. N° 25763 vigentes en esa oportunidad, pues dichos artículos hacen referencia al reconocimiento de la validez de la conciliación de los derechos de propiedad y la legalidad de las posesiones invocados; así como también dispone que las resoluciones de saneamiento que se basen en acuerdos conciliatorios, deben ser compatibles con el régimen de saneamiento y versen sobre derechos disponibles; lo que significa que las conciliaciones tienen sus efectos legales cuando existe controversia entre derechos de propiedad y derechos de posesión de la tierra, pero no para acreditar el cumplimiento de la FS o la FES, ya sea como actividad agraria, forestal, ganadera o mixta, cuya labor comprende exclusivamente al INRA en un proceso de saneamiento conforme lo dispone los arts. 238 y 239-II del D.S. N° 25763 vigentes en ese entonces. “*