

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0066-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-08-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

1) El predio “La Fortuna” tiene como antecedente el expediente agrario N° 26353 con una superficie de 11361.8416 ha., derecho propietario y posesorio que fue adquirido mucho antes del 7 de febrero de 2009, estando el predio “La Fortuna” excluido del límite establecido de 5000 ha. **2)** A través del Informe Técnico de Análisis Multitemporal DDSC-CO II-S-INF N° 0437/2015, plasmado en el Informe en Conclusiones, ha establecido la existencia de asentamiento legal anterior al 18 de octubre de 1996, existiendo posesión legal, por lo que correspondía que se consolide no sólo la superficie de 925,5992 ha., sino también el resto de la superficie mensurada que asciende a 3125.3118 ha., que al no exceder la superficie de 5000,0000 ha., debido emitirse resolución de adjudicación a su favor independientemente de la superficie consolidada vía conversión, consolidando la superficie de 12650.9110 ha. en cumplimiento del art. 398 y 399.I de la C.P.E. **3)** Usurpación de atribuciones por

parte del INRA ya que éste tiene competencia restringida al momento de elaborar informes de control de calidad, supervisión y seguimiento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

“De las consideradas del Informe de Conclusiones se tiene que el predio “La Fortuna” cuenta con antecedente agrario en el expediente N° 26353 con Título Ejecutorial N° 678649 por el que se consolidó a favor de Darío Bejarano Vargas y Hernán Balcazar Hurtado la propiedad “La Fortuna”, que luego de las transferencias efectuadas, la Empresa Agropecuaria “La Fortuna” arma tradición sobre la superficie de 11152,7000 ha.; tradición y derecho propietario que fue sometido a proceso de saneamiento para la regularización del mismo, estableciéndose en el referido Informe en Conclusiones, el cumplimiento de la FES en el predio de referencia; de otro lado, en el punto 4.2 Variables Legales, el INRA expresa: *“Respecto a las parcelas que no acompañaron documentación se establece la falta de acreditación de tradición debiendo reconocerles la calidad de poseedores legales”*. Concluyendo y sugiriendo el ente administrativo vía conversión, otorgar nuevo Título Ejecutorial individual a favor de la referida Empresa la superficie de 11152,7000 ha. con la clasificación de Empresa Agrícola. Señalando asimismo, que *“habiéndose reconocido solo la superficie sobre puesta al expediente como se menciona precedentemente corresponde la Declaración de Tierra Fiscal la superficie restante del predio denominado LA FORTUNA..... conforme lo regulado por los Arts. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado (...)*”

“Conforme expresa el mismo INRA en el Informe en Conclusiones, debe “reconocersele” la calidad de “poseedor legal”, limitándose simplemente a declarar Tierra Fiscal la extensión de 1498.2110 ha., conforme -indica el INRA- “lo regulado por los arts. 398 y 399 de la C.P.E.”, lo que implica que la decisión de declarar Tierra Fiscal la mencionada superficie donde ejerce posesión el actor, tiene que ver con la extensión máxima de la propiedad agraria que no puede exceder de 5.000 ha. prevista en dichas normas constitucionales, sin efectuar análisis fundamentado y motivado sobre los alcances de dicha norma constitucional y el razonamiento jurídico por las que no tendría que reconocerse derecho sobre dicha superficie, cuando el Informe en Conclusiones debe considerar, al margen del derecho propietario, la posesión ejercida, conforme prevé el art. 304-b) del D.S. N° 29215.”

“En cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme lo establece el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545; aspectos que en el caso de autos, no fue analizado por el INRA conforme se tiene descrito precedentemente; asimismo, tampoco efectuó análisis respecto del presupuesto referente al cumplimiento de la Función Económica Social en el área donde ejerce posesión el actor que fue declarada Tierra Fiscal, entendida como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario, referidas a la actividad agropecuaria, forestal, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme se encuentra contemplado en los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y los arts. 166 y 167 del D.S. N° 29215”.

“El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la “posesión” y la “propiedad”, siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso,

conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715”.

“Conforme se desprende del Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016 cursante de fs. 5214 a 5223 del legajo de saneamiento, éste efectivamente contiene imprecisiones y errónea interpretación de la normativa agraria respecto de la posesión legal”.

“Si bien la Dirección Nacional del INRA cuenta con la atribución de ejercer control de calidad, supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento aún de las etapas cumplidas y aprobadas, empero dicha facultad, al margen de estar limitada dicha atribución a la identificación de hechos irregulares y actos fraudulentos, así como errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, debe estar revestida de coherencia, congruencia y razonabilidad, en estrecha relación con los antecedentes cursantes en el legajo de saneamiento y principalmente con lo verificado *in situ* cuyas etapas fueron declaradas válidas y subsistentes, extremo que no fue cumplido a cabalidad por el INRA al elaborar el señalado Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016”.

“Con relación a la posesión que se ejerce en el predio “La Fortuna” en las áreas adyacentes del título de propiedad del actor, pese a hacer referencia, entre otros, al art. 309-I y III del D.S. N° 29215 que prevé: *“La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo”*; *“Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencia de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes”*, así como señalar, que en razón de considerarse al actor poseedor inicial sin poseedor precedente, existe la obligación y carga procesal de éste de demostrar en campo posesión anterior al 18/10/1996 para invocar su legalidad, desconoce el certificado de continuidad de posesión cursante a fs. 3857 del legajo de saneamiento que presentó el actor como prueba para acreditar tal hecho, sin fundamento sostenible en derecho, al limitarse a señalar que no se puede considerar el mismo, relacionado al hecho de que supuestamente en el año 1976 y antes de 1984 no se habría identificado actividad antrópica en el predio, siendo que el mencionado certificado que es expedido por el Secretario Ejecutivo de la F.S.U.T.C-4PM de Montero-Santa Cruz, refiere que Ramiro Cuellar Candia, propietario del predio “La Fortuna” ejerce posesión a partir de diciembre de 1993, continuando la posesión de sus causantes Hernán Balcazar Hurtado y Dario Bejarano Vargas que estaban en posesión desde el 6 de septiembre de 1976, efectuando un razonamiento aislado del resto de los elementos e información recabada durante el proceso de saneamiento, cuando la valoración debe ser de manera integral y en busca de la verdad material dado el carácter social de la materia”

“Del legajo de saneamiento se tiene la evidencia cierta de que en el predio “La Fortuna” se cumple efectiva y objetivamente con la Función Económica Social, debiendo considerarse que al haber el actor adquirido el predio de referencia el 13/11/1989, empezó a ejercer posesión en el mismo, que coetáneamente pudo haberse extendido a las áreas adyacentes, así lo reconoció el mismo INRA en el Informe en Conclusiones al mencionar que tendría que considerarse al actor como “poseedor legal” en las mismas”.

“El Informe Técnico JRLL-SCN-IN-SAN N° 1751/2016 e Informe Complementario Técnico Legal JRLL-SCN-SAN N° 1833/2016, cursantes de fs. 5453 a 5457 y 5462 a 5468 del legajo de saneamiento, ingresan, a título de informe complementario de relevamiento de expediente agrario y de lo concluido y sugerido en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016, a efectuar otras consideraciones de fondo referidas a la ubicación del predio “La Fortuna” y la sobreposición a su antecedente agrario, concluyendo con datos y sugerencias distintas a las

consignadas en el Informe en Conclusiones de fs. 4672 a 4679 del legajo de saneamiento, sugiriendo el recorte de la propiedad a la superficie de 9525.5992 ha. de las 11152,7000 ha. que se establecieron en el Informe en Conclusiones, ingresando aún más en contradicciones e imprecisiones respecto del derecho a consolidar al actor sobre el predio “La Fortuna”, no existiendo analogía alguna entre los mismos, puesto que en cada uno de los informes referidos se fueron analizando diferentes aspectos y temas que van al fondo, contando en los hechos con 3 informes diferentes entre sí y contradictorio con el Informe en Conclusiones”.

(...) “Tomando en cuenta que éstas serán la base para la determinación final del proceso de saneamiento, que dado los efectos que produce, deben estar revestidas de legalidad y ser producto de un debido proceso, lo contrario acarrea indefectiblemente su nulidad, como ocurre en el caso sub lite”.

“Las facultades del Director Nacional del INRA de control de calidad, supervisión y seguimiento deben estar enmarcadas a lo que prevén los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, emitiendo imprescindiblemente, como resultado de dicha aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento, alguna de las medidas previstas en el párrafo IV de dicha norma legal, o en su caso, la subsanación de errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, previstos por el párrafo I del art. 267 del mismo cuerpo legal, lo contrario implicaría su invalidez legal; consiguientemente, de lo relacionado en el numeral anterior, tomando en cuenta que los controles de calidad no sólo son para identificar fraude, sino también para determinar que el proceso se haya ejecutado sin vulneración de derechos”.

“La Dirección Nacional del INRA, ejerció su facultad mencionada de manera equivocada, puesto que por un lado, dispuso medida extraña y diferente a la prevista en el párrafo IV del art. 266, al disponer la continuación del proceso de saneamiento y al mismo tiempo la subsanación de aspectos de fondo, cuando únicamente puede “subsanan” mediante informe aspectos de forma, puesto que aspectos de fondo que contenga irregularidades, graves faltas o errores, conlleva la nulidad de los actuados de saneamiento, lo que determina que dichos informes emitidos en uso de dicha facultad estén viciados de nulidad en mérito al razonamiento anteriormente descrito; por lo que, la actuación del Director Nacional del INRA en el saneamiento del predio “La Fortuna”, no es propiamente una usurpación de funciones como menciona la parte actora, sino es una actuación al margen de la norma que la regula”.

“Conforme prevé el art. 52 párrafo III de la L. N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo), que en lo pertinente expresa: *“La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución (...)”*, previendo también en ése sentido el art. 65-c) del D. S. N° 29215, al señalar: *“Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además en un informe técnico”* debiendo entenderse en consecuencia, que el fundamento de la resolución ahora impugnada tiene como base precisamente el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Administrativa impugnada. En cuanto a la incongruencia que ésta Resolución Suprema contendría, se tiene emitido en los numerales I y II precedentes los argumentos por las que éste Tribunal considera haber incurrido el INRAS en la tramitación y resolución del saneamiento del predio “La Fortuna”, debiendo remitirse a los mismos”.

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP S2ª N° 66/2019 de 2 de agosto de 2019, declara PROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por la Empresa Agropecuaria “La Fortuna S.R.L.”, representada por Ramiro

Cuellar Candia, quien a su vez otorga mandato para que le represente en el presente proceso a Skarlyn Mariely Palma Verdugez; en su mérito, NULA la Resolución Suprema N° 22225 de 09 de octubre de 2017, bajo los siguientes argumentos: **1)** La Empresa Agropecuaria “La Fortuna” arma tradición sobre la superficie de 11152,7000 ha.; tradición y derecho propietario que fue sometido a proceso de saneamiento para la regularización del mismo, estableciéndose en el referido Informe en Conclusiones, el cumplimiento de la FES en el predio de referencia. **2)** En cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme lo establece el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545; aspectos que, en el caso de autos, no fue analizado por el INRA conforme se encuentra contemplado en los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y los arts. 166 y 167 del D.S. N° 29215. **3)** El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la “posesión” y la “propiedad”, siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la “posesión” y la “propiedad”, siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715.

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

1) El predio “La Fortuna” tiene como antecedente el expediente agrario N° 26353 con una superficie de 11361.8416 ha., derecho propietario y posesorio que fue adquirido mucho antes del 7 de febrero de 2009, estando el predio “La Fortuna” excluido del límite establecido de 5000 ha. **2)** A través del Informe Técnico de Análisis Multitemporal DDSC-CO II-S-INF N° 0437/2015, plasmado en el Informe en Conclusiones, ha establecido la existencia de asentamiento legal anterior al 18 de octubre de 1996, existiendo posesión legal, por lo que correspondía que se consolide no sólo la superficie de 925,5992 ha., sino también el resto de la superficie mensurada que asciende a 3125.3118 ha., que al no exceder la superficie de 5000,0000 ha., debido emitirse resolución de adjudicación a su favor independientemente de la superficie consolidada vía conversión, consolidando la superficie de 12650.9110 ha. en cumplimiento del art. 398 y 399.I de la C.P.E. **3)** Usurpación de atribuciones por parte del INRA ya que éste tiene competencia restringida al momento de elaborar informes de control de calidad, supervisión y seguimiento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

“De las consideradas del Informe de Conclusiones se tiene que el predio “La Fortuna” cuenta con antecedente agrario en el expediente N° 26353 con Título Ejecutorial N° 678649 por el que se consolidó a favor de Darío Bejarano Vargas y Hernán Balcazar Hurtado la propiedad “La Fortuna”, que luego de las transferencias efectuadas, la Empresa Agropecuaria “La Fortuna” arma tradición sobre la superficie de 11152,7000 ha.; tradición y derecho propietario que fue sometido a proceso de saneamiento para la regularización del mismo, estableciéndose en el referido Informe en Conclusiones, el cumplimiento de la FES en el predio de referencia; de otro lado, en el punto 4.2 Variables Legales, el INRA expresa: *“Respecto a las parcelas que no acompañaron documentación se establece la falta de acreditación de tradición debiendo reconocerles la calidad de poseedores legales”*. Concluyendo y sugiriendo el ente administrativo vía conversión, otorgar nuevo Título Ejecutorial individual a favor de la referida Empresa la superficie de 11152,7000 ha. con la clasificación de Empresa Agrícola. Señalando asimismo, que *“habiéndose reconocido solo la superficie sobre puesta al expediente como se menciona precedentemente corresponde la Declaración de Tierra Fiscal la superficie restante del predio denominado LA FORTUNA..... conforme lo regulado por los Arts. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado (...)”*

“Conforme expresa el mismo INRA en el Informe en Conclusiones, debe “reconocérsele” la calidad de “poseedor legal”, limitándose simplemente a declarar Tierra Fiscal la extensión de 1498.2110 ha., conforme -indica el INRA- “lo regulado por los arts. 398 y 399 de la C.P.E.”, lo que implica que la decisión de declarar Tierra Fiscal la mencionada superficie donde ejerce posesión el actor, tiene que ver con la extensión máxima de la propiedad agraria que no puede exceder de 5.000 ha. prevista en dichas normas constitucionales, sin efectuar análisis fundamentado y motivado sobre los alcances de dicha norma constitucional y el razonamiento jurídico por las que no tendría que reconocerse derecho sobre dicha superficie, cuando el Informe en Conclusiones debe considerar, al margen del derecho

propietario, la posesión ejercida, conforme prevé el art. 304-b) del D.S. N° 29215.”

“En cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme lo establece el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545; aspectos que en el caso de autos, no fue analizado por el INRA conforme se tiene descrito precedentemente; asimismo, tampoco efectuó análisis respecto del presupuesto referente al cumplimiento de la Función Económica Social en el área donde ejerce posesión el actor que fue declarada Tierra Fiscal, entendida como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario, referidas a la actividad agropecuaria, forestal, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme se encuentra contemplado en los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y los arts. 166 y 167 del D.S. N° 29215”.

“El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la “posesión” y la “propiedad”, siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715”.

“Conforme se desprende del Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016 cursante de fs. 5214 a 5223 del legajo de saneamiento, éste efectivamente contiene imprecisiones y errónea interpretación de la normativa agraria respecto de la posesión legal”.

“Si bien la Dirección Nacional del INRA cuenta con la atribución de ejercer control de calidad, supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento aún de las etapas cumplidas y aprobadas, empero dicha facultad, al margen de estar limitada dicha atribución a la identificación de hechos irregulares y actos fraudulentos, así como errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, debe estar revestida de coherencia, congruencia y razonabilidad, en estrecha relación con los antecedentes cursantes en el legajo de saneamiento y principalmente con lo verificado *in situ* cuyas etapas fueron declaradas válidas y subsistentes, extremo que no fue cumplido a cabalidad por el INRA al elaborar el señalado Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016”.

“Con relación a la posesión que se ejerce en el predio “La Fortuna” en las áreas adyacentes del título de propiedad del actor, pese a hacer referencia, entre otros, al art. 309-I y III del D.S. N° 29215 que prevé: *“La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo”*; *“Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencia de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes”*, así como señalar, que en razón de considerarse al actor poseedor inicial sin poseedor precedente, existe la obligación y carga procesal de éste de demostrar en campo posesión anterior al 18/10/1996 para invocar su legalidad, desconoce el certificado de continuidad de posesión cursante a fs. 3857 del legajo de saneamiento que presentó el actor como prueba para acreditar tal hecho, sin fundamento sostenible en derecho, al limitarse a señalar que no se puede considerar el mismo, relacionado al hecho de que supuestamente en el año 1976 y antes de 1984 no se habría identificado actividad antrópica en el predio, siendo que el mencionado certificado que es expedido por el Secretario Ejecutivo de la F.S.U.T.C-4PM de Montero-Santa Cruz, refiere que Ramiro

Cuellar Candia, propietario del predio “La Fortuna” ejerce posesión a partir de diciembre de 1993, continuando la posesión de sus causantes Hernán Balcazar Hurtado y Dario Bejarano Vargas que estaban en posesión desde el 6 de septiembre de 1976, efectuando un razonamiento aislado del resto de los elementos e información recabada durante el proceso de saneamiento, cuando la valoración debe ser de manera integral y en busca de la verdad material dado el carácter social de la materia”

“Del legajo de saneamiento se tiene la evidencia cierta de que en el predio “La Fortuna” se cumple efectiva y objetivamente con la Función Económica Social, debiendo considerarse que al haber el actor adquirido el predio de referencia el 13/11/1989, empezó a ejercer posesión en el mismo, que coetáneamente pudo haberse extendido a las áreas adyacentes, así lo reconoció el mismo INRA en el Informe en Conclusiones al mencionar que tendría que considerarse al actor como “poseedor legal” en las mismas”.

“El Informe Técnico JRLL-SCN-IN-SAN N° 1751/2016 e Informe Complementario Técnico Legal JRLL-SCN-SAN N° 1833/2016, cursantes de fs. 5453 a 5457 y 5462 a 5468 del legajo de saneamiento, ingresan, a título de informe complementario de relevamiento de expediente agrario y de lo concluido y sugerido en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016, a efectuar otras consideraciones de fondo referidas a la ubicación del predio “La Fortuna” y la sobreposición a su antecedente agrario, concluyendo con datos y sugerencias distintas a las consignadas en el Informe en Conclusiones de fs. 4672 a 4679 del legajo de saneamiento, sugiriendo el recorte de la propiedad a la superficie de 9525.5992 ha. de las 11152,7000 ha. que se establecieron en el Informe en Conclusiones, ingresando aún más en contradicciones e imprecisiones respecto del derecho a consolidar al actor sobre el predio “La Fortuna”, no existiendo analogía alguna entre los mismos, puesto que en cada uno de los informes referidos se fueron analizando diferentes aspectos y temas que van al fondo, contando en los hechos con 3 informes diferentes entre sí y contradictorio con el Informe en Conclusiones”.

(...) “Tomando en cuenta que éstas serán la base para la determinación final del proceso de saneamiento, que dado los efectos que produce, deben estar revestidas de legalidad y ser producto de un debido proceso, lo contrario acarrea indefectiblemente su nulidad, como ocurre en el caso sub lite”.

“Las facultades del Director Nacional del INRA de control de calidad, supervisión y seguimiento deben estar enmarcadas a lo que prevén los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, emitiendo imprescindiblemente, como resultado de dicha aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento, alguna de las medidas previstas en el parágrafo IV de dicha norma legal, o en su caso, la subsanación de errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, previstos por el parágrafo I del art. 267 del mismo cuerpo legal, lo contrario implicaría su invalidez legal; consiguientemente, de lo relacionado en el numeral anterior, tomando en cuenta que los controles de calidad no sólo son para identificar fraude, sino también para determinar que el proceso se haya ejecutado sin vulneración de derechos”.

“La Dirección Nacional del INRA, ejerció su facultad mencionada de manera equivocada, puesto que por un lado, dispuso medida extraña y diferente a la prevista en el parágrafo IV del art. 266, al disponer la continuación del proceso de saneamiento y al mismo tiempo la subsanación de aspectos de fondo, cuando únicamente puede “subsanan” mediante informe aspectos de forma, puesto que aspectos de fondo que contenga irregularidades, graves faltas o errores, conlleva la nulidad de los actuados de saneamiento, lo que determina que dichos informes emitidos en uso de dicha facultad estén viciados de nulidad en mérito al razonamiento anteriormente descrito; por lo que, la actuación del Director

Nacional del INRA en el saneamiento del predio “La Fortuna”, no es propiamente una usurpación de funciones como menciona la parte actora, sino es una actuación al margen de la norma que la regula”.

“Conforme prevé el art. 52 párrafo III de la L. N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo), que en lo pertinente expresa: *"La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución (...)"*, previendo también en ése sentido el art. 65-c) del D. S. N° 29215, al señalar: *"Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además en un informe técnico"* debiendo entenderse en consecuencia, que el fundamento de la resolución ahora impugnada tiene como base precisamente el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Administrativa impugnada. En cuanto a la incongruencia que ésta Resolución Suprema contendría, se tiene emitido en los numerales I y II precedentes los argumentos por las que éste Tribunal considera haber incurrido el INRAS en la tramitación y resolución del saneamiento del predio “La Fortuna”, debiendo remitirse a los mismos”.

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP S2ª N° 66/2019 de 2 de agosto de 2019, declara PROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por la Empresa Agropecuaria “La Fortuna S.R.L.”, representada por Ramiro Cuellar Candia, quien a su vez otorga mandato para que le represente en el presente proceso a Skarlyn Mariely Palma Verdugez; en su mérito, NULA la Resolución Suprema N° 22225 de 09 de octubre de 2017, bajo los siguientes argumentos: **1)** La Empresa Agropecuaria “La Fortuna” arma tradición sobre la superficie de 11152,7000 ha.; tradición y derecho propietario que fue sometido a proceso de saneamiento para la regularización del mismo, estableciéndose en el referido Informe en Conclusiones, el cumplimiento de la FES en el predio de referencia. **2)** En cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme lo establece el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545; aspectos que, en el caso de autos, no fue analizado por el INRA conforme se encuentra contemplado en los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y los arts. 166 y 167 del D.S. N° 29215. **3)** El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la “posesión” y la “propiedad”, siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Si bien la Dirección Nacional del INRA cuenta con la atribución de ejercer control de calidad, supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento aún de las etapas cumplidas y aprobadas, empero dicha facultad, al margen de estar limitada dicha atribución a la identificación de hechos irregulares y actos fraudulentos, así como errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, debe estar revestida de coherencia, congruencia y razonabilidad.

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

1) El predio “La Fortuna” tiene como antecedente el expediente agrario N° 26353 con una superficie de 11361.8416 ha., derecho propietario y posesorio que fue adquirido mucho antes del 7 de febrero de 2009, estando el predio “La Fortuna” excluido del límite establecido de 5000 ha. **2)** A través del Informe Técnico de Análisis Multitemporal DDSC-CO II-S-INF N° 0437/2015, plasmado en el Informe en Conclusiones, ha establecido la existencia de asentamiento legal anterior al 18 de octubre de 1996, existiendo posesión legal, por lo que correspondía que se consolide no sólo la superficie de 925,5992 ha., sino también el resto de la superficie mensurada que asciende a 3125.3118 ha., que al no exceder la superficie de 5000,0000 ha., debido emitirse resolución de adjudicación a su favor independientemente de la superficie consolidada vía conversión, consolidando la superficie de 12650.9110 ha. en cumplimiento del art. 398 y 399.I de la C.P.E. **3)** Usurpación de atribuciones por parte del INRA ya que éste tiene competencia restringida al momento de elaborar informes de control de calidad, supervisión y seguimiento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

“De las consideradas del Informe de Conclusiones se tiene que el predio “La Fortuna” cuenta con antecedente agrario en el expediente N° 26353 con Título Ejecutorial N° 678649 por el que se consolidó a favor de Darío Bejarano Vargas y Hernán Balcazar Hurtado la propiedad “La Fortuna”, que luego de las transferencias efectuadas, la Empresa Agropecuaria “La Fortuna” arma tradición sobre la superficie

de 11152,7000 ha.; tradición y derecho propietario que fue sometido a proceso de saneamiento para la regularización del mismo, estableciéndose en el referido Informe en Conclusiones, el cumplimiento de la FES en el predio de referencia; de otro lado, en el punto 4.2 Variables Legales, el INRA expresa: *“Respecto a las parcelas que no acompañaron documentación se establece la falta de acreditación de tradición debiendo reconocerles la calidad de poseedores legales”*. Concluyendo y sugiriendo el ente administrativo vía conversión, otorgar nuevo Título Ejecutorial individual a favor de la referida Empresa la superficie de 11152,7000 ha. con la clasificación de Empresa Agrícola. Señalando asimismo, que *“habiéndose reconocido solo la superficie sobre puesta al expediente como se menciona precedentemente corresponde la Declaración de Tierra Fiscal la superficie restante del predio denominado LA FORTUNA..... conforme lo regulado por los Arts. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado (...)”*

“Conforme expresa el mismo INRA en el Informe en Conclusiones, debe “reconocérsele” la calidad de “poseedor legal”, limitándose simplemente a declarar Tierra Fiscal la extensión de 1498.2110 ha., conforme -indica el INRA- “lo regulado por los arts. 398 y 399 de la C.P.E.”, lo que implica que la decisión de declarar Tierra Fiscal la mencionada superficie donde ejerce posesión el actor, tiene que ver con la extensión máxima de la propiedad agraria que no puede exceder de 5.000 ha. prevista en dichas normas constitucionales, sin efectuar análisis fundamentado y motivado sobre los alcances de dicha norma constitucional y el razonamiento jurídico por las que no tendría que reconocerse derecho sobre dicha superficie, cuando el Informe en Conclusiones debe considerar, al margen del derecho propietario, la posesión ejercida, conforme prevé el art. 304-b) del D.S. N° 29215.”

“En cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme lo establece el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545; aspectos que en el caso de autos, no fue analizado por el INRA conforme se tiene descrito precedentemente; asimismo, tampoco efectuó análisis respecto del presupuesto referente al cumplimiento de la Función Económica Social en el área donde ejerce posesión el actor que fue declarada Tierra Fiscal, entendida como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario, referidas a la actividad agropecuaria, forestal, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme se encuentra contemplado en los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y los arts. 166 y 167 del D.S. N° 29215”.

“El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la “posesión” y la “propiedad”, siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715”.

“Conforme se desprende del Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016 cursante de fs. 5214 a 5223 del legajo de saneamiento, éste efectivamente contiene imprecisiones y errónea interpretación de la normativa agraria respecto de la posesión legal”.

“Si bien la Dirección Nacional del INRA cuenta con la atribución de ejercer control de calidad, supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento aún de las etapas cumplidas y aprobadas, empero dicha facultad, al margen de estar limitada dicha atribución a la identificación de hechos

irregulares y actos fraudulentos, así como errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, debe estar revestida de coherencia, congruencia y razonabilidad, en estrecha relación con los antecedentes cursantes en el legajo de saneamiento y principalmente con lo verificado *in situ* cuyas etapas fueron declaradas válidas y subsistentes, extremo que no fue cumplido a cabalidad por el INRA al elaborar el señalado Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016”.

“Con relación a la posesión que se ejerce en el predio “La Fortuna” en las áreas adyacentes del título de propiedad del actor, pese a hacer referencia, entre otros, al art. 309-I y III del D.S. N° 29215 que prevé: *“La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo”*; *“Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencia de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes”*, así como señalar, que en razón de considerarse al actor poseedor inicial sin poseedor precedente, existe la obligación y carga procesal de éste de demostrar en campo posesión anterior al 18/10/1996 para invocar su legalidad, desconoce el certificado de continuidad de posesión cursante a fs. 3857 del legajo de saneamiento que presentó el actor como prueba para acreditar tal hecho, sin fundamento sostenible en derecho, al limitarse a señalar que no se puede considerar el mismo, relacionado al hecho de que supuestamente en el año 1976 y antes de 1984 no se habría identificado actividad antrópica en el predio, siendo que el mencionado certificado que es expedido por el Secretario Ejecutivo de la F.S.U.T.C-4PM de Montero-Santa Cruz, refiere que Ramiro Cuellar Candia, propietario del predio “La Fortuna” ejerce posesión a partir de diciembre de 1993, continuando la posesión de sus causantes Hernán Balcazar Hurtado y Dario Bejarano Vargas que estaban en posesión desde el 6 de septiembre de 1976, efectuando un razonamiento aislado del resto de los elementos e información recabada durante el proceso de saneamiento, cuando la valoración debe ser de manera integral y en busca de la verdad material dado el carácter social de la materia”

“Del legajo de saneamiento se tiene la evidencia cierta de que en el predio “La Fortuna” se cumple efectiva y objetivamente con la Función Económica Social, debiendo considerarse que al haber el actor adquirido el predio de referencia el 13/11/1989, empezó a ejercer posesión en el mismo, que coetáneamente pudo haberse extendido a las áreas adyacentes, así lo reconoció el mismo INRA en el Informe en Conclusiones al mencionar que tendría que considerarse al actor como “poseedor legal” en las mismas”.

“El Informe Técnico JRLL-SCN-IN-SAN N° 1751/2016 e Informe Complementario Técnico Legal JRLL-SCN-SAN N° 1833/2016, cursantes de fs. 5453 a 5457 y 5462 a 5468 del legajo de saneamiento, ingresan, a título de informe complementario de relevamiento de expediente agrario y de lo concluido y sugerido en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF No 045/2016 de 01 de septiembre de 2016, a efectuar otras consideraciones de fondo referidas a la ubicación del predio “La Fortuna” y la sobreposición a su antecedente agrario, concluyendo con datos y sugerencias distintas a las consignadas en el Informe en Conclusiones de fs. 4672 a 4679 del legajo de saneamiento, sugiriendo el recorte de la propiedad a la superficie de 9525.5992 ha. de las 11152,7000 ha. que se establecieron en el Informe en Conclusiones, ingresando aún más en contradicciones e imprecisiones respecto del derecho a consolidar al actor sobre el predio “La Fortuna”, no existiendo analogía alguna entre los mismos, puesto que en cada uno de los informes referidos se fueron analizando diferentes aspectos y temas que van al fondo, contando en los hechos con 3 informes diferentes entre sí y contradictorio con el Informe en Conclusiones”.

(...) “Tomando en cuenta que éstas serán la base para la determinación final del proceso de

saneamiento, que dado los efectos que produce, deben estar revestidas de legalidad y ser producto de un debido proceso, lo contrario acarrea indefectiblemente su nulidad, como ocurre en el caso *sub lite*”.

“Las facultades del Director Nacional del INRA de control de calidad, supervisión y seguimiento deben estar enmarcadas a lo que prevén los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, emitiendo imprescindiblemente, como resultado de dicha aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento, alguna de las medidas previstas en el párrafo IV de dicha norma legal, o en su caso, la subsanación de errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, previstos por el párrafo I del art. 267 del mismo cuerpo legal, lo contrario implicaría su invalidez legal; consiguientemente, de lo relacionado en el numeral anterior, tomando en cuenta que los controles de calidad no sólo son para identificar fraude, sino también para determinar que el proceso se haya ejecutado sin vulneración de derechos”.

“La Dirección Nacional del INRA, ejerció su facultad mencionada de manera equivocada, puesto que por un lado, dispuso medida extraña y diferente a la prevista en el párrafo IV del art. 266, al disponer la continuación del proceso de saneamiento y al mismo tiempo la subsanación de aspectos de fondo, cuando únicamente puede “subsanan” mediante informe aspectos de forma, puesto que aspectos de fondo que contenga irregularidades, graves faltas o errores, conlleva la nulidad de los actuados de saneamiento, lo que determina que dichos informes emitidos en uso de dicha facultad estén viciados de nulidad en mérito al razonamiento anteriormente descrito; por lo que, la actuación del Director Nacional del INRA en el saneamiento del predio “La Fortuna”, no es propiamente una usurpación de funciones como menciona la parte actora, sino es una actuación al margen de la norma que la regula”.

“Conforme prevé el art. 52 párrafo III de la L. N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo), que en lo pertinente expresa: *“La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución (...)”*, previendo también en ése sentido el art. 65-c) del D. S. N° 29215, al señalar: *“Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además en un informe técnico”* debiendo entenderse en consecuencia, que el fundamento de la resolución ahora impugnada tiene como base precisamente el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Administrativa impugnada. En cuanto a la incongruencia que ésta Resolución Suprema contendría, se tiene emitido en los numerales I y II precedentes los argumentos por las que éste Tribunal considera haber incurrido el INRAS en la tramitación y resolución del saneamiento del predio “La Fortuna”, debiendo remitirse a los mismos”.

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP S2ª N° 66/2019 de 2 de agosto de 2019, declara PROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por la Empresa Agropecuaria “La Fortuna S.R.L.”, representada por Ramiro Cuellar Candia, quien a su vez otorga mandato para que le represente en el presente proceso a Skarlyn Mariely Palma Verdugez; en su mérito, NULA la Resolución Suprema N° 22225 de 09 de octubre de 2017, bajo los siguientes argumentos: **1)** La Empresa Agropecuaria “La Fortuna” arma tradición sobre la superficie de 11152,7000 ha.; tradición y derecho propietario que fue sometido a proceso de saneamiento para la regularización del mismo, estableciéndose en el referido Informe en Conclusiones, el cumplimiento de la FES en el predio de referencia. **2)** En cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme lo establece el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545; aspectos que, en el caso de autos, no fue analizado por el INRA conforme se encuentra contemplado en los arts.

393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y los arts. 166 y 167 del D.S. N° 29215. 3) El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la “posesión” y la “propiedad”, siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Las facultades del Director Nacional del INRA de control de calidad, supervisión y seguimiento deben estar enmarcadas a lo que prevén los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, emitiendo imprescindiblemente, como resultado de dicha aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento, alguna de las medidas previstas en el párrafo IV de dicha norma legal, o en su caso, la subsanación de errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, previstos por el párrafo I del art. 267 del mismo cuerpo legal, lo contrario implicaría su invalidez legal; consiguientemente, de lo relacionado en el numeral anterior, tomando en cuenta que los controles de calidad no sólo son para identificar fraude, sino también para determinar que el proceso se haya ejecutado sin vulneración de derechos”.