

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0022-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-05-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Suprema 23765 de 30 de mayo de 2018, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto al polígono N° 476, correspondiente al predio denominado "Área Comunal Pampa Galana", ubicado en el municipio Tarija, provincia Cercado del departamento de Tarija, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Que, si bien la Resolución Suprema cuestionada, asume las etapas del saneamiento como cumplidas, empero, en estas fases no se habrían considerado las denuncias efectuadas, como la comercialización de tierras antes y en vigencia del saneamiento; por otro lado, asignarle la condición de propiedad agropecuaria a un predio que es carcavoso e inútil, esta denominación sería una falsedad, puesto que con fotos que no pertenecían al lugar lograron establecer la existencia de ganado y trabajos agropecuarios en el predio objeto del presente proceso, lo que habría ameritado que denuncien mediante un incidente de fraude procesal, el mismo que fue rechazado sin ningún argumento legal y, por el contrario, se habría siempre ocultado su asentamiento y que dicha área nunca cumplió la Función Social en el marco del art. 397 de la CPE.

**2.** Refieren que otro argumento de impugnación de la Resolución Suprema 23765 de 30 de mayo de 2018, estaría relacionada a la vulneración de la Resolución Administrativa de Inicio de Procedimiento y Medidas Precautorias SAN SIM de Oficio DDT-RAIP-SSO N° 058/2012 de 22 de octubre de 2012, que prohibía toda forma de comercialización de las tierras sujetas a saneamiento; empero, los supuestos comunarios de la zona desconocimiento la misma, realizaron transferencia de los terrenos, conforme se demostraría de las indicadas transferencias, las cuales cita describiendo una a una.

**3.** Refieren finalmente que, si se examina la Resolución ahora impugnada, en el punto 9° se establecería que "La superficie de 25.4822 ha, correspondiente al trámite agrario del expediente 1190 que no fue considerado dentro del proceso de saneamiento, queda sujeto a su regularización y perfeccionamiento vía proceso de saneamiento y a los efectos de la presente resolución" cuyo razonamiento confuso les llevaría a concluir que aparentemente su barrio "Tarijeños en Progreso", no

se encontraría en la influencia de la superficie saneada en la indicada Resolución Final de Saneamiento, pues dejaría de lado la indicada superficie sin sanear; empero, no especificaría los límites y colindancias, menos aún, ofrecería plano georeferenciado para determinar con exactitud si el predio "Área Comunal Pampa Galana" estaría afectado por la futura regularización y perfeccionamiento en vía de saneamiento; en tal sentido, infieren que la resolución impugnada es incongruente e imprecisa respecto del indicado punto 9°, puesto que daría lugar a diversas interpretaciones vulnerando toda seguridad jurídica consagrada en el art. 115 de la CPE, más cuando el expediente 1190 habría sido sometido a la justicia ordinaria y determinó que el Título Ejecutorial emergente del mismo ha sido falseado por Francisco Rivera Hoyos, determinado en sentencia penal que los funcionarios del INRA no consideraron, no obstante de ser un elemento fundamental en la denuncia de hechos irregulares dentro del proceso de saneamiento.

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

*"Con relación a la Referenciación de Vértices Prediales GPS, la parte actora cita la sobreposición entre Pampa Galana I y la Comunidad de Pampa Galana objeto de saneamiento que indicaría la contradicción de superficies consignadas en el Informe Técnico de fs. 1288 a 1292 de la carpeta de saneamiento, en el que se habría consignado 315.4332 ha, el plano de fs. 1293 en el que se consignaría 289.6137 ha y el Informe Técnico de fs. 1295 a 1296 en el que se registra 8.4664 ha y textualmente ocho mil hectáreas con cuatro mil doscientas sesenta y cuatro metros cuadrados; empero, tales observaciones, al igual que las anteriores, no representan relevancia alguna, por cuanto la superficie final del predio en cuestión fue registrada en la Resolución Suprema 23765 de 30 de mayo de 2018, debiendo tenerse presente además que la superficie en el informe de fs. 1295 a 1296 de la carpeta de saneamiento, a todas luces constituye un error formal, el mismo que en posteriores actuados es corregido, resultando la superficie final, la consignada en la resolución impugnada como se manifestó, a lo cual, se suma el hecho de que tampoco ante esta observación, la parte actora indica con precisión cómo es que estos datos o diferencias y contradicciones que menciona, le afectarían a sus intereses, por lo cual, una vez más se tiene que lo observado ingresa en la esfera de la intrascendencia".*

*"(...) sobre los extremos acusados de falsedad de datos consignados y falsedad de las fotografías tomadas en el Relevamiento de Información en Campo, esta instancia jurisdiccional concluye que al no acreditarse sobre dichos extremos con sentencia o resolución emitida por autoridad competente pasada en autoridad de cosa juzgada que determine la nulidad aducida, dichos argumentos carecen de veracidad, puesto que ante esta instancia, los actos administrativos ejecutados por el INRA durante el saneamiento gozan de presunción de legalidad y buena fe, puesto que fueron ejecutados por funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones, registraron y elaboraron todas las actividades, en presencia de los interesados y dentro un proceso que tuvo carácter público y mientras sobre ellos no exista resolución judicial o administrativa que haya determinado su nulidad, resultan plenamente válidos a los efectos del saneamiento y del presente proceso contencioso administrativo".*

*"(...) la parte actora refiere que el incidente de fraude procesal planteado por su parte habría sido rechazado sin ninguna argumentación legal; empero de la revisión del Informe Legal DGST-JRV-INF-SAN N° 1456/2018 de 26 de junio de 2018 citado en el punto I.5.20. de la presente sentencia, el mismo cuenta con la fundamentación debida, incidiendo en el planteamiento extemporáneo de lo denunciado, cuando el mismo correspondía haberlo efectuado en el momento procesal oportuno previsto por el art. 305 del D.S. N° 29215, no resultando en este sentido ciertas las aseveraciones del actor, máxime cuando de antecedentes, no se evidencia que los aspectos absueltos en el Informe Legal DGST-JRV-INF-SAN N° 1456/2018 hayan sido enervados o impugnados por los ahora demandantes a tiempo de asumir*

su conocimiento, conforme se tiene de la diligencia de fs. 3793 de la carpeta de saneamiento".

"De la relación de actuados referidos en párrafos precedentes, se tiene que no resulta cierta la afirmación de que se habría obviado por parte del INRA sobre la existencia del conflicto generado a raíz de la posesión de la Asociación Tarijeños en Progreso posterior al Relevamiento de Información en Campo, sobre el área del predio "Área Comunal Pampa Galana", puesto que las peticiones de la Asociación y los aspectos referidos al incumplimiento de medidas precautorias sobre el área fueron absueltos por el INRA a través de informes e inspecciones, los mismos que reflejan el incumplimiento de las medidas precautorias por parte de los miembros de la indicada Asociación y que además no se apersonaron durante el Relevamiento de Información en Campo, con la finalidad de demostrar la legalidad de su posesión y el cumplimiento de la Función Social o Económico Social".

"Lo anteriormente señalado, vale decir, la consideración o no de un conflicto en el área por parte el INRA, guarda relación con las contrariedades en las que ingresa la parte actora, puesto que en el memorial de demanda refiere que su intención no fue formar parte del saneamiento "Expuesto como se encuentra el problema nuestra intención no fue la de formar parte del SAN SIM DE OFICIO ..." (sic), no llegándose a entender por esta instancia cuál habría tenido que ser el conducto por el cual el INRA habría tenido que tratar el conflicto cuando nunca hubo predisposición de participar en el saneamiento, a más de que tampoco hubo apersonamiento oportuno durante el Relevamiento de Información en Campo y menos se acreditó derecho propietario o posesión legal durante todo el proceso de saneamiento no obstante del carácter público del mismo, ni a través de la presente demanda, resultando por el contrario, una confesión espontánea de la parte actora respecto de la ilegalidad de su posesión en el área cuando refiere que la misma comenzó a ejercerse a partir de 2006 en contraposición a lo dispuesto por el art. 309 del D.S. N° 292015 que establece que las posesiones son consideradas legales sí solo se ejercieron antes de la promulgación de la Ley N° 1715, es decir antes del 18 de octubre de 1996, encuadrando el extremo señalado en lo establecido por el art. 310 del citado Reglamento agrario que establece que las posesiones posteriores a 1996 son consideradas ilegales y sujetas a desalojo, conforme fue expuesto en el FJ.II.4 de la presente sentencia".

"(...) la oportunidad de acreditar el derecho propietario o legalidad de la posesión durante el saneamiento de la propiedad agraria, constituye el período de Relevamiento de Información en Campo y hasta la conclusión de dicha actividad (art. 299, inc. b) del D.S. N° 29215), momento en el que debe ser presentada toda la documentación de la que se podrían valer los interesados a objeto de acreditar tales extremos; en el caso de la legalidad de la posesión, ésta de igual modo, es verificada única y exclusivamente durante dicho periodo; así establece la parte final del art. 309 del Reglamento agrario D.S. N° 29215: "La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo". Lo contrario, vale decir, la ilegalidad de la posesión está dispuesta en el art.310 del D.S. N° 29215, que establece taxativamente: "(POSESIONES ILEGALES). Se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la función social o económico - social, recaigan sobre áreas protegidas o afecten derechos legalmente constituidos".

"(...) si bien de acuerdo a los antecedentes cursantes en la carpeta de saneamiento, existen denuncias y contradenuncias sobre el incumplimiento de medidas precautorias, impuestas mediante Resolución Administrativa de Inicio de Procedimiento y Medidas Precautorias SAN SIM de Oficio DDT-RAIP-SSO

Nº 058/2012 de 22 de octubre de 2012, llegando incluso el INRA a denunciar ante el Ministerio Público el incumplimiento de las medidas por parte de los dirigentes de la Asociación Tarijeños en Progreso; se tiene de igual forma que dicha Asociación, denunció las transferencias que se realizaron, acompañando copia de los documentos de venta y otros; empero, en el análisis sustentado en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Titulado Nº 156/2013, de 5 de abril de 2013 señalado en el punto I.5.14. de la presente sentencia, no se advierte que el mismo haya considerado transferencia alguna y que la misma verse sobre el predio "Área Comunal Pampa Galana" objeto de la presente demanda, razón por la que si bien hubiesen existido denuncias y contradenuncias de incumplimiento de las medidas precautorias dispuestas sobre el área, más precisamente sobre la prohibición de transferencias, ha correspondido a la parte actora proceder ante al instancia administrativa denunciar las mismas y activar los conductos legales si creyó que dichas transferencias al final podrían afectar sus intereses, que dicho sea de paso y reiterando, ninguna transferencia fue considerada válida en el Informe en Conclusiones; empero tampoco la parte actora, si bien denuncia transferencias efectuadas por los comunarios; sin embargo, no explica en forma clara cómo y dónde, o sobre cuál superficie habrían versado las indicadas transferencias que para el caso en concreto, habrían tenido que estar dispuestas sobre el área de la propiedad comunal, empero la parte actora no refiere ni acredita con documentación o planos, los extremos acusados de los cuales se pueda extractar la relevancia necesaria para determinar la nulidad de la resolución impugnada; siendo así, la simple referencia de incumplimiento de medidas precautorias, no representa motivo suficiente para determinar la nulidad de la resolución impugnada".

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, interpuesta por Asociación Ciudadana Tarijeños en Progreso - ADOCTP, contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras; en consecuencia, se mantiene firme y subsistente la Resolución Suprema Nº 23765 de 30 de mayo de 2018, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Con relación a la Referenciación de Vértices Prediales GPS, la parte actora cita la sobreposición entre Pampa Galana I y la Comunidad de Pampa Galana objeto de saneamiento que indicaría la contradicción de superficies consignadas en el Informe Técnico de fs. 1288 a 1292 de la carpeta de saneamiento, en el que se habría consignado 315.4332 ha, el plano de fs. 1293 en el que se consignaría 289.6137 ha y el Informe Técnico de fs. 1295 a 1296 en el que se registra 8.4664 ha y textualmente ocho mil hectáreas con cuatro mil doscientas sesenta y cuatro metros cuadrados; empero, tales observaciones, al igual que las anteriores, no representan relevancia alguna, por cuanto la superficie final del predio en cuestión fue registrada en la Resolución Suprema 23765 de 30 de mayo de 2018, debiendo tenerse presente además que la superficie en el informe de fs. 1295 a 1296 de la carpeta de saneamiento, a todas luces constituye un error formal, el mismo que en posteriores actuados es corregido, resultando la superficie final, la consignada en la resolución impugnada como se manifestó, a lo cual, se suma el hecho de que tampoco ante esta observación, la parte actora indica con precisión cómo es que estos datos o diferencias y contradicciones que menciona, le afectarían a sus intereses, por lo cual, una vez más se tiene que lo observado ingresa en la esfera de la intrascendencia.

**2.** Sobre los extremos acusados de falsedad de datos consignados y falsedad de las fotografías tomadas en el Relevamiento de Información en Campo, esta instancia jurisdiccional concluye que al no acreditarse sobre dichos extremos con sentencia o resolución emitida por autoridad competente pasada en autoridad de cosa juzgada que determine la nulidad aducida, dichos argumentos carecen de

veracidad, puesto que ante esta instancia, los actos administrativos ejecutados por el INRA durante el saneamiento gozan de presunción de legalidad y buena fe, puesto que fueron ejecutados por funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones, registraron y elaboraron todas las actividades, en presencia de los interesados y dentro un proceso que tuvo carácter público y mientras sobre ellos no exista resolución judicial o administrativa que haya determinado su nulidad, resultan plenamente válidos a los efectos del saneamiento y del presente proceso contencioso administrativo.

3. De la relación de actuados referidos en párrafos precedentes, se tiene que no resulta cierta la afirmación de que se habría obviado por parte del INRA sobre la existencia del conflicto generado a raíz de la posesión de la Asociación Tarijeños en Progreso posterior al Relevamiento de Información en Campo, sobre el área del predio "Área Comunal Pampa Galana", puesto que las peticiones de la Asociación y los aspectos referidos al incumplimiento de medidas precautorias sobre el área fueron absueltos por el INRA a través de informes e inspecciones, los mismos que reflejan el incumplimiento de las medidas precautorias por parte de los miembros de la indicada Asociación y que además no se apersonaron durante el Relevamiento de Información en Campo, con la finalidad de demostrar la legalidad de su posesión y el cumplimiento de la Función Social o Económico Social.

4. Si bien denuncia transferencias efectuadas por los comunarios; sin embargo, no explica en forma clara cómo y dónde, o sobre cuál superficie habrían versado las indicadas transferencias que para el caso en concreto, habrían tenido que estar dispuestas sobre el área de la propiedad comunal, empero la parte actora no refiere ni acredita con documentación o planos, los extremos acusados de los cuales se pueda extractar la relevancia necesaria para determinar la nulidad de la resolución impugnada; siendo así, la simple referencia de incumplimiento de medidas precautorias, no representa motivo suficiente para determinar la nulidad de la resolución impugnada.

5. Esta instancia jurisdiccional advierte que el proceso de saneamiento del predio en cuestión fue iniciado el año 2012, habiendo transcurrido 10 años desde su inicio, por lo que corresponde exhortar al INRA su deber de ejecutar el proceso en los plazos establecidos de manera tal que se impida generar falsas expectativas o el asentamiento sucesivo y constante en áreas sometidas al saneamiento, en las que además el ente administrativo, durante el saneamiento, tiene la obligación conforme establece el reglamento agrario en su art. 10 y la Disposición Transitoria Única de la Ley N° 477 de garantizar la expedita ejecución del procedimiento y el ejercicio del derecho posesorio o propietario sobre predios sometidos a saneamiento, advirtiéndose en el caso de autos, salvo la denuncia ante el Ministerio Público sobre el incumplimiento de las medidas precautorias dispuestas en el área, una actitud pasiva y complaciente del ente administrativo frente a las constantes denuncias de incumplimiento de las indicadas medidas precautorias; razón por la que también corresponde exhortar al INRA que tiene el deber de concluir el trámite de saneamiento con la titulación inmediata, una vez ejecutoriado el presente fallo.

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

SANEAMIENTO / Etapas / De Campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros)

**La oportunidad de acreditar el derecho propietario o legalidad de la posesión durante el saneamiento de la propiedad agraria, constituye el período de Relevamiento de Información en Campo y hasta la conclusión de dicha actividad (art. 299, inc. b) del D.S. N° 29215), momento en el que debe ser presentada toda la documentación de la que se podrían valer los**

**interesados a objeto de acreditar tales extremos.**

*"(...) la oportunidad de acreditar el derecho propietario o legalidad de la posesión durante el saneamiento de la propiedad agraria, constituye el período de Relevamiento de Información en Campo y hasta la conclusión de dicha actividad (art. 299, inc. b) del D.S. N° 29215), momento en el que debe ser presentada toda la documentación de la que se podrían valer los interesados a objeto de acreditar tales extremos; en el caso de la legalidad de la posesión, ésta de igual modo, es verificada única y exclusivamente durante dicho periodo; así establece la parte final del art. 309 del Reglamento agrario D.S. N° 29215: "La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo". Lo contrario, vale decir, la ilegalidad de la posesión está dispuesta en el art.310 del D.S. N° 29215, que establece taxativamente: "(POSESIONES ILEGALES). Se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; o cuando siendo anteriores, no cumplan la función social o económico - social, recaigan sobre áreas protegidas o afecten derechos legalmente constituidos".*

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

*La jurisprudencia del Tribunal Agroambiental contenida en las Sentencias Agrarias S1ª 49/2016; S1ª 61/2016; S1ª 73/2017 y otras ha establecido uniformemente que los medios dispuestos para la notificación en el saneamiento simple de oficio son plenamente válidos y obligan a los interesados a apersonarse al proceso, dado el carácter público. "Que, siendo la modalidad establecida para el proceso de saneamiento la Simple de Oficio , el perímetro de saneamiento no solo comprende el área sobre el que ostenta derecho propietario la demandante, sino que este es más amplia, es en este entendido que la normativa agraria, establece que la notificación de Edictos sea de manera general y no individual , aspecto que fue cumplido por el ente administrativo; consiguientemente no es evidente que no se hubiera intimado mediante Edicto a asumir defensa a toda las personas que tuvieran interés dentro del proceso de saneamiento, por lo que no existe vicio de nulidad absoluta como refiere la parte actora..." (SAN S1ª 49/2016 de 8 de julio de 2016)*

*"...al haberse publicado conforme a ley el saneamiento que se efectuaría en el área mencionada, se cumplió con la finalidad de hacer conocer e intimar a propietarios y subadquirientes, para que se apersonen al proceso y presenten los documentos que respalden su derecho propietario, careciendo por tal de sustento legal la afirmación efectuada por el actor de que el anterior propietario, Miguel Napoleón Candia Toledo, quién le transfirió parte del predio "San Antonio", hubiese ocultado la identidad respecto del comprador y evitado la citación y notificación personal del mismo, lo que constituye, según el demandante, vulneración al debido proceso generando un estado de indefensión al impedirle demostrar su condición de subadquiriente y el cumplimiento de la FES, siendo que por la publicidad y transparencia de que se halla investido el proceso administrativo de saneamiento, tenía el demandante todo el derecho y la facultad de apersonarse y participar en dicho procedimiento, por lo que, su participación o no en el proceso de saneamiento a objeto de ejercer el legítimo derecho que aduce tener, era una decisión personal del ahora demandante, no atribuible al INRA y menos aún a terceras personas..." (S1ª N° 61/2016 de 15 de agosto de 2016)*

*"Referente a que debió notificarse personalmente a la Asociación de Hecho "Virgen del Carmen"; de la revisión de la carpeta de saneamiento, no se evidencia apersonamiento de la citada Asociación ante el INRA que establezca su existencia antes de las notificaciones realizadas para la participación en el proceso de saneamiento; que, ante la publicación de Edictos y pases radiales respecto al inicio del*

*proceso de saneamiento, todo propietario tiene la obligación de apersonarse o encontrarse en su predio a efectos de ser habido por el INRA a momento de realizar las Pericias de Campo ,..." (SAN S1ª N° 73/2017 de 17 de julio de 2017)*