FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-031A-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-04-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

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. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. No se ha valorado /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS 2556/2014 de fecha 11 de diciembre de 2014, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que el predio Nueva Alborada I, fue sometido al proceso de saneamiento ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria cumpliendo todos los requisitos exigidos por ley, tanto en la mensura teniendo la conformidad de los colindantes como el cumplimento de la FES que fue verificada y constatada en terreno en presencia del control social, demostrando la buena fe al ser sub adquirente y estar en posesión;

2.- que no existe en la normativa actual un medio que sustituya a la verificación in situ de la FES en predios con actividad ganadera, por lo que las imágenes satelitales a la fecha no tienen uso porque por la resolución y otros aspectos técnicos no pueden determinar si existió o no actividad ganadera, más si esta es de carácter extensivo y de existencia de pastos naturales en la zona que permitían desarrollar actividad ganadera;

3.- el INRA de forma oculta y nada transparente después de 3 años de espera le notificaron con la Resolución administrativa N° RA-SS N° 2556/2014 de 11 de diciembre de 2014, vulnerando el art. 115 de la C.P.E. del debido proceso al no haber tenido la notificación previa de tres informes que se habrían realizado el año 2014 que son: **a)** el 315/2014 referido al análisis multitemporal del predio de 19 de mayo de 2014; **b)** el 785/2014 referido a la inexistencia del expediente de 28 de agosto de 2014 y **c)** el 185/2014, referido al Informe Técnico Legal del predio TIERRA FISCAL (Nueva Alborada I) de 4 de

diciembre de 2014;
4.- que el INRA no dio a conocer a su mandante los informes que definen sus derechos y que reemplazan todo lo actuado hasta ese momento, dejándolo en indefensión, violando sus derechos como ser, el de poder plantear observaciones o complementaciones, acompañar más prueba que coadyuve a una investigación y;

5.- en el proceso contencioso administrativo se rechazo el Informe Técnico Legal del predio TIERRA FISCAL (Nueva Alborada I) N° 185/2014, al ser violatorio de derechos constitucionales de su mandante, al basar sus decisiones en supuestos indicios cuando cursa documentación que acredita el pago de impuestos del año 1995 y otros antecedentes de inscripción en DDRR y anteriores compraventas que también hacen prueba, que constituyen la verdad material del proceso, prueba que no fue valorada por el INRA a tiempo de considerar la existencia de continuidad de la posesión.

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

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde a la demanda manifestando: que el INRA ha procedido a efectuar el correspondiente Control de Calidad de conformidad y en cumplimiento al art. 266 del D.S. No. 29215, que corresponde mencionar que las conclusiones y sugerencias arribadas en los informes no son definitivas ni declarativas de derechos, sino hasta la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, que la Resolución de Inicio de Procedimiento, en su parte resolutiva Tercera ha fijado el plazo para la ejecución del Relevamiento de Información en campo a partir del 14 al 29 de septiembre de 2011, plazo en el cual el ahora demandante debería de haber hecho uso de toda la prueba que considerara pertinente para demostrar el cumplimiento efectivo de la Función Económico Social, que para el ejercicio de la actividad ganadera, deben concurrir y verificarse otros requisitos esenciales y fundamentales que se encuentran preceptuados en el art. 167 del D.S. No. 29215, de los cuales el actor no cuenta con áreas de establecimiento de sistemas silvopastoriles y/o pastizales cultivados, no cuenta con inventarios de altas y bajas, dichos requisitos no han sido implementados ni cumplidos por el ahora demandante, por lo que se encuentra plenamente demostrado el incumplimiento de la Función Económico Social, el procedimiento de saneamiento ejecutado al interior de la propiedad denominada "TIERRA FISCAL NUEVA ALBORADA I", ubicado geográficamente en los Municipios Puerto Suarez y El Carmen Rivero Torrez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, fue ejecutado en estricto cumplimiento y en resguardo de las disposiciones legales jurídicas agrarias y constitucionales vigentes, solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...)se colige que en el caso bajo análisis que el demandante en el proceso de saneamiento cumplió con la carga de la prueba, habiendo presentado toda la documentación que* ***acreditó*** *su derecho sobre el predio NUEVA ALBORADA I,* ***demostrando tener continuidad de posesión*** *,* ***acreditó*** *,* ***que es un legítimo poseedor de buena fe,*** *sin tener conflictos con los colindantes, acredito la actividad ganadera tal como se establecido en las pericias de campo, ficha catastral, posesión y en la continuidad de la posesión del citado predio, de lo que se infiere que el actor en la etapa correspondiente del proceso de saneamiento ha cumplido estrictamente lo establecido en el D.S. No. 29215 en los arts. 155 y 156, respecto al cumplimiento de la Función Económica Social; asimismo, que si bien acreditó ser propietario y el antecedente podría estar desplazado, acreditó la continuidad de la posesión que fue*

reconocido por el INRA en la etapa correspondiente e Informe de Cierre."

"*(…) habiéndose verificado en campo el cumplimiento de la función económico social y la legalidad de la posesión conforme establece el art. 308 del D.S. No. 29215 y que el estudio multitemporal solamente es complementario o accesorio a la verificación en campo tal cual establecen los arts. 268-I inc. b) y 159 del D.S. No. 29215, que es la prueba principal en una supuesta investigación de fraude, que no ocurre en el presente caso; el informe No. 785/2014 referido a la inexistencia de expediente de 28 de agosto de 2014; el informe No. 185/2014 del Informe Técnico Legal del predio TIERRA FISCAL (Nueva Alborada I) de 4 de diciembre de 2014,* ***estos Informes*** *habiendo modificado en el fondo todo el proceso de saneamiento, sin haber valorado técnicamente toda la prueba del derecho propietario, derecho adquirido por compra y venta del predio, debidamente registrado en Derechos Reales, pago de impuestos, verificación en campo, declaración jurada de posesión, y que si se suponía existía fraude en la posesión, en mérito a esos Informes debería haberse anulado obrados mediante Resolución Anulatoria, previa notificación al beneficiario, para que pueda ejercer su derecho a la defensa en forma material, ya que fueron afectados sus derechos con los precitados informes, que no fueron puesto a conocimiento de los beneficiarios del saneamiento después de haberles notificado con el Informe de Cierre donde se les reconoce su Posesión Legal.*"

"*(…) hecho vulnera lo establecido en el art 268-I última parte que tiene relación con el art. 266-III ambos del D.S. No. 29215, que si ameritaba abrir la investigación en GABINETE y EN CAMPO, y si fuera así, la notificación del beneficiario conforme estable el art. 115-II y art. 119-II de la C.P.E., en relación con el art. 70 del D.S. No. 29215, omitiéndose todo éste procedimiento y que vulnera el debido proceso(…) Consecuentemente en este punto,* ***queda demostrado por parte del actor el cumplimiento de la F.E.S. y la actividad ganadera según etapa cumplida*** *, que no fue anulada por ninguna Resolución Posterior. Los informes posteriores al Informe de Cierre y Conclusiones, como actos administrativos modificatorios de anteriores Informes y proceso de saneamiento con las características que tienen, merecen ser observadas o impugnadas.*"

"*(…) estos actos administrativos modificatorios a las pericias de campo, Informe en Conclusiones, Informe de Cierre, sobre etapas cumplidas en el proceso de saneamiento del predio NUEVA ALBORADA I, tampoco se advierte que hayan merecido una Resolución Administrativa Anulatoria de obrados, por las observaciones efectuadas en dichos Informes, habiendo sido vulnerado en todo caso lo establecido en los arts. 159, 161 y 268 por parte del INRA y el cumplimiento estricto de dicha normativa, ya que no se puede basar una Resolución Final de Saneamiento, en forma subjetiva la citada Resolución Administrativa ahora impugnada, no se encuentra debidamente motivada y fundamentada(…) al margen de simplemente citar los precitados informes que modifican todo el proceso de saneamiento del predio NUEVA ALBORADA I, vulnerando el art. 66 incs. a) y b) del D.S. No. 29215 que establece: "Las resoluciones administrativas en general deberán contener: a) Relación del hecho y fundamentación de derecho que se toman en cuenta para su emisión; y, b) La parte resolutiva no deberá ser contradictoria con la considerativa y expresará la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal", estableciéndose claramente que la resolución ahora impugnada carece de fundamentación y motivación. Además, se vulneró el art. 67 del D.S. No. 29215, en las que se basaron los informes precitados que establece: "La autoridad que emita una resolución, de oficio o a pedido de parte hasta antes de ejecutoria,* ***podrá corregir cualquier error u omisión que exista, sin alterar el fondo de la resolución y con base a sus antecedentes*** *" (Sic.), aspecto que tampoco se ha tomado en cuenta y considerado en la Resolución de fs. 2 a 4 de obrados, que tiene directa relación con lo establecido en los arts. 159, 161 y 268 del D.S. No. 29215.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda, en consecuencia **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS 2556/2014 de fecha 11 de diciembre de 2014, debiendo emitir nueva Resolución conforme a los argumentos siguientes:

1.- Sobre la buena fe del demandante, se observa que el demandante y beneficiario del predio "NUEVA ALBORADA I" habría demostrado con documentación pertinente, su derecho propietario, con antecedente agrario, sobre el total del predio, además de haber demostrado durante las pericias de campo la existencia del cumplimiento de la Función Económico Social, pues durante la etapa de Campo no se presentaron observaciones ni objeciones alguna, por lo que al haber acreditado que su posesión sobre el predio es de buena fe, sin tener conflictos con los colindantes, encontrándose fundamentado y sustentado lo argumentando por el demandante;

2.- sobre el cumplimiento de la FES, se debe manifestar que el ente administrativo ha reconocido al demandante su calidad de poseedor del predio, gozando el demandante de protección d el estado, así mismo durante las pericias de campo el demandante ha demostrado el cumplimiento de la Función Económico Social, llegándose a clasificar al predio "NUEVA ALBORADA I" como mediana propiedad con actividad Ganadera, pues de haber sido cierto lo argumentado por el demandante (existencia de fraude en la posesión), debería haberse anulado obrados y mediante resolución anulatoria debería haberse puesto en conocimiento del demandante para hacer valer sus derechos, por lo que queda demostrado por parte del actor el cumplimiento de la F.E.S. y la actividad ganadera según etapa cumplida , que no fue anulada por ninguna Resolución Posterior;

3.- sobre la falta de notificación, se observa que los informes de análisis multitemporal, el informe de inexistencia de expediente y el informe técnico legal del predio Tierra fiscal, modifican el fondo del proceso, pues se observa que los mismos no fueron aprobados por autoridad superior, así mismo no fueron notificados al beneficiario del predio (demandante) pues el mismo pudo haber hecho observaciones a los mismos, por lo que la Resolución Administrativa impugnada carece de fundamentación y motivación, por lo que la omisión de notificación acusada por el actor con los precitados actos administrativos que modificaron el fondo del proceso de saneamiento, le han ocasionado ciertamente indefensión además de haberse vulnerado el art. 67 del D.S. No. 29215y la vulneración de los arts. 115-II, 119-II, 397-III, 399 de la Constitución Política del Estado.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / NO SE HA VALORADO

Ilegalmente formularios de campo (Ficha de registro de la FES, ficha catastral y otros)

El solicitante de saneamiento cumple con la carga de la prueba, cuando acredita documentalmente derecho sobre el predio, continuidad de posesión y actividad ganadera (ficha catastral, DEJUPO, otros); si el INRA no valora técnicamente la prueba, vulnera norma agraria

"*(...)se colige que en el caso bajo análisis que el demandante en el proceso de saneamiento cumplió con*

la carga de la prueba, habiendo presentado toda la documentación que ***acreditó*** *su derecho sobre el predio NUEVA ALBORADA I,* ***demostrando tener continuidad de posesión*** *,* ***acreditó*** *,* ***que es un legítimo poseedor de buena fe,*** *sin tener conflictos con los colindantes, acredito la actividad ganadera tal como se establecido en las pericias de campo, ficha catastral, posesión y en la continuidad de la posesión del citado predio, de lo que se infiere que el actor en la etapa correspondiente del proceso de saneamiento ha cumplido estrictamente lo establecido en el D.S. No. 29215 en los arts. 155 y 156, respecto al cumplimiento de la Función Económica Social; asimismo, que si bien acreditó ser propietario y el antecedente podría estar desplazado, acreditó la continuidad de la posesión que fue reconocido por el INRA en la etapa correspondiente e Informe de Cierre.*"

"*(...) el informe No. 185/2014 del Informe Técnico Legal del predio TIERRA FISCAL (Nueva Alborada I) de 4 de diciembre de 2014,* ***estos Informes*** *habiendo modificado en el fondo todo el proceso de saneamiento, sin haber valorado técnicamente toda la prueba del derecho propietario, derecho adquirido por compra y venta del predio, debidamente registrado en Derechos Reales, pago de impuestos, verificación en campo, declaración jurada de posesión, y que si se suponía existía fraude en la posesión*"

"*(...) hecho vulnera lo establecido en el art 268-I última parte que tiene relación con el art. 266-III ambos del D.S. No. 29215, que si ameritaba abrir la investigación en GABINETE y EN CAMPO, y si fuera así, la notificación del beneficiario conforme estable el art. 115-II y art. 119-II de la C.P.E., en relación con el art. 70 del D.S. No. 29215, omitiéndose todo éste procedimiento y que vulnera el debido proceso(…) Consecuentemente en este punto,* ***queda demostrado por parte del actor el cumplimiento de la F.E.S. y la actividad ganadera según etapa cumplida*** *, que no fue anulada por ninguna Resolución Posterior. Los informes posteriores al Informe de Cierre y Conclusiones, como actos administrativos modificatorios de anteriores Informes y proceso de saneamiento con las características que tienen, merecen ser observadas o impugnadas.*"

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE LA RESOLUCIÓN FINAL DE SANEAMIENTO / ILEGAL

Ausencia de fundamentación y motivación

Si una Resolución Final de Saneamiento se basa en forma subjetiva en Informe en Conclusiones, Informe de Cierre y otros, que modifican todo el proceso de saneamiento, vulnerando norma agraria, carece de fundamentación y motivación

"*(...) estos actos administrativos modificatorios a las pericias de campo, Informe en Conclusiones, Informe de Cierre, sobre etapas cumplidas en el proceso de saneamiento del predio NUEVA ALBORADA I, tampoco se advierte que hayan merecido una Resolución Administrativa Anulatoria de obrados, por las observaciones efectuadas en dichos Informes, habiendo sido vulnerado en todo caso lo establecido en los arts. 159, 161 y 268 por parte del INRA y el cumplimiento estricto de dicha normativa, ya que no se puede basar una Resolución Final de Saneamiento, en forma subjetiva la citada Resolución Administrativa ahora impugnada, no se encuentra debidamente motivada y fundamentada(...) al margen de simplemente citar los precitados informes que modifican todo el proceso de saneamiento del predio NUEVA ALBORADA I, vulnerando el art. 66 incs. a) y b) del D.S. No. 29215 que establece: "Las resoluciones administrativas en general deberán contener: a) Relación del hecho y fundamentación de*

derecho que se toman en cuenta para su emisión; y, b) La parte resolutiva no deberá ser contradictoria con la considerativa y expresará la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal", estableciéndose claramente que la resolución ahora impugnada carece de fundamentación y motivación. Además, se vulneró el art. 67 del D.S. No. 29215, en las que se basaron los informes precitados que establece: "La autoridad que emita una resolución, de oficio o a pedido de parte hasta antes de ejecutoria, ***podrá corregir cualquier error u omisión que exista, sin alterar el fondo de la resolución y con base a sus antecedentes*** *" (Sic.), aspecto que tampoco se ha tomado en cuenta y considerado en la Resolución de fs. 2 a 4 de obrados, que tiene directa relación con lo establecido en los arts. 159, 161 y 268 del D.S. No. 29215."*

Contextualización de la línea jurisprudencial

ETAPAS / DE LA RESOLUCIÓN FINAL DE SANEAMIENTO / ILEGAL

En la línea de Resolución Final de Saneamiento ilegal:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 25/2019

"la no valoración conforme a derecho, si el predio "Florida" cumple o no con la FES de manera total o parcial y las contradicciones identificadas en las tres Fichas Catastrales; estos aspectos omitidos por el ente administrativo, hacen que se vulnere el art. 66 del D.S. N° 29215, que en su inciso a) señala que en las resoluciones emitidas debe existir: "Relación de hecho y fundamentación de derecho que se toman en cuenta para su emisión" y el inciso b) el cual refiere que: "La parte resolutiva no deberá ser contradictoria con la parte considerativa y expresara la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamentación legal".; no evidenciándose ninguno de estos presupuestos legales en la Resolución Final de Saneamiento, ahora impugnada.

…

En ese contexto, de lo relacionado en el presente considerando, se constata que el ente administrativo, incurrió en omisiones y contradicciones administrativas, que vulneran el debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E., en sus componentes de indebida motivación y congruencia; por lo que corresponde resolver en ese sentido."

EN LA LÍNEA:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 25/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 055/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 123/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 0107/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S2ª Nº 039/2017