FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0023-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-03-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. PROCESO AGRARIO EN TRÁMITE /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por Antonio Teixeira Filho contra el Director Nacional del INRA, impugnándose la Resolución Administrativa RA-SS N° 0263/2014 de 6 de marzo de 2014, conforme a los fundamentos siguientes:

a) la parte actora manifiesta tener derecho propietario del predio "Rancho Nilza I" a través del expediente N° 50064 del predio "Oquiriquia", el cual cuenta con Título Ejecutorial N° 784766 de 7 de octubre de 1985 y que erróneamente se consideró como antecedente de derecho propietario el expediente N° 48490, habiéndose transgredido el art. 304-a y b) del D.S. N° 29215;

b) la parte actora, refiere al cumplimiento de la FES, conforme el Registro de la Ficha FES de 6 de septiembre de 2013, pero denuncia que no obstante que se ha determinado el cumplimiento de la FES en un 100% con una superficie a consolidar de 6313.5967 has., aspecto comprobado a través del Informe Técnico de Análisis Multitemporal, sin embargo el Informe en Conclusiones, desconoce este cumplimiento de la FES;

c) se denuncia que en el Informe en Conclusiones, se señalaría que el predio "Rancho Inilza I" se encuentra sobrepuesto a la zona F Norte de acuerdo al D.S. N° SIAT-1216 y;

d) con relación a su condición de nacionalidad extranjera de la parte actora, se denuncia que en el Informe en Conclusiones refiere a la prohibición de adjudicar tierras fiscales a los extranjeros.

Entre otros aspectos demandados:

1) se denuncia falta de fundamentación de la Resolución Impugnada y;

2) se denuncia vulneración del art. 288 del D.S N° 29215 sin subsanación de actuados anulados y la observación a la difusión de la Resolución Administrativa RRES. ADM RA-SS-N° 222/2013 de 15 de agosto de 2013.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"de la revisión de los antecedentes se evidencia que el titular del predio "Rancho Nilza" adjuntó documentación mediante la cual acredita ser subadquirente en relación al expediente agrario N° 50064, conforme se aprecia del testimonio de DDRR de fs. 276 a 277 y del Testimonio Notarial N° 430/97 de fs. 282 a 285 vta., es decir que hizo saber en el momento oportuno los derechos que consideró le asistían respecto al mencionado expediente N° 50064, sin embargo el INRA, al momento de efectuar la valoración de la documentación presentada, omite pronunciarse respecto al indicado antecedente N° 50064, limitándose a referirse sólo al antecedente agrario expediente N° 48490, para lo cual incluso solicitó reporte de datos de tal expediente, cursante a fs. 376 de los antecedentes, no efectuando el mismo tratamiento en relación al expediente agrario N° 50064, sobre el cual precisamente fundaba su derecho el interesado; error que se arrastró en el Informe en Conclusiones de fs. 390 a 395 de los antecedentes, donde no se menciona ni valora el expediente agrario N° 50064; aspecto que vulnera el art 304-a) y b) del D.S N° 29215, puesto que no se identifica todos los antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados, ni considera la documentación aportada por la parte interesada relativa al derecho propietario, como específicamente lo dispone dicha norma; omisión que atenta a las finalidades del proceso de saneamiento y al ejercicio de los derechos del interesado dentro de dicho proceso; por lo que se considera que debió el INRA pronunciarse respecto al antecedente N° 50064, a efectos de determinar si le asiste o no derechos sobre el mismo al titular del predio "Rancho Nilza", de conformidad con el art. 66-I-6 de la L. N° 1715; ya que corresponde al INRA, como entidad ejecutora, averiguar, identificar y valorar con el debido respaldo técnico y jurídico, la existencia cierta de un antecedente agrario invocado por el interesado, en función a la documentación de derecho propietario que se presenta."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa, ha sido declarada **PROBADA**; en consecuencia se tiene Nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 0263/2014 de 6 de marzo de 2014, debiendo el INRA efectuar un nuevo Informe en Conclusiones con el debido relevamiento de antecedentes agrarios invocados por el interesado para determinar la calidad de subadquirente del mismo; conforme a los fundamentos siguientes:

a) de la revisión de los antecedentes se evidencia que el titular del predio "Rancho Nilza" adjuntó documentación mediante la cual acredita ser subadquirente en relación al expediente agrario N° 50064; es decir que hizo saber en el momento oportuno los derechos que consideró le asistían respecto al mencionado expediente N° 50064, sin embargo el INRA, al momento de efectuar la valoración de la documentación presentada, omite pronunciarse respecto al indicado antecedente N° 50064, limitándose a referirse sólo al antecedente agrario expediente N° 48490; error que se arrastró en el Informe en Conclusiones de fs. 390 a 395 de los antecedentes, donde no se menciona ni valora el expediente agrario;

b) el INRA no efectuó una debida motivación en lo que respecta al cumplimiento de la FES del predio "Rancho Nilza I", verificándose de los actuados de saneamiento citados que dicho predio sí cumple con

la FES, por lo que la entidad administrativa no hizo una compulsa adecuada del mismo, no existiendo coherencia y concordancia entre los datos recabados en Pericias de Campo y lo detallado en el Informe en Conclusiones, que dio lugar a la Resolución Administrativa impugnada. N° 50064; aspecto que vulnera el art 304-a) y b) del D.S N° 29215;

c) el informe emitido por el Geodesta del Tribunal Agroambiental señala que no se puede graficar dicha sobreposición, por lo que no resulta ser consistente jurídicamente lo señalado en el Informe en Conclusiones en cuanto a la sobreposición; al margen de que la norma en que se sustenta el área de colonización referente al Decreto de 1905, no fue objeto de reglamentación, no habiéndose definido técnicamente tales áreas de colonización y;

d) en el caso de autos, al haber la entidad administrativa considerado como simple poseedor al beneficiario del predio "Rancho Nilza I", sobrepuesto a la Zona de F Norte de Colonización en un 100%, declarando la nulidad absoluta del el trámite agrario N° 48490 del predio "Oquiriquia"; y conforme se tiene expresado no corresponde tal nulidad, siedo inaplicable la norma que lo sustenta, siendo evidente entonces que el beneficiario debió ser valorado como subadquirente.

La demanda ha sido desestimada en otros puntos:

1) la Resolución Administrativa impugnada declarara la ilegalidad de la posesión y tierra fiscal al predio "Rancho Nilza I"; lo que amerita que sea reencausado el proceso de saneamiento, el cual no implica que haya existido falta de fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento impugnada, sino que la misma se basó en una deficiente e incompleta valoración y;

2) en cuando a la denuncia de falta de difusión en medio de prensa local, que a fs. 236 del antecedente cursa Edicto Agrario y que a fs. 237, cursa factura de Radio FIDES Santa Cruz, que expresa que para los días 16, 18 y 20 de agosto de 2013 se difundieron los Avisos Públicos de los polígonos Nos 208, 209 y 210; lo que acredita que sobre este punto la entidad administrativa, si cumplió con el art. 294-V del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

Cuando no se identifica todos los antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados, ni se considera la documentación aportada por la parte interesada relativa al derecho propietario, la autoridad administrativa del INRA incurre en una omisión que atenta a las finalidades del proceso de saneamiento y al ejercicio de los derechos del interesado dentro de dicho proceso

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIOAL S2ª Nº 092/2019

“concluye indicando que serían considerados como poseedores legales sujetos a adjudicación mediante Resolucion Administrativa, lo cual es contradictorio de acuerdo a lo previsto en el art. 304 del D.S. N° 29215, que de manera textual indica que el Informe en Conclusiones debe considerar varios aspectos

entre ellos: la identificacion de antecedentes de derecho propietario en los procesos agrarios en tramite o titulados; consideración de la documentacion aportada, derecho propietario o la posesión ejercida, en caso de poseedores tambien inclusive la identificación de la modalidad de adquisición; funcion social; evaluacion de datos tecnicos y otros, los mismos que no fueron cumplidos por el ente administrativo por la incongruencia y falta de fundamentación en el merituado Informe en Conclusiones, lo que vulnero claramente el debido proceso y como consecuencia la afectación a derechos legalemente adquiridos que pudieran existir dentro el proceso administrativo de sanemaiento del predio identificado como "Montaño-Encinas", todo en aplicación al art. 56 y 115 de la C.P.E.; asi tabien, realizar una fundamentación y analisis con relación a la sobreposición dentro un Area Protegida, lo cual debe ser subsanada por el Ente Administrativo"

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. PROCESO AGRARIO EN TRÁMITE /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por Antonio Teixeira Filho contra el Director Nacional del INRA, impugnándose la Resolución Administrativa RA-SS N° 0263/2014 de 6 de marzo de 2014, conforme a los fundamentos siguientes:

a) la parte actora manifiesta tener derecho propietario del predio "Rancho Nilza I" a través del expediente N° 50064 del predio "Oquiriquia", el cual cuenta con Título Ejecutorial N° 784766 de 7 de octubre de 1985 y que erróneamente se consideró como antecedente de derecho propietario el expediente N° 48490, habiéndose transgredido el art. 304-a y b) del D.S. N° 29215;

b) la parte actora, refiere al cumplimiento de la FES, conforme el Registro de la Ficha FES de 6 de septiembre de 2013, pero denuncia que no obstante que se ha determinado el cumplimiento de la FES en un 100% con una superficie a consolidar de 6313.5967 has., aspecto comprobado a través del Informe Técnico de Análisis Multitemporal, sin embargo el Informe en Conclusiones, desconoce este cumplimiento de la FES;

c) se denuncia que en el Informe en Conclusiones, se señalaría que el predio "Rancho Inilza I" se encuentra sobrepuesto a la zona F Norte de acuerdo al D.S. N° SIAT-1216 y;

d) con relación a su condición de nacionalidad extranjera de la parte actora, se denuncia que en el

Informe en Conclusiones refiere a la prohibición de adjudicar tierras fiscales a los extranjeros.

Entre otros aspectos demandados:

1) se denuncia falta de fundamentación de la Resolución Impugnada y;

2) se denuncia vulneración del art. 288 del D.S N° 29215 sin subsanación de actuados anulados y la observación a la difusión de la Resolución Administrativa RRES. ADM RA-SS-N° 222/2013 de 15 de agosto de 2013.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"**2. En cuanto al cumplimiento de la FES** : El actor haciendo cita del art. 2-II-IV-VII y X de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, en lo que se refiere al cumplimiento de la FES efectuada el 24 de agosto de 2013, conforme el Registro de la Ficha FES de 6 de septiembre de 2013, señala que no obstante que se ha determinado el cumplimiento de la FES en un 100% con una superficie a consolidar de 6313.5967 has., aspecto comprobado a través del Informe Técnico DDSC-COI-INF-1833/2013 de 6 de septiembre de 2013 de Análisis Multitemporal, la cual señala que para los años 1996, 2000, 2005 y 2010 se puede apreciar la existencia de actividad humana dentro del predio "Rancho Nilza I", pero sin embargo el Informe en Conclusiones, desconoce este cumplimiento de la FES; al respecto del análisis de la Ficha de Verificación de la FES cursante de fs. 334 a 337 del antecedente, la misma registra 1821 cabezas de ganado bovino y 16 cabezas de ganado equino, así como el registro de marca de ganado"

"(...) antecedente, cursa Acta de Conteo de ganado, en el cual se registró 1281 cabezas de ganado bovino y 16 cabezas de ganado equino, como registro de cabezas de ganado mayor con otra marca o sin marca, consigna 995 cabezas de ganado bovino con sus respectivas marcas de ganado y 236 terneros; de fs. 341 a 358 del antecedente cursa Fotografías de Mejoras, evidenciándose la actividad ganadera"

"(...) Análisis Multitemporal, la misma EN CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS señala que realizadas las imágenes satelitales Lansat - TM se permite identificar la existencia de actividad humana sobre la faz de la tierra, para los años 1996, 2000, 2005 y 2010, lo que puede catalogarlo como poseedor legal ... el Informe en Conclusiones ...se establece que el predio "Rancho Nilza I" NO cumple la FES"

"(...) de donde se tiene que efectivamente el INRA no efectuó una debida motivación en lo que respecta al cumplimiento de la FES del predio "Rancho Nilza I", verificándose de los actuados de saneamiento citados que dicho predio sí cumple con la FES, por lo que la entidad administrativa no hizo una compulsa adecuada del mismo, pues una cosa diferente es aplicar el art. 396-III de la C.P.E., que refiere la prohibición de adjudicar tierras fiscales a los extranjeros, siendo un aspecto diferente el cumplimiento de la FES, evidenciándose que no existe coherencia y concordancia éntrelos datos recabados en Pericias de Campo y lo detallado en el Informe en Conclusiones, que dio lugar a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0263/2014 ahora impugnada."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa, ha sido declarada **PROBADA**; en consecuencia se tiene Nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 0263/2014 de 6 de marzo de 2014, debiendo el INRA efectuar un nuevo Informe en Conclusiones con el debido relevamiento de antecedentes agrarios invocados por el

interesado para determinar la calidad de subadquirente del mismo; conforme a los fundamentos siguientes:

a) de la revisión de los antecedentes se evidencia que el titular del predio "Rancho Nilza" adjuntó documentación mediante la cual acredita ser subadquirente en relación al expediente agrario N° 50064; es decir que hizo saber en el momento oportuno los derechos que consideró le asistían respecto al mencionado expediente N° 50064, sin embargo el INRA, al momento de efectuar la valoración de la documentación presentada, omite pronunciarse respecto al indicado antecedente N° 50064, limitándose a referirse sólo al antecedente agrario expediente N° 48490; error que se arrastró en el Informe en Conclusiones de fs. 390 a 395 de los antecedentes, donde no se menciona ni valora el expediente agrario;

b) el INRA no efectuó una debida motivación en lo que respecta al cumplimiento de la FES del predio "Rancho Nilza I", verificándose de los actuados de saneamiento citados que dicho predio sí cumple con la FES, por lo que la entidad administrativa no hizo una compulsa adecuada del mismo, no existiendo coherencia y concordancia entre los datos recabados en Pericias de Campo y lo detallado en el Informe en Conclusiones, que dio lugar a la Resolución Administrativa impugnada. N° 50064; aspecto que vulnera el art 304-a) y b) del D.S N° 29215;

c) el informe emitido por el Geodesta del Tribunal Agroambiental señala que no se puede graficar dicha sobreposición, por lo que no resulta ser consistente jurídicamente lo señalado en el Informe en Conclusiones en cuanto a la sobreposición; al margen de que la norma en que se sustenta el área de colonización referente al Decreto de 1905, no fue objeto de reglamentación, no habiéndose definido técnicamente tales áreas de colonización y;

d) en el caso de autos, al haber la entidad administrativa considerado como simple poseedor al beneficiario del predio "Rancho Nilza I", sobrepuesto a la Zona de F Norte de Colonización en un 100%, declarando la nulidad absoluta del el trámite agrario N° 48490 del predio "Oquiriquia"; y conforme se tiene expresado no corresponde tal nulidad, siedo inaplicable la norma que lo sustenta, siendo evidente entonces que el beneficiario debió ser valorado como subadquirente.

La demanda ha sido desestimada en otros puntos:

1) la Resolución Administrativa impugnada declarara la ilegalidad de la posesión y tierra fiscal al predio "Rancho Nilza I"; lo que amerita que sea reencausado el proceso de saneamiento, el cual no implica que haya existido falta de fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento impugnada, sino que la misma se basó en una deficiente e incompleta valoración y;

2) en cuando a la denuncia de falta de difusión en medio de prensa local, que a fs. 236 del antecedente cursa Edicto Agrario y que a fs. 237, cursa factura de Radio FIDES Santa Cruz, que expresa que para los días 16, 18 y 20 de agosto de 2013 se difundieron los Avisos Públicos de los polígonos Nos 208, 209 y 210; lo que acredita que sobre este punto la entidad administrativa, si cumplió con el art. 294-V del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE CAMPO / INFORME DE CONCLUSIONES Y/O COMPLEMENTARIO (EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA ETJ) / ILEGAL

No valoración de datos de campo, para determinar el cumplimiento o no de la FS / FES

Cuando en el Informe en Conclusiones el INRA no efectúa una debida motivación en lo que respecta al cumplimiento de la FES de un predio, verificándose de los actuados de saneamiento que dicho predio sí cumple con la FES, en tal circunstancia la entidad administrativa no hace una compulsa adecuada de los antecedentes, por ello no existe coherencia y concordancia entre los datos recabados en Pericias de Campo y lo detallado en el Informe en Conclusiones.

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 115/2019

"*el INRA, al determinar, en el **Informe en Conclusiones** de 02 de septiembre de 2008 y en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009, hoy impugnada, que la "Comunidad Montenegro" no demuestra posesión legal, **no efectuó una valoración y/o apreciación integral**, correcta y razonable la documentación e información aportada por el administrado, ahora demandante, y además, recogida por el propio ente ejecutor del saneamiento, durante la ejecución de las Pericias de Campo*"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 93/2019

"*se puede concluir que el INRA, conforme al análisis de la documentación generada en el proceso de saneamiento, sustentado en el **Informe en Conclusiones**, en el cual …. vulnerándose de este modo el contenido del art. 304 del D.S. N° 29215 y el debido proceso en su elemento de debida fundamentación, pues la norma indicada, entre otros aspectos, refiere la valoración de la posesión ejercida, entendiéndose que dicha **valoración debe estar sustentada en un correcto análisis de los alcances de la documentación generada en el proceso, lo cual no ocurrió en el caso de autos** y que obliga al ente administrativo a reencausar el proceso de saneamiento a partir de un correcto fundamento en un nuevo Informe en Conclusiones … considerando al mismo tiempo que el Informe en Conclusiones, como principal actuado en el cual se efectúa la valoración de todo lo generado durante etapas previas del saneamiento, constituye la base sobre la cual la autoridad administrativa determina derechos, razón por la cual no debe estar basada en supuestos sino en hechos que no ofrezcan lugar a dudas. "*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 001/2019

"*al **no realizar** una exhaustiva y correcta **valoración** fundada en prueba fehaciente, de los documentos levantados durante la fase de Pericias de Campo, tales son las fotografías de mejoras cursante de fs. 94 al 102 y el Informe de Pericias de Campo, cursante de fs. 135 a 140 de los antecedentes … no fueron valorados al momento de realizar el **Informe en Conclusiones**, por tanto correspondía que el INRA antes de emitir la Resolución Final de Saneamiento, las considere, otorgándole un valor legal positivo o negativo que corresponda, acto que no lo hizo afectando el normal desarrollo del proceso de saneamiento.*"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 75/2018

*"En conclusión por los extremos referidos, se llega a concluir que el **Informe en Conclusiones** de 29 de marzo de 2016, es carente de fundamento, **omitiendo valorar correctamente la documentación aportada** por la parte actora contraviniendo de esta manera el art. 304 del D.S. N° 29215, que si bien dicho acto procesal administrativo al momento de su elaboración, no constituye ni define derechos, no es menos evidente que los datos e información recaba durante el desarrollo del proceso de saneamiento concentrados y resumidos en el Informe en Conclusiones, dados los efectos que produce, se constituye en un acto administrativo de particular relevancia, toda vez que la información recabada y conclusiones a las que arriba, vienen a constituir la base principal de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento por consiguiente, la valoración y análisis que en ella se efectúa al margen de estar ajustada a la normativa que rige la materia, debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete respecto del predio que fue sometido a proceso de saneamiento de la propiedad agraria."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 037/2018

SENTENCIA NACIONAL AGROAMBIENTAL S2ª Nº 69/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 019/2017