

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0113-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 18-10-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

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

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa Nélide Capriles de García y Héctor García Reyes contra el Director Nacional a.i. del INRA impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 2361/2016 de 08 de diciembre de 2016, conforme a los argumentos siguientes:

a) Que el control de calidad y seguimiento de los procedimientos agrarios en atribución privativa de la Dirección Nacional del INRA y no de la Dirección Departamental del INRA Beni conforme el art. 47 inc. h) del D.S. N° 29215;

b) la dirección departamental del INRA Beni mediante el Informe Técnico Legal UDSABN - N° 921/2015 de 04 de septiembre de 2015 manifiesta que se realizó el control de calidad cuando no tiene facultad para realizarlo, usurpando funciones que le competen a la Dirección Nacional del INRA;

c) que los actos realizados por el INRA Beni, serían nulos ya que habría incurrido en dispuesto por el art.122 de la CPE, por ende, el Informe Técnico Legal UDSA-BN-N° 921/2015 y la Resolución Administrativa UDSA-BN N° 334/2015 serían nulos y sin valor;

d) que se habría demostrado que la posesión es anterior a la promulgación de la ley 1715 ya que data desde 1978, además de que existiría incongruencia en las certificaciones presentadas ya que se cambiaría el nombre del predio y la superficie a sanear, que no sería cierto que el predio se encuentra desplazado 15km ya que hasta el momento no tienen ningún conflicto de posesión;

e) para sustentar su decisión sobre la ilegalidad de la posesión se estarían sustentando en una fotocopia simple que fue presentada por error al proceso de saneamiento y que esta no cumple con lo dispuesto en los arts. 1309 y 1311 del Código Civil, debiendo aplicarse el art. 270 del D.S. N.º 29215 y;

f) que la falta de notificación a los colindantes no sería causal de nulidad ya que el proceso resultaría de una titulación colectiva.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde manifestando: que la Dirección Nacional del INRA Beni, se encontraba facultado para el control de calidad interno y la anulación de los actuados, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215, por lo que no existiría vulneración alguna al art. 122 de la C.P.E., que el Título Ejecutorial MPA-NAL 000192, el cual fue presentado por los demandantes, corresponde a la parcela "Casa y Paja", presumiéndose fraude en la acreditación del Título Ejecutorial o Expediente Agrario como lo establece el art. 270 del D.S. N° 29215, por lo que se hubiere presumido la Ilegal Posesión, el hecho de que se hayan firmado las actas de conformación de linderos, no quiere decir que las otras comunidades hayan certificado que se tenía la posesión del predio "La Chapaquita", solo reflejaría que se da fe de la existencia de delimitaciones.

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

" teniéndose que para que se declare la legalidad en la posesión, la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, pudiendo considerarse la antigüedad en la posesión retrotrayéndose al primer ocupante, es decir que la antigüedad en la posesión se considerara a la fecha del primer ocupante."

" (...) se puede colegir que el principal elemento para demostrar la legalidad en la posesión de un predio es que este fuere anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, como ya se señaló líneas arriba, asimismo el aspecto principal que debe observarse para la adquisición y conservación de la tierra es la existencia de trabajo productivo en el terreno y que este destinado al cumplimiento de la FES en los términos definidos por la C.P.E. y la normativa ya citada."

" (...) de lo descrito y en aplicación de la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 y art. 309-I-III del D.S. N° 29215, se tiene por correctamente acreditada la tradición en la posesión del predio denominado "La Chapaquita", ya que las literales de referencia se remiten a una posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715"

" (...) De los datos extraídos de la carpeta de saneamiento, se establece que el predio denominado "La Chapaquita", presenta efectivamente trabajos, tanto de ganadería como agrícolas, cumpliendo los presupuestos establecidos por el art. 397 de la C.P.E., por lo que, en razón del trabajo productivo que allí se realiza, resultado emergente del análisis de todos los elementos encontrados en el predio de forma integral, se encontraría cumpliendo la FES, en los parámetros establecidos por el art. 393 de la C.P.E. y art. 2 de la Ley N° 1715 modificada parcialmente por la Ley N° 3545, debiendo en consecuencia y en razón de todo lo fundamentado en el presente punto, declararse la legal posesión del predio denominado "La Chapaquita", en aplicación de la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, art. 309 del D.S. N° 29215 y disposiciones constitucionales ya citadas, debiendo tomarse en cuenta para la aplicación de la normativa, el art. 410-I-II de la C.P.E."

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, ha declarado PROBADA EN PARTE la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, declara NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 2361/2016 de 08 de diciembre de 2016 y ANULA obrados hasta el vicio más antiguo, es decir hasta la

Ficha Catastral del predio denominado "La Chapaquita", conforme a los argumentos siguientes:

a) Sobre el control de calidad se debe precisar que en el art. 266-I del D.S. N° 29215, se establece que las direcciones departamentales pueden realizar un control interno en los procesos de saneamiento, así mismo la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 manifiesta que el control de calidad estará encargado al Instituto Nacional de Reforma Agraria no especificando que esta es solamente facultad de la Dirección Nacional del INRA, por lo que no existe óbice para que las Direcciones Departamentales del INRA, también puedan realizar la ejecución del Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento;

b) sobre la usurpación de funciones se debe manifestar que las direcciones departamentales pueden realizar internamente controles de calidad como se dijo en el anterior punto por lo que al haber emitido el Informe Técnico Legal UDSABN-N° 921/2015 de 4 de septiembre de 2015, no se hubiere usurpado funciones, no siendo evidente lo reclamado por la parte actora;

c) sobre la nulidad de los actos se debe manifestar que la Dirección Departamental del INRA Beni, se encontraba facultada para realizar la ejecución del Control de Calidad, al predio denominado "La Chapaquita", esto en aplicación de los arts. 48-I núm. 1 inc. i), 266-I y Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215, por lo que no se encontrarían inmersos en los presupuestos establecidos por el art. 122 de la C.P.E;

d) sobre la ilegalidad de la posesión se debe manifestar que la tradición en la posesión se remonta al año 1990, teniéndose acreditada la tradición de la posesión del predio la Chapaquita, así mismo se evidencia que en el predio en cuestión se encuentran trabajos de ganadería como agrícolas cumpliendo los presupuestos establecidos por el art. 397 de la C.P.E, debiendo en consecuencia, declararse la legal posesión del predio denominado "La Chapaquita", en aplicación de la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, art. 309 del D.S. N° 29215, sobre el desplazamiento de debe manifestar que en la firma del acta de conformidad de linderos no existió conflicto por lo que no sería una causal para declarar la ilegalidad de la posesión y;

e) con relación a la fotocopia simple, se debe manifestar que el INRA, no realizó un Informe Legal sobre el valor probatorio y por qué se lo estuviere considerando, por lo que esta no es causa para declarar la ilegalidad en la posesión y menos aún el declarar el fraude en la acreditación de antigüedad en la posesión, más aún cuando la tradición en la posesión del predio ya se encontraría debidamente acreditado, cumpliendo además con la FES, siendo contradictorio que el INRA no hubiera empleado los parámetros establecidos en los arts. 1309 y 1311 del Código Civil, para la fotocopia del Título Ejecutorial N° MPA-NAL-000192, como lo hizo con otras literales.

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

#### **PRECEDENTE 1**

Corresponde declararse la legalidad de la posesión, por una parte cuando es anterior a la promulgación de la Ley INRA, retrotrayéndose la posesión al primer ocupante y; por otra, cuando se ha demostrado la existencia de trabajo productivo en el terreno y que este destinado al cumplimiento de la FES

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

En la línea de legalidad de la posesión

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 087/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 085/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 057/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 045/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 023/2017

---

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

---

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

---

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

---

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

---

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa Nélide Capriles de García y Héctor García Reyes contra el Director Nacional a.i. del INRA impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 2361/2016 de 08 de diciembre de 2016, conforme a los argumentos siguientes:

- a) Que el control de calidad y seguimiento de los procedimientos agrarios en atribución privativa de la Dirección Nacional del INRA y no de la Dirección Departamental del INRA Beni conforme el art. 47 inc. h) del D.S. N° 29215;
- b) la dirección departamental del INRA Beni mediante el Informe Técnico Legal UDSABN - N° 921/2015 de 04 de septiembre de 2015 manifiesta que se realizó el control de calidad cuando no tiene facultad para realizarlo, usurpando funciones que le competen a la Dirección Nacional del INRA;
- c) que los actos realizados por el INRA Beni, serían nulos ya que habría incurrido en dispuesto por el art.122 de la CPE, por ende, el Informe Técnico Legal UDSA-BN-N° 921/2015 y la Resolución Administrativa UDSA-BN N° 334/2015 serían nulos y sin valor;
- d) que se habría demostrado que la posesión es anterior a la promulgación de la ley 1715 ya que data desde 1978, además de que existiría incongruencia en las certificaciones presentadas ya que se cambiaría el nombre del predio y la superficie a sanear, que no sería cierto que el predio se encuentra desplazado 15km ya que hasta el momento no tienen ningún conflicto de posesión;

e) para sustentar su decisión sobre la ilegalidad de la posesión se estarían sustentando en una fotocopia simple que fue presentada por error al proceso de saneamiento y que esta no cumple con lo dispuesto en los arts. 1309 y 1311 del Código Civil, debiendo aplicarse el art. 270 del D.S. N.º 29215 y;

f) que la falta de notificación a los colindantes no sería causal de nulidad ya que el proceso resultaría de una titulación colectiva.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde manifestando: que la Dirección Nacional del INRA Beni, se encontraba facultado para el control de calidad interno y la anulación de los actuados, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del D.S. N.º 29215, por lo que no existiría vulneración alguna al art. 122 de la C.P.E., que el Título Ejecutorial MPA-NAL 000192, el cual fue presentado por los demandantes, corresponde a la parcela "Casa y Paja", presumiéndose fraude en la acreditación del Título Ejecutorial o Expediente Agrario como lo establece el art. 270 del D.S. N.º 29215, por lo que se hubiere presumido la Ilegal Posesión, el hecho de que se hayan firmado las actas de conformación de linderos, no quiere decir que las otras comunidades hayan certificado que se tenía la posesión del predio "La Chapaquita", solo reflejaría que se da fe de la existencia de delimitaciones.

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

"De lo señalado y de los argumentos expuestos en el punto anterior, se establece que esta no es causa para declarar la ilegalidad en la posesión y menos aun el declarar el fraude en la acreditación de antigüedad en la posesión, mas aun cuando la tradición en la posesión del predio ya se encontraría debidamente acreditado con las literales que cursan a fs. 9 a 10 y vta., 21 y 23 a 24 y vta., así como también se hubiere declarado el cumplimiento de la FES por parte del INRA, siendo acreditado este aspecto por el actor en los parámetros establecidos en el punto IV.3.2.1 de la presente resolución; asimismo se debe considerar que la eficacia de la legalidad de un documento, radica en la autenticidad de la misma, hecho que la normativa vigente establece para la efectividad de un determinado documento como medio probatorio, parámetros establecidos en los arts. 1309 y 1311 del Código Civil, siendo aplicado este parámetro específico por el mismo INRA a momento de valorar otras literales durante el proceso de saneamiento, siendo sumamente contradictorio que no se hubiere empleado este mismo criterio para la literal cursante a fs. 229 de la carpeta de saneamiento, mediante el cual el INRA pretendía declarar el fraude en la acreditación en la posesión.

Finalmente de todo lo fundamentado en la presente resolución se debe considerar también que aquellos elementos presentados por el administrado durante el proceso de saneamiento del predio denominado "La Chapaquita", en copia autenticada y cursante a fs. 9 a 24 de la carpeta de saneamiento, no fueron considerados como tales en los informes técnico legales emitidos por el INRA, los cuales, al haberse efectuado un nuevo relevamiento de información de campo, también debió efectuarse una nueva etapa de Relevamiento de Gabinete, en el cual debieran de haberse considerado las literales autenticadas presentadas por el administrado, con el hecho señalado se llegó a vulnerar el art. 115, 119 y 120 de la C.P.E., al haberse omitido estos medios de prueba."

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, ha declarado PROBADA EN PARTE la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, declara NULA la Resolución Administrativa RA-SS N.º 2361/2016 de 08 de diciembre de 2016 y ANULA obrados hasta el vicio más antiguo, es decir hasta la

Ficha Catastral del predio denominado "La Chapaquita", conforme a los argumentos siguientes:

- a) Sobre el control de calidad se debe precisar que en el art. 266-I del D.S. N° 29215, se establece que las direcciones departamentales pueden realizar un control interno en los procesos de saneamiento, así mismo la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 manifiesta que el control de calidad estará encargado al Instituto Nacional de Reforma Agraria no especificando que esta es solamente facultad de la Dirección Nacional del INRA, por lo que no existe óbice para que las Direcciones Departamentales del INRA, también puedan realizar la ejecución del Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento;
- b) sobre la usurpación de funciones se debe manifestar que las direcciones departamentales pueden realizar internamente controles de calidad como se dijo en el anterior punto por lo que al haber emitido el Informe Técnico Legal UDSABN-N° 921/2015 de 4 de septiembre de 2015, no se hubiere usurpado funciones, no siendo evidente lo reclamado por la parte actora;
- c) sobre la nulidad de los actos se debe manifestar que la Dirección Departamental del INRA Beni, se encontraba facultada para realizar la ejecución del Control de Calidad, al predio denominado "La Chapaquita", esto en aplicación de los arts. 48-I núm. 1 inc. i), 266-I y Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215, por lo que no se encontrarían inmersos en los presupuestos establecidos por el art. 122 de la C.P.E;
- d) sobre la ilegalidad de la posesión se debe manifestar que la tradición en la posesión se remonta al año 1990, teniéndose acreditada la tradición de la posesión del predio la Chapaquita, así mismo se evidencia que en el predio en cuestión se encuentran trabajos de ganadería como agrícolas cumpliendo los presupuestos establecidos por el art. 397 de la C.P.E, debiendo en consecuencia, declararse la legal posesión del predio denominado "La Chapaquita", en aplicación de la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, art. 309 del D.S. N° 29215, sobre el desplazamiento de debe manifestar que en la firma del acta de conformidad de linderos no existió conflicto por lo que no sería una causal para declarar la ilegalidad de la posesión y;
- e) con relación a la fotocopia simple, se debe manifestar que el INRA, no realizó un Informe Legal sobre el valor probatorio y por qué se lo estuviere considerando, por lo que esta no es causa para declarar la ilegalidad en la posesión y menos aún el declarar el fraude en la acreditación de antigüedad en la posesión, más aún cuando la tradición en la posesión del predio ya se encontraría debidamente acreditado, cumpliendo además con la FES, siendo contradictorio que el INRA no hubiera empleado los parámetros establecidos en los arts. 1309 y 1311 del Código Civil, para la fotocopia del Título Ejecutorial N° MPA-NAL-000192, como lo hizo con otras literales.

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

#### **PRECEDENTE 2**

La tradición en la posesión de un predio se acredita con un documento, literal autenticada que cuando es presentada por el administrado debe ser valorada en el saneamiento; de omitirse la valoración de ese medio de prueba vulnera el debido proceso

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

En la línea de no valoración de documentación

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 001/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 115/2019

*“el INRA ...**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

*“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 N° 75/2018

*“En conclusión por los extremos referidos, se llega a concluir ... **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 NACIONAL S1ª N° 23/2017

*“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 compulsu adecuada** del mismo ...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”*