

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0023-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-06-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Saneamiento Colectivo (Comunidades Campesinas) / TCOs /**

**Problemas jurídicos**

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio del polígono N° 120 correspondiente a los predios Comunidad Campesina "Antofagasta", "Área Poblacional Comunidad Campesina Antofagasta" y Comunidad "Virgen de Cotoca", ubicados en la provincia Guarayos, Sección Tercera del departamento de Santa cruz, constituyendose los problemas jurídicos a resolver:

1.- Si los predios Comunidad Campesina " Antofagasta", "Área Poblacional Antofagasta" y "Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", polígono N° 120, se encuentran sobrepuestos o no a la Reserva Forestal Guarayos, creada por DS N°8660 de 19 de febrero de 1969, teniendo presente que el Informe Técnico Cite: INF/DMA 485/2018, habría determinado que dichos predios no se encuentran ubicados dentro un Área Protegida;

2.- Que el INRA habría omitido considerar en el Informe en Conclusiones, en el caso de la Comunidad Campesina "Antofagasta", el Estatuto Orgánico, Reglamento Interno, Acta de Fundación, Acta de Elección y Posesión, Acta de Aprobación de Estatuto y Reglamento, Certificación emitida por la Federación Sindical de Campesinos Agropecuarios y Certificación de la Central 6-10, en relación a la Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", la solicitud de saneamiento de 4 de mayo de 2006;

3.- Sobre la realización de que casi todas las tareas y actuaciones del Relevamiento de Información en Campo, habrían sido realizadas fuera de los plazos y fechas habilitadas en las Resoluciones Operativas y Ampliatorias y con prolongaciones de tiempo y que la parte actora no fue notificada para participar en dicha actividad;

4.- Con relación a la falta de información completa e idónea, así como la omisión de datos de vértices en los formularios de campo, como el croquis predial y las actas de conformidad de linderos durante el Relevamiento de Información en Campo, hecho que habría generado una información errónea,

traducidas en el Informe Técnico Jurídico DDSC-JS-CAT-SAN-INF- N° 428/2008 de 18 de abril de 2008;

5.- En cuanto a que el INRA no habría promovido de oficio o a solicitud de partes la conciliación entre los predios que presentaban conflicto de sobreposición, conforme establece el art. 169 - II del DS N° 25763 y;

6.- Con relación a que el Informe DO-SSCAT-SAN N° 0557/2007 de Adecuación Procedimental al Decreto Reglamentario N° 29215, no contaría con firmas de aprobación de los funcionarios a cargo de su verificación y que éste aspecto fue convalidado a través de una resolución administrativa en contradicción con la norma.

La parte demandada contesta y solicita se declare improbadamente la demanda contencioso administrativa, manteniendo firme y subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009.

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

*"(...) En ese contexto, de lo valorado precedentemente, si bien se colige de manera incontrastable que los predios Comunidad Campesina "Antofagasta", Área Comunidad Campesina "Antofagasta" y Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", se encuentran 100% dentro de la Reserva Forestal de Guarayos; sin embargo, es importante aclarar que dichas comunidades en aplicación del art. 309.II del DS N° 29215, tienen la posibilidad de que se reconozcan sus posesiones dentro de una Área Protegida, siempre y cuando demuestren que sus posesiones sean anteriores a la creación de dicha Área Protegida o en su caso prueben que se iniciaron con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 a efectos de cumplir con la finalidad prevista en el art. 66.I.1 de la Ley N° 1715, que establece la titulación de tierras, por dotación o adjudicación a los predios que cumplan con la Función Social o Económica Social, desde antes de la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; aspecto que se ingresa a analizar en el siguiente problema jurídico planteado por la SCP 0811/2019-S3."*

*"(...) éste Tribunal, advierte que la entidad administrativa al momento de valorar en el Informe en Conclusiones, la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social de la Comunidad Campesina "Antofagasta", el Área Poblacional Comunidad Campesina "Antofagasta" y la Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", efectivamente no realizó una debida ponderación o consideración de los medios de prueba aportados al proceso de saneamiento, individualizando cada una de ellas, para luego efectuar una apreciación en conjunto tomando en cuenta la realidad cultural en la cual se han generado las mismas, inobservando el art. 165 del DS N° 2915, que a la letra reza: "Las Tierras Comunitarias de Origen y Comunidades Indígenas, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, cumplen con la Función Social con el uso y aprovechamiento de sus territorios que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan, **de acuerdo a sus usos y costumbres o utilizan de alguna manera en la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales, culturales y espirituales del pueblo indígena u originario**"; es decir que el ente administrativo se avocó únicamente a describir o mencionar los medios de prueba señalados supra y centró su valoración en el Análisis Multitemporal de 01 de mayo de 1996, en el Informe en Conclusiones, para considerar a las comunidades ahora demandantes como poseedores ilegales y sin mejora alguna dentro de la superficie del polígono No 120, siendo que éste se constituye sólo en un medio de prueba complementario, pero sin fundamentar y motivar cómo éste medio de prueba complementario de Análisis Multitemporal enervaría o desvirtuaría los otros medios probatorios presentados por la parte actora **a nivel intercultural** consistentes en la Personalidad Jurídica, Estatuto Orgánico, Acta de Fundación, Certificación de 12 de octubre de 2005,*

*emitido por el Ejecutivo de la Central "6-10 Noviembre", que informa que la Comunidad Campesina Antofagasta se encuentra asentada en dicho sector, desde el 13 de noviembre de 1994, evadiendo además valorar la restante documentación presentada por la Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", consistentes en la Fotocopia del Memorial de 9 de mayo de 2006 de solicitud de inclusión al proceso de saneamiento en el predio "Claudia", la Certificación de 3 de mayo de 2006 y el memorial de reiteración de inclusión al proceso de saneamiento en el predio "Claudia" de 4 de mayo de 2006, presentado por la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Apiaguaki Tumpa Santa Cruz; verificándose que la entidad administrativa se limitó sólo a describir dichas literales, sin establecer de manera fundada y congruente, porque las mismas no deberían considerarse como pruebas para acreditar la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social; aspecto que fue extrañado por la SCP 0811/2019-S3 de 15 de noviembre de 2019, la cual señala que si bien se consideró como un aspecto relevante el medio de prueba complementario de imágenes satelitales; empero, no se tiene descrito en la resolución cuestionada elementos de convicción que denoten que los demás documentos presentados a nivel intercultural y como personas vulnerables hayan merecido pronunciamiento alguno, observando que las autoridades accionadas sólo se habrían limitado a declarar improbadamente la demanda contencioso administrativa, valorando superficialmente la labor realizada por el INRA que desestimó la existencia de la posesión anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 de las comunidades ahora demandantes, sin que se haya hecho un análisis integral de cada elemento probatorio antes descrito."*

*"(...) En ese sentido, el reclamo de la parte actora con relación al incumplimiento de plazos y términos sobre actuados del proceso de saneamiento en sede administrativa, no amerita nulidad alguna; de igual forma tomando en cuenta los fundamentos de hecho y de derecho expuestos precedentemente, no resulta ser evidente que la parte actora no haya sido notificado para participar en los trabajos de las Pericias de Campo y mucho menos en el caso del predio "Comunidad Campesina "Antofagasta", no se haya emitido la Carta de Citación a dicha comunidad para la realización del trabajo de campo y en el caso de la Comunidad "Virgen de Cotoca", Abraham Pernea, tampoco resulta ser evidente que no sea el representante de dicha comunidad, pues en los antecedentes del proceso de saneamiento, cursa el Edicto, Aviso Público y los Sellos de ambas comunidades que demuestran la participación activa de las mismas en el trabajo de campo realizado; por lo que no puede acusarse que haya existido vulneración del art. 46 (Medios de notificación) del DS N° 25763 y que se haya incurrido en una nulidad de notificación prevista en el art. 48 de la norma citada vigente en esa oportunidad, así como tampoco se ha transgredido el numeral 9.2 de la Guía del Encuestador Jurídico que tiene por finalidad el de convocar a las partes interesadas al proceso de saneamiento; habiéndose identificado en el caso presente sólo irregularidades en la valoración de medios probatorios en el Informe en Conclusiones con relación al trabajo de campo."*

*"(...) se advierte que el croquis predial, donde se hace la representación gráfica de orden técnico respecto del trabajo de delimitación de los linderos y de las colindancias, así como las Actas de Conformidad de Linderos de los predios saneados, los cuales se hacen in situ, contando con la concurrencia de las partes interesadas y con la participación de los funcionarios del INRA, que las mismas se encuentran debidamente avaladas y firmadas por los representantes de dichas comunidades; aspecto que hace que el reclamo de la parte actora con relación a éste punto, carezca de sustento y veracidad, toda vez que se tiene acreditado la participación directa de los ahora demandantes, tal cual se desprende de los actuados de saneamiento citados, evidenciándose que los Croquis Prediales, contienen todos los datos técnicos pertinentes respecto de la ubicación y colindancias de los predios demandados, sin que se advierta que exista contradicción o incongruencia con lo verificado in situ, resultando por ello inconsistente la argumentación vertida por la parte actora al señalar que la información sea incompleta;"*

*"(...) sin embargo, en el caso presente, tomando en cuenta los fundamentos expuestos en los puntos FJ.III.1, FJ.III.2, FJ.III.3 y FJ.III.4 de la presente resolución, resulta irrelevante e intrascendente pronunciarse sobre dicho extremo acusado, más aún cuando la propia parte actora en su memorial de demanda cursante de fs. 69 a 77 de obrados, a fs. 74 vta. de obrados, en el numeral 4.3, aclara que estos conflictos de superposición con otras comunidades y predios individuales **"a la fecha han sido completamente superadas"**; de igual forma en el Informe en Conclusiones de 02 de septiembre de 2008, cursante de fs. 4527 a 4559 del antecedente, a fs. 4557 en la parte consignada como DOCUMENTO DE TRANSACCIONAL Y CONCILIACIÓN, refiere: "No corresponde Homologar las conciliaciones efectuadas, por cuanto sólo se puede conciliar sobre derechos disponibles que no afecten al orden público y a derechos legalmente constituidos y más por el contrario ninguno de los predios identificados en la presente evaluación tiene una posesión legítima y anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 y mucho menos derechos constituidos sobre las tierras sometidas a proceso de saneamiento" (sic), siendo éste aspecto también otra de las razones por el cual el ente administrativo en esa oportunidad, no promovió la conciliación, debido a que el Área Poblacional Comunidad Campesina "Antofagasta", Comunidad Campesina "Antofagasta" y Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca" no cuentan con antecedente agrario, por lo que se los consideró simplemente poseedores."*

*"(...) De fs. 3845 a 3847 del antecedente, cursa Informe de Adecuación Procedimental DD SC CAT SAN N° 00557/2007 de 12 de septiembre de 2007, el cual en el punto IV CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS da por válidas y subsistentes las actividades cumplidas con el DS N° 25763, vigente en ese entonces, adecuando los actuados de saneamiento anteriores, así como conmina a elaborar el Informe en Conclusiones, Acta de Cierre, Proyecto de Resolución y Resolución Final de Saneamiento, informe de adecuación que si bien lleva sólo la firma del Responsable Jurídico PNAT-INRA-Santa Cruz; sin embargo, a fs. 3848 del antecedente, cursa el proveído de aprobación de dicho informe de adecuación procedimental de 14 de septiembre de 2007, el cual lleva la firma del Director Departamental del INRA-Santa Cruz; lo que significa que no resulta ser evidente lo aducido por la parte actora, que el Informe de Adecuación Procedimental al Decreto Reglamentario DD SC CAT SAN N° 00557/2007, no cuente con firmas de aprobación de funcionarios del INRA, constituyéndose esta observación eminentemente formal que no vulnera derechos y garantías constitucionales de los administrados en aplicación del art. 180.I de la CPE, que establece como nueva visión constitucional que lo sustancial debe prevalecer sobre lo formal; por lo que al no contener los principios de especificidad y transcendencia éste aspecto observado, no amerita nulidad alguna la misma."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, declarando **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio del polígono N° 120, sólo respecto a los predios Comunidad Campesina "Antofagasta", Área Poblacional Comunidad Campesina "Antofagasta" y Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", disponiendo que el INRA efectue un nuevo Informe en Conclusiones, o en su caso una nueva verificación en campo como producto del control de calidad en aplicación del art. 266 del DS N° 29215, con enfoque intercultural y conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a que sí los predios Comunidad Campesina "Antofagasta", "Área Poblacional Antofagasta" y "Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", polígono N° 120, se encuentran sobrepuestos o no a la Reserva Forestal de Guarayos, si bien se evidencia de manera incontrastable que los predios Comunidad Campesina "Antofagasta", Área Comunidad Campesina "Antofagasta" y Comunidad

Campesina "Virgen de Cotoca", se encuentran 100% dentro de la Reserva Forestal de Guarayos, sin embargo dichas comunidades tienen la oportunidad de hacerse reconocer sus posesiones dentro de la misma siempre y cuando demuestren que sus posesiones sean anteriores a la creación de dicha Área Protegida o en su caso prueben que se iniciaron con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1715;

2.- Respecto a que el INRA habría omitido considerar, fundamentar y motivar en el Informe en Conclusiones, las pruebas aportadas por la Comunidad Campesina "Antofagasta", y de la Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", el Tribunal revisado la carpeta de saneamiento observa que la entidad administrativa efectivamente no realizó una debida ponderación o consideración de los medios de prueba aportados al proceso de saneamiento, pues el ente administrativo se avocó únicamente a describir o mencionar los medios de prueba señalados supra y centró su valoración en el Análisis Multitemporal de 01 de mayo de 1996, en el Informe en Conclusiones, para considerar a las comunidades ahora demandantes como poseedores ilegales y sin mejora alguna dentro de la superficie del polígono No 120, este aspecto también fue extrañado por en la SCP 0811/2019-S3 de 15 de noviembre de 2019 (en la acción de amparo presentada contra la primera sentencia emitida en este caso), correspondiendo que todos los medios de prueba de las citadas comunidades sean considerados dentro del proceso de saneamiento que debe ser reencauzado, con contenido de enfoque intercultural.

3.- Respecto a que casi todas las tareas y actuaciones del Relevamiento de Información en Campo, habrían sido realizadas fuera de los plazos y fechas habilitadas en las Resoluciones Operativas y Ampliatorias y con prolongaciones de tiempo y que la parte actora no habría sido notificado para participar en dicha actividad, se evidencia diferencia de fechas sin embargo, éstas en sede administrativa agraria a diferencia de otras jurisdicciones, al regirse por el carácter social de la materia, está sujeta a cuestiones externas o atenuantes que impiden o dificultan el trabajo ya sea por el excesivo número de beneficiarios, aspectos climáticos, caminos, superficie de la tierra, entre otros aspectos que hacen que los plazos y términos previstos en la norma dispuestos en resoluciones administrativas no puedan ser considerados fatales ni perentorios, de manera que su incumplimiento no puede ser na causa de nulidad de dichos actos tal y como ya se tiene sentado en la amplia jurisprudencia que viene desde el Tribunal Agrario Nacional (SAN S2da Nro 07/2003, SAN S2da Nro 0456/2009), al margen de que en el caso presente el Tribunal Constitucional convalidó este aspecto al no emitir pronunciamiento alguno sobre este reclamo de la parte actora.

4.- Sobre la falta de información completa e idónea, así como la omisión de datos de vértices en los formularios de campo, como el croquis predial y las actas de conformidad de linderos durante el Relevamiento de Información en Campo, lo manifestado por la parte demandante carece de sustento en razón de que los mismos participaron en el proceso de saneamiento, existe la representación gráfica y de orden técnico sobre la delimitación de linderos que se hace en el lugar y con participación de los interesados, de ahí que tampoco se advierta contradicción o incongruencia con lo verificado in situ, resultando por ello inconsistente la argumentación vertida por la parte actora al señalar que la información sea incompleta.

5.- Respecto a que el INRA no habría promovido de oficio o a solicitud de partes la conciliación entre los predios que presentaban conflicto de sobreposición, en atención a lo expresado en los anteriores puntos, resulta irrelevante e intrascendente pronunciarse al respecto, más aún cuando la parte demandante ha manifestado que estos conflictos "a la fecha han sido completamente superados" y en el Informe en Conclusiones (septiembre del 2008), hace referencia al por qué no corresponde homologar las conciliaciones efectuadas y es que se consideró a la parte demandante cimente como poseedores.

6.- Respecto a que el Informe de Adecuación Procedimental al Decreto Reglamentario N° 29215, no contaría con firmas de aprobación de los funcionarios a cargo de su verificación, no resulta ser evidente lo aducido por la parte actora pues se evidencia que el informe de adecuación cuenta con las firmas correspondientes, constituyéndose esta observación eminentemente formal que no vulnera derechos y garantías constitucionales de los administrados en aplicación del art. 180.I de la CPE.

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

DERECHO AGRARIO/PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO/ SANEAMIENTO COLECTIVO (COMUNIDADES CAMPESINAS) / TCOS

Informe en Conclusiones: Valoración de la prueba aportada

**Cuando se trata de propiedades colectivas, la entidad administrativa en el Informe en Conclusiones debe realizar una debida ponderación o consideración de los medios de prueba aportados al proceso de saneamiento, individualizando cada uno de ellos, para luego efectuar una apreciación en conjunto tomando en cuenta la realidad cultural en la cual se han generado.**

*"(...) éste Tribunal, advierte que la entidad administrativa al momento de valorar en el Informe en Conclusiones, la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social de la Comunidad Campesina Antofagasta", el Área Poblacional Comunidad Campesina "Antofagasta" y la Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", efectivamente no realizó una debida ponderación o consideración de los medios de prueba aportados al proceso de saneamiento, individualizando cada una de ellas, para luego efectuar una apreciación en conjunto tomando en cuenta la realidad cultural en la cual se han generado las mismas, inobservando el art. 165 del DS N° 2915, que a la letra reza: "Las Tierras Comunitarias de Origen y Comunidades Indígenas, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, cumplen con la Función Social con el uso y aprovechamiento de sus territorios que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan, **de acuerdo a sus usos y costumbres o utilizan de alguna manera en la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales, culturales y espirituales del pueblo indígena u originario** "; es decir que el ente administrativo se avocó únicamente a describir o mencionar los medios de prueba señalados supra y centró su valoración en el Análisis Multitemporal de 01 de mayo de 1996, en el Informe en Conclusiones, para considerar a las comunidades ahora demandantes como poseedores ilegales y sin mejora alguna dentro de la superficie del polígono No 120 (...) no se tiene descrito en la resolución cuestionada elementos de convicción que denoten que los demás documentos presentados a nivel intercultural y como personas vulnerables hayan merecido pronunciamiento alguno, observando que las autoridades accionadas sólo se habrían limitado a declarar improbadamente la demanda contencioso administrativa, valorando superficialmente la labor realizada por el INRA que desestimó la existencia de la posesión anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 de las comunidades ahora demandantes, sin que se haya hecho un análisis integral de cada elemento probatorio antes descrito."*

### Voto Disidente

Existe VOTO DISIDENTE de la primera relatora del proyecto de resolución, según el cual debería declararse IMPROBADA la demanda, por el fundamento central en disidencia respecto del 2do problema jurídico a resolver:

2.- Que el INRA habría omitido considerar en el Informe en Conclusiones, en el caso de la Comunidad

Campesina "Antofagasta", el Estatuto Orgánico, Reglamento Interno, Acta de Fundación, Acta de Elección y Posesión, Acta de Aprobación de Estatuto y Reglamento, Certificación emitida por la Federación Sindical de Campesinos Agropecuarios y Certificación de la Central 6-10, en relación a la Comunidad Campesina "Virgen de Cotoca", la solicitud de saneamiento de 4 de mayo de 2006

**FUNDAMENTO:**

Inicialmente la autoridad disidente, indica que no pueden analizarse de manera aislada dos aspectos fundamentales que hacen al reconocimiento de la propiedad agraria: 1) El cumplimiento de la posesión y 2) El cumplimiento de la Función Social (FS). Existiendo do reglas jurisprudenciales:

**1) Si se verifica la Posesión anterior a la promulgación de la Ley No. 1715, es decir, antes 18 de octubre de 1996, empero, no se demuestra concurrentemente el cumplimiento de la función social o función económico social antes de esta fecha, no es posible el reconocimiento del derecho propietario, vía adjudicación o dotación, según corresponda; en cambio;**

**2) Si se verifica ambos aspectos, esto es, la posesión, así como el cumplimiento de la función social o función económico social anterior a la promulgación de la Ley No. 1715, es decir, antes del 18 de octubre de 1996, debe reconocerse el derecho propietario, vía adjudicación o dotación, según corresponda.**

Y luego de realizar un análisis detallado de la documentación que el INRA hubiese omitido considerar, de la información obtenida en el trabajo de campo respecto al cumplimiento de la FS y la posesión, además haciendo referencia a la existencia de jurisprudencia uniforme respecto a que el recojo de dicha información plasmada en la ficha catastral supone el consentimiento de quien firmó la misma, concluyó que las mejoras identificadas en ambas comunidades son posteriores a la ley 1715, es decir que se hubiese demostrado la ilegalidad de las posesiones identificadas en ambas comunidades campesinas de acuerdo a los dispuesto por el art. 397 de la CPE, arts. 310 y 341. II, núm. 2, concordante con el art. 346 del DS. N° 29215, por lo que no podría aplicarse la excepción prevista en el art. 309.II del DS 29215, no siendo aplicables al caso los arts. 397 de la CPE y 2 de la Ley N° 1715.

---

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

---

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Saneamiento Colectivo (Comunidades Campesinas) / TCOs /**

---

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa, en contra Director a.i del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), impugnando la Resolución Administrativa RA-SS No. 0521/2009 de 29 de abril

de 2009, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio del polígono N° 120 correspondiente a los predios Comunidad Campesina "Antofagasta", "Área Poblacional Comunidad Campesina Antofagasta" y Comunidad "Virgen de Cotoca", ubicados en la provincia Guarayos, Sección Tercera del departamento de Santa Cruz, bajo el siguiente argumento:

Los demandantes acusando una serie de irregularidades en el proceso de saneamiento de sus predios, señalan que se habría demostrado por la documentación aportada la antigüedad de la Posesión y el cumplimiento de la Función Social; sin embargo, no habrían sido considerados por la entidad administrativa, que sólo se limitó a señalar que no se demostró en los predios, mejora alguna en base a las imágenes satelitales, siendo que esta prueba no es idónea para establecer la existencia o no de actividad humana en las comunidades y mucho menos para verificar el cumplimiento de la Función Social, contraviniendo el principio de verdad material vulnerando el derecho a la defensa de los administrados; en este sentido, solicitan se declare probada la demanda interpuesta y se deje sin efecto la Resolución Administrativa RA-SS No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009.

La Autoridad demandada Director Nacional a.i. del INRA, a través de sus apoderados, contesta negativamente desvirtuando cada uno de los argumentos los demandantes y solicita se declare improbadamente la demanda contencioso administrativa, manteniendo firme y subsistente la Resolución Administrativa RASS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009.

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

“(…) efectivamente no realizó una debida ponderación o consideración de los medios de prueba aportados al proceso de saneamiento, individualizando cada una de ellas, para luego efectuar una apreciación en conjunto tomando en cuenta la realidad cultural en la cual se han generado las mismas, inobservando el art. 165 del DS N° 2915, que a la letra reza: "Las Tierras Comunitarias de Origen y Comunidades Indígenas, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, cumplen con la Función Social con el uso y aprovechamiento de sus territorios que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan, de acuerdo a sus usos y costumbres o utilizan de alguna manera en la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales, culturales y espirituales del pueblo indígena u originario"; es decir que el ente administrativo se avocó únicamente a describir o mencionar los medios de prueba señalados supra y centró su valoración en el Análisis Multitemporal de 01 de mayo de 1996, en el Informe en Conclusiones, para considerar a las comunidades ahora demandantes como poseedores ilegales y sin mejora alguna dentro de la superficie del polígono No 120, siendo que éste se constituye sólo en un medio de prueba complementario, pero sin fundamentar y motivar cómo éste medio de prueba complementario de Análisis Multitemporal enervaría o desvirtuaría los otros medios probatorios presentados por la parte actora a nivel intercultural consistentes en la Personalidad Jurídica (...) verificándose que la entidad administrativa se limitó sólo a describir dichas literales, sin establecer de manera fundada y congruente, porque las mismas no deberían considerarse como pruebas para acreditar la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social; aspecto que fue extrañado por la SCP 0811/2019-S3 de 15 de noviembre de 2019, la cual señala que si bien se consideró como un aspecto relevante el medio de prueba complementario de imágenes satelitales; empero, no se tiene descrito en la resolución cuestionada elementos de convicción que denoten que los demás documentos presentados a nivel intercultural y como personas vulnerables hayan merecido pronunciamiento alguno, observando

que las autoridades accionadas sólo se habrían limitado a declarar improbadamente la demanda contencioso administrativa, valorando superficialmente la labor realizada por el INRA que desestimó la existencia de la posesión anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 de las comunidades ahora demandantes, sin que se haya hecho un análisis integral de cada elemento probatorio antes descrito. (...) si bien estos dos elementos (posesión legal y cumplimiento de la Función Social), no pueden ser analizados de manera aislada, conforme se tiene de la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 0073/2016 de 23 de agosto de 2016, el cual establece que necesariamente deben concurrir ambos elementos de manera simultánea; empero, en el caso de autos, conforme se dijo precedentemente, la entidad administrativa no valoró debidamente estos dos institutos jurídicos a efectos de verificar el cumplimiento de la finalidad establecida en el art. 66.1.1, de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545 que prevé la titulación de las tierras por dotación o adjudicación a los predios que se encuentren cumpliendo la Función Social o Función Económica Social, desde antes de la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, el cual concuerda con lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, que establece, las superficies que se consideren con posesión legal en saneamiento, serán aquellas que siendo anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente con la función social o la función económico social, según corresponda, de manera pacífica, continuada y sin afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos; norma que también concuerda con lo dispuesto en el art. 198 del DS N° 25763 vigente en esa oportunidad, que establecía; "Que se considera con posesión legal a aquellos predios que cumplen con la Función Social o Económica Social, incluyendo las ejercidas en áreas protegidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas y originarias, amparadas en norma expresa que cumplan con las normas de uso y conservación del área protegida", el cual contrasta con lo previsto en el art. 309.II del DS N° 29215, lo que amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento impugnada, debido a que los documentos presentados por las comunidades ahora demandantes a nivel intercultural, no pueden ser considerados como pruebas que únicamente demostrarían la formalización de su auto identificación como comunidad campesina, sino que dichas literales también merecen ser valoradas a efectos de determinar la posesión y el cumplimiento de la Función Social desde antes de la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, lo contrario significaría vulnerar el derecho al debido proceso, a la defensa y los principios de legalidad, seguridad jurídica y verdad material previsto en los arts. 115.II, 178.I y 180.I de la CPE".

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

Declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa interpuesta por la "OTB Comunidad Campesina "Antofagasta" y la "Comunidad Virgen de Cotoca", declarando NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, debiendo el INRA efectuar un nuevo Informe en Conclusiones, o en su caso considerar de ser necesario a efectos de verificar la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Social de los citados predios, realizando la verificación en campo como producto del control de calidad en aplicación del art. 266 del DS N° 29215, bajo el siguiente argumento:

Resulta ser evidente que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no realizó una debida ponderación o consideración a los medios de prueba interculturales aportados, sin establecer por qué las mismas no deberían considerarse, así como tampoco tomó en cuenta su realidad cultural, por el contrario se desestimó la existencia de la posesión anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 inobservando el artículo 165 del DS N°2915 que señala: "*Las Tierras Comunitarias de Origen y Comunidades Indígenas, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, cumplen con la Función Social*

*con el uso y aprovechamiento de sus territorios que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan, de acuerdo a sus usos y costumbres o utilizan de alguna manera en la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales, culturales y espirituales del pueblo indígena u originario”.*

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

Los medios de prueba que demuestren la realidad cultural de las comunidades serán tomadas en cuenta previa su valoración y realidad intercultural de usos y costumbres en el lugar de sus territorios para establecer su identidad cultural vinculado a la Función Social.

### **Voto Disidente**

Voto Disidente

“Se debe precisar que el alcance del art. 237 del D.S. N° 25763 no implica que el reconocimiento de la posesión legal, determine necesariamente el cumplimiento de la Función Social, debido a que la entidad administrativa en la valoración integral de la prueba, concluyó que el sólo establecimiento de la posesión legal no sufre las condiciones esenciales que debe tener una pequeña propiedad para adecuarse al cumplimiento de la FS, como es la actividad productiva en el predio, o la residencia en el mismo, a las que hace referencia específicamente el art. 237 del D.S. N° 25763 vigente en ese entonces. Es decir que para el reconocimiento del derecho de propiedad agraria deben necesariamente concurrir dos elementos como ser la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, elementos que no pueden ser analizados de manera aislada y el sólo cumplimiento de uno de ellos no determina el reconocimiento del derecho de la propiedad agraria. Por lo que no existió contradicción alguna por parte del INRA al declarar por una parte posesión legal y por otra concluir que no existe actividad alguna en el predio, evidenciándose que esa posesión ejercida está viciada y en consecuencia en la valoración integral de la misma la entidad administrativa, determino declarar como "Posesión Ilegal", especificándose que la misma no solo responde al tiempo de posesión, sino a la inactividad y la falta de residencia en el predio objeto de saneamiento, en tal sentido lo acusado por el actor respecto a la violación del debido proceso, y consecuente garantías de seguridad jurídica no han sido debidamente probadas”.

De otro lado, resulta claro que, en el proceso de saneamiento, el INRA, en base a la regulación contenida en el art. 159 del DS 29215, para cumplir la actividad de verificar el cumplimiento de la función social (FS) o función económica social (FES) en un predio debe utilizar como principal medio de prueba la verificación directa en el campo, durante la ejecución de la etapa de Relevamiento de Información en Campo (pericias de campo) y, como medio de prueba complementario de verificación, las imágenes de satélite, fotografías aéreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por esta entidad; pruebas que no sustituyen la verificación directa en campo (...) Dicho esto, si bien es evidente lo alegado por la parte demandante en sentido que en el Informe en Conclusiones de 2 de septiembre de 2008 (fs. 4557), referido a la Antigüedad de la Posesión y valoración de la función social, el INRA, se limitó a señalar de manera general que conforme a la documentación presentada y a las imágenes satelitales, como instrumento complementario, no se demostró ninguna posesión, ni mejora alguna antes del 18 de octubre de 1996; no es menos cierto que, revisado los antecedentes de la carpeta de saneamiento, valorando tanto el principal medio de prueba para la comprobación de la función social, cual es la verificación directa en campo, durante la ejecución del Relevamiento de Información en campo (pericias de campo), así como los medios de prueba complementarios, se llega a la conclusión y certidumbre que la Comunidad

Campesina "Antofagasta" no cumplió con la Función Social antes de la promulgación de la Ley No. 1715.

(...) Se aclara que, el hecho de que el INRA, en el Informe en Conclusiones, no hubiera valorado ni referido individualmente a cada uno de los medios probatorios nombrados, limitándose a hacer una referencia general, citando únicamente las imágenes satelitales LANDSAT, conforme lo advirtió la parte demandante, no exime a que el Tribunal Agroambiental que en el control de legalidad en el presente contencioso administrativo, verifique y valore cada uno de los medios probatorios, especialmente los producidos en el campo (ficha catastral, croquis de mejoras), así como los complementarios (fotografías de mejoras, imágenes satelitales LANDSAT), para tener certidumbre si en el momento del proceso de saneamiento se cumplió la función social anterior a la promulgación de la Ley No. 1715, no correspondiendo se aplique el art. 309.II del DS 29215”.