

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0051-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-09-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Ganadera / 7. Incumplimiento /**

**Problemas jurídicos**

Dentro del proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0063/2021 de 29 de octubre, que resolvió adjudicar el predio denominado "Beirut", a favor de Carlos Pinto Cuéllar la superficie de 500.0000 ha, clasificada como pequeña propiedad con actividad ganadera, ubicado en el municipio Exaltación, provincia Yacuma del departamento de Beni; la demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que, el ente administrativo no cumplió con lo dispuesto en el art. 171 del D.S. N° 25763, referente a elaborar el mosaicado referencial de predios con antecedente agrario titulado y en trámite pues dicho actuado constituye un elemento que forma parte del Diagnóstico, en la etapa preparatoria del procedimiento común de saneamiento, cuya finalidad es de identificar expedientes titulados y en trámite que se sobrepongan al área a ser intervenida por el INRA;

2.- Que el punto base denominado "SISA", utilizado en las Pericias de Campo, no se encontraría aprobado dentro de la Red Geodésica Nacional SETMIN-INRA, motivo por el cual, correspondería anular los trabajos de campo ya que dicha omisión da lugar a la nulidad de las Pericias de Campo, conforme lo estableció la SCP 0197/2019-S4 de 9 de mayo, la cual es vinculante, por incumplimiento a la Norma Técnica;

3.- Alego el demandante que el INRA no les hubieran notificado con el Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2019 y de los Informes Técnicos Legales UDSA-B N° 754/2019, UDSA-B N° 763/2019, ambos de 15 de octubre, UDSA-B N° 165/2019 y UDSA-B N° 166/2021 ambos de 27 de agosto, contraviniéndose el derecho al debido proceso en su elemento del derecho a la defensa e impugnación previstos en los arts. 115, 117 y 119 de la CPE y;

4.- Acusó el Incumplimiento a la Sentencia Agroambiental Nacional (SAN) S1a N° 95/2017 de 2 de octubre, puesto que, el INRA se apartó de lo analizado y resuelto en la resolución antes señalada,

relativa a la prohibición de reconocer derecho posesorio más allá del límite constitucional de las 5000.0000 ha.

Solicitó se declare probada la demanda.

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

*"(...) De dichas normas procesales, es posible colegir que la actividad del Relevamiento de Información en Gabinete, tiene que realizarse con carácter previo a la Evaluación Técnica Jurídica, dado que, a través del mismo se identificará la existencia o no de expedientes agrarios que se sobrepongan al área a ser intervenida por el ente administrativo, información que además sirve para determinar la situación predial de los predios objeto de saneamiento, titulados, en trámite y poseedores."*

*"(...) En ese sentido, si bien de la revisión de los antecedentes, es posible verificar la no existencia de la actividad del Relevamiento de Información en Gabinete, hasta antes de la Evaluación Técnico Jurídica N° 136-138-139/2003, de 11 de junio de 2004 (fs. 415 a 426), misma que, como resultado de la emisión de la Sentencia Agroambiental Nacional (SAN) S1a N° 95/2017 de 2 de octubre, quedó nula; sin embargo, emergente de la aplicación del Decreto Reglamentario N° 29215, la entidad administrativa, a momento de realizar el nuevo Informe en Conclusiones Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO) Posesión, de 10 de octubre de 2019, respecto al predio denominado "Beirut", en cumplimiento a la Sentencia Agroambiental antes señalada, efectuó el Relevamiento de Información en Gabinete, ahora denominada "mosaicado referencial", a través del croquis demostrativo de identificación de expedientes **(I.5.10)**, actividad contemplada en el art. 292 (Diagnóstico) del D.S. N° 29215, dentro de la etapa preparatoria del procedimiento común de saneamiento; consecuentemente, al margen de los momentos procesales establecidos en la norma, resulta evidente que el INRA efectuó la tarea del mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, careciendo de veracidad lo reclamado sobre este punto. Además de lo concluido, es menester señalar que, lo acusado, no tiene ninguna trascendencia a efectos de que este Tribunal pueda restituir algún derecho propietario que le asistiría a la parte demandante, debido a que, conforme se tiene del documento de transferencia reconocido en sus firmas y rúbricas de 15 de noviembre de 1994 **(I.5.1)**, el mismo, no tiene tradición en antecedente agrario, por lo que, el ente administrativo al establecer la calidad de poseedor a Carlos Pinto Cuéllar, obró conforme a la normativa agraria, no advirtiéndose afectación al derecho de propiedad establecida en el art. 56.I de la CPE, puesto que, la condición jurídica de propietario o subadquirente, en base a un Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite, no se tiene acreditado por la parte demandante, motivo por el cual, lo reclamado carece de relevancia."*

*"(...) no es menos evidente, que la parte actora, no explica de qué forma lo anteriormente referido, afectó su derecho agrario dentro del proceso de saneamiento, es decir, no expone cómo el punto de base "SISA" -que no cuenta con aprobación- produjo errores a momento de realizar la densificación de los puntos geodésicos en la mensura de los vértices prediales y que esa situación haya afectado la superficie mensurada del predio denominado "Beirut"; lo que conlleva a deducir que lo reclamado resulta ser más un aspecto de forma y no de fondo, pues, la parte demandante solo impetra el cumplimiento formal de las Normas Técnicas Catastrales para el Saneamiento de la Propiedad Agraria -vigente en su momento- sin explicar y menos demostrar la incidencia que tuvo el aspecto denunciado a momento de que el INRA, efectuó la mensura del predio denominado "Beirut" y que la misma repercutió en la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, ahora impugnada, motivo por el cual, no amerita la nulidad solicitada al no cumplirse los requisitos de especificidad y trascendencia que rigen en las*

nulidades procesales, tanto en materia judicial o administrativa; asimismo, es menester señalar que el extremo reclamado si bien como se mencionó resulta cierto, ante el incumplimiento por parte del INRA, a las Normas Técnicas Catastrales para el Saneamiento de la Propiedad Agraria -vigente en su momento- al no demostrarse la afectación a derechos, garantías constitucionales y el perjuicio cierto e irreparable, a los ahora demandantes, por la utilización del punto base denominado "SISA", no aprobado por la Red Geodésica SETMIN-INRA, se concluye que lo reclamado carece de **trascendencia y relevancia jurídica** que pueda cambiar lo sustancial de la decisión asumida por el ente administrativo en la Resolución Administrativa RA-ST N° 0063/2021 de 29 de octubre, ahora impugnada, careciendo en consecuencia, de asidero jurídico lo reclamado, razonamiento al cual arriba este Tribunal en base al precedente constitucional sentada en la SC N° 2542/2012 de 21 de diciembre, que estableció: "...es posible concluir que **el error o defecto procesal** será calificado como lesivo del derecho al debido proceso, **sólo en aquellos casos** en los que tengan **relevancia constitucional**, es decir, cuando provoquen indefensión material a la parte procesal que los denuncia **y sea determinante para la decisión final adoptada**, ya sea en un proceso judicial o un proceso administrativo interno, esto en razón de que no tendría sentido jurídico alguno conceder la tutela y disponer se subsanen los posibles defectos procedimentales, si es que finalmente se llegará a los mismos resultados a los que ya se arribó mediante la decisión objetada por los errores procesales..." (las negrillas son agregadas)."

"(...) de cuya lectura se concluye que, dicha actividad conlleva la obligación de Socializar los Resultados alcanzados hasta ese momento en el proceso de saneamiento, sin que la asistencia o no de los directamente interesados invalide el acto; consiguientemente, no se advierte la vulneración del derecho a la defensa e impugnación previstos en los arts. 115, 117 y 119 de la CPE, reclamados por la parte actora. Al margen de lo referido, es menester señalar que, uno de los codemandantes Edwin Luis Pinto Rodríguez, participó del proceso de saneamiento del predio denominado "Beirut", en calidad de representante sin mandato de Carlos Pinto Cuéllar, conforme se advierte de la carta de 15 de noviembre de 2002, cursante a fs. 321 de los antecedentes, por lo que, no resulta cierto el argumento que la parte actora desconocía de la ejecución del proceso de saneamiento respecto al predio denominado "Beirut", teniendo la obligación de hacer seguimiento al mismo, aspecto que no aconteció; pues correspondía que una vez emitido el nuevo Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2019, como efecto de la determinación establecida en la SAN S1a N° 95/2017 de 2 de octubre, los ahora demandantes se apersonen al proceso de saneamiento del predio denominado "Beirut"; en tal sentido, el ente administrativo no tenía la obligación de notificar a los ahora demandantes con los Informes Técnicos Legales UDSA-B N° 754/2019, UDSA-B N° 763/2019, ambos de 15 de octubre, UDSA-B N° 165/2021 y UDSA-B N° 166/2021, ambos de 27 de agosto, al margen que los dos primeros informes no cursan en la carpeta de saneamiento; no obstante de lo señalado, al formar parte los Informes Técnico Legales UDSA-B N° 165/2021 y UDSA-B N° 166/2021, ambos de 27 de agosto y ser los mismos, la base de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, la cual fue notificada al beneficiario del predio denominado "Beirut", Carlos Pinto Cuéllar, conforme se advierte a fs. 697 de la carpeta de saneamiento, al haber sido impugnada dicha resolución por la parte actora, en calidad de herederos del prenombrado ejercieron el derecho a la defensa e impugnación consagrados en la CPE; en consecuencia, lo reclamado carece de sustento jurídico para ser considerado como vulneración a las normas previstas en los arts. 115, 117 y 119 de la CPE, que amerite declarar la nulidad por ese motivo."

"(...) Del marco referido, de forma contundente se advierte que la entidad administrativa si bien emitió el Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2019, empero, no cumplió con los razonamientos establecidos en la SAN S1a N° 95/2017 de 2 de octubre, pues le dió un alcance **diferente o distorsionado**, en el sentido que, la resolución agroambiental se circunscribió en señalar en lo esencial que, habida cuenta que el predio denominado "Beirut", no cuenta con antecedente agrario, y la

*superficie reconocida únicamente es por posesión, no podría superar las 5000 ha, correspondiendo en consecuencia, al INRA reconocer una superficie establecida dentro del límite constitucional, es decir, solo hasta el límite de la extensión de 5000 ha; empero, el Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2019, de forma distinta a lo establecido en la SAN S1a N° 95/2017 de 2 de octubre, señaló que, tomando en cuenta el razonamiento de la Sentencia Agroambiental, la cual nos limita al reconocimiento máximo de la posesión agraria, en aplicación de la Constitución Política del Estado, y siendo que el reconocimiento de dicha superficie se encuentra subordinada al cumplimiento de la Función Social o Económica Social, de la documentación cursante en la carpeta predial "Beirut", si bien se llega a contabilizar ganado vacuno durante las Pericias de Campo, hoy Relevamiento de Información en Campo, no es menos evidente que, el beneficiario no presentó documento que acredite la titularidad del ganado, por consiguiente, no corresponde computar el ganado y valorar únicamente las mejoras levantadas en el predio, para finalmente reconocer la extensión de 500 ha."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, declarando NULA la Resolución Administrativa RA-ST N° 0063/2021 de 29 de octubre, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), polígono N° 605, del predio denominado "Beirut", ubicado en el municipio Exaltación, provincia Yacuma del departamento de Beni, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre el incumplimiento del art. 171 del D.S. N° 25763, al no haberse realizado el mosaicado, al haberse iniciado el proceso de saneamiento cuando el D.S. N° 25763 se encontraba vigente, decreto en el que se determinaron las etapas del proceso de saneamiento, se advierte la no existencia de la actividad del Relevamiento de Información en Gabinete, hasta antes de la Evaluación Técnico Jurídica, sin embargo, emergente de la aplicación del Decreto Reglamentario N° 29215, la entidad administrativa, a momento de realizar el nuevo Informe en Conclusiones Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO), efectuó el Relevamiento de Información en Gabinete, ahora denominada "mosaicado referencial", a través del croquis demostrativo de identificación de expedientes, no siendo evidente que el INRA no haya realizado el mosaicado, por lo que lo argumentado por la parte demandante carece de veracidad;

2.- Respecto a que el punto base denominado "SISA", utilizado en las Pericias de Campo, no se encontraría aprobado dentro de la Red Geodésica Nacional SETMIN-INRA, la parte demandante, no argumenta como es que la falta de aprobación del SISA afectó su derecho agrario dentro del proceso de saneamiento, o que esa situación haya afectado la superficie mensurada del predio denominado "Beirut", motivo por el cual, no amerita la nulidad solicitada al no cumplirse los requisitos de especificidad y trascendencia que rigen en las nulidades procesales, tanto en materia judicial o administrativa;

3.- Respecto a que el INRA no les hubieran notificado con el Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2019 y de los Informes Técnicos Legales, al estar vigente el art. 305 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 dicha actividad conlleva la obligación de Socializar los Resultados alcanzados hasta ese momento en el proceso de saneamiento, sin que la asistencia o no de los directamente interesados invalide el acto por lo que, no resulta cierto el argumento que la parte actora desconocía de la ejecución del proceso de saneamiento respecto al predio denominado "Beirut", teniendo la obligación de hacer seguimiento al mismo, en tal sentido, el ente administrativo no tenía la obligación de notificar a los ahora demandantes con los Informes Técnicos Legales, por lo que lo reclamado carece de sustento y;

4.- Sobre el Incumplimiento a la Sentencia Agroambiental Nacional, se advierte que la entidad administrativa si bien emitió el Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2019, empero, no cumplió con los razonamientos establecidos en la SAN S1a N° 95/2017 de 2 de octubre, pues le dio un alcance diferente o distorsionado, ya que al no contar el predio Beirut con antecedente agraria y al reconocerle la superficie solo por posesión, no podría superar las 5000 ha, correspondiendo en consecuencia, al INRA reconocer una superficie establecida dentro del límite constitucional, es decir, solo hasta el límite de la extensión de 5000 ha, mas aun cuando el beneficiario no presentó documento que acredite la titularidad del ganado

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

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD GANADERA / INCUMPLIMIENTO

Duda razonable sobre la contabilización de ganado

**Cuando durante las pericias de campo se identifica tres marcas de ganado sin efectuar una discriminación de cuantas cabezas conciernen a cada marca; se genera duda razonable de que el ganado contabilizado por el INRA no sea de propiedad del administrado, omisión que no puede ir en desmedro de esos intereses**

" (...) en consecuencia, al haber el ente administrativo, durante las Pericias de Campo, identificado tres marcas de ganado con las cuales se encuentran marcadas la cantidad de 3591 cabezas de ganado vacuno, y no haber efectuado la discriminación de cuantas cabezas de ganado conciernen a cada marca de ganado, impide establecer sin lugar a duda razonable, que el ganado contabilizado por el INRA, no sea de propiedad de Carlos Pinto Cuéllar; por lo que, en aplicación del principio verdad material consagrado en el art. 180.I de la CPE, no es posible afirmar que ninguna de las cabezas de ganado verificado en campo, le pertenezca a Carlos Pinto Cuéllar, solamente porque la marca identificada en la Fotografía de Mejoras es diferente al Certificado de Registro de Marca de Carlos Pinto Cuéllar, más aun considerando que, el ente administrativo fue quien omitió realizar el conteo discriminando las cabezas de ganado con cada una de las tres marcas de ganado verificadas en campo, omisión que, no puede ir en desmedro de los intereses del administrado; por lo que, el INRA al concluir en el Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2019, que el beneficiario del predio denominado "Beirut", no acreditó la titularidad del ganado verificado durante las Pericias de Campo y establecer que se reconozca solo la extensión de 500 ha, no efectuó un debido análisis, conforme se tiene discernido precedentemente, actuando en consecuencia, en pleno desconocimiento del principio de favorabilidad... Consiguientemente, por lo señalado precedentemente, se advierte de manera clara que, el Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2019, efectuó un indebido análisis respecto a que el beneficiario del predio denominado "Beirut", no acreditaría la titularidad del ganado verificado durante las Pericias de Campo; y que, al emitirse la Resolución Final de Saneamiento en base a dicho informe, la misma, se encuentra viciada de nulidad, lo que conlleva a fallar en este sentido."

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

En la línea de verificación de cantidad de ganado existente en el predio:

SAP-S1-0050-2019

*"...Cabe recalcar que sobre el mismo particular conforme se precisó antes, el reglamento agrario en vigencia durante las pericias de campo, D.S. N° 25763, en su art. 238-III-c) establecía que en las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos en los incisos a) y b) del indicado artículo, **se debía verificar la cantidad de ganado existente en el predio**, constatando su registro de marca y en el caso de autos, lo que constata es precisamente lo contrario, es decir, que durante las **pericias de campo** no se constatado el registro de marca que acredite la titularidad sobre la carga animal registrada."*

*"...Del análisis precedente respecto a la incorrecta valoración de la función económica social se concluye que, el ente administrativo no ha dado estricto cumplimiento a la norma agraria antes citada; al haber determinado el cumplimiento de la FES del predio "San Matías", en la Evaluación Técnico Jurídico, sin que el beneficiario hubiese acreditado en Pericias de Campo el derecho propietario del ganado a lo que suma que el registro de marca, al margen de haber sido presentada extemporáneamente no constituye documentación idónea al no estar registrada en la entidad competente debidamente acreditada por ley, por lo que corresponde fallar en ese sentido."*

SAN-S1-0036-2017

*"en la **etapa de verificación en campo** se aprecia que se presentó el mencionado **Registro** y se consignó la cantidad de ganado con el mismo, dando cumplimiento de esta manera el titular del predio "Penocal" con la exigencia prevista por el art. 238-III-c) primera parte, del D.S. N° 25763, vigente al momento del levantamiento de la Ficha Catastral, a efectos de demostrar el cumplimiento de la FES en actividad ganadera, que dispone que "En las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos en los incisos a) y b) precedentes, se verificará la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca."*