

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0128-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-12-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 3. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 4. Derecho a la Fundamentación y Motivación de las Resoluciones /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

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 /

Problemas jurídicos

Mediante demanda Contencioso Administrativa, herederos de Mario Suárez Jiménez, impugnaron la Resolución Administrativa RA-SS N° 1609/2016 de 02 de agosto de 2016, emitida a la conclusión del proceso en el polígono 118, correspondiente a los predios: "San Fernando", "Tarope", "La Pascana" y "Tierra Fiscal", ubicados en el municipio de Cuatro Cañadas, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, argumentando:

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

**Con relación a los incs. a) y c) de la demanda.- Observaciones realizadas al tratamiento del expediente agrario N° 582-SC (La Pascana) por parte del Director Ejecutivo del INC y la Interventora del CNRA-INC, que derivó en la inobservancia y aplicación del art. 75 de la Ley N° 1715 y la falta de valoración correcta de estos actos por parte del INRA**

"...sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley N° 1715, todas las propiedades rurales en nuestro país deben ser sujetas al proceso administrativo técnico-jurídico de saneamiento conforme lo establece el art. 64 de la citada norma..."

"...no queda duda que aun habiendo determinado la Resolución de Amparo Constitucional sugerir la aplicación del art. 75 de la Ley N° 1715, al haberse evidenciado conflictos de sobreposición entre los predios "Tarope" y "La Pascana", no podía aplicarse el art. 75 de la Ley N° 1715, al existir dos contratos de transferencia sobre una misma superficie, debiendo aplicarse el proceso de saneamiento conforme lo establece el art. 64 de la Ley N° 1715..."

**Con respecto a que toda vez que se habría vulnerado los alcances del art. 66 - I inc. 3 de la L. N° 1715, ya que no se habría promovido la conciliación por parte de los funcionarios del INRA.**

"De la revisión de la carpeta de saneamiento del predio "La Pascana", conforme consta del Informe de 28 de junio de 1994 cursante de fs. 1190 a 1991, así como por otros informes emitidos, se evidencia e identifica la existencia de sobreposición, entre la propiedad "Tarope", entre otras, y la propiedad "La Pascana", consecuentemente conflictos de derechos propietarios por sobreposición de los mismos."

"...curso Informe de Auditoría Complementaria de 30 de junio de 1997, se verifica que se señala que de acuerdo al informe técnico de la Intervención se tiene que el predio "La Pascana", se encuentra sobrepuesta a las propiedades el "Guiró" y "Tarope", con expediente 995 y 997 respectivamente."

"...es decir, que se han **evidenciado la existencia de conflictos de sobreposición entre los predios "Tarope" y "La Pascana".**"

"...conforme se tiene en el punto 5. de las Conclusiones del Informe Técnico TA-G N° 063/2017 de 3 de noviembre de 2017 cursante de fs. 269 a 276 de obrados, se establece que el expediente agrario N° 582 SC "La Pascana", se encuentra sobrepuesta a la Zona de Ampliación "F" Proyecto San Julián; en consecuencia, se **evidencia la existencia de conflictos de sobreposición entre los predios "La Pascana", "Tarope" y "San Fernando".**"

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, FALLÓ declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa y en consecuencia **NULA y sin valor legal** la Resolución Administrativa emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio correspondiente a los predios denominados "San Fernando", "Tarope", "La Pascana" y "Tierra Fiscal", ubicados en el municipio Cuatro Cañadas, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, debiendo el INRA anular obrados hasta el Relevamiento de Información en Campo, puesto que el Tribunal evidenció que el INRA no realizó una compulsas correctas de los antecedentes cursantes en la carpeta de saneamiento (omisión de valoración del expediente de "La Pascana" en toda su magnitud) identificando errores en los informes emitidos que derivaron en la emisión de una resolución final atentatoria a los derechos de los demandantes que además vulnera el debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación, motivación y congruencia. Asimismo, por la inobservancia de los arts. 468 y ss. del DS. 29215 ante los conflictos de sobreposición de derechos, vulnerando el derecho de defensa de la parte actora al establecer una solución unilateral sin la participación de los involucrados ni considerar la SCP 0498/2016-S1 de 4 de mayo de 2016.

Son fundamentos puntuales de la decisión emitida:

1.- Se omitió valorar el expediente N° 582-SC en toda su magnitud y conforme a la norma

constitucional entonces vigente, debiendo considerarse al beneficiario del predio "La Pascana" como poseedor desde el inicio del trámite agrario ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). Desde la promulgación de la Ley 1715, todas las propiedades rurales deben estar sujetas al saneamiento, en cuyo contexto y evidenciándose conflictos de sobreposición de predios, no podría aplicarse el art. 75 de la Ley N° 1715 inclusive más allá de lo determinado en resoluciones existentes. El INRA en este sentido, no realizó una correcta compulsión de antecedentes a fin de iniciar el saneamiento garantizando el cumplimiento de normas agrarias y constitucionales entonces vigentes, emitiendo una resolución atentatoria a los derechos de los administrados.

2.- Los errores identificados en los Informes sujetos a control de legalidad derivaron en una resolución atentatoria a derechos de la parte actora, evidenciándose vulneración del debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación, motivación y congruencia.

3.- La Resolución de Inicio de Procedimiento, fue debidamente publicitada en prensa oral y escrita, teniendo el proceso la máxima difusión requerida y la falta de participación del representante del control social no es atribuible al ente administrativo ni amerita nulidad del proceso (art. 8-II DS 29215 y Disposición Final Séptima de la Ley N° 3545).

4.- Existe notificación por cédula con el Informe de Cierre que contiene el Informe en Conclusiones así como del Informe Complementario sobre subsanaciones de observaciones de Control de Calidad, no siendo evidente lo acusado al respecto.

5.- Pese a que se apersonaron los beneficiarios al saneamiento, luego rehusaron participar durante el relevamiento de información en campo.

6.- De los antecedentes se evidencia que mediante diferentes informes emitidos, se identificó la sobreposición de predios, por ende conflictos de derechos de propiedad desde 1994, los que no pudieron resolverse por las posiciones encontradas de las partes.

La sobreposición de predios quedó ratificada por prueba de oficio producida por el Tribunal, la que además estableció la sobreposición del expediente N° 582 SC "La Pascana" con la zona "F" de ampliación Proyecto San Julián.

Los puntos expresados por los Terceros Interesados, se tienen por contestados en los fundamentos antes anotados.

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

A partir de la promulgación de la Ley N° 1715, todas las propiedades rurales en nuestro país deben ser sujetas al proceso administrativo técnico jurídico de saneamiento, en cuyo contexto, existiendo además un evidente conflicto de sobreposición de derechos, no puede aplicarse el art. 75 de la Ley N° 1715, inclusive existiendo una resolución judicial que sugiera su aplicación.

### **Voto Disidente**

Existe.

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 3. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 4. Derecho a la Fundamentación y Motivación de las Resoluciones /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /**

**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 /**

**Problemas jurídicos**

Mediante demanda Contencioso Administrativa, herederos de Mario Suárez Jiménez, impugnaron la Resolución Administrativa RA-SS N° 1609/2016 de 02 de agosto de 2016, emitida a la conclusión del proceso en el polígono 118, correspondiente a los predios: "San Fernando", "Tarope", "La Pascana" y "Tierra Fiscal", ubicados en el municipio de Cuatro Cañadas, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, argumentando:

1.- Que se quebrantó el trámite que debió aplicarse al caso, refiriéndose al procedimiento especial de valoración de procesos agrarios en trámite, al existir un derecho ya consolidado que de ser revisado generaría caos jurídico, pues se presume la legalidad de los actos de los servidores públicos, en referencia al expediente N° 582-SC seguido por su padre y la transferencia realizada por el Estado a título oneroso del predio "La Pascana" que no puede asumirse anulado y menciona al respecto una resolución emitida por un Tribunal de Garantías, dentro de la Acción de Amparo Constitucional, formulada por su padre en contra de la Directora Nacional y la Directora de Saneamiento y Titulación del INRA, en sentido de que debe aplicarse el procedimiento especial de Valoración de Procesos Agrarios en Trámite, conforme el art. 75 de la L. N° 1715 a su predio.(inc. a)

2.- Omisión de fundamentación de la resolución impugnada, que se limitaría a hacer una descripción de actuados desarrollados en el saneamiento, atentando contra el derecho a la defensa y el principio de legalidad al no valorar los elementos que hacen a las resoluciones internas emitidas en el expediente 582, menos a la acción de amparo referida en el punto anterior (pendiente de cumplimiento), puesto que la valoración razonada de la prueba también hace a la fundamentación de la resolución emitida, existiendo también errónea valoración de tales antecedentes por el INRA. (inc. b y c).

3.- Quebrantamiento del carácter social del Derecho Agrario y del principio de publicidad del proceso de saneamiento respecto a la campaña pública, al omitirse la difusión del saneamiento realizado y la participación de las organizaciones sociales, además vulneración del ejercicio del control social y quebrantamiento del principio de publicidad en la fase de resultados al no advertirse ninguna notificación con el resultado de las Pericias de Campo (inc. d., e y f).

4.- Falta de difusión y publicidad en la fase de Informe en Conclusiones, complementarios y de Cierre, lesionando sus derechos al debido proceso y a la defensa. (inc.g).

5.- Falta de conminatoria por parte de los funcionarios del INRA para la participación en el proceso de saneamiento siendo nula la ficha catastral al estar firmada por un casero o presunto casero sin representación (inc. h).

6.- Falta de promoción de la conciliación por parte de los funcionarios del INRA, evidenciándose que ni siquiera hubiesen revisado la carpeta predial en lo sustancial puesto que se habría evidenciado sobreposición de "La Pascana" con "El Tarope". (inc. i)

Piden se declare probada la demanda y deje sin efecto la resolución impugnada, anulándose obrados hasta la etapa de campo.

**La demandada Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria ( INRA), respondió negativamente, manifestando.**

1.- Hace referencia a la Resolución No. 06/95 de junio de 1995, que anula el trámite de adjudicación de "LA PASCANA" (Expediente N° 582-SC), manifestando que no correspondía valorar dicho expediente como antecedente válido por lo que correspondía viabilizar el saneamiento considerando las posesiones legales en los predios sometidos a dicho procedimiento, que es como se procedió.

2.- Que la resolución final, fue emitida en base a los antecedentes y datos recabados en Pericias de Campo y la sustanciación del proceso, no ameritando nulidad del mismo, contando los Informes en Conclusiones del 2013 y el Técnico Legal del 2016 con la fundamentación legal respectiva.

3.- El proceso fue eminentemente público tanto para el relevamiento de información en campo como para la Campaña Pública en sí misma cumpliéndose con el art. 297 del DS N° 29215, además la no participación de representantes del control social no suspende ni anula la ejecución de ningún acto en el saneamiento. La publicidad del resultado de Pericias de Campo no está dispuesta en norma alguna, por lo que no corresponde mayor consideración.

4.- Se cumplió con la socialización de resultados del saneamiento conforme a los antecedentes del proceso y el Informe complementario del de Conclusiones fue notificado mediante cédula al interesado, haciendo el mismo uso de su derecho a la defensa, por lo que no existe vulneración a los derechos acusados.

5.- Haciendo referencia a documentos expresos (formulario de apersonamiento y recepción de documentos), afirma la participación de Ernesto Suárez Suárez, pero durante el levantamiento de datos en campo se rehusaron a participar, abandonando el área.

6.- Desde el relevamiento de información en campo hasta la conclusión de dicha actividad no se identificaron conflictos con otros predios.

**En calidad de Tercero Interesado, el representante de la Sociedad de Administración Agrícola "ADAGRO" S.R.L., se apersonó al proceso (luego de la emisión de una primera sentencia dejada sin efecto por acción constitucional), contestando negativamente:**

- 1.- Que el saneamiento es el único modo de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria a través del INRA, siendo este proceso aplicable a todos los predios sin excepción, pues deben someterse a un control de la FES como fuente de conservación de la tierra, inclusive en el caso del art. 75 de la Ley Nº 1715 /titulación de procesos agrarios en trámite).
- 2.- Sería absurdo alegar falta de fundamentación de la resolución final de saneamiento porque a través de dicha resolución el demandante tendría convicción del motivo del recorte del predio "La Pascana", emitiéndose la misma en base a los antecedentes y datos del proceso y que independientemente de la valoración del expediente agrario, no se hubiese demostrado cumplimiento de la FES en el predio.
- 3.- Se cumplió con la Campaña pública y socialización del proceso de saneamiento mediante prensa y radio conforme a la norma agraria, además se notificó a representantes del control social cuya falta de participación no anula el proceso.
- 4.- Que el Informe de Cierre resumen los resultados del Informe en Conclusiones, no existiendo obligación expresa de notificar este último.
- 5.- Se confesó que el padre de los demandantes se presentó en audiencia de Pericias de Campo, pero por decisión propia no acompañó la realización de esta etapa y en tal sentido no puede alegar ahora causal de nulidad por su decisión propia.
- 6.- Pudo la parte interesada solicitar la conciliación y la falta de acta de promoción de la misma no constituye causal de nulidad del saneamiento.

Solicita se declare improbadamente la demanda y subsistente la resolución impugnada.

En el caso presente, se emitió inicialmente la SAN S1a Nº 124/2017 de 01 de diciembre de 2017, declarando probada la demanda, la que posteriormente es dejada sin efecto por Sentencia Constitucional en Acción de Amparo Constitucional interpuesta por el representante de la "Empresa Agrícola ADAGRO S.R.L".

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

"...se evidencia la existencia de contradicción entre el Informe en Conclusiones y el Informe Técnico Legal DDSC-COR-G. INF. Nº 501/2016 de 15 de abril de 2016, hecho que hace presumir que la entidad Administrativa, valoró inadecuadamente los antecedentes agrarios; por otra parte, en el precitado Informe en Conclusiones, en el acápite 2 RELACIÓN DEL TRÁMITE AGRARIO, con respecto a los expedientes Nros. 582-SC y 997-SC, se señala que los mismos contarían "*con Resolución Suprema*" y de la revisión de los antecedentes se constata que este aspecto no es cierto..."

"...se evidencia que tanto la Interventora del CNRA-INC como el INRA omitieron valorar el expediente Nº 582-SC, así como los antecedentes cursantes de fs. 1 a 1387 de la carpeta de saneamiento, en toda su magnitud y conforme la norma constitucional vigente a momento de su tramitación..."

"De lo expuesto, se evidencia que el ente administrativo no realizó una compulsión correcta de los antecedentes cursantes en la carpeta de saneamiento, a fin de iniciar el proceso de saneamiento del predio "La Pascana" garantizando el cumplimiento de la norma constitucional y agraria vigente, sin vulnerar el derecho a un debido proceso que le asiste a la parte actora, por lo que los errores identificados en los Informes sujetos al control de legalidad, derivaron en la emisión de una Resolución Administrativa que atenta a los derechos de los administrados..."

"Ahora bien, en la Resolución Final de Saneamiento, conforme se expuso en el punto precedente, los errores identificados en el contenido de los Informes sujetos al control de legalidad, derivaron en la emisión de una Resolución Administrativa atentatoria a los derechos de la parte actora y considerando los alcances de la presente Sentencia y los fundamentos expuestos en el punto precedente no amerita realizar mayores fundamentos respecto al contenido de la Resolución Administrativa que se impugna, evidenciándose vulneración del debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación, motivación y congruencia, conforme los arts. 115 - II, 117 - I y 119 de la C.P.E. y en contrario a lo estipulado en la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0903/2012 de 22 de agosto de 2012."

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

El Tribunal Agroambiental, FALLO declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa y en consecuencia **NULA y sin valor legal** la Resolución Administrativa emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio correspondiente a los predios denominados "San Fernando", "Tarope", "La Pascana" y "Tierra Fiscal", ubicados en el municipio Cuatro Cañadas, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, debiendo el INRA anular obrados hasta el Relevamiento de Información en Campo, puesto que el Tribunal evidenció que el INRA no realizó una compulsión correcta de los antecedentes cursantes en la carpeta de saneamiento (omisión de valoración del expediente de "La Pascana" en toda su magnitud) identificando errores en los informes emitidos que derivaron en la emisión de una resolución final atentatoria a los derechos de los demandantes que además vulnera el debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación, motivación y congruencia. Asimismo, por la inobservancia de los arts. 468 y ss. del DS. 29215 ante los conflictos de sobreposición de derechos, vulnerando el derecho de defensa de la parte actora al establecer una solución unilateral sin la participación de los involucrados ni considerar la SCP 0498/2016-S1 de 4 de mayo de 2016.

Son fundamentos puntuales de la decisión emitida:

1.- Se omitió valorar el expediente N° 582-SC en toda su magnitud y conforme a la norma constitucional entonces vigente, debiendo considerarse al beneficiario del predio "La Pascana" como poseedor desde el inicio del trámite agrario ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). Desde la promulgación de la Ley 1715, todas las propiedades rurales deben estar sujetas al saneamiento, en cuyo contexto y evidenciándose conflictos de sobreposición de predios, no podría aplicarse el art. 75 de la Ley N° 1715 inclusive más allá de lo determinado en resoluciones existentes. El INRA en este sentido, no realizó una correcta compulsión de antecedentes a fin de iniciar el saneamiento garantizando el cumplimiento de normas agrarias y constitucionales entonces vigentes, emitiendo una resolución atentatoria a los derechos de los administrados.

2.- Los errores identificados en los Informes sujetos a control de legalidad derivaron en una resolución atentatoria a derechos de la parte actora, evidenciándose vulneración del debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación, motivación y congruencia.

3.- La Resolución de Inicio de Procedimiento, fue debidamente publicitada en prensa oral y escrita,

teniendo el proceso la máxima difusión requerida y la falta de participación del representante del control social no es atribuible al ente administrativo ni amerita nulidad del proceso (art. 8-II DS 29215 y Disposición Final Séptima de la Ley N° 3545).

4.- Existe notificación por cédula con el Informe de Cierre que contiene el Informe en Conclusiones así como del Informe Complementario sobre subsanaciones de observaciones de Control de Calidad, no siendo evidente lo acusado al respecto.

5.- Pese a que se apersonaron los beneficiarios al saneamiento, luego rehusaron participar durante el relevamiento de información en campo.

6.- De los antecedentes se evidencia que mediante diferentes informes emitidos, se identificó la sobreposición de predios, por ende conflictos de derechos de propiedad desde 1994, los que no pudieron resolverse por las posiciones encontradas de las partes.

La sobreposición de predios quedó ratificada por prueba de oficio producida por el Tribunal, la que además estableció la sobreposición del expediente N° 582 SC "La Pascana" con la zona "F" de ampliación Proyecto San Julián.

Los puntos expresados por los Terceros Interesados, se tienen por contestados en los fundamentos antes anotados.

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

Los errores identificados en el contenido de los informes sujetos al control de legalidad que deriven en la emisión de una resolución atentatoria a los derechos de la parte actora, evidencian vulneración al debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación, motivación y congruencia.

### **Voto Disidente**

Existe.