

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0008-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-03-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

(DEJADA SIN EFECTO POR SCP 0265-2023-S4 DE 08 DE MAYO)

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se impugnó la Resolución Administrativa RA-SS N° 0134/2020 de 10 de septiembre de 2020, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 210 de los predios denominados "Rancho Nilza I" y "La Perla" ubicados en el municipio de San Ignacio de Velasco, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, en el que conforme a los argumentos de la demanda, respuesta e intervención de terceros interesados, se establecieron los problemas jurídicos siguientes:

Si al emitirse la Resolución Administrativa impugnada, reconociendo derechos respecto de los predios "Rancho Nilza I" y "La Perla", en las superficies de 3045,8378 ha. y 3275,3827 ha., respectivamente se ha incurrido en:

- 1.- Incumplimiento de la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 33/2017 de 14 de marzo;
- 2.- Errónea valoración de la posesión legal, fraude en la acreditación de Títulos Ejecutorial y expedientes agrarios;
- 3.- Actuaciones fraudulentas previstas en el art. 269.I (Fraccionamientos Fraudulentos) del D.S. N° 29215;
- 4.- Inexistencia de Control de Calidad establecido en el art. 266 del Decreto Supremo N° 29215 y;
- 5.- Falta de congruencia, motivación y fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada.

Solicito se declare PROBADA la demanda en todas sus partes y en consecuencia se deje sin efecto la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

(DEJADA SIN EFECTO POR SCP 0265-2023-S4 DE 08 DE MAYO)

“Consiguientemente, ante las eventualidades de la existencia de certificaciones emitidas por autoridades locales y/o indígena originario campesinas, que acrediten posesión legal, si se observa lo contrario a partir del análisis multitemporal de imágenes satelitales, es decir, si este análisis muestra que la posesión es posterior a la promulgación de la Ley Nro. 1715, corresponde la declaración de la ilegalidad de la posesión agraria.”

“Por otra parte, se tiene que si la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, a efectos de establecer la antigüedad de la posesión, advierte que no existiera relación ni coherencia entre las Declaraciones Juradas de Posesión y los documentos de transferencia presentados, debe dilucidar previamente esta situación para llegar a una conclusión motivada, fundamentada, congruente y conforme a derecho en el Informe en Conclusiones respectivo, de no hacerlo, correspondería la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento emitida en base a tales incoherencias.”

“(…) se tiene que la autoridad administrativa al emitir el Informe en Conclusiones de 10 de agosto de 2018 (I.5.3) cumplió parcialmente la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 23/2017 habiendo omitido considerar la valoración integral de los expedientes agrarios referidos en la sentencia agroambiental, es que se emitió el Informe de Control de Calidad que motivó la emisión de las resoluciones de anulación de actuados y ampliación del plazo para la realización de la actividad de campo, habiéndose emitido nuevo Informe en Conclusiones por el que se habría cumplido más allá de lo dispuesto en la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 23/2017, debido a que no se pronuncia respecto a quien fuera el tercero interesado en la primera oportunidad (Antonio Teixeira Filho) sin considerar que las transferencias realizadas por dicho interesado incumplían las medidas precautorias dispuestas en la Resolución Administrativa RES.ADM.RA SS N° 235/2012 de 14 de noviembre de 2012 (I.5.1), que fueron advertidas en los Informes previos (I.5.3 y I.5.5) más cuando dichas medidas precautorias no fueron modificadas ni dejadas sin efecto por ninguna otra resolución o acto procesal administrativo posterior a su emisión y hasta antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, en consecuencia, se tiene acreditado que la autoridad administrativa desconoció el alcance de la Resolución de Inicio de Procedimiento, por la que se determinó la adopción de medidas preparatorias, no debiendo la autoridad administrativa desconocer sus propios actos, generando que el proceso de saneamiento se tramite con vicios procesales insubsanables, habiéndose identificado tales vicios insubsanables a partir de la emisión del Informe Técnico Legal DDSC-RE-INF. No. 980/2019 de 16 de octubre (I.5.6) por el que cambia arbitrariamente lo determinado expresamente en la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 23/2017, al señalar textualmente: “ (...) el tribunal agroambiental en la parte resolutive concluye señalando que el Inra efectúe un nuevo informe en conclusiones considerando lo invocado por los interesados para determinar la calidad de subadquirente de los mismos, situación que no se dio cumplimiento en el informe en conclusiones (...)” afirmación que no condice con lo determinado en la referida sentencia agroambiental en cuya parte dispositiva hace textualmente refiere: “(...) debiendo el INRA efectuar un nuevo Informe en Conclusiones con el debido relevamiento de antecedentes agrarios invocados por el interesado para determinar la calidad de subadquirente del mismo” nótese que la determinación judicial hace referencia a quien entonces planteó la demanda contenciosa administrativa y no así a otros terceros, consiguientemente, se tiene que la Resolución Final de Saneamiento basó su determinación en la Resolución Administrativa RES. ADM. RA SS N° 044/2019 de 17 de octubre (I.5.7), que a su vez se basa en un Informe (I.5.6) que distorsiona lo expresamente dispuesto por el Tribunal Agroambiental en la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N°

23/2017."

"(...) En ese sentido, no solo se advierte una distorsión deliberada de lo advertido en los Informes Técnicos y Jurídicos que sustentan el Informe en Conclusiones, sino que, ante una situación de incertidumbre respecto a la posesión legal, en razón a que las certificaciones de continuidad de posesión (I.5.9) resultan ser contrarias a lo establecido en el Informe Técnico de Análisis Multitemporal Informe Técnico DDSC-RE. INF. N° 095/2020 de 10 de febrero (I.5.12) respecto a la antigüedad de la posesión, correspondía otorgar prevalencia al Informe Técnico basado en imágenes satelitales, conforme se tiene explicado en el **FJ.II.2** más cuando de las Declaraciones Juradas de Posesión Pacífica de los Predios "Rancho Nilza I" y "La Perla" cursantes a fs. 1375 y 1763 (I.5.10) no se consigna la fecha exacta del inicio de la posesión agraria, advirtiéndose que la fecha de posesión establece textualmente: "desde el día de 1983" sin especificar el día ni el mes, solamente el año, en consecuencia, se advierten inconsistencias e incoherencias en cuanto a la acreditación de la antigüedad de la posesión, razón por la que corresponde otorgar un valor prevalente al Informe Multitemporal por la precisión que el mismo conlleva, puesto que la Información contenida en tales informes provienen de las bases de datos científicas acerca de las coberturas de la tierra en el tiempo, basadas en el sistema universal LANDSAT, que garantiza fidedignamente la información respecto a la actividad antrópica realizada en el lugar."

"(...) los vicios de nulidad tienen origen en la falta de pronunciamiento en cuanto a la determinación de medidas precautorias dispuestas en la Resolución de Inicio de Procedimiento y así como el cumplimiento distorsionado de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1 N° 23/2017 (...) En cuanto al fraccionamiento de la propiedad agraria, tampoco se advierte un pronunciamiento expreso, por parte de la autoridad administrativa en relación a las medidas precautorias dispuestas mediante la Resolución Administrativa RES.ADM.RA SS N° 235/2012 de 14 de noviembre de 2012 (...)"

"(...) Por lo expresado, corresponde a la autoridad administrativa emitir pronunciamiento expreso sobre el alcance de las medidas precautorias y su relación con el fraccionamiento de la propiedad agraria, sea mediante la resolución que en derecho corresponda y poniendo en conocimiento de partes la misma, garantizando el debido proceso en su componente derecho a la defensa."

"En el caso concreto, se tiene que luego de la emisión del Informe en Conclusiones de 11 de febrero de 2020, no obstante, el Informe previo que advertía la inexistencia de actividad antrópica antes del año 1996 (I.5.12) sin haber efectuado un Control de Calidad que permita efectivamente generar certeza acerca de la verificación del cumplimiento de la normativa agraria y la subsanación de irregularidades o actos fraudulentos advertidos previamente; de oficio debió disponer la investigación sobre los hechos advertidos en los informes referidos, para disponer, si corresponde, la anulación de actuados, la convalidación al haberse procedido previamente a la subsanación de las omisiones o errores identificados, la continuidad del trámite y el establecimiento de procesos contra los funcionarios responsables."

"(...) En ese sentido se tiene que luego de ser emitido el Informe en Conclusiones, cursan en la carpeta de saneamiento, los Informes de Cierre de 11 de febrero de 2020 cursantes a fs. 1834 y 1838 suscritos por José Andrés Suarez Villavicencio y Carlos Alberto Villavicencio, así como las respectivas notificaciones cursantes a fs. 1836 y 1840, extrañándose algún Informe sobre Control de Calidad previo a la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0134/2020 de 10 de septiembre de 2020 cursante de fs. 1884 a 1888 de la carpeta de saneamiento (...) corresponde señalar que el art. 267 modificado por D.S. N° 3467 de 24 de enero de 2018, establece que los errores u omisiones de forma

*técnicos o jurídicos identificados antes de la emisión de las Resoluciones Finales de Saneamiento pueden ser subsanados a través de un informe; que ante la existencia de errores advertidos se tiene que la autoridad administrativa no consideró el cumplimiento de la norma referida ni tampoco el entendimiento jurisprudencial que sobre el particular se tiene sistematizado en el **FJ.II.3** , ocasionando de esta manera que se emita la Resolución Final de Saneamiento con vicios sustanciales insubsanables."*

"(...) En ese orden de cosas y por todo lo explicado, se llega a la conclusión, que el INRA en el Informe en Conclusiones de 11 de febrero de 2020 cursante de fs. 1823 a 1829 de la carpeta de saneamiento, no realizó un análisis adecuado del trámite administrativo de saneamiento, obviando al mismo tiempo establecer una verdadera data de antigüedad de la posesión al encontrarse contradicciones entre las certificaciones de continuidad de posesión, las Declaraciones Juradas de Posesión y el Informe Multitemporal de imágenes, contraviniendo de esta forma 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, dado 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 otra parte, se advierte un cumplimiento distorsionado de la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 23/2017, que como se tiene explicado precedentemente, tal situación irregular tiene su origen en el Informe Técnico Legal DDSC-RE-INF N° 980/2019 de 16 de octubre de 2019 (**I.5.6**) que fue acogido como sustento en la Resolución Administrativa RES. ADM. RA SS N° 044/2019 de 17 de octubre (**I.6.7**) por la que determinó la anulación de los actuados del proceso de saneamiento sin especificar la etapa o actividad hasta donde se anularía el proceso de saneamiento, aspectos que conllevaron al reconocimiento de derechos de quienes no se tiene certeza en cuanto a la acreditación de la posesión legal, habiéndose emitido la Resolución Final de Saneamiento con vicios procesales, que transgreden la normativa agraria y constitucional, vulnerándose de esta manera el debido proceso en sus componentes: aplicación objetiva de la ley, fundamentación, motivación, valoración probatoria y congruencia, previstos en el art. 115 de la CPE."*

Síntesis de la razón de la decisión

(DEJADA SIN EFECTO POR SCP 0265-2023-S4 DE 08 DE MAYO)

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, disponiendo se deje sin efecto la Resolución Administrativa RA-SS N° 0134/2020 de 10 de septiembre de 2020, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 210 de los predios denominados "Rancho Nilza I" y "La Perla" ubicados en el municipio de San Ignacio de Velasco, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz y consecuentemente, se anuló obrados hasta el Informe Técnico Legal de 16 de octubre de 2019, debiendo el INRA reconducir el proceso de saneamiento conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto al Incumplimiento del fallo emitido por el Tribunal Agroambiental e irregular anulación de actuados, la autoridad administrativa al emitir el Informe en Conclusiones de 10 de agosto de 2018 cumplió parcialmente la SAP S1 N° 23/2017 habiendo omitido considerar la valoración integral de los expedientes agrarios referidos en dicha sentencia, puesto que al emitirse el Informe de Control de Calidad que motivó la emisión de las resoluciones de anulación de actuados y ampliación del plazo para

la realización de la actividad de campo, se habría excedido de lo dispuesto en la SAP S1 N° 23/2017 y al no considerar que las transferencias realizadas incumplían medidas precautorias que estaban vigentes, generando así que el proceso se tramite con vicios insubsanables a partir del Informe Técnico de 16 de octubre que cambió arbitrariamente lo determinado por la Sentencia Agrambiental, al basarse la Resolución Final de Saneamiento en esta apreciación errada que distorsionó lo expresamente dispuesto por el Tribunal Agroambiental en la sentencia emitida, la autoridad administrativa incumplió con la sentencia, viciando de nulidad el proceso de saneamiento.

2.- Sobre la "Errónea valoración de la posesión legal, fraude en la acreditación de Títulos Ejecutoriales y expedientes agrarios", en el propio Informe en Conclusiones de febrero del 2020, se establece que los beneficiarios de ambos predios no demostraron relación traslativa de dominio respecto de los expedientes tomados como "antecedentes", al margen de ello, uno incluso estaría distante a más de 245 km. del lugar saneado, por lo que los beneficiarios estarían en condición de poseedores y respecto a la valoración de la FES, al advertirse inconsistencias e incoherencias además de una situación de incertidumbre respecto a la posesión legal (sobre todo en cuanto a lo establecido en el Informe de Análisis Multitemporal de febrero de 2020), correspondía dar prevalencia a los datos científicos a cerca de las coberturas de la tierra en el tiempo basadas en el sistema universal LANDSAT que garantiza la información respecto a la actividad antrópica realizada en el lugar, es decir al Informe Multitemporal (mas aún cuando de las Declaraciones Juradas de Posesión Pacífica de los predios no se consigna la fecha exacta de posesión) y en casos de denuncias o indicios de fraude en el cumplimiento de la FES ó la antigüedad de la posesión, la autoridad administrativa realizará la investigación de oficio a través de instrumentos complementarios para establecer la verdad y la omisión de dicha investigación denota incumplimiento de l art. 160 y 268 del DS 29215 que establece la posibilidad de activar una investigación de oficio.

3.- Respecto a que el Relevamiento de Información de Campo contendría vicios de nulidad y el fraccionamiento de la propiedad agraria, cabe manifestar que no existe un pronunciamiento expreso, por parte de la autoridad administrativa en relación a las medidas precautorias dispuestas mediante la Resolución Administrativa de 14 de noviembre de 2012, prohibiciones que están determinadas sólo para el polígono 208, de donde se tiene que sobre las medidas precautorias no hubo pronunciamiento expreso por parte de la autoridad administrativa, sea en sentido afirmativo o negativo, menos que se hubiera pronunciado sobre el alcance de las mismas respecto al predio "Rancho Nilza", corresponde en tal sentido, que la autoridad administrativa se pronuncie expresamente sobre el alcance de las medidas precautorias y su relación con el fraccionamiento de la propiedad agraria;

4.- Sobre la inexistencia de control de calidad, se observa que luego de ser emitido el Informe en Conclusiones, no obstante el informe previo que advertía la inexistencia de actividad antrópica antes de 1996, no se efectuó el control de calidad que hubiera permitido generar certeza sobre la verificación del cumplimiento de la normativa agraria y subsanación de iregularidades o actos fraudulentos previamente advertidos, para disponer si correspondía ya sea la anulación de actuados o su convalidación y continuidad del trámite, por lo que se concluyó que la autoridad administrativa, no consideró el art. 267 modificado por D.S. N° 3467 de 24 de enero de 2018, ocasionando de esta manera que se emita la Resolución Final de Saneamiento con vicios sustanciales insubsanables.

5.- Sobre la falta de congruencia, fundamentación y motivación en la Resolución Final de Saneamiento, como se dijo anteriormente el INRA en el Informe en Conclusiones de 11 de febrero de 2020, no realizó un análisis adecuado del trámite administrativo de saneamiento, obviando al mismo tiempo establecer una verdadera data de antigüedad de la posesión al encontrarse contradicciones entre las certificaciones

de continuidad de posesión, las Declaraciones Juradas de Posesión y el Informe Multitemporal de imágenes, si bien dicho acto no constituye ni define derechos, no es menos evidente que los datos e información recaba durante el desarrollo del proceso de saneamiento, los mismos vienen a constituir la base principal de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, por lo que al contener dicha Resolución vicios procesales, que transgreden la normativa agraria y constitucional, vulnera de esta manera el debido proceso, en sus componentes: aplicación objetiva de la ley, fundamentación, motivación, valoración probatoria y congruencia, previstos en el art. 115 de la CPE.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

(DEJADA SIN EFECTO POR SCP 0265-2023-S4 DE 08 DE MAYO)

FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL/PRUEBA/OTROS MEDIOS: ANÁLISIS DE IMAGEN SATELITAL, MULTITEMPORAL Y OTROS/ VALIDACIÓN

Ante información contradictoria: Valor prevalente del Informe Multitemporal.

Ante las eventualidades de la existencia de certificaciones emitidas por autoridades locales y/o indígena originario campesinas, que acrediten posesión legal, si se observa lo contrario a partir del análisis multitemporal de imágenes satelitales; es decir, si este análisis muestra que la posesión es posterior a la promulgación de la Ley Nro. 1715, corresponde otorgar un valor prevalente al Informe Multitemporal por la precisión que conlleva el mismo; por tanto, corresponde la declaración de ilegalidad de la posesión agraria.

"Consiguientemente, ante las eventualidades de la existencia de certificaciones emitidas por autoridades locales y/o indígena originario campesinas, que acrediten posesión legal, si se observa lo contrario a partir del análisis multitemporal de imágenes satelitales, es decir, si este análisis muestra que la posesión es posterior a la promulgación de la Ley Nro. 1715, corresponde la declaración de la ilegalidad de la posesión agraria."

"(...) En ese sentido, no solo se advierte una distorsión deliberada de lo advertido en los Informes Técnicos y Jurídicos que sustentan el Informe en Conclusiones, sino que, ante una situación de incertidumbre respecto a la posesión legal, en razón a que las certificaciones de continuidad de posesión (I.5.9) resultan ser contrarias a lo establecido en el Informe Técnico de Análisis Multitemporal Informe Técnico DDSC-RE. INF. N° 095/2020 de 10 de febrero (I.5.12) respecto a la antigüedad de la posesión, correspondía otorgar prevalencia al Informe Técnico basado en imágenes satelitales, conforme se tiene explicado en el FJ.II.2 más cuando de las Declaraciones Juradas de Posesión Pacífica de los Predios "Rancho Nilza I" y "La Perla" cursantes a fs. 1375 y 1763 (I.5.10) no se consigna la fecha exacta del inicio de la posesión agraria, advirtiéndose que la fecha de posesión establece textualmente: "desde el día de 1983" sin especificar el día ni el mes, solamente el año, en consecuencia, se advierten inconsistencias e incoherencias en cuanto a la acreditación de la antigüedad de la posesión, razón por la que corresponde otorgar un valor prevalente al Informe Multitemporal por la precisión que el mismo conlleva, puesto que la Información contenida en tales informes provienen de las bases de datos científicas acerca de las coberturas de la tierra en el tiempo, basadas en el sistema universal LANDSAT, que garantiza fidedignamente la información respecto a la actividad antrópica realizada en el lugar."