

**FICHA JURISPRUDENCIAL**

**NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0056-2017**

**FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-05-2017**

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE CARÁCTER SOCIAL /**

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

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0130/2015 de 28 de agosto de 2015, con base en los siguientes argumentos:

1) Indica que conforme lo establece el art. 304 del reglamento agrario, el Informe en Conclusiones es el antecedente inmediato de la resolución final de saneamiento, y mediante este informe se hubiese establecido plenamente el cumplimiento de la FES del predio "San Silvestre", en la totalidad de la superficie mensurada, por lo cual el informe referido debió ser base para la emisión de la resolución final de saneamiento; no obstante se emitió el Informe Técnico Legal JRLl-RN-INF N° 66/2015 de 28 de agosto de 2015 pretendiendo desconocer y dejar sin efecto el Informe en Conclusiones, sugiriendo emitir Resolución Administrativa Conjunta de Ilegalidad de la Posesión y Tierra Fiscal, vulnerando abiertamente el art. 325 del D.S. N° 29215, puesto que el Informe en Conclusiones contiene un análisis pormenorizado respecto de la documentación y del cumplimiento de la FES, por ello si el INRA consideraba necesario modificar los resultados del informe en conclusiones, debía anular obrados.

2) Acusa falta de motivación y fundamentación en la resolución administrativa impugnada; pues vulneraría los arts. 325 y 66 del reglamento agrario en razón a que se limita a hacer una relación del marco normativo aplicado y de manera general menciona las etapas del saneamiento, haciendo hincapié únicamente en las finalidades del saneamiento y la competencia del INRA para ejecutarlo, sin que exista motivación ni fundamentación propia de su parte que sustente la resolución final de saneamiento, lo que ocasiona que su mandante no haya conocido las razones que llevaron al ente administrativo a declarar la ilegalidad de su posesión, declarando tierra fiscal la totalidad de la superficie mensurada.

3) Observa que esta resolución se encuentra regulada por el art. 294-IV del decreto reglamentario y en el caso de autos la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC-R.A.-AREA G. N° 190/2010 omite consignar de manera clara la fecha de inicio y finalización del relevamiento de información en campo,

limitándose a establecer el plazo de 12 días calendarios computables a partir del día siguiente de su publicación por edicto y más adelante, contradictoriamente establece que; "las personas señaladas precedentemente, deberán apersonarse..., a objeto de presentar la documentación correspondiente, a partir de la publicación de la presente Resolución por Edicto y su difusión por una radio emisora local hasta la conclusión del Relevamiento de información en campo ", también habría contradicción entre la parte resolutive con la parte considerativa de dicha resolución, al señalar en su párrafo cuarto: "Que con el objetivo de dar viabilidad al proceso de saneamiento corresponde emitir una nueva Resolución de Inicio de Procedimiento..., previsto en 15 días a partir del día siguiente de la publicación con la presente resolución".

4) Acusa que al estar viciada de nulidad la Resolución de Inicio de Procedimiento, éste no puede ser base para emitir otra resolución, como la ampliatoria y que ésta tampoco valida la viciada resolución de inicio, cuyos vicios no pueden ser subsanados con una declaración contenida en la cláusula tercera de dicha resolución, pues no puntualiza las observaciones subsanadas que en todo caso serían las contenidas en el Informe Técnico Legal DDSC-AREA-GÑCH-INF. N° 216/2011 dentro de las cuales no se menciona la imprecisión de fechas de inicio y finalización del relevamiento de información en campo, razón por la que considera que debió anularse la Resolución de Inicio de Procedimiento.

5) Deducer que la citación fue entregada el 25 de mayo de 2011, es decir, antes de iniciarse la etapa de relevamiento de información en campo, pues ello sucedió el 26 de mayo conforme al acta de Inicio de Relevamiento, por tanto se hubiese viciado de nulidad esta actuación.

6) Refiere que no solo se hubiesen evidenciado vicios en la emisión de las resoluciones operativas, en la diligencia de citación y la campaña pública, sino que también se hubiese incumplido la obligación de exigir ciertas formalidades al supuesto representante de Sergio Néstor Garnero para el saneamiento del predio, en razón a que por el Testimonio de Poder N° 760/2011, se otorga representación para la actuación en otro predio, denominado "YP II" y no para el predio "San Silvestre", resultando así que un ajeno no puede actuar en actividades reservadas únicamente al propietario o poseedor o representante del predio debidamente acreditado, a mas de que la actuación de Yonny Chávez no fueron dadas por bien hechas por el actor, viciándose así el proceso.

7) Arguye que el INRA vuelve a incurrir en error insubsanable al notificar al supuesto representante, con el informe de cierre; no obstante, al haberse cambiado los resultados del saneamiento del predio "San Silvestre" establecidos en el Informe en Conclusiones a través del Informe Técnico Legal JRL-L-RN-INF N° 66/2015 de 28 de agosto de 2015, informe que carecería de aprobación por autoridad superior, correspondía notificar al interesado con el indicado informe, ya que se modificaron los resultados, vulnerándose el art. 70-a) del reglamento agrario y el 305 del mismo aplicado por analogía.

8) Indica que el INRA emitió este instructivo el cual establecería que: "en caso de tener antecedentes en posesiones legales cerciorarse de la existencia de documentos que avalen su radicatoria permanente (carnet de extranjero y resolución o disposición que autorice su radicatoria)...de no cursar en la carpeta deberá hacerse la indagación respectiva a través de oficinas de Migración, salvo saneamiento con Resoluciones Finales de Saneamiento firmadas o ejecutoriadas.

9) Señala que el ente administrativo fundamentaría sus decisiones, simplemente refiriendo informes en los que supuestamente se basaría para emitir la resolución final de saneamiento, sin embargo, en el caso que se analiza, no se sustenta en los informes en conclusiones, de cierre y, habiéndose sustentado en un informe técnico legal no aprobado, lo que determinaría la vulneración del debido proceso en su

elemento de motivación y fundamentación.

10) Manifiesta la resolución final del proceso sustenta hechos contradictorios respecto al informe en conclusiones, informe de cierre e Informe Técnico Legal JRLl-RN-INF N° 66/2015 de 28 de agosto de 2015, en los que de ninguna manera se establece que en el predio exista incumplimiento de la FES, por lo que de manera incoherente la parte resolutive, declaró la ilegalidad de la posesión de Sergio Néstor Garnero por incumplimiento de la función económico social, contradiciendo los antecedentes del proceso, siendo la razón central de esa decisión la supuesta condición de extranjero.

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

"(...) en el informe "posterior" Informe Técnico Legal JRLl-RN-INF. N° 66/2015 de 28 de agosto de 2015 cursantes de fs. 164 a 165 de antecedentes, se advirtió de la identidad y la nacionalidad del beneficiario, además de sugerirse que se enmarcaba dentro los alcances del art. 396.II de la CPE., sin embargo, la resolución hoy impugnada contradictoriamente determinó declarar posesión ilegal por incumplimiento de la FES , y no en base a la prohibición constitucional referente a extranjeros como debiera corresponder, sobre el punto además se debe observar la zona de seguridad exterior del país (art. 262 CPE)".

"(...) claramente se advierte que la resolución impugnada recogió como parte de sus fundamentos las etapas cumplidas del proceso de saneamiento así como el informe en conclusiones donde justamente se sugirió reconocer a favor del actor la superficie de 354 ha , sin embargo, curiosamente el ente administrativo determinó por desconocer el derecho del actor; en ese marco se observa que el INRA vulneró el debido proceso, pues no existe una motivación y fundamentación congruente, advirtiéndose además una contradicción interna en la propia resolución, puesto que ni el informe en conclusiones ni el informe de cierre observó la ilegalidad de la posesión".

"(...) entonces al ser evidente la incertidumbre sobre la fecha de la realización del relevamiento de información en campo, éstas irregularidades bajo ninguna circunstancia pueden ser inobservadas por este Tribunal, por lo que corresponderá fallar en ese sentido; a mas de que la resolución administrativa N° 109/2011 de 23 de mayo de 2011 cursante de fs. 28 a 32 tampoco subsanó adecuadamente el vicio arrastrado desde la resolución de inicio de procedimiento, volviendo a caer en la misma falta de difusión en un medio oral infringiendo el principio de publicidad".

"respecto a la deficiente campaña pública, cabe remitirnos al mismo entendimiento referido en relación a la difusión de la resolución de inicio de procedimiento expuesto en los puntos anteriores, puesto que sobre el particular en antecedentes tampoco se advierte que la campaña haya sido efectuada de forma como lo señala el art. 297 del D.S. N° 29215".

"(...) para la actuación en representación de otra persona, durante los procedimientos agrario-administrativos, se debe contar necesariamente con el Poder Notariado, documento en el que se determina en forma específica las condiciones y particularidades del mandato otorgado, aspectos que por lógica, guardan relación con que el mandatario actúe en determinados actos, considerando particularmente que el apoderado, en las actuaciones previstas por cuenta del mandatario, podrá hacerlo eficiente y diligentemente, puesto que conoce las particularidades de lo que se le encomienda, en el caso de autos, y de la revisión del Testimonio de Poder cursante a fs. 57 y vta., éste no establece facultad alguna otorgada a Yonny Chávez Hurtado para actuar en representación del propietario del predio "San Silvestre" (ahora demandante), sino más bien de un predio distinto denominado (YP II), aspecto que si bien no puede ser de exclusiva responsabilidad del ente administrativo, esto no lo libera

de una falta de actuación diligente respecto del alcance del instrumento público correspondiente al Testimonio de Poder N° 760/2011".

"(...) más allá de que el actor no haya participado personalmente en el proceso, la posibilidad de presentar la documentación respecto a su identidad siempre estuvo latente, no siendo entonces este aspecto responsabilidad exclusiva del ente administrativo; asimismo, si bien el actor alega que sería injusto el desconocimiento de su derecho propietario, este aspecto no amerita mayor consideración a razón de que el vicio más antiguo se trasunta a la resolución de inicio de procedimiento".

"(...) cabe también señalar que, pese haberse recabado en etapa de campo el documento de identidad (extranjero) conforme constan de fs. 54 a 55, curiosamente en el informe en conclusiones se omite considerar este aspecto, siendo el mismo de trascendental importancia, puesto que hasta esta etapa de trabajo, sin lugar a dudas se observa que el interesado es extranjero, sin embargo, pese a la prohibición expresa legal y constitucional, en el informe en conclusiones se sugiere adjudicar a favor del mismo la superficie de 354 ha, lo cual contradice lo establecido en el art. 304. Inc. b) (identidad personal) del D.S. N° 29215 como así a su propia directriz interna y la prohibición respecto a extranjeros".

"(...) se concluye que el predio cumple la función económica social, en ese marco emitir la resolución administrativa hoy impugnada en base -disque- por incumplimiento de la FES y supuesta vulneración del art. 397 de la CPE., no se contrasta con lo verificado en campo y lo evaluado en el informe en conclusiones, aspecto por demás incongruente; asimismo, en caso de haberse tomado conocimiento de la nacionalidad del beneficiario, el ente administrativo debió acudir a la normativa pertinente (art. 396.II de la CPE); por lo que la resolución impugnada conlleva una total incongruencia, a mas de no advertirse en el mismo la parte resolutive segunda y tercera".

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

Se declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0130/2015 de 28 de agosto de 2015, con base en los siguientes argumentos:

- 1) La resolución hoy impugnada contradictoriamente determinó declarar posesión ilegal por incumplimiento de la FES , y no en base a la prohibición constitucional referente a extranjeros como debiera corresponder, sobre el punto además se debe observar la zona de seguridad exterior del país (art. 262 CPE).
- 2) Se advierte que la resolución impugnada recogió como parte de sus fundamentos las etapas cumplidas del proceso de saneamiento así como el informe en conclusiones donde justamente se sugirió reconocer a favor del actor la superficie de 354 ha , sin embargo, curiosamente el ente administrativo determinó por desconocer el derecho del actor; en ese marco se observa que el INRA vulneró el debido proceso, pues no existe una motivación y fundamentación congruente, advirtiéndose además una contradicción interna en la propia resolución, puesto que ni el informe en conclusiones ni el informe de cierre observó la ilegalidad de la posesión.
- 3) Al ser evidente la incertidumbre sobre la fecha de la realización del relevamiento de información en campo, éstas irregularidades bajo ninguna circunstancia pueden ser inobservadas por este Tribunal.
- 4) Tampoco se advierte que la campaña haya sido efectuada de forma como lo señala el art. 297 del D.S. N° 29215.

- 5) Se evidencia que en el caso de autos y de la revisión del Testimonio de Poder, éste no establece facultad alguna otorgada a Yonny Chávez Hurtado para actuar en representación del propietario del predio "San Silvestre" (ahora demandante), sino más bien de un predio distinto denominado (YP II), aspecto que si bien no puede ser de exclusiva responsabilidad del ente administrativo, esto no lo libera de una falta de actuación diligente respecto del alcance del instrumento público correspondiente al Testimonio de Poder N° 760/2011.
- 6) Más allá de que el actor no haya participado personalmente en el proceso, la posibilidad de presentar la documentación respecto a su identidad siempre estuvo latente, no siendo entonces este aspecto responsabilidad exclusiva del ente administrativo; asimismo, si bien el actor alega que sería injusto el desconocimiento de su derecho propietario, este aspecto no amerita mayor consideración a razón de que el vicio más antiguo se trasunta a la resolución de inicio de procedimiento.
- 7) Se observó que el interesado es extranjero, sin embargo, pese a la prohibición expresa legal y constitucional, en el informe en conclusiones se sugiere adjudicar a favor del mismo la superficie de 354 ha, lo cual contradice lo establecido en el art. 304. Inc. b) (identidad personal) del D.S. N° 29215 como así a su propia directriz interna y la prohibición respecto a extranjeros.
- 8) Se concluye que el predio cumple la función económica social, en ese marco emitir la resolución administrativa hoy impugnada por incumplimiento de la FES y supuesta vulneración del art. 397 de la CPE., no se contrasta con lo verificado en campo y lo evaluado en el informe en conclusiones, aspecto por demás incongruente.

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

Por el carácter social de la materia, las resoluciones deben estar lo suficientemente claras, en lo posible evitar ambigüedades; en ese contexto cabe señalar que los actos del administrador están sujetos al cumplimiento de las formalidades, así también señala el art. 4 inc. c) de la ley N° 2341 "La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso".