

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0129-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-12-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. y Supervisora Jurídica del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 2817/2015 de 2 de diciembre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) respecto a los polígonos Nos. 161 y 162, la cual determina declarar la ilegalidad de la posesión de los predios ubicados en el municipio de San Julián y El Puente, provincia Ñuflo de Chávez y Guarayos del departamento de Santa Cruz, entre estos el predio "Las Londras", de 3595.1708 has., disponiendo el desalojo de JIHUSSA AGROPECUARIA Y SERVICIOS S.A., bajo los siguientes fundamentos:

1.- Acusó violación al art. 2-IV de la L. N° 1715, al hacer prevalecer el INRA el Informe Complementario de 9 de noviembre de 2015 de Análisis Multitemporal que informa actividad antrópica, siendo que el predio tiene actividad ganadera, asimismo el INRA en las pericias de campo verificó "in situ", que en el predio se cumple la Función Económica Social con actividad ganadera, cumpliéndose con lo dispuesto por el art. 2-1V de la L. N° 1715;

2.- Que la entidad administrativa no obró de la misma manera con los predios "6 Hermanos" y "El Maral", debido a que el Informe de Análisis Multitemporal Complementario señala que para dichos predios no se observa actividad antrópica para los años 1995, 1996 y 2000, lo que también acreditaría que los referidos predios no tendrían posesión y cumplimiento de la FES con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715, pero que sin embargo la Resolución Final de Saneamiento adjudica a dichos predios 500 has. y 496.5299 has.;

3.- Acusó la vulneración de la Disposición Final Segunda-II de la L. N° 3545, porque precisan que si bien el Informe Técnico de 13 de noviembre de 2015, indica que el antecedente agrario N° 54095 del predio "Las Londras" se sobrepone a la Reserva Forestal Guarayos, sin embargo, el mismo Informe, aclara que el predio "Las Londras" no se sobrepone a la Reserva Forestal Guarayos;

4.- Que el SERNAP no participó del proceso de saneamiento desde su inicio conforme lo señala las

disposiciones citadas, por lo quedaría demostrado el incumplimiento del art. 9 y la Disposición Final Vigésima Tercera del D.S. N° 29215;

5.- Acusó la vulneración del art. 66-b) del D.S. N° 29215, porque existiría contradicción del Informe en Conclusiones con la Resolución Final de Saneamiento, al precisar el referido informe en Conclusiones y Sugerencias y;

6.- Manifestó vulneración del art. 305-I del D.S. N° 29215 al evidenciarse que la Socialización de Resultados, del predio "Las Londras", no se encuentra firmada, situación que acreditaría que ellos no fueron notificados con el Informe en Conclusiones para realizar las observaciones detalladas, precisando, que si bien existe el Aviso Público de Socialización de Resultados para el día 18 de noviembre de 2015, la misma es de alcance general no cumpliendo dicha notificación con lo establecido en el art. 70-a) del D.S. 29215.

Solicitó se declare probada la demanda y nula la Resolución impugnada.

La parte demandada respondió manifestando; que el Informe en Conclusiones cursante de fs. 1786 a 1803 del antecedente, es el resultado de la Evaluación Técnica Jurídico del proceso de saneamiento del predio "Las Londras", el cual establece que el Expediente N° 54095 fue tramitado en aplicación del D.L. N° 3464 de 2 de agosto de 1953, D.S. N° 3471 de 27 de agosto de 1953, ambos elevados a rango de ley el 29 de octubre de 1956 y 22 de diciembre de 1956, antecedente que cuenta con Sentencia de 16 de mayo de 1989 y Auto de Vista de 27 de abril de 1990, que reconoció derechos de propiedad a la Empresa Unión Agroindustrial de Cañeros S.A. (UNAGRO S.A.) sobre la superficie de 12.000.000 ha, superficie que se dividió en varios predios (Las Londras, 6 Hermanos, Palo María, La Gaviota, Chaco Perdido, La Muela del Diablo, las Lucumas y el Maral); que, y de la revisión del antecedente agrario, se establece que el mismo se encuentra afectado por vicios de Nulidad Absoluta por falta de jurisdicción y competencia del Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria para proceder a la dotación de tierras en áreas de la Reserva Forestal Guarayos, que la observación realizada por la parte actora, no toma en cuenta, ni constata técnicamente las coberturas realizadas por el INRA, no teniendo un respaldo técnico que respalde lo manifestado de que el Informe Técnico DDSC-COR-G.INF. 217012015 de 13 de noviembre de 2015, no cumple con la Disposición Final Segunda de la L. N° 3545, que el proceso de saneamiento en el predio "Las Londras" y otros, fue de carácter público, cumpliéndose con lo señalado en el art. 294 del D.S. N° 29215, realizándose como corresponde los Avisos Radiales conforme consta de fs. 49 a 50 del antecedente, que de los antecedentes se verifica que los datos contenidos en el Informe en Conclusiones fueron registrados en el Informe de Cierre con la finalidad de ponerse en conocimiento a los interesados a objeto de socializar los resultados y recibir observaciones y denuncias, identificándose a fs. 1816 del antecedente, el correspondiente Informe de Cierre del predio "Las Londras", constatándose las firmas de los funcionarios del INRA, por lo que solicitaron se declare improbadamente la demanda.

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

"(...) de donde se tiene que el INRA para determinar la **antigüedad** de la posesión del predio "Las Londras", se basó en las denuncias de los controles sociales que informan que dicho predio cumple la FES recientemente y en el Análisis Multitemporal que señala que para los años 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2005 y 2010 no presentan ninguna actividad antrópica; determinando equivocadamente que la posesión del predio "Las Londras" es posterior a la vigencia de la L. N° 1715; no observando que dicho predio en calidad de antecedente cuenta con Sentencia Agraria y Auto de Vista que acreditan una

posesión anterior a la vigencia de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, el cual se encuentra ratificado por la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, las Certificaciones emitidas por las autoridades locales y por los documentos de transferencias; no habiendo la entidad administrativa realizado un análisis motivado y congruente de lo que es la posesión y el cumplimiento de la FES, pues si bien la entidad administrativa considera que la posesión del predio "Las Londras" es ilegal, sin embargo no efectúa un discernimiento correcto de lo que establece el art. 310 del D.S. N° 29215, que refiere: "Se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la L. N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la FS o FES ...."; verificándose de los antecedentes del proceso de saneamiento que al tener el predio "Las Londras" Sentencia y Auto de Vista, que fueron emitidas con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, el mismo acredita que la posesión de dicho predio es antes de la vigencia de dicha Ley; por lo que valorado por el INRA en el Informe de Conclusiones, de que la posesión del predio, es posterior a la vigencia de la L. N° 1715, basándose en el cumplimiento de la FES, a través de las denuncias del control social y el análisis multitemporal, desconociendo el antecedente, agrario, el registro de marca de ganado, la declaración jurada de posesión pacífica del predio, los certificados emitidos por la autoridad local y los documentos de transferencias, que acreditan la existencia anterior a la vigencia de la L. N° 1715 del predio "Las Londras", dicha entidad administrativa no realizó una fundamentación fáctica, coherente, el cual vulnera el debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E."

"(...) Subsumiendo con lo señalado en el punto precedente, en lo que respecta a que el Informe de Análisis Multitemporal Complementario DDSC-CORG.INF N° 2169/2015, refiere que en el predio "Las Londras", en las gestiones 1996, 1997, 1998 y 2000, no se identifica actividad antrópica; así como por la Ficha Catastral del predio "6 Hermanos", el control social también observa indicando supuestas mejoras y ganado recién trasladado y que el referido predio se encuentra sobrepuesto a la Reserva Forestal "Guarayos", pero que sin embargo, el INRA hace una valoración diferente, habiendo reconocido derecho propietario sobre el citado predio; este Tribunal constata que evidentemente dicho informe indica que en los predios "6 Hermanos" y "El Maral", en los 1996, 1997, 1987 y 2000, no se identifica actividad antrópica, verificándose que el Informe en Conclusiones y la Resolución Final de Saneamiento reconoce a los predios "6 Hermanos" y "El Maral", la superficie de 500 has. y 496.5299 has. respectivamente; de donde se tiene ser evidente lo acusado por la parte actora de que con el predio "Las Londras", la entidad administrativa no obró de la misma manera, al declarar la ilegalidad de su posesión y tierra fiscal la superficie correspondiente a dicho predio; aspecto que constata que el INRA no hizo una valoración en igualdad de condiciones, el cual ciertamente vulnera el debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E. en su componente a un juez imparcial y si bien dichos predios no son objeto de impugnación en el presente proceso contencioso, sin embargo el mismo no puede dejar de ser considerado por este Tribunal, en cumplimiento del derecho a la petición establecido en el art. 24 de la C.P.E., al estar dichos predios también identificados en el mismo Análisis Multitemporal Complementario y en la misma Resolución Administrativa, hoy impugnada, lo que evidencia que el INRA no actuó con la misma discreción respecto a los predios "6 Hermanos" y "El Maral"

"(...) de donde se concluye que al existir informes contradictorios en relación a la sobreposición del predio "Las Londras" en la superficie de 3595.1708 has. con dicha Reserva Forestal dentro de la carpeta de saneamiento, siendo que los primeros informes de la Intervención y Auditoría del ex CNRA, coinciden con lo emitido por el Geodesta del Tribunal Agroambiental, consiguientemente este aspecto amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento, en vista de que el mismo afecta el debido proceso y la verdad material establecido en los arts. 115-II y 180-I de la C.P.E., el cual genera incertidumbre tanto técnica como jurídica, que deberá ser subsanado por el ente administrativo, al

constituirse en un vicio de nulidad del proceso de saneamiento, por haber el INRA recién puesto en conocimiento del SERNAP a momento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, conforme se acredita en la parte Resolutiva Décimo Cuarta, la cual dispone: "Encontrándose las tierras fiscales sobrepuestas a la Reserva Forestal Guarayos, deberá sujetarse a las normas de uso y conservación del área protegida de conformidad a lo establecido en la Disposición Final Vigésima Tercera del D.S. N° 29215, debiendo ponerse en conocimiento del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, en cumplimiento del art. 9 del D.S. N° 29215"; y si bien la entidad administrativa demandada a momento de contestar la demanda refiere que el proceso de saneamiento fue debidamente publicitado, sin embargo dicha entidad administrativa tenía la obligación institucional de poner en conocimiento del SERNAP desde el inicio del proceso de saneamiento ejecutado, en cumplimiento estricto de las normas citadas; participación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, que se hace más latente aún, en el presente caso autos, al existir informes contradictorios en lo que se respecta a la sobreposición del área mensurada de 3595.1708 has. del predio "Las Londras" con la Reserva Forestal de Guarayos, aspecto que como se señaló anteriormente, transgrede el debido proceso y la verdad material establecido en los arts. 115-II y 180-I de la C.P.E. y conforme se tiene en la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 63/2016 de 15 de agosto de 2016, debe también intervenir la ABT."

"(...) al respecto cabe reiterar que al no existir uniformidad y concordancia en lo que respecta a la sobreposición del área mensurada de 3595.1708 has. del predio "Las Londras", con la Reserva Forestal de Guarayos, entre el Informe en Conclusiones emitido por el INRA que da cuenta que el área mensurada referida del predio "Las Londras" no se encontraría sobrepuesto a la Reserva Forestal de Guarayos y contrariamente el Geodesta del Tribunal Agroambiental refiere que dicha área mensurada se encuentra sobrepuesto en un 100% a dicha Reserva Forestal de Guarayos, estos aspectos acusados, no ameritan pronunciamiento alguno, dado los fundamentos expuestos en los puntos precedentes; siendo innecesario referirse a la vulneración del art. 66-b) del D.S. N° 29215 y del art. 305-I del Decreto Supremo citado."

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 2817/2015 de 2 de diciembre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), debiendo el INRA realizar un nuevo Relevamiento de Verificación en Campo, notificando previamente al SERNAP y a la ABT, aplicando y adecuando sus actuaciones a la normativa agraria que rige el trámite administrativo de saneamiento en apego a las normas vigentes y garantizando el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional y conforme los fundamentos expuestos:

1.- Respecto a su posesión y al cumplimiento de la FES, la parte demandante mediante registro de marca, declaración jurada de posesión, inspección ocular demostró la existencia de posesión sobre el predio desde antes de la promulgación de la ley 1715, asimismo si bien el INRA en la Ficha Catastral y en la Ficha de Verificación de la FES, en la casilla de Observaciones, señala que por los controles sociales se verifica que en el predio "Las Londras" se identificó mejoras recientes, traslado de ganado e infraestructura reciente, el Tribunal efectuando el control administrativo, constata que el ente administrativo en el proceso de saneamiento, no efectuó una fundamentación conforme a derecho en lo que respecta a la posesión anterior a la vigencia de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996 del predio "Las Londras" y el cumplimiento de la FES, pues se tiene que el INRA para determinar la antigüedad de la posesión del predio "Las Londras", se basó en las denuncias de los controles sociales que informan que dicho predio cumple la FES recientemente y en el Análisis Multitemporal que señala que para los

años 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2005 y 2010 no presentan ninguna actividad antrópica, determinando equivocadamente que la posesión del predio "Las Londras" es posterior a la vigencia de la L. N° 1715, no observando que dicho predio en calidad de antecedente cuenta con Sentencia Agraria y Auto de Vista que acreditan una posesión anterior a la vigencia de la L. N° 1715 desconociendo el antecedente agrario, el registro de marca de ganado, la declaración jurada de posesión pacífica del predio, los certificados emitidos por la autoridad local y los documentos de transferencias, que acreditan la existencia anterior a la vigencia de la L. N° 1715 del predio "Las Londras";

2.- Respecto a la vulneración del debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E., en su componente al derecho a un Juez imparcial, se observó que es evidente lo acusado por la parte actora de que con el predio "Las Londras", la entidad administrativa no obró de la misma manera, al declarar la ilegalidad de su posesión y tierra fiscal la superficie correspondiente a dicho predio; aspecto que constata que el INRA no hizo una valoración en igualdad de condiciones, el cual ciertamente vulnera el debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E., al estar dichos predios también identificados en el mismo Análisis Multitemporal Complementario y en la misma Resolución Administrativa, hoy impugnada, lo que evidencia que el INRA no actuó con la misma discreción respecto a los predios "6 Hermanos" y "El Maral";

3 y 4.- Respecto a la sobreposición del expediente agrario N° 54095 del predio "Las Londras" y la no participación del SERNAP, se debe manifestar que mediante informe del especialista geodesta del Tribunal se evidenció que el predio objeto de la litis se sobrepone en un 100% a la Reserva Forestal Guarayos, y teniendo presente que la Disposición Final Vigésima Sexta del D.S. N° 29215, establece que el Alcance de las Áreas Protegidas, también comprende a las Reservas Forestales, se constata que la entidad administrativa dentro de dicho proceso de saneamiento, incurrió en una omisión administrativa, al no poner en conocimiento del SERNAP el proceso de saneamiento del predio "Las Londras" desde su inicio, en razón de que la entidad administrativa ya tenía conocimiento de la sobreposición del predio "Las Londras" con la Reserva Forestal de "Guarayos", asimismo se observó la existencia de informes contradictorios en relación a la sobreposición del predio "Las Londras" en la superficie de 3595.1708 has. con dicha Reserva Forestal dentro de la carpeta de saneamiento, siendo que los primeros informes de la Intervención y Auditoria del ex CNRA, coinciden con lo emitido por el Geodesta del Tribunal Agroambiental, consiguientemente este aspecto amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento, en vista de que el mismo afecta el debido proceso y la verdad material establecido en los arts. 115-II y 180-I de la C.P.E., pues era obligación del ente administrativo poner el conocimiento del SERNAP, y conforme se tiene en la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 63/2016 de 15 de agosto de 2016, debe también intervenir la ABT;

5 y 6.- Respecto a la resolución de saneamiento y el informe de cierre, se debe manifestar que al no existir uniformidad y concordancia en lo que respecta a la sobreposición del área mensurada de 3595.1708 has. del predio "Las Londras", con la Reserva Forestal de Guarayos, entre el Informe en Conclusiones emitido por el INRA que da cuenta que el área mensurada referida del predio "Las Londras" no se encontraría sobrepuesto a la Reserva Forestal de Guarayos y contrariamente el Geodesta del Tribunal Agroambiental refiere que dicha área mensurada se encuentra sobrepuesto en un 100% a dicha Reserva Forestal de Guarayos, estos aspectos acusados, no ameritan pronunciamiento alguno, siendo innecesario referirse a la vulneración del art. 66-b) del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO/ POSESIÓN AGRARIA/ POSESIÓN LEGAL

El INRA no puede basarse únicamente en denuncias y análisis multitemporal para determinar la legalidad de una posesión.

**El INRA no puede establecer la ilegalidad de una posesión basándose únicamente en denuncias del control social y análisis multitemporal, desconociendo la existencia de antecedente agrario, registro de marca de ganado, la declaración jurada de posesión pacífica del predio, certificados emitidos por la autoridades locales y documentos que acreditan la existencia anterior a la vigencia de la L. N° 1715.**

*"(...) pues si bien la entidad administrativa considera que la posesión del predio "Las Londras" es ilegal, sin embargo no efectúa un discernimiento correcto de lo que establece el art. 310 del D.S. N° 29215, que refiere: "Se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la L. N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la FS o FES ..."; verificándose de los antecedentes del proceso de saneamiento que al tener el predio "Las Londras" Sentencia y Auto de Vista, que fueron emitidas con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, el mismo acredita que la posesión de dicho predio es antes de la vigencia de dicha Ley; por lo que valorado por el INRA en el Informe de Conclusiones, de que la posesión del predio, es posterior a la vigencia de la L. N° 1715, basándose en el cumplimiento de la FES, a través de las denuncias del control social y el análisis multitemporal, desconociendo el antecedente, agrario, el registro de marca de ganado, la declaración jurada de posesión pacífica del predio, los certificados emitidos por la autoridad local y los documentos de transferencias, que acreditan la existencia anterior a la vigencia de la L. N° 1715 del predio "Las Londras", dicha entidad administrativa no realizó una fundamentación fáctica, coherente, el cual vulnera el debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E.*

**Voto Disidente**

Existe.