

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0009-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-03-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. Conjunción de Posesiones /

Problemas jurídicos

En 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. 1101/2019 de 15 de agosto de 2019, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) respecto del polígono 110 de los predios denominados "GUIDO MIRANDA", "BERTHA" y TIERRA FISCAL, ubicados en el Municipio Punata, provincia Punata, del departamento de Cochabamba, que resolvió declarar la ilegalidad de la Posesión de Bertha Andrade Arnez, respecto del predio "Bertha", sobre la superficie de 0.5518 ha, por incumplir requisitos de legalidad y el incumplimiento de la Función Social, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

- 1.- Vulneración del debido proceso y derecho a la defensa, al no haber sido los hermanos de la demandante considerados en el proceso de saneamiento;
- 2.- Sobre la vulneración de los arts. 159 y 164 del D.S. No. 29215, durante el Relevamiento de Información en Campo e incumplimiento del art. 232 de la Constitución Política del Estado, en razón a que no se habría considerado que la actividad agraria tiene varias modalidades, como piscícola, pecuaria, agricultura y otras;
- 3.- Falta de consideración de la continuidad en la posesión y del Cumplimiento de la Función Social en el Informe en Conclusiones, así como la mala valoración de Antecedente Agrario y;
- 4.- Sobre la falta de congruencia, motivación y fundamentación en informes del proceso de saneamiento y Resolución Final de Saneamiento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) Ahora bien, habiendo cumplido el INRA a cabalidad con el art. 70 inc. c) y art. 294-V del D.S. N° 29215, esta instancia lo que hace es advertir que la única apersonada al proceso de saneamiento es Bertha Andrade Arnez, no así sus hermanos, de quienes arguye se vulneró su derecho a la defensa al no*

*haberles citado, cuando las actividades del proceso de saneamiento fueron públicas como se indicó precedentemente, no habiéndose vulnerado por tanto el debido proceso, toda vez que la forma de comunicación para dicha actividad se ajustó a la norma reglamentaria aplicable, de la que se entiende claramente que las Resoluciones de Inicio de Procedimiento, tienen un alcance general pues no resuelven un caso particular y no tienen efecto individual al no estar dirigida a personas específicamente determinadas en cuanto a su identidad y número o cantidad, las que en todo caso se van identificando en la medida en que se apersonan o participan en el Relevamiento de Información en Campo, por lo que al tener ese carácter general, no se notifican personalmente o en el domicilio de los beneficiarios del proceso de Saneamiento. Por otro lado, tampoco se advierte que la beneficiaria Bertha Andrade Arnez, durante la ejecución del Relevamiento de Información en Campo o antes a la Resolución Final de Saneamiento, haya solicitado o pedido la inclusión de sus hermanos en el proceso de saneamiento, siendo ella la única beneficiaria, no obstante este Tribunal, independientemente del apersonamiento o no de todos los beneficiarios del predio "Bertha", no se advierte ninguna vulneración de derechos, en razón a que en el predio no se identificó el cumplimiento de la función social como más adelante se desarrollará. De la revisión de los antecedentes que cursan en la carpeta predial, no resulta evidente que se hubiera vulnerado el derecho al debido proceso consagrado en los arts. 115-II de la CPE, porque según menciona la demandante no hubieran sido notificados sus hermanos frente a la acreditación de certificados de nacimiento de Miriam Andrade Arnez y Ramiro Andrade Arnez, a quienes no se les ha restringido el conocimiento del trámite de saneamiento, a fin de que asuman defensa de su derecho de propiedad privada."*

*"(...) De lo precedentemente señalado se puede colegir que la impetrante no ha dado cumplimiento a lo normado por los art. 164 y 165 del D.S. N° 29215, existiendo incumplimiento de la Función Social al no haberse identificado actividades agrícolas, pecuarias u otras de carácter productivo menos haberse acreditado residencia, por lo que el incumplimiento de la Función Social no es atribuible al ente administrativo; en consecuencia, no se encuentra vulnerado el derecho a la propiedad privada reconocido en el art. 56-II de la CPE, ni del derecho al debido proceso y derecho a la defensa establecidos en el art. 115-II de la Norma Suprema como señala la demandante; mas al contrario se constata que el INRA, contempló los principios y procedimientos establecidos dentro de la normativa agraria que rige la materia, así como lo dispuesto por el art. 232 de la CPE; consiguientemente, conforme a los datos del proceso de saneamiento del predio denominado "Bertha" (información recopilada en campo y gabinete) y en base al análisis realizado en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio de 03 de agosto, cursante de fs. 257 a 267 de los antecedentes, correspondía declarar la ilegalidad de su posesión e incumplimiento de la Función Social, en la superficie de 0.5808 ha."*

*"(...) Ahora bien, el Informe en Conclusiones de 03 de agosto de 2016, en el acápite correspondiente al Relevamiento de Información en Campo, haciendo referencia a la Ficha Catastral que hace plena fe (punto 1.5.14) indica que Bertha Andrade Arnez, no tendría ninguna mejora en razón a que "el terreno no es apto para cultivo, es salitroso", informe que de acuerdo a lo establecido por el art. 304 del D.S. N° 29215, tiene entre sus objetivos la valoración de la Función Social y cálculo de la Función Económico Social, no solamente considerando el levantamiento de datos de campo, sino también otros aspectos complementarios, que permitirán llegar a una conclusión a la entidad administrativa encargada de ejecutar el saneamiento de tierras de la propiedad agraria, tales como documentos aportados por los beneficiarios entre otros. De lo que se colige que, si bien Bertha Andrade Arnez acreditó tener posesión, además de contar con tradición en el Título Ejecutorial N° 109986, este no puede ser considerado como un derecho de propiedad absoluto, toda vez que la situación de poseedora o subadquirente se encuentra condicionada a la actividad o inactividad en el predio, así como la no continuidad de los actos*

posesorios en la misma; aspecto que se dio en el presente caso, en razón a que la hoy demandante, si bien contó con una declaración jurada de posesión, además del respaldo en Título Ejecutorial, empero no demostró la Función Social que cumpliría su predio, ni tampoco que estuviera continuando con la posesión de su causante, tomando en cuenta que tampoco acreditó posesión efectiva traducida en cumplimiento de la Función Social que hubiera ejercido su progenitor, sin lo cual no puede argüir que estaba continuando con la posesión, requisito imprescindible para demostrar que se encuentra trabajando la tierra, conforme lo establece la Constitución Política del Estado en su art. 397."

"(...) Por otra parte, la demandante acusa de falta de congruencia, motivación y fundamentación en la Resolución Administrativa RA-SS-N° 1101/2019 de 15 de agosto de 2019 (fs. 429 a 432 de obrados), e indica que fue emitido en base a un ilegal Informe en Conclusiones sin el debido sustento, para lo cual cita la Sentencia Constitucional N° 0752/2002- R de fecha 25 de junio de 2002 y N° 1365/2005 de fecha 31 de octubre de 2005, menciona que en su parte considerativa, fuera de la relación de hechos efectuada respecto a las diferentes resoluciones operativas emitidas, contiene únicamente un párrafo dedicado a la "motivación" y "fundamentación de derecho", puesto que al remitirse a actuados se trataría de una simple enunciación de los diferentes informes, aspecto que la dejaría en indefensión, ya que en ninguna parte de la resolución impugnada se describiría los resultados y conclusiones. Al respecto, conforme la línea jurisprudencial descrita precedentemente la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a N° 066/2019 de 02 de agosto de 2019, aplicable al caso de autos, dado que señala claramente que la Resolución Final de Saneamiento, al amparar su decisión en informes técnicos y/o legales, no requiere mayor fundamentación, quedando claro de la resolución impugnada efectúa una relación de actuados y no así una fundamentación y motivación propiamente dicha, amerita señalar que al ser el saneamiento un procedimiento técnico-jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, cuyo desarrollo se encuentra normado por el Reglamento de la L. N° 1715 y las Guías de verificación del cumplimiento de la función social o económico social emitidas por el INRA, los diferentes actos administrativos que se ejecutan durante el desarrollo del proceso de saneamiento y dado la particularidad del procedimiento que primordialmente es técnico y que se efectúa directamente en el campo, es traducido en los Informes Técnico Legales que se van elaborando durante su desarrollo, siendo éstos el insumo e información en las que se basa necesariamente la Resolución Final de Saneamiento, constituyendo por tal los fundamentos y motivación que en ellos se expresa, en los que se cimienta la decisión final administrativa, razón por la cual la Resolución Final de Saneamiento, RA-SS No.-SS No. 1101/2019 de 15 de agosto de 2019, expresamente se remite a ellas, siendo esta una actuación propia en sede administrativa, conforme prevé el art. 52 parágrafo III de la Ley N° 2341, Ley de Procedimiento Administrativo; consecuentemente no es evidente que la Resolución Final de Saneamiento careciera de fundamentación y motivación."

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, impugnado la Resolución Administrativa RA - SS N° 1101/2019 de 15 de agosto de 2019 emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respeto al polígono N° 110 de los predios denominados "Guido Miranda", "Bertha" y "Tierra Fiscal", ubicados en el municipio Punata, provincia Punata del departamento de Cochabamba, en consecuencia, se tiene firme y subsistente la Resolución Administrativa RA - SS N° 1101/2019 de 15 de agosto de 2019, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a que los hermanos de la demandante no fueron tomados en cuenta en el proceso de saneamiento, que revisado la carpeta de saneamiento se observa que la única apersonada al proceso de

saneamiento es la demandante, no así sus hermanos, de quienes arguye se vulneró su derecho a la defensa al no haberles citado, sin tomar en cuenta que las actividades del proceso fueron públicas asimismo no se advierte que la beneficiaria Bertha Andrade Arnez, durante la ejecución del Relevamiento de Información en Campo o antes a la Resolución Final de Saneamiento, haya solicitado o pedido la inclusión de sus hermanos en el proceso de saneamiento, siendo ella la única beneficiaria, por lo que no resulta evidente que se hubiera vulnerado el derecho al debido proceso consagrado en los arts. 115-II de la CPE;

2.- Respecto a que no se habría considerado que la actividad agraria tiene varias modalidades, piscícola, pecuaria, agricultura y otras, se ha evidenciado que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento cumplió con el desarrollo de la etapa de campo con la participación activa de la demandante quien se apersonó al proceso de saneamiento, asimismo la parte demandante no ha dado cumplimiento a lo normado por los art. 164 y 165 del D.S. N° 29215, existiendo incumplimiento de la Función Social al no haberse identificado actividades agrícolas, pecuarias u otras de carácter productivo menos haberse acreditado residencia, por lo que el incumplimiento de la Función Social no es atribuible al ente administrativo, por lo que no evidencia vulneración alguna sobre la norma invocada por la parte demandante;

3.- Sobre la falta de consideración de la continuidad en la Posesión y del Cumplimiento de la Función Social en el Informe en Conclusiones, así como la mala valoración de Antecedente Agrario, se debe manifestar que si bien Bertha Andrade Arnez acreditó tener posesión, además de contar con tradición en el Título Ejecutorial N° 109986, este no puede ser considerado como un derecho de propiedad absoluto, toda vez que la situación de poseedora o subadquirente se encuentra condicionada a la actividad o inactividad en el predio, asimismo cabe señalar que los fundamentos de la demandante respecto a la vulneración de las disposiciones constitucionales y legales citadas en la demanda carecen de efectividad al tratarse de supuestos que no han sido probados y;

4.- Sobre la falta de congruencia, fundamentación y motivación, corresponde manifestar que al ser el saneamiento un procedimiento técnico-jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, los diferentes actos administrativos que se ejecutan durante el desarrollo del proceso de saneamiento es traducido en los Informes Técnico Legales que se van elaborando durante su desarrollo, siendo éstos el insumo e información en las que se basa necesariamente la Resolución Final de Saneamiento, constituyendo por tal los fundamentos y motivación que en ellos se expresa, en los que se cimienta la decisión final administrativa, razón por la cual la Resolución Final de Saneamiento, expresamente se remite a ellas, consecuentemente no es evidente que la Resolución Final de Saneamiento careciera de fundamentación y motivación.

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

#### PRECEDENTE 1

#### POSESIÓN AGRARIA / CONJUNCIÓN DE POSESIONES

Sino hay acreditación, no hay continuidad de posesión

**Sino se acredita posesión efectiva en el predio, traducida en cumplimiento de la Función Social que hubiera ejercido su progenitor, no puede argüirse que hay continuidad de posesión**

*"(...) Ahora bien, el Informe en Conclusiones de 03 de agosto de 2016, en el acápite correspondiente al Relevamiento de Información en Campo, haciendo referencia a la Ficha Catastral que hace plena fe (punto 1.5.14) indica que Bertha Andrade Arnez, no tendría ninguna mejora en razón a que "el terreno no es apto para cultivo, es salitroso", informe que de acuerdo a lo establecido por el art. 304 del D.S. N° 29215, tiene entre sus objetivos la valoración de la Función Social y cálculo de la Función Económico Social, no solamente considerando el levantamiento de datos de campo, sino también otros aspectos complementarios, que permitirán llegar a una conclusión a la entidad administrativa encargada de ejecutar el saneamiento de tierras de la propiedad agraria, tales como documentos aportados por los beneficiarios entre otros. De lo que se colige que, si bien Bertha Andrade Arnez acreditó tener posesión, además de contar con tradición en el Título Ejecutorial N° 109986, este no puede ser considerado como un derecho de propiedad absoluto, toda vez que la situación de poseedora o subadquirente se encuentra condicionada a la actividad o inactividad en el predio, así como la no continuidad de los actos posesorios en la misma; aspecto que se dio en el presente caso, en razón a que la hoy demandante, si bien contó con una declaración jurada de posesión, además del respaldo en Título Ejecutorial, empero no demostró la Función Social que cumpliría su predio, ni tampoco que estuviera continuando con la posesión de su causante, tomando en cuenta que tampoco acreditó posesión efectiva traducida en cumplimiento de la Función Social que hubiera ejercido su progenitor, sin lo cual no puede argüir que estaba continuando con la posesión, requisito imprescindible para demostrar que se encuentra trabajando la tierra, conforme lo establece la Constitución Política del Estado en su art. 397."*