

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0018-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-04-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

El Tribunal Agroambiental, en este proceso contencioso administrativo, conforme a los argumentos de la demanda, contestación, réplica y petitorio de terceros interesados, identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos: a) Fraude en el cumplimiento de la FES respecto del predio "San José"; b) Vulneración del derecho a la propiedad del predio "Idalia"; y, c) Falta de fundamentación y motivación de la Resolución Suprema 27185 (Resolución Final del Saneamiento).

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"FJ.II.4.1. Fraude en el cumplimiento de la FES respecto del predio "San José", puesto que las cabezas de ganado identificadas no cuentan con el debido respaldo probatorio; al respecto y conforme a lo desarrollado en los FJ.II.1 y FJ.II.2 de la presente Sentencia, es menester precisar que la verificación del efectivo cumplimiento de la Función Económica Social debe realizarse conforme a lo establecido por el art. 2.IV de la Ley N° 1715, que establece: "La Función Social o la Función Económico-Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación . Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso." (negrilla y subrayado agregados) precepto legal que resulta concordante con lo estipulado por el art. 159 del D.S. N° 29215 que estatuye: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria, verificará de forma directa en cada predio la función social o económica - social, **siendo ésta el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria** ." (negrilla y subrayado agregados); en ese sentido y en la etapa de verificación en campo, la entidad ejecutora del saneamiento, ha cotejado a través del levantamiento de la Ficha Catastral, anexo de observación a la misma y Formulario de Verificación FES de Campo, sobre la existencia de 801 cabezas de ganado bovino, 34 equinos, registro de marca, 7.5100 ha de pastizales cultivados, así como corrales, galpones y bretes correspondientes al predio "San José"; mejoras especificadas en el punto I.5.2. y que resultan contestes con el Certificado de Registro de Marca, otorgado por el Secretario General de la Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Moxos, correspondiente al merituado predio denominado "San José" (punto I.5.1) de la presente resolución, es decir, que la información y la documental descrita dan cuenta del cumplimiento de la Función Económica Social en el predio "San José", así se advierte también en el Informe en Conclusiones cursante de fs. 2122 a 2143 y descrito en el punto I.5.4. de la presente Resolución, estableciéndose en el acápite de "VALORACIÓN JURÍDICA REFERENTE A LOS*

CONFLICTOS DE SOBREPOSICIÓN" entre los predios "San José" e "Idalia", que: "...habiendo realizado la valoración correspondiente a todos y cada uno de los datos y documentación obtenida durante el Relevamiento de Información en Campo, corresponde reconocer la superficie de 2692.6263 ha en conflicto a favor de la beneficiaria del predio "SAN JOSÉ", por haber demostrado mejor derecho propietario el cumplimiento de la Función Económica Social sobre el área en conflicto...", consiguientemente, el argumento de la ahora demandante, Selvy Mercedes Suarez Suarez, con relación a este extremo acusado, no resulta evidente, no siendo tampoco exigible la prueba documental respaldatoria de lo efectivamente verificado en campo y en la etapa correspondiente.

Se debe precisar también que las reclamaciones realizadas al respecto, si bien no fueron directa y efectivamente absueltas mediante el Informe Técnico Legal UDSABN N° 633/2019 de 6 de septiembre (punto I.5.7.), fue porque la falta de coincidencia extrañada entre lo efectivamente verificado en campo con los certificados de vacunación a nombre de Blanca Patricia Gutiérrez Rivadeneira y José Javier Gutiérrez Rivadeneira, así como el certificado SENASAG-Beni, obtenido por orden judicial del Juez Agroambiental de San Ignacio de Moxo, NO se constituyen en el principal medio probatorio a efectos de la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social en el predio "San José"; al contrario, solo se constituyen en medios complementarios de prueba, conforme a los alcances legales y reglamentarios precedentemente expuestos, máxime si la ahora demandante Selvy Mercedes Suarez Suarez no ha aportado elementos probatorios que hagan presumir la existencia del fraude conforme tiene denunciado, no siendo evidente la existencia de fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social en el predio "San José".

**FJ.II.4.2.** Vulneración del derecho a la propiedad del predio "Idalia", puesto que existió una incorrecta valoración de los trabajos de campo, debido a que las mejoras identificadas en el área en conflicto fueron reconocidas a favor del predio "San José"; conforme se tiene referido en el FJ.II.4.1. precedente, la valoración del cumplimiento de la Función Económica Social debe ser verificada por el INRA de acuerdo a los preceptos normativos consagrados en los arts. 2.IV de la Ley N° 1715 y 159 del D.S. N° 29215, es decir, de manera directa en la Etapa de Campo; ahora bien, en el caso de examen la entidad ejecutora del saneamiento, en la etapa procesal correspondiente, ha realizado una valoración integral de la prueba e información obtenida en el merituado trabajo de campo a efectos de determinar el derecho propietario o posesorio que les asistiría a Selvy Mercedes Suarez Suarez como beneficiaria del predio "Idalia" y a Carla Cecilia Gutiérrez Rivadeneira como beneficiaria del predio "San José", oportunidad en la que se identificó el conflicto de sobreposición de área entre los referidos predios en una superficie de 2723.1439 ha, en ese sentido y conforme se tiene especificado en el punto I.5.3. de la presente Resolución, cursa en antecedentes el Acta de Conciliación UCGC - BN N° 25 de 15 de noviembre de 2017, suscrito entre las beneficiarias de los predios "San José" e "Idalia"; el acto procesal en sede administrativa que incidió conforme a la norma vigente primera en la identificación del área sobrepuesta y luego en la superficie en conflicto, posteriormente las beneficiarias expresaron sus criterios y argumentos, no habiendo sido posible el arribar a un acuerdo conciliatorio, todo ello de conformidad a las previsiones contenidas en el art. 18 numeral 9) de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 y art. 468 del D.S. N° 29215.

Asimismo; y ante la imposibilidad descrita precedentemente, en el propio Acta de Conciliación se establece que será precisamente el INRA quien defina el mejor derecho propietario sobre el área en conflicto, razón por la que las precitadas beneficiarias desistieron de la conciliación y firmaron en constancia de conformidad a lo estatuido por el art. 472 del D.S. N° 29215.

De manera uniforme con la documental precedentemente descrita y los alcances legales establecidos a

*ese fin, es decir, la falta de conciliación entre las beneficiarias y la definición del derecho propietario a cargo de la entidad ejecutora del saneamiento, es que se levantaron los Formularios Adicionales de Área en Conflicto, estableciéndose los datos del área propiamente dicha, la recepción de documentos adicionales, la identificación de las mejoras (fs. 1360 de antecedentes).*

*El paso siguiente ejecutado por el INRA, consistió en la valoración de los antecedentes de derecho propietario presentado por las beneficiarias de los predios en conflicto de sobreposición, es decir, se valoró el expediente agrario N° 24084 y expediente agrario N° 37012, llegando a establecerse la nulidad absoluta del último de los expedientes agrarios citados, es decir del expediente agrario N° 37012 denominado "Pelicano Azul" por la causal establecida en el art. 321.I inc. a) del D.S. N° 29215 conforme se advierte de la documental descrita en el punto I.5.5. de la presente resolución, consistente en el Informe UDBSABN-N° 390/2018 de 13 de agosto, que en el acápite de "CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS" alude la modificación de los Informes en Conclusiones y de Cierre, al haberse identificado la posesión legal y cumplimiento de FES en el predio denominado "Idalia", de igual modo y ante la definición del área en conflicto a favor de la beneficiaria del predio "San José" por demostración de mejor derecho propietario sobre el área referida, su reconocimiento como subadquirente y la sugerencia del traslado de las mejoras de la beneficiaria del predio "Idalia", con la finalidad de no afectar al predio "San José".*

**FJ.II.4.3.** *Falta de fundamentación y motivación de la Resolución Suprema 27185; ante tal circunstancia, la parte actora mal podría decir que el INRA emitió una Resolución Final de Saneamiento carente de fundamento y motivación, toda vez que la norma que rige el saneamiento de tierras en áreas rurales, claramente determina la forma y contenido de las Resoluciones Administrativas, es así que, el art. 66 del D.S. N° 29215 señala que: "La Resoluciones Administrativas en general deberán contener: a) Relación de hecho y fundamentación de derecho que se toman en cuenta para su emisión; y b) La parte resolutive no deberá ser contradictoria con la considerativa y expresará la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal" (cita textual), presupuesto normativo que el ente administrativo cumplió a cabalidad, toda vez que de la revisión y análisis de lo contenido y desarrollado en la Resolución Suprema N° 27185, esta hace una relación de todos los actuados ejecutados durante el desarrollo del proceso de saneamiento, refiriendo a la norma bajo la cual se ejecutó y las resoluciones emanadas por la autoridad administrativa para operativizar el proceso, estando en este caso debidamente sustentada, fundamentada y motivada en aspectos de hecho y derecho, no existiendo incongruencias entre la parte considerativa y resolutive, aplicándose correctamente lo establecido por el art. 2.I del D.S. N° 29215, cuyo mandato permite a la entidad administrativa, invocar lo estatuido por el art. 52 parágrafo III de la Ley N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo), que en lo pertinente expresa: "La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución cuando se incorpore al texto de ella" (cita textual), norma legal que abre la posibilidad de integrar, en calidad de fundamento y/o sustento de una resolución administrativa, el análisis efectuado en informes, dictámenes y otros emitidos durante el proceso de saneamiento; por tanto, resulta incoherente y sin sustento en derecho acusarse que la Resolución Suprema motivo de la impugnación a través de la demanda contenciosa administrativa incoada, se encuentra exenta de fundamento legal y que por ende se constituya en contradictoria a los antecedentes del proceso de saneamiento, más cuando la parte demandante no expone ni prueba la contradicción en la que supuestamente incurrió el ente administrativo, no existiendo de esta manera vulneración de los arts. 56, 393 y 397 de la CPE; art. 272 y Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215; ni tampoco ser evidente la inexistencia de informe técnico legal a efecto de haberse asumido tal determinación."*

**Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental declaró IMPROBADA la demanda contencioso administrativa, interpuesta por Selvy Mercedes Suarez Suarez, contra el Presidente del Estado Plurinacional y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras; y, en consecuencia, se mantiene **SUBSISTENTE** la Resolución Suprema N° 27185 de 06 de noviembre de 2020, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) TIMI, polígono N° 568, respecto al predio denominado "Idalia", ubicado en el municipio San Ignacio, provincia Moxos del departamento de Beni; todo ello, bajo los siguientes argumentos:

1. En lo concerniente al fraude en el cumplimiento de la FES respecto del predio "San José".- Este argumento de la parte actora no resulta evidente, puesto que durante la verificación en campo, la entidad ejecutora del saneamiento, ha cotejado a través del levantamiento de la Ficha Catastral, anexo de observación a la misma y el Formulario de Verificación FES de Campo, sobre la existencia de 801 cabezas de ganado bovino, 34 equinos, registro de marca, 7.5100 ha de pastizales cultivados, así como corrales, galpones y bretes correspondientes al predio "San José"; ésta información evidencia el cumplimiento de la Función Económica Social en el predio "San José".
2. Respecto a la vulneración del derecho a la propiedad del predio "Idalia".- En el caso de examen la entidad ejecutora del saneamiento, en la etapa procesal correspondiente, ha realizado una valoración integral de la prueba e información obtenida en el merituado trabajo de campo a efectos de determinar el derecho propietario o posesorio que les asistiría a Selvy Mercedes Suarez Suarez como beneficiaria del predio "Idalia" y a Carla Cecilia Gutiérrez Rivadeneira como beneficiaria del predio "San José", oportunidad en la que se identificó el conflicto de sobreposición de área entre los referidos predios.
3. En cuanto a la falta de fundamentación y motivación de la Resolución Suprema 27185 (Resolución Final del Saneamiento).- El INRA cumplió a cabalidad, toda vez que de la revisión y análisis de lo contenido y desarrollado en la Resolución Suprema N° 27185, se evidencia que el ente administrativo hace una relación de todos los actuados ejecutados durante el desarrollo del proceso de saneamiento, refiriendo a la norma bajo la cual se ejecutó y las resoluciones emanadas por la autoridad administrativa para operativizar el proceso, estando en este caso debidamente sustentada, fundamentada y motivada en aspectos de hecho y derecho, no existiendo incongruencias entre la parte considerativa y resolutive, aplicándose correctamente lo establecido por el art. 2.I del D.S. N° 29215, cuyo mandato permite a la entidad administrativa, invocar lo estatuido por el art. 52 parágrafo III de la Ley N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo).

**Jurisprudencia conceptual o indicativa****INDICATIVA 1****Entendimiento y finalidad del proceso contencioso administrativo**

*“Que, el proceso contencioso administrativo es un procedimiento de control jurisdiccional que se tramita en la vía de puro derecho, es decir que la controversia se circunscribe a la aplicación o interpretación de la ley, respecto a hechos que son reconocidos por las partes en litigio y tiene como finalidad verificar la legalidad de los actos que realiza el Estado a través de sus funcionarios administrativos, con el propósito de precautelar los intereses del administrado cuando son lesionados o perjudicados en sus derechos.”.*

## INDICATIVA 2

### **Entendimiento, finalidad y alcance del proceso de saneamiento**

*“(…), se debe establecer que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para su validez y eficacia jurídica debe desarrollarse conforme lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente, ajustando su accionar la autoridad administrativa a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos que regulan la materia, constituyendo la información obtenida durante dicho procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho a la propiedad, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a la Constitución Política del Estado; la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 y a las normas reglamentarias que rigen dicho proceso administrativo, mismos que contemplan las diferentes etapas secuenciales.*

(…)

*De conformidad a lo establecido por el art. 64 y siguientes de la Ley N° 1715, se establece que el saneamiento de la propiedad agraria es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte y entre sus finalidades establecidas en el art. 66 de la citada Ley, estatuye: a) la titulación de las tierras que se encuentren cumplimiento la Función Económica Social o Función Social definidas en el art. 2 de esta Ley, modificada por la Ley N° 3545, que señala: entre otros aspectos la Función Económico Social en materia agraria, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, asimismo el parágrafo IV) puntualiza que la Función Social o la Función Económica Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso.”.*

## INDICATIVA 3

### **Entendimiento sobre predios en conflicto de sobreposición**

*“El art. 272.I del D.S. N° 29215 establece que: "En caso de predios en conflicto se utilizará formulario adicional en el que: se identifique el área en controversia; se levantara datos adicionales sobre las mejoras existentes en dicha área a quien pertenecen y antigüedad de las mismas, la recepción de otras pruebas se acumulara las carpetas para su análisis en el informe en conclusiones"(cita textual), norma reglamentaria de la cual se infiere que ante la identificación de este tipo de conflictos corresponde identificar las mejoras, determinar su pertenencia y antigüedad, para lo cual será posible recepcionar otro tipo de pruebas.”.*