

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0074-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-12-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL /

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. Actividad Forestal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Contradicciones /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. DERECHO FORESTAL / 6. Concesión forestal / 7. Plan de manejo forestal /

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

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. ACTIVIDAD PROBATORIA /

Problemas jurídicos

La demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministro de Tierras, contra el ex Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0052/2010 de 02 de febrero de 2010 pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio respecto al polígono N° 104 del predio denominado "Alejandra y Toborochi", ubicado en el cantón Santa Ana, sección Tercera, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, Con los siguientes argumentos:

- 1.-** Existencia de sobreposición parcial del predio Alejandra y desplazamiento del predio Toborochoi respecto a los antecedentes agrarios N° 56701 y N° 55479, respectivamente, no contando la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. con tradición agraria que la respalde.
- 2.-** El expediente N° 56701 se sobrepone en la superficie de 7.518,9103 ha. a la zona de colonización Sud Oriental "F" creada por Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, estando en consecuencia viciado de nulidad absoluta.
- 3.-** Que de la Escritura Pública de 15 de marzo de 2004 de Constitución de la Sociedad de Responsabilidad Ltda. Agropecuaria Cerro Alto, entre Joao Geraldo Raymundo y José Marcos Saravia, se puede constatar que ambos son de nacionalidad brasileña y que tienen radicatoria definitiva, aspecto que deberá considerarse.
- 4.-** Que el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 no cumplió con lo previsto en el art. 304 inc. a) del D.S. N° 29215 respecto a la legalidad de la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda., y respecto del cumplimiento de la FES, tampoco se consideró el art. 270 del D.S. N° 29215 (fraude en la acreditación de títulos ejecutoriales o expedientes agrarios), así como el art. 398 de la C.P.E. (superficie máxima de la propiedad agraria)
- 5.-** El INRA no efectuó una valoración correcta del cumplimiento de la FES, contraviniendo el art. 304 inc. c) del D.S. N° 29215, toda vez que al existir Anexos de Conformidad de Linderos realizados por la empresa CONSULTER el año 2003, hace presumir la existencia de formularios de verificación de campo y que al no existir actividad antrópica en las gestiones 1996 a 2003 conforme se tiene por el Análisis Técnico de Imágenes Satelitales, se presume que no se identificaron actividades por lo que las mejoras introducidas por la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son posteriores a la L. N° 1715.
- 6.-** En cuanto a la otorgación irregular de los Planes de Ordenamiento Predial y Planes de Manejo Forestal se sobreponen a la Reserva de Inmovilización Biológica en las Serranías de Santiago, Sunsas y Valle de Tacuvaca RIN 6 y el PLUS del departamento de Santa Cruz.

Contestación del Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria en calidad de demandado bajo los siguientes terminos:

Haciendo una descripción de los puntos demandados resumidos bajo el rótulo de legitimación y tradición de derecho propietario y del cumplimiento de la Función Económica Social, manifiesta reconocer las mismas; sin embargo, en lo que respecta a la otorgación de los Planes de Ordenamiento Predial, señala su rechazo a la observación efectuada por la parte actora, arguyendo que, no corresponde al INRA cuestionar las resoluciones emitidas al efecto, sino valorar los mismos en el cumplimiento de la FES, por lo que, solicita tener presente todo lo expuesto y proceder conforme a norma expresa.

El tercer interesado representante de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. responde negativamente la demanda y pide se declare improbadada por consiguiente subsista la resolución administrativa. con los argumentos siguientes:

- 1.-** Que lo acusado ya fue considerado y valorado de acuerdo a las normas que regulan el proceso de saneamiento, determinando que sobre la parte sobrepuesta debe dictarse Resolución modificatoria y sobre el restante Resolución de adjudicación y consiguiente titulación. y que de un análisis técnico reciente se ha establecido que el mencionado desplazamiento por el que tuvieron que pagar el valor de

adjudicación no existiría además de que una de las finalidades del proceso de saneamiento es justamente subsanar sobreposiciones de predios y corregirse posibles desplazamientos, que como es de conocimiento las dotaciones realizadas por el Consejo Nacional de Reforma Agraria no tenían seguridades técnicas en cuanto a la ubicación geográfica de los predios dotados.

2.- Que no se contaría con planos a efectos de determinar la ubicación precisa de las áreas de colonización, por lo que el Decreto es una norma jurídica carente de eficacia legal.

4.- Que la "verificación" de la legalidad de la posesión está destinada a conseguir del Estado la titulación de Tierras Fiscales, interpretando erróneamente el Viceministerio que en predios que cuenten con procesos agrarios en trámite, se tenga que verificar el cumplimiento de la FES anterior al 18 de octubre de 1996, debiendo tomar como parámetro la antigüedad de la fecha de emisión de las sentencias sociales agrarias y que por el instituto jurídico agrario de la conjunción de posesiones la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. es legal;

5.- En cuanto al análisis multitemporal de imágenes satelitales, manifiesta que, el mismo fue elaborado por la parte demandante y que no fue de su conocimiento y que la utilización de imágenes multitemporales es atribución optativa para la entidad ejecutora, además no sustituyen la verificación directa en campo. Que se dió cabal cumplimiento al art. 167.I incs. a) y b) del D.S. N° 29215.

6.- Que el INRA no tiene competencia alguna para anular o dejar sin efecto los instrumentos jurídicos que autorizan el uso y aprovechamiento de recursos naturales autorizados por las entidades legalmente establecidas como es la Ex Superintendencia Forestal.

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

**4.- En relación a que el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 no cumplió con lo previsto en el art. 304 inc. a) del D.S. N° 29215 y que en el mismo no se analizó la legalidad de la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda., el cumplimiento de la FES, omitiendo considerarse el art. 270 del D.S. N° 29215, así como el art. 398 de la C.P.E.**

"...sobre el expediente N° 55479 se pudo constatar el desplazamiento del mismo al predio denominado Alejandra y Toborocho, por lo que no corresponde ingresar a mayor análisis."

"...al identificarse el desplazamiento del expediente agrario N° 55479 no tomó en cuenta el documento privado de 14 de junio de 2005 reconocido en sus firmas ante Notario de Fe Pública por el cual la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. pretendió acreditar derecho propietario; sin embargo, no efectuó un debida fundamentación y motivación respecto a determinar de forma precisa y en base a documentación fehaciente, si el beneficiario tiene posesión legal o no sobre la superficie del predio..."

"...correspondía al INRA en aplicación del principio de verdad material realizar una compulsa de los antecedentes del proceso de saneamiento para establecer la fecha real de la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda., acto de vital importancia que permitirá establecer si el predio en litis, corresponde o no ser tutelado conforme establece el art. 309 del D.S. N° 29215, debiendo al efecto llevar a consideración lo preceptuado en el art. 270 de la norma antes señalada que a la letra dice (...) Igual presunción existirá cuando se presente un Título Ejecutorial o proceso agrario que no corresponda al predio objeto de saneamiento", en concomitancia con el art. 268 del mismo cuerpo normativo, (...) se realizara una investigación de oficio para establecer la fecha real de la posesión, recurriendo a: a) Información previa, actual o posterior, al relevamiento de información en campo,

mediante el uso de imágenes satelitales u otros instrumentos complementarios y b) Inspección directa en el predio"

"...el INRA en el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 cursante de fs. 1091 a 1095 de los antecedentes, no realizó un análisis adecuado en torno a establecer la verdadera data de antigüedad de la posesión, no explicando de manera congruente el hecho y el derecho del por qué de la decisión asumida de considerar a la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. como poseedor legal..."

**5.- En relación a que el INRA no efectuó una valoración correcta del cumplimiento de la FES, contraviniendo el art. 304 inc. c) del D.S. N° 29215, toda vez que al existir Anexos de Conformidad de Linderos realizados por la empresa CONSULTER el año 2003, hace presumir la existencia de formularios de verificación de campo y que al no existir actividad antrópica en las gestiones 1996 a 2003 conforme se tiene por el Análisis Técnico de Imágenes Satelitales, se presume que no se identificaron actividades por lo que las mejoras introducidas por la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son posteriores a la L. N° 1715.**

"...En lo referente al Análisis Técnico de Imágenes Satelitales Multitemporales que dan cuenta que en las gestiones 1996 a 2003 no existía actividad antrópica y por ende tampoco posesión de los anteriores propietarios y que las mejoras introducidas por la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son posteriores a la L. N° 1715, por lo que considera que no debió valorarse los elementos verificados en campo; cabe señalar respecto a este punto que al ser el cuestionamiento de la parte actora referidas a que las mejoras de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son de data posterior a la L. N° 1715, es decir, se pone en controversia la legalidad o ilegalidad de la posesión, conforme ya se tiene establecido en el punto 4 de la presente Sentencia, corresponde remitirnos a lo desarrollado en tal punto, toda vez que la autoridad administrativa no realizó un adecuado análisis sobre el extremo señalado..."

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

**FALLA** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministerio de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en su mérito, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0052/2010 de 02 de febrero de 2010, al verificarse que el INRA incumplió las normas establecidas para el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria del predio "Alejandra y Toborocho", toda vez que el Informe en Conclusiones sustento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento impugnada al margen de no ser coherente, claro, preciso y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete; conllevó a la determinación de reconocer la superficie de 19,666.9895 ha., superficie no acorde a las normas agrarias y a la C.P.E., vulnerándose de esta manera el debido proceso en su componente de falta de fundamentación, motivación, así como el art. 304 incs. a), b) y c) del D. S. N° 29215 que incluso va en desmedro de la verdad material establecida en el art. 180-I de la C.P.E. En tal sentido, los fundamentos centrales y puntuales son:

**1. y 4 (desplazamiento)** El INRA, no realizó un estudio técnico preciso a efectos de establecer de forma correcta la supuesta sobreposición existente contraviniendo de esta manera l del predio sujeto de saneamiento al expediente agrario N° 56701 contraviniendo de esta manera el art. 304 inc. a) del D.S. N° 29215 y respecto al desplazamiento del expediente N° 55479, se llegó a constatar el mismo, no correspondiendo ingresar a mayor análisis.

2. Se considera que respecto al expediente agrario N° 56701 no opera la previsión contenida en el art. 321-I-a) del D.S. N° 29215, por lo que no resulta evidente lo denunciado, debido a que dicha zona de Colonización no fue determinada con exactitud en el tiempo de la emisión del Decreto de 25 de abril de 1905 el cual además nunca fue objeto de reglamentación.

3. Es evidente que los beneficiarios de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son extranjeros, por cuanto la autoridad administrativa al momento de elaborar el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 no consideró el alcance del art. 396.II de la C.P.E. que señala que las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado.

4. **(posesión legal)** El INRA no realizó un análisis adecuado en torno a establecer la verdadera data de antigüedad de la posesión en aplicación del principio de verdad material ni explicó de manera congruente el hecho y el derecho del por qué de la decisión de considerar a la Empresa como poseedor legal.

4. y 5. **(Cumplimiento de la FES y límite constitucional )** El Informe en Conclusiones, se basó en información contradictoria, lo que conllevó a que la determinación del cumplimiento de la FES en una superficie de 19,666.9895 ha., establecida en la Resolución Administrativa impugnada, no esté acorde a los datos del proceso y a una valoración correcta de la FES que vulnera los arts 398 y 399.I de la C.P.E.

6. Al respecto, al INRA no le son atribuibles las supuestas infracciones, solo le corresponde verificar en el terreno el cumplimiento actual y efectivo de las autorizaciones, o en caso requerir información adicional a la entidad competente.

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

Para establecer la fecha real de la posesión de un predio, acto de vital importancia que permitirá ver si corresponde o no ser tutelado, debe aplicarse el principio de verdad material compulsando los antecedentes del proceso de saneamiento y en caso recurrir a información adicional, debiendo también considerar la presunción de ilegalidad de la posesión cuando se presenten títulos o procesos agrarios que no correspondan al predio objeto de saneamiento.

### **FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

### **TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL /**

**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. Actividad Forestal /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Contradicciones /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. DERECHO FORESTAL / 6. Concesión forestal / 7. Plan de manejo forestal /**

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

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. ACTIVIDAD PROBATORIA /**

### **Problemas jurídicos**

La demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministro de Tierras, contra el ex Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0052/2010 de 02 de febrero de 2010 pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio respecto al polígono N° 104 del predio denominado "Alejandra y Toborocho", ubicado en el cantón Santa Ana, sección Tercera, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, Con los siguientes argumentos:

**1.-** Existencia de sobreposición parcial del predio Alejandra y desplazamiento del predio Toborocho respecto a los antecedentes agrarios N° 56701 y N° 55479, respectivamente, no contando la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. con tradición agraria que la respalde.

**2.-** El expediente N° 56701 se sobrepone en la superficie de 7.518,9103 ha. a la zona de colonización Sud Oriental "F" creada por Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, estando en consecuencia viciado de nulidad absoluta.

**3.-** Que de la Escritura Pública de 15 de marzo de 2004 de Constitución de la Sociedad de Responsabilidad Ltda. Agropecuaria Cerro Alto, entre Joao Geraldo Raymundo y José Marcos Saravia, se puede constatar que ambos son de nacionalidad brasileña y que tienen radicatoria definitiva, aspecto que deberá considerarse.

**4.-** Que el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 no cumplió con lo previsto en el art. 304 inc. a) del D.S. N° 29215 respecto a la legalidad de la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda., y respecto del cumplimiento de la FES, tampoco se consideró el art. 270 del D.S. N° 29215 (fraude en la acreditación de títulos ejecutoriales o expedientes agrarios), así como el art. 398 de la C.P.E. (superficie máxima de la propiedad agraria)

**5.-** El INRA no efectuó una valoración correcta del cumplimiento de la FES, contraviniendo el art. 304



inc. c) del D.S. N° 29215, toda vez que al existir Anexos de Conformidad de Linderos realizados por la empresa CONSULTER el año 2003, hace presumir la existencia de formularios de verificación de campo y que al no existir actividad antrópica en las gestiones 1996 a 2003 conforme se tiene por el Análisis Técnico de Imágenes Satelitales, se presume que no se identificaron actividades por lo que las mejoras introducidas por la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son posteriores a la L. N° 1715.

**6.-** En cuanto a la otorgación irregular de los Planes de Ordenamiento Predial y Planes de Manejo Forestal se sobreponen a la Reserva de Inmovilización Biológica en las Serranías de Santiago, Sunsas y Valle de Tacuvaca RIN 6 y el PLUS del departamento de Santa Cruz.

Contestación del Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria en calidad de demandado bajo los siguientes terminos:

Haciendo una descripción de los puntos demandados resumidos bajo el rótulo de legitimación y tradición de derecho propietario y del cumplimiento de la Función Económica Social, manifiesta reconocer las mismas; sin embargo, en lo que respecta a la otorgación de los Planes de Ordenamiento Predial, señala su rechazo a la observación efectuada por la parte actora, arguyendo que, no corresponde al INRA cuestionar las resoluciones emitidas al efecto, sino valorar los mismos en el cumplimiento de la FES, por lo que, solicita tener presente todo lo expuesto y proceder conforme a norma expresa.

El tercer interesado representante de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. responde negativamente la demanda y pide se declare improbadada por consiguiente subsista la resolución administrativa. con los argumentos siguientes:

1.- Que lo acusado ya fue considerado y valorado de acuerdo a las normas que regulan el proceso de saneamiento, determinando que sobre la parte sobrepuesta debe dictarse Resolución modificatoria y sobre el restante Resolución de adjudicación y consiguiente titulación. y que de un análisis técnico reciente se ha establecido que el mencionado desplazamiento por el que tuvieron que pagar el valor de adjudicación no existiría además de que una de las finalidades del proceso de saneamiento es justamente subsanar sobreposiciones de predios y corregirse posibles desplazamientos, que como es de conocimiento las dotaciones realizadas por el Consejo Nacional de Reforma Agraria no tenían seguridades técnicas en cuanto a la ubicación geográfica de los predios dotados.

2.- Que no se contaría con planos a efectos de determinar la ubicación precisa de las áreas de colonización, por lo que el Decreto es una norma jurídica carente de eficacia legal.

4.- Que la "verificación" de la legalidad de la posesión está destinada a conseguir del Estado la titulación de Tierras Fiscales, interpretando erróneamente el Viceministerio que en predios que cuenten con procesos agrarios en trámite, se tenga que verificar el cumplimiento de la FES anterior al 18 de octubre de 1996, debiendo tomar como parámetro la antigüedad de la fecha de emisión de las sentencias sociales agrarias y que por el instituto jurídico agrario de la conjunción de posesiones la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. es legal;

5.- En cuanto al análisis multitemporal de imágenes satelitales, manifiesta que, el mismo fue elaborado por la parte demandante y que no fue de su conocimiento y que la utilización de imágenes multitemporales es atribución optativa para la entidad ejecutora, además no sustituyen la verificación directa en campo. Que se dió cabal cumplimiento al art. 167.I incs. a) y b) del D.S. N° 29215.

6.- Que el INRA no tiene competencia alguna para anular o dejar sin efecto los instrumentos jurídicos que autorizan el uso y aprovechamiento de recursos naturales autorizados por las entidades legalmente establecidas como es la Ex Superintendencia Forestal.

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

**4.- En relación a que el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 no cumplió con lo previsto en el art. 304 inc. a) del D.S. N° 29215 y que en el mismo no se analizó la legalidad de la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda., el cumplimiento de la FES, omitiendo considerarse el art. 270 del D.S. N° 29215, así como el art. 398 de la C.P.E.**

"...se puede constatar la existencia de mejoras relacionadas a actividad agropecuaria y forestal; no obstante, de la revisión del Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 se evidencia que los elementos señalados ut supra, no fueron debidamente considerados y menos descritos a efectos de su correspondiente valoración para determinar de manera objetiva el cumplimiento o no de la FES de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda., consignando de forma directa en el cuadro de resumen de Cálculo de FES el cumplimiento total en la superficie de 19,666.9895 ha., advirtiéndose además que los datos consignados en dicho formulario no son coincidentes con los elementos recopilados durante el Relevamiento de Información en Campo..."

"...se estableció que la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda, cumpliría la FES en la totalidad del predio Alejandra y Toborocho; sin embargo, en la Ficha de Cálculo de la Función Económico Social cursante a fs. 1096 de la carpeta predial, se consigna en la casilla de análisis cuantitativo final que en el predio Alejandra y Toborocho solo existiría cumplimiento de la FES en un 46.78%; de lo cual se concluye que el INRA al emitir el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 se basó en información contradictoria, lo que conllevó a que la determinación del cumplimiento de la FES en una superficie de 19,666.9895 ha., establecida en la Resolución Administrativa impugnada, no esté acorde a los datos del proceso y a una valoración correcta de la FES..."

"...conforme establece el art. 166 del D.S. N° 29215 y ante la concurrencia de actividad forestal tomar en cuenta lo establecido en la última parte del art. 170 del mismo cuerpo normativo que dispone que en actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad investigación y ecoturismo, estas serán reconocidas como función económico - social en predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite."

#### Síntesis de la razón de la decisión

Declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministerio de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en su mérito, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0052/2010 de 02 de febrero de 2010, al verificarse que el INRA incumplió las normas establecidas para el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria del predio "Alejandra y Toborocho", toda vez que el Informe en Conclusiones sustento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento impugnada al margen de no ser coherente, claro,



preciso y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete; conllevó a la determinación de reconocer la superficie de 19,666.9895 ha., superficie no acorde a las normas agrarias y a la C.P.E., vulnerándose de esta manera el debido proceso en su componente de falta de fundamentación, motivación, así como el art. 304 incs. a), b) y c) del D. S. N° 29215 que incluso va en desmedro de la verdad material establecida en el art. 180-I de la C.P.E. En tal sentido, los fundamentos centrales y puntuales son:

**1. y 4 (desplazamiento)** El INRA, no realizó un estudio técnico preciso a efectos de establecer de forma correcta la supuesta sobreposición existente contraviniendo de esta manera l del predio sujeto de saneamiento al expediente agrario N° 56701 contraviniendo de esta manera el art. 304 inc. a) del D.S. N° 29215 y respecto al desplazamiento del expediente N° 55479, se llegó a constatar el mismo, no correspondiendo ingresar a mayor análisis.

**2.** Se considera que respecto al expediente agrario N° 56701 no opera la previsión contenida en el art. 321-I-a) del D.S. N° 29215, por lo que no resulta evidente lo denunciado, debido a que dicha zona de Colonización no fue determinada con exactitud en el tiempo de la emisión del Decreto de 25 de abril de 1905 el cual además nunca fue objeto de reglamentación.

**3.** Es evidente que los beneficiarios de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son extranjeros, por cuanto la autoridad administrativa al momento de elaborar el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 no consideró el alcance del art. 396.II de la C.P.E. que señala que las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado.

**4. (posesión legal)** El INRA no realizó un análisis adecuado en torno a establecer la verdadera data de antigüedad de la posesión en aplicación del principio de verdad material ni explicó de manera congruente el hecho y el derecho del por qué de la decisión de considerar a la Empresa como poseedor legal.

**4. y 5. (Cumplimiento de la FES y límite constitucional )** El Informe en Conclusiones, se basó en información contradictoria, lo que conllevó a que la determinación del cumplimiento de la FES en una superficie de 19,666.9895 ha., establecida en la Resolución Administrativa impugnada, no esté acorde a los datos del proceso y a una valoración correcta de la FES que vulnera los arts 398 y 399.I de la C.P.E.

**6.** Al respecto, al INRA no le son atribuibles las supuestas infracciones, solo le corresponde verificar en el terreno el cumplimiento actual y efectivo de las autorizaciones, o en caso requerir información adicional a la entidad competente.

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

Constatada la existencia de mejoras relacionadas con la actividad agropecuaria y forestal, los datos consignados en los respectivos formularios levantados en campo, deben ser coincidentes y no contradictorios para una correcta valoración de la FES. La actividad forestal solo puede ser reconocida en predios con antecedentes en títulos ejecutoriales o procesos agrarios en trámite.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

**SOBRE LA NECESIDAD DE DATOS COINCIDENTES Y NO CONTRADICTORIOS**

SAP S1ª N° 78/2018 (6 de diciembre de 2018)

SAN S1ª N° 23/2003 (21 de octubre de 2003)

SAN S2ª N° 08/2004 (16 de febrero de 2004)

SAN S2ª N° 01/2006 (4 de enero de 2006)

SAN S2ª L N° 03/2012 (5 de abril de 2012)

SAP S2ª N° 31/2018 (22 de junio de 2018)

SAP S 1ª N° 10-2019 (6 de marzo de 2019)

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL /**

**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. Actividad Forestal /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Contradicciones /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. DERECHO FORESTAL / 6. Concesión forestal / 7. Plan de manejo forestal /**

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

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. ACTIVIDAD PROBATORIA /**

**Problemas jurídicos**

La demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministro de Tierras, contra el ex Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0052/2010 de 02 de febrero de 2010 pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio respecto al polígono N° 104 del predio denominado "Alejandra y Toborocho", ubicado en el cantón Santa Ana, sección Tercera, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, Con los siguientes argumentos:

- 1.-** Existencia de sobreposición parcial del predio Alejandra y desplazamiento del predio Toborocho respecto a los antecedentes agrarios N° 56701 y N° 55479, respectivamente, no contando la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. con tradición agraria que la respalde.
- 2.-** El expediente N° 56701 se sobrepone en la superficie de 7.518,9103 ha. a la zona de colonización Sud Oriental "F" creada por Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, estando en consecuencia viciado de nulidad absoluta.
- 3.-** Que de la Escritura Pública de 15 de marzo de 2004 de Constitución de la Sociedad de Responsabilidad Ltda. Agropecuaria Cerro Alto, entre Joao Geraldo Raymundo y José Marcos Saravia, se puede constatar que ambos son de nacionalidad brasileña y que tienen radicatoria definitiva, aspecto que deberá considerarse.
- 4.-** Que el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 no cumplió con lo previsto en el art. 304 inc. a) del D.S. N° 29215 respecto a la legalidad de la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda., y respecto del cumplimiento de la FES, tampoco se consideró el art. 270 del D.S. N° 29215 (fraude en la acreditación de títulos ejecutoriales o expedientes agrarios), así como el art. 398 de la C.P.E. (superficie máxima de la propiedad agraria)
- 5.-** El INRA no efectuó una valoración correcta del cumplimiento de la FES, contraviniendo el art. 304 inc. c) del D.S. N° 29215, toda vez que al existir Anexos de Conformidad de Linderos realizados por la empresa CONSULTER el año 2003, hace presumir la existencia de formularios de verificación de campo y que al no existir actividad antrópica en las gestiones 1996 a 2003 conforme se tiene por el Análisis Técnico de Imágenes Satelitales, se presume que no se identificaron actividades por lo que las mejoras introducidas por la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son posteriores a la L. N° 1715.
- 6.-** En cuanto a la otorgación irregular de los Planes de Ordenamiento Predial y Planes de Manejo Forestal se sobreponen a la Reserva de Inmovilización Biológica en las Serranías de Santiago, Sunsas y Valle de Tacuvaca RIN 6 y el PLUS del departamento de Santa Cruz.

Contestación del Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria en calidad de demandado bajo los siguientes terminos:

Haciendo una descripción de los puntos demandados resumidos bajo el rótulo de legitimación y tradición de derecho propietario y del cumplimiento de la Función Económica Social, manifiesta reconocer las mismas; sin embargo, en lo que respecta a la otorgación de los Planes de Ordenamiento Predial, señala su rechazo a la observación efectuada por la parte actora, arguyendo que, no corresponde al INRA cuestionar las resoluciones emitidas al efecto, sino valorar los mismos en el cumplimiento de la FES, por lo que, solicita tener presente todo lo expuesto y proceder conforme a norma expresa.

El tercer interesado representante de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. responde negativamente la demanda y pide se declare improbadamente por consiguiente subsista la resolución administrativa. con los argumentos siguientes:

1.- Que lo acusado ya fue considerado y valorado de acuerdo a las normas que regulan el proceso de saneamiento, determinando que sobre la parte sobrepuesta debe dictarse Resolución modificatoria y sobre el restante Resolución de adjudicación y consiguiente titulación. y que de un análisis técnico reciente se ha establecido que el mencionado desplazamiento por el que tuvieron que pagar el valor de adjudicación no existiría además de que una de las finalidades del proceso de saneamiento es justamente subsanar sobreposiciones de predios y corregirse posibles desplazamientos, que como es de conocimiento las dotaciones realizadas por el Consejo Nacional de Reforma Agraria no tenían seguridades técnicas en cuanto a la ubicación geográfica de los predios dotados.

2.- Que no se contaría con planos a efectos de determinar la ubicación precisa de las áreas de colonización, por lo que el Decreto es una norma jurídica carente de eficacia legal.

4.- Que la "verificación" de la legalidad de la posesión está destinada a conseguir del Estado la titulación de Tierras Fiscales, interpretando erróneamente el Viceministerio que en predios que cuenten con procesos agrarios en trámite, se tenga que verificar el cumplimiento de la FES anterior al 18 de octubre de 1996, debiendo tomar como parámetro la antigüedad de la fecha de emisión de las sentencias sociales agrarias y que por el instituto jurídico agrario de la conjunción de posesiones la posesión de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. es legal;

5.- En cuanto al análisis multitemporal de imágenes satelitales, manifiesta que, el mismo fue elaborado por la parte demandante y que no fue de su conocimiento y que la utilización de imágenes multitemporales es atribución optativa para la entidad ejecutora, además no sustituyen la verificación directa en campo. Que se dió cabal cumplimiento al art. 167.I incs. a) y b) del D.S. N° 29215.

6.- Que el INRA no tiene competencia alguna para anular o dejar sin efecto los instrumentos jurídicos que autorizan el uso y aprovechamiento de recursos naturales autorizados por las entidades legalmente establecidas como es la Ex Superintendencia Forestal.

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

#### **6.- En cuanto a la otorgación irregular de los Planes de Ordenamiento Predial y Planes de Manejo Forestal se sobreponen a la Reserva de Inmovilización Biológica en las Serranías de Santiago, Sunsas y Valle de Tacuvaca RIN6 y el PLUS del departamento de Santa Cruz.**

"... las supuestas infracciones a la norma forestal contempladas en tales Resoluciones Administrativas Forestales, en el presente caso del art. 12 de la L. N° 1700, no pueden ser atribuidas al INRA habida cuenta que las Resoluciones Forestales con emitidas por otra entidad estatal, en este caso por la ex Superintendencia Forestal, existiendo al respecto los mecanismos procesales y recursos idóneos si es que se considera que la Autoridad Forestal ha infringido la norma; máxime si se toma en cuenta que conforme a la normativa agraria aplicable, el INRA en un proceso de saneamiento, respecto a autorizaciones y/o derechos forestales reconocidos por autoridad competente, solo tiene que verificar el otorgamiento regular de tales autorizaciones y verificar en el terreno su cumplimiento actual y efectivo, requiriendo en su caso información adicional a la entidad competente, conforme establece el art. 170

del D.S. N° 29215; por lo que se considera que los argumentos cuestionando autorizaciones forestales no tienen sustento jurídico considerando la naturaleza del proceso contencioso administrativo

### Síntesis de la razón de la decisión

Declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministerio de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en su mérito, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0052/2010 de 02 de febrero de 2010, al verificarse que el INRA incumplió las normas establecidas para el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria del predio "Alejandra y Toborocho", toda vez que el Informe en Conclusiones sustento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento impugnada al margen de no ser coherente, claro, preciso y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete; conllevó a la determinación de reconocer la superficie de 19,666.9895 ha., superficie no acorde a las normas agrarias y a la C.P.E., vulnerándose de esta manera el debido proceso en su componente de falta de fundamentación, motivación, así como el art. 304 incs. a), b) y c) del D. S. N° 29215 que incluso va en desmedro de la verdad material establecida en el art. 180-I de la C.P.E. En tal sentido, los fundamentos centrales y puntuales son:

**1. y 4 (desplazamiento)** El INRA, no realizó un estudio técnico preciso a efectos de establecer de forma correcta la supuesta sobreposición existente contraviniendo de esta manera l del predio sujeto de saneamiento al expediente agrario N° 56701 contraviniendo de esta manera el art. 304 inc. a) del D.S. N° 29215 y respecto al desplazamiento del expediente N° 55479, se llegó a constatar el mismo, no correspondiendo ingresar a mayor análisis.

**2.** Se considera que respecto al expediente agrario N° 56701 no opera la previsión contenida en el art. 321-I-a) del D.S. N° 29215, por lo que no resulta evidente lo denunciado, debido a que dicha zona de Colonización no fue determinada con exactitud en el tiempo de la emisión del Decreto de 25 de abril de 1905 el cual además nunca fue objeto de reglamentación.

**3.** Es evidente que los beneficiarios de la Empresa Agropecuaria Cerro Alto Ltda. son extranjeros, por cuanto la autoridad administrativa al momento de elaborar el Informe en Conclusiones de 23 de noviembre de 2009 no consideró el alcance del art. 396.II de la C.P.E. que señala que las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado.

**4. (posesión legal)** El INRA no realizó un análisis adecuado en torno a establecer la verdadera data de antigüedad de la posesión en aplicación del principio de verdad material ni explicó de manera congruente el hecho y el derecho del por qué de la decisión de considerar a la Empresa como poseedor legal.

**4. y 5. (Cumplimiento de la FES y límite constitucional )** El Informe en Conclusiones, se basó en información contradictoria, lo que conllevó a que la determinación del cumplimiento de la FES en una superficie de 19,666.9895 ha., establecida en la Resolución Administrativa impugnada, no esté acorde a los datos del proceso y a una valoración correcta de la FES que vulnera los arts 398 y 399.I de la C.P.E.

**6.** Al respecto, al INRA no le son atribuibles las supuestas infracciones, solo le corresponde verificar en el terreno el cumplimiento actual y efectivo de las autorizaciones, o en caso requerir información adicional a la entidad competente.

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

Las supuestas infracciones a la norma forestal respecto de la otorgación irregular de Planes de Ordenamiento Predial y Planes de Manejo Forestal, no pueden ser atribuidas al INRA, entidad a la que solo le compete verificar su otorgamiento regular y verificar en terreno su actual y efectivo cumplimiento.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

SAN S2º 15/2017 ( 4 de octubre de 2007)

SAN S1ª 27/2010 (13 de agosto)

SAN S2ª Nº 08/2015 (20 de febrero de 2015)