

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0044-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 17-06-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO PRO ACTIONE /

Problemas jurídicos

Interpone demanda Contencioso Administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 2051/2015 de 22 de septiembre de 2015, con base en los siguientes argumentos:

1. Arguye que el Informe Técnico Legal DDSC-COI-INF-N° 255/2014 de 3 de abril de 2014 y la Resolución impugnada, pretenden aplicar a su representado lo resuelto en la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 039/2011 de 22 de julio de 2011, en la que no fue parte, como si ésta tuviera efecto obligatorio, que si bien en dicha sentencia se concluye que el juez en cuestión no estaba designado, ello puede responder a diversas razones tanto de hecho como de derecho, por lo que la aplicación a su representado solo puede ser efectuada si se tratara de una situación idéntica con las mismas omisiones y acciones del demandante en el proceso que dio origen a la misma, que no es así. Agrega que el 19 de mayo de 2014, acompañó documentos legalizados respecto del nombramiento y posesión del Juez Agrario Móvil: Miguel Toledo Hurtado, sin embargo, la resolución impugnada no efectuó ningún análisis de esa prueba, no la consideró y menos la valoró, asumiendo como cierto un hecho de otra sentencia donde intervinieron otras personas que efectuaron otros actos y otras omisiones que no pueden afectar a su representada y solo como información, señala el actor, la plena competencia del juez en cuestión es reconocida por el mismo INRA en otros procesos (Resolución Administrativa RA-SS N° 0669/2011 de 01 de junio de 2011), en la que se ordena se titule el predio cuyo documento base se origina en una sentencia emitida por el referido Juez Agrario Móvil Miguel Toledo Hurtado y como ese caso existen otros expedientes, resultando ahora curioso que el INRA se percate de una supuesta incompetencia de la indicada autoridad. Continúa mencionando que se violentó la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva prevista en el art. 115-1 de la C.P.E. al no considerarse ni valorarse una prueba fundamental produciéndose un perjuicio y menoscabo al principio de contradicción.

2. Indica que la Resolución Administrativa impugnada reconoce a favor de la Sociedad que representa la extensión de 5.000 Has. y declara tierra fiscal la superficie restante de 16.839,8193 Has. señalando la existencia de nulidad absoluta del título que le da origen y para llegar a esa conclusión lo hace desconociendo las normas que rigen el proceso de saneamiento; citando los arts. 64 y 66 de la L. N° 1715 menciona que es evidente que el saneamiento tiene por objeto regularizar y perfeccionar el

derecho de propiedad y lo fundamental para ello es el cumplimiento de la FES, tornándose irrelevante la existencia o no de títulos, teniendo por tal su propio régimen de nulidades relativas como absolutas relacionadas a la normativa vigente al momento en que se otorgaron los títulos y en consecuencia la extensión efectiva a reconocer es la superficie que cumpla la FES y en el caso de la Empresa que representa está acreditado que el predio cumple la FES en toda su extensión que es 21,900 Has., que incluso aún los antecedentes agrarios que dieron origen estuvieren afectados de nulidad absoluta, no debe afectar el reconocimiento de la extensión total del predio. Agrega que la C.P.E. estableció en la parte final del art. 399-I que a los efectos de la irretroactividad de la ley, se reconoce y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a ley, ello se fundamenta en el hecho de que los procesos de saneamiento tienen su origen en actos y hechos anteriores a la Constitución de 7 de febrero de 2009 y aparentemente en la Resolución no se fundamenta absolutamente nada y el límite de 5.000 Has. que se pretende imponer podría resultar aplicación arbitraria de un régimen jurídico que no corresponde como es el referido a la distribución de tierras regulada en el Capítulo II, Título III, arts. 42 a 50 de la L. N° 1715.

**3.** Señala, citando el art. 393 de la C.P.E., que acreditado como está que el predio de su representada cumple plenamente con la Función Económica social como lo reconoce el propio Informe Técnico Legal DDSC-COI-INF-N° 255/2014 de 3 de abril de 2014, el INRA debía actuar cumpliendo con el mandato jurídico de reconocer, proteger y garantizar. Agrega, citando el art. 397 de la C.P.E., que el elemento fundamental en la propiedad agraria es el cumplimiento de la FES y la Sociedad a la que representa, ha acreditado que cumple plenamente, constituyendo este artículo una garantía; sin embargo, el INRA llega a una conclusión contraria.

**4.** Indica que el art. 315 de la C.P.E. regula expresamente el tema de las Sociedades titulares de predios y afirma que un predio puede tener más de 5.000 Has. siempre y cuando la sociedad titular de aquél, esté integrada por un número de socios no menor a la división de la superficie total entre 5.000 Has., es decir, incluso después del 7 de febrero de 2009, el total de hectáreas del mismo dividido por el número de personas que integra la sociedad, debe ser inferior a las 5.000 Has. por persona; contenido que no es aplicable a la Sociedad que representa, puesto que -señala el demandante- el predio "Tierras Bajas del Norte", fue adquirido antes de que se publique la C.P.E., acreditándose que el INRA no aplicó la normativa vigente a la fecha del saneamiento, ni siquiera la nueva normativa establecida en la C.P.E., sino la mera voluntad del administrador.

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

*"(...) el entendimiento del INRA al concluir en el Informe de referencia, de que por lo expresado, en la mencionada Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 039/2011 de 22 de julio de 2011 emitida por el ex Tribunal Agrario Nacional, respecto de la incompetencia del Juez Agrario Móvil Miguel Toledo Hurtado al emitir la sentencia de 8 de agosto de 1991 dentro del expediente agrario N° 58028 de los predios "Triunfo I, II, III y IV", el expediente y la sentencia de 8 de enero de 1992 agraria emitida por el indicado Juez Agrario Móvil dentro del expediente N° 58755 del predio "Tierras Bajas del Norte" contiene vicios de nulidad, es una conclusión imprecisa carente de motivación y fundamentación legal, más aún cuando su conclusión se basa en procesos, actuados y resoluciones emitidas respecto de otros predios, sin contener los razonamientos fácticos y jurídicos por los que considera que dicha Sentencia Agraria Nacional es aplicable en cuanto a sus efectos al proceso de saneamiento del predio "Tierras Bajas del Norte", al ser un deber del administrador efectuar el análisis y definición del caso sometido a su competencia con absoluta claridad y precisión en la que se exprese la motivación y los fundamentos legales por los que asume determinada decisión respecto del administrado, lo que determina que dicha*

*actuación administrativa debe reponerse en aras de una correcta y justa determinación al violentar la garantía del debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela efectiva, puesto que es deber del administrador efectuar el análisis y definición del caso sometido a su competencia con absoluta objetividad, claridad y precisión en la que se exprese la motivación y los fundamentos legales por los que asume determinada decisión respecto del administrado".*

*"(...) si bien se elabora el Informe Técnico-Legal DDSC-COI-INF.Nº 1629/2014 de 21 de julio de 2014, cursante de fs. 475 a 478 del legajo de saneamiento, en su contenido se limita, con relación a la mencionada documentación, a remitirse a lo señalado en el Informe Técnico DDSC-COI-INF. Nº 255/2014 de 3 de abril de 2014, cursante de fs. 398 a 405 del legajo de saneamiento, citando particularmente la referida Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 039/2011 de 22 de julio de 2011, que se analizó en el punto 1 anterior, sin efectuar el análisis y la valoración correspondiente por el que se exprese, se analice, se concluya y se defina el valor legal que le asiste o no a dichos documentos y cual su incidencia en cuanto a su fuerza probatoria respecto de que si el mencionado Juez Agrario Móvil Miguel Toledo Hurtado actuó o no dentro del marco de su competencia, al ser precisamente dicho extremo el argumento principal por el que INRA consideró que el antecedente agrario del predio "Tierras Bajas del Norte" contiene vicios de nulidad absoluta, que por sus efectos amerita la compulsa necesaria, pertinente, amplia y fundamentada de la determinación del ente administrativo respecto de la situación jurídica del actor en cuanto al derecho de propiedad se refiere, puesto que el INRA al expresar el vicio de nulidad absoluta, lo considera como poseedor con los efectos que acarrea dicha calidad, distinta por supuesto a la calidad de propietario, afectando por todo ello el derecho al debido proceso en su vertiente de fundamentación y motivación e igualdad de la aplicación de la ley que deben contener las actuaciones, informes y/o resoluciones administrativas; que si bien los referidos Informes Técnicos Legales DDSC-COI-INF. Nº 255/2014 de 3 de abril de 2014 y DDSC-COI-INF.Nº 1629/2014 de 21 de julio de 2014, cursantes de fs. 398 a 405 y 475 a 478 del legajo de saneamiento no son definitivos ni declarativos de derecho, estos se constituyen indudablemente en la base para que el ente administrativo encargado del proceso de saneamiento adopte la decisión que corresponda en la que debe cuidarse de no afectar derechos constitucionales como el de la propiedad, entre otros, lo que implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad, dada la finalidad de determinar fundada y motivadamente la situación jurídica (propietario o poseedor) del ahora actor para aplicar en cada caso el régimen jurídico que le corresponde, previsto por la norma reglamentaria que derivará lógicamente en la adopción de sugerencias, medidas y determinaciones administrativas pertinentes, justas y legales según el caso, lo que implica que el INRA debe reponer dichas actuaciones efectuando las mismas dentro del marco legal y según el entendimiento expresado por éste Tribunal en la presente sentencia".*

*"(...) en los procedimientos de saneamiento iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley Fundamental se debe contemplar si estos están en curso o han sido concluidos, a efectos de constatar, si son aplicables los parámetros de superficie máxima, acorde a lo previsto por la irretroactividad dispuesta en el art. 123 del mismo cuerpo legal, en la que deberá observarse además el paradigma del "vivir bien"; axioma que proclama una vida armoniosa para el bien común de la sociedad como fin primordial del nuevo Estado en el que se materializa los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para el vivir bien, en conformidad al art. 8 párrafo II de la C.P.E. y solo se alcanzará cuando se respeten los derechos de las personas y se cumplan las leyes conforme manda la Ley Suprema, por lo que la administración pública, en el caso particular el INRA, deben aplicar las normas con razonabilidad,*

*entendida esta como la facultad en virtud de la cual el ser humano es capaz de identificar conceptos, cuestionarlos, hallar coherencia o contradicción entre ellos y así inducir o deducir otros distintos de los que ya conoce, tomando como punto de partida conceptos o premisas predefinidas, a más de flexibilizarse los presupuestos procesales para que en un análisis de fondo, mediante la metodología de la ponderación aplicable al caso concreto, pueda asegurarse una justicia material, cuyo sustento constitucional se encuentra en los arts. 13-1 y 4), 180-I y 256 de la CPE y 21-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, disposiciones que constituyen la fuente normativa para la aplicación del principio pro-actone; razonamientos que debe observar el INRA al momento de asumir la decisión administrativa que corresponda respecto de la regularización del derecho propietario del predio "Tierras Bajas del Norte" de propiedad de la demandante Empresa Agropecuaria "Laguna Corazón S.A."*.

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa; en su mérito, NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 2051/2015 de 22 de septiembre de 2015, debiendo la entidad ejecutora subsanar las irregularidades en que incurrió, elaborando nuevo Informe Técnico-Legal que contenga la fundamentación y motivación, así como la valoración de la prueba aportada por la Empresa Agropecuaria "Laguna Corazón S.A." definiendo con precisión la situación jurídica de dicha Empresa, con base en los siguientes argumentos:

**1.** El entendimiento del INRA al concluir en el Informe el Informe Técnico DDSC-COI-INF. N° 255/2014 de 3 de abril de 2014, contiene vicios de nulidad, es una conclusión imprecisa carente de motivación y fundamentación legal, más aún cuando su conclusión se basa en procesos, actuados y resoluciones emitidas respecto de otros predios, sin contener los razonamientos fácticos y jurídicos por los que considera que dicha Sentencia Agraria Nacional es aplicable en cuanto a sus efectos al proceso de saneamiento del predio "Tierras Bajas del Norte", al ser un deber del administrador efectuar el análisis y definición del caso sometido a su competencia con absoluta claridad y precisión en la que se exprese la motivación y los fundamentos legales por los que asume determinada decisión respecto del administrado, lo que determina que dicha actuación administrativa debe reponerse en aras de una correcta y justa determinación al violentar la garantía del debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela efectiva, puesto que es deber del administrador efectuar el análisis y definición del caso sometido a su competencia con absoluta objetividad, claridad y precisión en la que se exprese la motivación y los fundamentos legales por los que asume determinada decisión respecto del administrado.

**2.** Se evidencia que no se le notificó con el referido Informe Técnico-Legal DDSC-COI-INF. N° 1629/2014 de 21 de julio de 2014, cursante de fs. 475 a 478 del legajo de saneamiento, pese a que el mismo informe en el numeral 3.6 de las Conclusiones y Sugerencias, sugiere proceder a la notificación en aplicación del art. 70 del D.S. N° 29215, incumpliendo el INRA dicha normativa procesal, afectando de este modo el legítimo derecho a la defensa y el principio procesal de publicidad e igualdad de las partes, extremo que debe cuidar el ente administrador evitando de esta manera que el proceso se desarrolle con vicios de nulidad.

**3.** Se establece que el INRA ha incumplido las normas establecidas para el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria con relación al predio actualmente denominado "Tierras Bajas del Norte", conforme al análisis y fundamento descritos en la parte considerativa de la presente sentencia, lo que lleva a declarar, por dichos motivos, la procedencia de la demanda contenciosa administrativa.

DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / PRINCIPIO PRO ACTIONE

**La administración pública, en el caso particular el INRA, deben aplicar las normas con razonabilidad, entendida esta como la facultad en virtud de la cual el ser humano es capaz de identificar conceptos, cuestionarlos, hallar coherencia o contradicción entre ellos y así inducir o deducir otros distintos de los que ya conoce, tomando como punto de partida conceptos o premisas predefinidas, a más de flexibilizarse los presupuestos procesales para que en un análisis de fondo, mediante la metodología de la ponderación aplicable al caso concreto, pueda asegurarse una justicia material, cuyo sustento constitucional se encuentra en los arts. 13-1 y 4), 180-I y 256 de la CPE y 21-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, disposiciones que constituyen la fuente normativa para la aplicación del principio pro-actione.**

*"(...) en los procedimientos de saneamiento iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley Fundamental se debe contemplar si estos están en curso o han sido concluidos, a efectos de constatar, si son aplicables los parámetros de superficie máxima, acorde a lo previsto por la irretroactividad dispuesta en el art. 123 del mismo cuerpo legal, en la que deberá observarse además el paradigma del "vivir bien"; axioma que proclama una vida armoniosa para el bien común de la sociedad como fin primordial del nuevo Estado en el que se materializa los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para el vivir bien, en conformidad al art. 8 parágrafo II de la C.P.E. y solo se alcanzará cuando se respeten los derechos de las personas y se cumplan las leyes conforme manda la Ley Suprema, por lo que la administración pública, en el caso particular el INRA, deben aplicar las normas con razonabilidad, entendida esta como la facultad en virtud de la cual el ser humano es capaz de identificar conceptos, cuestionarlos, hallar coherencia o contradicción entre ellos y así inducir o deducir otros distintos de los que ya conoce, tomando como punto de partida conceptos o premisas predefinidas, a más de flexibilizarse los presupuestos procesales para que en un análisis de fondo, mediante la metodología de la ponderación aplicable al caso concreto, pueda asegurarse una justicia material, cuyo sustento constitucional se encuentra en los arts. 13-1 y 4), 180-I y 256 de la CPE y 21-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, disposiciones que constituyen la fuente normativa para la aplicación del principio pro-actione; razonamientos que debe observar el INRA al momento de asumir la decisión administrativa que corresponda respecto de la regularización del derecho propietario del predio "Tierras Bajas del Norte" de propiedad de la demandante Empresa Agropecuaria "Laguna Corazón S.A.".*