FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0058-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-11-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. COMPETENCIA /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1502/2017 de 13 de diciembre de 2017, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto al polígono N° 224, correspondiente al predio denominado "Tunas", ubicado en el municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Vulneración de los arts. 64 de la Ley N° 1715, 336.II.inc.c) y 339 del D.S. N° 29215, al omitir considerarse que el expediente agrario N° 57182, se encuentra afectado por vicios de nulidad absoluta por sobreponerse a los expedientes agrarios Nos. 57281 (Rancho Santa Fe), 56969 (La muñeca) y 55679 (Madre India); por lo que Sandra Fabiola Vaca Diez Cuellar, debió ser considerada en calidad de poseedora y que la posesión de la misma, sería ilegal, en razón a que no existiría cumplimiento de la Función Social.

2. Contravención de los arts. 64 de la Ley N° 1715 y 298.I.a) y 304 incs. a), b) y d) del D.S. N° 29215, al no existir claridad en cuanto al grado de sobreposición del predio "Tunas", con relación al expediente agrario N° 57182.

3. Vulneración del art. 64 y Disposición Transitoria Décimo Primera de la Ley N° 1715 y Artículo Único parágrafo II del D.S. N° 1697 de 14 de agosto de 2013, al sobreponerse el predio denominado "Tunas" en un 100% al área de BOLIBRAS.

4. Transgresión del art. 267 del D.S. N° 29215, al haber tratado de rectificarse errores sustanciales en los que se incurrió en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1105/2012, mediante resoluciones rectificatorias, agregándose que no podía ser considerado nuevamente el antecedente agrario, cuando este ya fue considerado en proceso de saneamiento distinto.

5. La posesión de Sandra Fabiola Vaca Diez Cuellar sería ilegal en razón a que no existió cumplimiento de la Función Social.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) si los antecedentes agrarios mencionados se sobreponen entre sí y menos en que porcentajes y superficie estarían sobrepuestos, aspecto por el cual sin lugar a dudas es posible establecer la no existencia de sobreposición entre los expedientes agrarios N° 57182 "Tunas", N° 57281 "Rancho Santa Fe" y N° 56969 "La Muñeca"; asimismo, en relación al Informe Técnico, de 11 de noviembre de 2011, emitido por el ex-Consejo Nacional de Reforma Agraria, se colige que, si bien hace mención que el expediente N° 57182 "Tunas", se sobrepone al expediente N° 55679 "Madre India", empero, a su vez hace alusión a deficiencias técnicas en su elaboración; en ese orden, y dado que los Informes Técnicos precedentemente señalados, no son precisos respecto a determinar la existencia o no de sobreposición de los antecedentes agrarios (…)*".

"*(…) es posible concluir, que la entidad administrativa al establecer en el Informe en Conclusiones de 27 de diciembre de 2013, que el expediente agrario N° 57182 "Tunas", se sobrepone al predio mensurado "Tunas", sustentando su decisión en el Informe Técnico DDSC-CO-I N° 2133/2013 de 14 de octubre de 2013, el cual da cuenta que, el aludido expediente agrario N° 57182 "Tunas", no se encuentra sobrepuesto al antecedente agrario N° 56969 "La Muñeca"; y consiguientemente, considerar que el referido antecedente agrario, se encuentra afectado por vicios de nulidad relativa, obró conforme a derecho; puesto que, no es evidente que el antecedente agrario N° 57182 "Tunas", se encuentre afectado de vicios de nulidad absoluta, ni que exista vulneración del art. 64 de la Ley N° 1715, arts. 336.II.c y 339 del D.S. N° 29215, careciendo de fundamento jurídico lo reclamado por la parte actora respecto a este punto*".

"*(…) se advierte que la entidad administrativa efectuó un debido análisis técnico referente a precisar el porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 57182, al predio mensurado "Tunas", el cual se sobrepone en un 100%, cumpliendo de esta manera con lo previsto en el art. 298.I.inc.a) del D.S. N° 29215, que establece: "La mensura se realizará por cada predio y consistirá en: a) Determinación de la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y de las posesiones (…)"; lo que significa que al sobreponerse el predio denominado "Tunas", al 100% al expediente agrario N° 57182, no existiría superficie a ser considera dentro del régimen de poseedores; consiguientemente, el ente administrativo, al sustentar la Resolución Final de Saneamiento con base a los arts. 336.II.inc.b), 338 y 396.III.inc.c) del D.S. N° 29215, los cuales hacen referencia al tipo de resolución modificatoria sustentó su decisión en apego a la norma agraria, y a los elementos que fueron generados a través de un debido análisis técnico, por lo que no resulta cierto lo reclamado por la parte demandante*".

"*(…) es menester señalar que, si bien el predio denominado "Tunas", se encuentra sobrepuesto al área de BOLIBRAS en un 90%, conforme se tiene del Informe Técnico TA-DTE-N° 023/2020 de 07 de diciembre de 2020, y según el Informe Técnico-Legal DN-UFA-INF N° 054/2018 de 30 de mayo de 2018, indicaría en un 100%); este aspecto no desacredita la calidad de subadquirente de Sandra Fabiola vaca Diez Cuellar; por lo que, no se advierte que la entidad administrativa haya incurrido en contravención de la Disposición Transitoria Décima Primera de la Ley N° 1715 y menos del D.S. N° 1697 de 14 de agosto, como arguye el demandante, al considerar a Sandra Fabiola Vaca Diez Cuellar como subadquirente con base en el proceso agrario en trámite expediente N° 57182, conforme al art. 64 y 66.I.4 de la Ley N° 1715, dentro de la ejecución del proceso de saneamiento del predio denominado "Tunas*"."

"*(…) es importante señalar que la Sala Constitucional Cuarta del Tribunal Departamental de Justicia de*

Santa Cruz, si bien a través de la Sentencia N° 38 de 12 de abril de 2021 ***(I.4.5)*** *, señaló que el Tribunal Agroambiental ha momento de emitir la SAP S1ª N° 36/2020 de 18 de diciembre 2020, hubiera lesionado el debido proceso en su componente del derecho a la defensa e incongruencia al incorporar un elemento no demandado por la parte actora como es la falta de cumplimiento de la Función Social así como la atención a las denuncias de 11 de mayo de 2016 y 17 de mayo de 2017, presentadas por la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Tunas Nuevo; sin embargo, dicho extremo no resulta cierto puesto que, en el memorial de demanda contencioso administrativo a fs. 10 -parte in fine- el demandante incorpora el punto referente a que la posesión de Sandra Fabiola Vaca Diez Cuellar sería ilegal en razón a que no existe cumplimiento de la Función Social, reclamo que si bien es escueta, es suficiente para que este Tribunal aplique el derecho respecto a lo denunciado, aun cuando la parte no la invoque, es decir, basta tomar conocimiento de los fundamentos de hecho para aplicar el derecho que corresponda y resolver lo peticionado efectuando el control de legalidad; ello en aplicación del principio iura novit curia, conforme se tiene razonado en el FJ.II.2 de la presente sentencia, así como por el carácter social del derecho agrario contemplado en el art. 3 inc. g) del D.S. N° 29215 que señala: "Que en aplicación de la ausencia de formalidad , la autoridad administrativa deberá de oficio dirigir y reencauzar trámites y procedimientos de su conocimiento (...). Asimismo, implica la no exigencia de requisitos aparte de los legalmente establecidos, que hagan inviables las solicitudes o demandas"; norma concordante con lo previsto en el art. 180.I de la CPE, que establece el principio de verdad material , donde lo sustancial prevalece sobre lo formal. Asimismo, con relación a la vulneración del derecho a la defensa de la parte demandada que hace referencia la Resolución Constitucional en el sentido que se la habría privado el derecho a la defensa al haberse incorporado un elemento no denunciado por la parte demandante y que a su vez no se le habría permitido presentar pruebas; al respecto es importante reiterar que el control de legalidad de los actos administrativos en un proceso contencioso administrativo, corresponde al Tribunal Agroambiental conforme a lo razonado en el FJ.II.1 del presente fallo, en virtud a la competencia que le faculta el art. 36.3) de la Ley N° 1715, revisar los actuados procesales que cursan en la carpeta de saneamiento, no correspondiendo incorporar medios probatorios, dado que la demanda contenciosa administrativa es de puro derecho, cuyas etapas son la demanda, contestación, réplica, dúplica y sentencia, es decir, que solo se emite resolución en base a los medios probatorios que cursan en los antecedentes del saneamiento".*

"(...) es posible concluir que la entidad administrativa, al sustentar su decisión en el Informe en Conclusiones de 27 de diciembre de 2013, que en el predio denominado "Tunas" se cumpliría con la Función Social, sin previamente haber verificado los extremos denunciados en cumplimiento al principio de verdad material establecido en el art. 180.I de la CPE, basó su determinación en información que no genera certidumbre y convicción respecto al cumplimiento de la Función Social, conllevando con este actuar que el ente ejecutor no cumplió con la finalidad establecida en el art. 64 de la Ley N° 1715, referente a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria que tiene su base en el cumplimiento de la Función Social acreditado de forma cierta que no generé duda al respecto debido a que en materia agraria, la acreditación del cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social, constituye por sí mismo, uno de los elementos principales a efectos de solicitar el resguardo y/o reconocimiento de derechos en la materia. Al respecto, corresponde hacer cita de la jurisprudencia agroambiental establecida en la SAN S1a 46/2015 de 25 de junio de 2015 y la SAP S1a N° 02/2018 de 15 de febrero de 2018, entre otras, referente a la obligación por parte del INRA que, en casos que exista denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la Función Económico-Social, deberá realizar una investigación de oficio para establecer el verdadero cumplimiento de la misma".

"(...) el ente administrativo no ha vulnerado las formas esenciales del proceso de saneamiento del predio denominado "Tunas", con relación a la identificación del expediente agrario N° 57182 "Tunas" y

sobreposición del mismo en porcentaje con el predio mensurado denominado "Tunas" (dado que el mismo, no se superpone a los antecedentes agrarios Nos. 57281 "Rancho Santa Fe", 56969 "La Muñeca" y 55679 "Madre India"); y la sobreposición del expediente agrario N° 57182 "Tunas", con el área de BOLIBRAS, no evidenciándose contravención a los arts. 64 de la Ley N° 1715, 267, 298.I.a), 336.II.c, 339, 304 incs. a), b) y d) del D.S. N° 29215, así como a la Disposición Transitoria Décimo Primera de la Ley N° 1715 y Artículo Único parágrafo II del D.S. N° 1697 de 14 de agosto de 2013; sin embargo , respecto a la omisión de verificación de las denuncias de irregularidades relativas a la inexistencia o no del cumplimiento de la Función Social en el predio denominado "Tunas", se advierte la contravención de los arts. 8.III y 266.III con relación al art. 160, todos del D.S. N° 29215; aspectos que vulneran el debido proceso, viciando la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS No. 1502/2017 de 13 de diciembre de 2017, ahora impugnada, por lo que sin ingresar a incongruencia interna de la presente resolución, dado que los problemas jurídicos identificados en el caso de autos, por una parte están relacionados al expediente agrario N° 57182 (vicios de nulidad, sobreposición con el área de BOLIBRAS, imprecisión en el porcentaje de sobreposición y que no se hubiera salvado superficie para su regularización vía proceso de saneamiento) y por otra, relativa a que la posesión de Sandra Fabiola Vaca Diez sería ilegal al no existir cumplimiento de la Función Social, aspecto distinto al anteriormente señalado, corresponde pronunciarse en este sentido".

Síntesis de la razón de la decisión

Sala Primera del Tribunal Agroambiental, **FALLA** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, disponiendo **ANULAR** obrados de la carpeta de saneamiento hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta el Informe Legal DGAJ Nº 225/2017 de 30 de marzo de 2017, cursante a fs. 627 de los antecedentes de saneamiento, del predio denominado "Tunas", polígono N° 224, ubicado en el municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. La entidad administrativa al cnosidere que el antecedente agrario se encuentra afetado por vicios de nuliad relativa, obró conforme a derecho puesto que no es evidente que el antecedente agrario N° 57182 "Tunas", se encuentre afectado de vicios de nulidad absoluta, ni que exista vulneración del art. 64 de la Ley N° 1715, arts. 336.II.c y 339 del D.S. N° 29215.

2. Se advierte que la entidad administrativa efectuó un debido análisis técnico referente a precisar el porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 57182, al predio mensurado "Tunas", el cual se sobrepone en un 100%, cumpliendo de esta manera con lo previsto en el art. 298.I.inc.a) del D.S. N° 29215.

3. Al ser evidente que el predio denominado "Tunas", se sobrepone en un 100% al expediente agrario N° 57182 "Tunas", no resulta **relevante** determinar el porcentaje de sobreposición del predio denominado "Tunas", con el expediente N° 57125 "BOLIBRAS I".

4. Corresponde modificar la superficie restante de 384.9078 ha, emitiendo el correspondiente Título Ejecutorial Individual a favor de Sandra Fabiola Vaca Diez Cuellar sobre el predio denominado "Tunas", no advirtiéndose en consecuencia vulneración del art. 267 del D.S. N° 29215.

5. Se concluye que la entidad administrativa el sustentar su decisión en el Informe en Conclusiones de 27 de diciembre de 2013, sin previamente haber verificado los extremos denunciados en cumplimiento al principio de verdad material establecido en el art. 180.I de la CPE, basó su determinación en información que no genera certidumbre y convicción respecto al cumplimiento de la Función Social,

conllevando con este actuar que el ente ejecutor no cumplió con la finalidad establecida en el art. 64 de la Ley N° 1715.

6. El ente administrativo no ha vulnerado las formas esenciales del proceso de saneamiento del predio denominado "Tunas", con relación a la identificación del expediente agrario N° 57182 "Tunas" y sobreposición del mismo en porcentaje con el predio mensurado denominado. Sin embargo , respecto a la omisión de verificación de las denuncias de irregularidades relativas a la inexistencia o no del cumplimiento de la Función Social en el predio denominado "Tunas", se advierte la contravención de los arts. 8.III y 266.III con relación al art. 160, todos del D.S. N° 29215; aspectos que vulneran el debido proceso, viciando la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS No. 1502/2017 de 13 de diciembre de 2017, ahora impugnada.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / COMPETENCIA

Efectuando el control de legalidad y en en aplicación del principio iura novit curia, así como por el carácter social del derecho agrario contemplado en el art. 3 inc. g) del D.S. N° 29215, concordante con lo previsto en el art. 180.I de la CPE, se tiene que lo sustancial prevalece sobre lo formal, toda vez que el control de legalidad de los actos administrativos en un proceso contencioso administrativo, corresponde al Tribunal Agroambiental, en virtud a la competencia que le faculta el art. 36.3) de la Ley N° 1715, revisar los actuados procesales que cursan en la carpeta de saneamiento, no correspondiendo incorporar medios probatorios, dado que la demanda contenciosa administrativa es de puro derecho, cuyas etapas son la demanda, contestación, réplica, dúplica y sentencia, es decir, que solo se emite resolución en base a los medios probatorios que cursan en los antecedentes del saneamiento.

"*(...) es importante señalar que la Sala Constitucional Cuarta del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz, si bien a través de la Sentencia N° 38 de 12 de abril de 2021 (I.4.5) , señaló que el Tribunal Agroambiental ha momento de emitir la SAP S1ª N° 36/2020 de 18 de diciembre 2020, hubiera lesionado el debido proceso en su componente del derecho a la defensa e incongruencia al incorporar un elemento no demandado por la parte actora como es la falta de cumplimiento de la Función Social así como la atención a las denuncias de 11 de mayo de 2016 y 17 de mayo de 2017, presentadas por la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Tunas Nuevo; sin embargo, dicho extremo no resulta cierto puesto que, en el memorial de demanda contencioso administrativo a fs. 10 -parte in fine- el demandante incorpora el punto referente a que la posesión de Sandra Fabiola Vaca Diez Cuellar sería ilegal en razón a que no existe cumplimiento de la Función Social, reclamo que si bien es escueta, es suficiente para que este Tribunal aplique el derecho respecto a lo denunciado, aun cuando la parte no la invoque, es decir, basta tomar conocimiento de los fundamentos de hecho para aplicar el derecho que corresponda y resolver lo peticionado efectuando el control de legalidad; ello en aplicación del principio iura novit curia, conforme se tiene razonado en el FJ.II.2 de la presente sentencia, así como por el carácter social del derecho agrario contemplado en el art. 3 inc. g) del D.S. N° 29215 que señala: "Que en aplicación de la ausencia de formalidad , la autoridad administrativa deberá de oficio dirigir y reencauzar trámites y procedimientos de su conocimiento (...). Asimismo, implica la no exigencia de requisitos aparte de los legalmente establecidos, que hagan inviables las solicitudes o demandas"; norma concordante con lo previsto en el art. 180.I de la CPE, que establece el principio de verdad material , donde lo sustancial prevalece sobre lo formal. Asimismo, con relación a la vulneración del derecho a la defensa de la parte demandada que hace referencia la Resolución Constitucional en el*

sentido que se la habría privado el derecho a la defensa al haberse incorporado un elemento no denunciado por la parte demandante y que a su vez no se le habría permitido presentar pruebas; al respecto es importante reiterar que el control de legalidad de los actos administrativos en un proceso contencioso administrativo, corresponde al Tribunal Agroambiental conforme a lo razonado en el FJ.II.1 del presente fallo, en virtud a la competencia que le faculta el art. 36.3) de la Ley N° 1715, revisar los actuados procesales que cursan en la carpeta de saneamiento, no correspondiendo incorporar medios probatorios, dado que la demanda contenciosa administrativa es de puro derecho, cuyas etapas son la demanda, contestación, réplica, dúplica y sentencia, es decir, que solo se emite resolución en base a los medios probatorios que cursan en los antecedentes del saneamiento".

Contextualización de la línea jurisprudencial

SAP S1a N° 073/2017 de 17 de julio de 2017, señalo que: "(…) Que, la amplia jurisprudencia Constitucional establece que "La interpretación de las normas legales infra constitucionales, es atribución exclusiva de los Jueces y Tribunales del país," marco dentro el cual se encuentra inmerso el Tribunal Agroambiental; y siendo que una de las principales tareas de la interpretación jurídica es encontrar solución razonable a las contradicciones entre normativas, jerarquizando los valores que estas deben proteger, en la medida en que suministran los fundamentos para otorgar una solución razonablemente aceptable; en ese sentido, la manera como se ha entendido y reiterado el principio iura novit curia (el juez conoce el derecho) en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos, es que en virtud de éste, el juzgador posee la facultad e inclusive el deber de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aún cuando las partes no las invoquen expresamente; conforme las SC 1748/2011-R de 7 de noviembre, SCP 1673/2012 de 1 de octubre, SCP 0054/2013-L de 8 de marzo de 2013, SCP 0307/2013 de 17 de marzo de 2013, SCP 2040/2013 de 18 de noviembre, SCP 0865/2014 de 8 de mayo de 2014, entre muchas otras (…)".

SCP 2040/2013 de 18 de noviembre de 2013, entre otras, sobre el principio iura novit curia, estableció que: "(…) Todo este desarrollo debe suponer que los jueces conocen el derecho, comprenden y requieren de la lógica jurídica, y que se encuentran habilitados y vinculados al ejercicio de la interpretación normativa; lo que conlleva ineludiblemente a aceptar que los jueces, con el conocimiento de los fundamentos de hecho de un problema jurídico, pueden identificar cuál es el derecho aplicable para resolver determinado conflicto. En ese sentido, adquiere relevancia el principio del Derecho iura novit curia, que determina que los jueces se encuentran vinculados a aplicar las normas jurídicas que correspondan a la solución de determinado conflicto jurídico que se sustancia dentro el proceso establecido por ley, a pesar de que el derecho aplicable al caso concreto no haya sido invocado por las partes del proceso o lo haya sido erróneamente; cuidando que su aplicación no afecte el principio de congruencia, ya que los jueces no podrán ir más allá del petitorio, generar indefensión, ni sustentar su fallo en elementos fácticos distintos a los expuestos por las partes. Por lo tanto, los jueces, en aplicación del principio iura novit curia, en general no deberían dejar de otorgar o resolver alguna pretensión jurídica o de derecho, bajo el sustento o fundamento de que alguna de las partes presentó su exposición de hechos y pretensiones sin el apoyo jurídico que sea aplicable al caso concreto, en otros términos, estas autoridades no deberían omitir o evadir resolver una problemática jurídica en el fondo por la ausencia de cita de normas jurídicas o la cita incorrecta de las mismas (…)".