FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0071-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-12-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

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

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Publicidad del proceso de saneamiento /

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-SS N° 0634/2021 de 30 de diciembre de 2021, que resolvió declarar la Ilegalidad de la Posesión de Nicolás Rojas Rojas sobre la superficie de 70.7170 ha, respecto al predio denominado "El Bajío", ubicado en el municipio San Andrés, provincia Marban del departamento de Beni; la demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que, al realizarse el Control de Calidad cuyo resultado fue la emisión de la Resolución Administrativa de 19 de octubre de 2011, que anuló todas las Pericias de Campo efectuada por la Empresa A&C, en el polígono N° 113, correspondía notificar a todos los propietarios de los predios anulados, a objeto de que ejerzan el derecho a la defensa impugnando la resolución antes señalada;

2.- Que, el predio "El Bajío", no se encontraría dentro del área determinativa y priorizada mediante la Resolución Administrativa de 11 de noviembre de 2002, para realizar el saneamiento, extremo que, se encuentra sustentada técnicamente por la documental adjunta a la demanda, motivo por el cual, no se dio cumplimiento al art. 279 del D.S. N° 29215;

3.- Se habría demostrado el cumplimiento de la Función Social, empero, el ente administrativo basándose en formalismos desestima el cumplimiento de la Función Social; a tal efecto transcribe una parte del Informe en Conclusiones y,

4.- Que, la resolución impugnada realiza una simple relación de actuados y de informes en los que supuestamente se basaría la Resolución Final de Saneamiento en inobservancia del art. 66 del D.S. N° 29215.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) De lo anotado precedentemente, se tiene en primer lugar que la Resolución Administrativa UDSABN-No. 099/2011 de 19 de octubre, al disponer la nulidad de obrados de los trabajos de campo referente al predio denominado "El Bajío", dicha determinación causa un efecto directo a los intereses y derechos del beneficiario que se presentó en el proceso de saneamiento, en consecuencia, dado los efectos que produce, la misma debe ser notificada conforme prevé el art. 70 inc. a) del D.S. N° 29215, que señala: "Serán notificadas en forma personal a la parte interesada, las resoluciones que produzcan efectos individuales, en el domicilio señalado", ello con la finalidad de que el administrado pueda hacer uso de los diferentes recursos que la ley le franquea, en caso que considere que la resolución le causa perjuicio a sus intereses; en ese sentido, e ingresando a resolver la problemática planteada, se constata de forma contundente la no existencia de alguna constancia de notificación con la Resolución Administrativa UDSABN- No.099/2011 de 19 de octubre, respecto al primer propietario del predio denominado "El Bajío", Lucio Capareare Almeira, contraviniendo de esta manera el INRA, la norma antes señalada, puesto que, la notificación a más de cumplir una formalidad procesal, tiene una finalidad que es que la parte llegue a tomar conocimiento de la decisión administrativa como en el caso presente la nulidad de los trabajos de campo del predio denominado "El Bajío", el 2003, y que al tener la misma relación directa a los intereses del administrado, debió ser notificada a fin de que el administrado pueda asumir su derecho a la defensa, elemento sustancial que dentro del proceso de saneamiento en revisión fue vulnerado, al respecto corresponde hacer cita de la Sentencia Constitucional (SC) 1014/2011-R de 22 de junio, que señaló: "Para que una citación o notificación tenga validez, deben ser realizadas de tal forma que se asegure su recepción por parte del destinatario; pues la notificación o citación, no están dirigidas a cumplir una formalidad procesal en sí misma, sino a asegurar que la determinación judicial objeto de la misma sea conocida efectivamente por el destinatario; dado que sólo el conocimiento real y efectivo de la comunicación asegura que no se provoque indefensión en el desarrollo de los procesos; pues no se llenan las exigencias constitucionales del debido proceso, conforme ha establecido la SC 1845/2004-R de 30 de noviembre, cuando en la tramitación de la causa se provocó indefensión, indefensión que se encuentra proscrita por los arts. 115, 117 y 119.II de la CPE. (...)*"

"*(…) resulta evidente que la entidad administrativa no le otorgó el valor correspondiente a los elementos registrados en la Ficha Catastral, Formulario de Verificación de FES de Campo, Formulario de Registro de Mejoras* ***(I.5.12.)*** *y Fotografía de Mejoras* ***(I.5.13.)*** *obtenidos durante el Relevamiento de Información en Campo, consistentes en una vivienda y barbecho que hacen al cumplimiento de la Función Social conforme prevé el art. 165.I.b) (Verificación de la Función Social) del D.S. N° 29215, que señala: "En el caso de la pequeña propiedad agrícola se constatará la residencia o la existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas en descanso."; que si bien la vivienda y el barbecho tiene como data el 2006 y 2009, respectivamente, ello no significa que no puedan ser valorados a efectos de determinar el cumplimiento o de la Función Social y menos determinar que la posesión sería posterior a la promulgación de la Ley N° 1715, debido que, conforme a las imágenes LANSAT, de 1995, 1996 y 2013, no existiría actividad antrópica en esos años, como sustentó el INRA en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 5 de septiembre de 2016, conclusiones arribadas en lo que respecta a determinar la antigüedad de la posesión, fue sin considerar el Certificado de posesión de 21 de septiembre de 2002, emitido por el Sindicato Campesino Agrario de la Comunidad Loma del Amor, que refrenda que Lucio Capareare Almeira tomó posesión del predio "El Bajío", el 2 de junio de 1983, quien transfirió el predio de referencia en la superficie de 50 ha, mediante documento privado de*

compra venta de 10 de junio de 2006, con reconocimiento de firmas y rúbricas a favor Nicolás Rojas Rojas, operando en consecuencia la conjunción en la posesión conforme prevé el art. 309.III del D.S. N° 29215, que señala: "Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes."; como consecuencia de lo señalado, resulta evidente que la actividad verificada por el INRA respecto al predio denominado "El Bajío", consistente en una vivienda y barbecho que datan de 2006 y 2009, no significa, que son posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715, máxime, cuando de los antecedentes cursa el Certificado de posesión de 21 de septiembre de 2002, emitido por el Sindicato Campesino Agrario de la Comunidad Loma del Amor, por el cual se acredita que el primer poseedor Lucio Capareare Almeira, ingresó al predio denominado "El Bajío" a partir de 1983, del cual deviene el derecho del ahora demandante; por consiguiente, la conclusión arribada por el INRA de determinar el incumplimiento de la Función Social al no existir actividad antrópica anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, no resulta coherente y conforme a la normativa agraria, puesto que, si bien el uso de las imágenes satelitales como medios complementarios de verificación son permitidos conforme prevé el art. 2.IV de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 que señala: "La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificado en campo, ***complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos*** *…", precepto normativo que tiene directa relación con el art. 159 de su reglamento que establece: "El instituto Nacional de Reforma Agraria* ***podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélite*** *, fotografías áreas, y toda información técnica y/o jurídicas idóneas que resulte útil, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por esta entidad…", (las negrillas son agregadas), empero, su uso corresponde ser aplicado ante situaciones de duda razonable respecto a lo verificado durante el Relevamiento de Información en Campo, como por ejemplo la fecha del inicio de la posesión agraria, confiriendo a la autoridad administrativa, la posibilidad de requerir Informe de Análisis Multitemporal que permita identificar la data de actividad antrópica en las áreas de saneamiento, instrumento técnico que podrá eventualmente corroborar o no, lo establecido en la Certificación de Posesión emitida por la autoridad local o las autoridades indígena originario campesinas; situación que el caso de autos no acontece conforme a lo analizado precedentemente, por ende, el uso de las imágenes satelitales para determinar la posesión del ahora demandante respecto al predio denominado "El Bajío", no correspondía, de manera que, el determinar la entidad administrativa la ilegalidad de la posesión de Nicolás Rojas Rojas no se encuentra conforme a derecho."*

"*(…) De lo anotado precedentemente es posible constatar que todo el departamento de Beni que tiene una superficie aproximada de 13.396.641,3985 ha, comprendidas en 8 provincias: Vaca Diez Yacuma, Marbán, Moxos, Cercado, Ballivian, Itenez y Mamoré, mediante Resolución Administrativa SSO-B-00001/2000 de 18 de agosto, se determinó como Área de Saneamiento Simple de Oficio; a cuya consecuencia, es posible afirmar que el predio denominado "El Bajío", cuenta con Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio SSO-B- 00001/2000 de 18 de agosto; y que si bien como aduce el demandante en el hipotético caso, el predio denominado "El Bajío", no hubiera sido considerado dentro de la Resolución Administrativa No. RES-ADM-00059/2002 de 11 de noviembre, de priorización como área de Saneamiento Simple de Oficio, del polígono 113 denominado "Sub Central Puente San Pablo", al ser la misma, una resolución de priorización cuyo objeto es de dar preferencia a una determinada área para la ejecución del proceso de saneamiento, distinta a una Resolución Determinativa de Área de Saneamiento en la cual se declara la modalidad de saneamiento a ejecutarse en una determinada área, ello no significa que el predio de referencia no cuente con Resolución Determinativa; consiguientemente, no resulta cierto que el predio denominado "El Bajío", no cuente con Resolución Determinativa; y que al emitirse la Resolución Administrativa UDSABN-N° 131/2014 de*

20 de agosto, a través de la cual se dio continuidad al Relevamiento de Información en Campo del polígono N° 113, denominado "Sub-Central Puente San Pablo", área en el cual se encuentra el predio denominado "El Bajío", el ente administrativo ejecutó el proceso de saneamiento con plena jurisdicción y competencia."

"*(…) debiendo en consecuencia entenderse, que al tener como fundamento y motivación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0634/2021 de 30 de diciembre, ahora impugnada, el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 5 de septiembre de 2016 y el Informe Técnico Legal UDSA-BN-N° 230/2021 de 22 de octubre, mismos que, no efectuaron un debido análisis respecto a la legalidad de la posesión y de la Función Social como se tiene establecido en el* ***FJ.II.2.2.*** *del presente fallo, deriva a que lo determinado en la Resolución Final de Saneamiento, no se encuentra ajustada a derecho; por consiguiente, se verifica que la resolución ahora cuestionada carece de la debida fundamentación y motivación vulnerándose en consecuencia, el debido proceso consagrado en el art. 115.II de la CPE; lo que conlleva a fallar en este sentido.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, declarando **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0634/2021 de 30 de diciembre, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN- SIM), polígono N° 113, del predio denominado "El Bajío", ubicado en el municipio San Andrés, provincia Marban del departamento de Beni, y **ANULA** el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), del predio denominado "El Bajío", hasta el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM), conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la falta de notificación, al haberse identificado a través de un control de calidad irregularidades, errores y omisiones de forma y de fondo en el levantamiento de información durante las Pericias de Campo, a través de Informe Técnico Legal se dispuso la anulación de obrados del proceso de saneamiento correspondiente a las carpetas individuales respecto al predio denominado "El Bajío", entre otros, que se encuentran al interior de las Comunidades Puente San Pablo, Loma de Amor y Puente Caimanes que forma el polígono N° 113, dicha determinación causo un efecto directo a los intereses y derechos del beneficiario que se presentó en el proceso de saneamiento, en consecuencia, dado los efectos que produce, la misma debe ser notificada conforme prevé el art. 70 inc. a) del D.S. N° 29215, evidenciándose de forma contundente la no existencia de alguna constancia de notificación con la Resolución Administrativa de 19 de octubre, respecto al primer propietario del predio denominado "El Bajío", Lucio Capareare Almeira, contraviniendo de esta manera el INRA, la norma antes señalada, puesto que, la notificación a más de cumplir una formalidad procesal, tiene una finalidad que es que la parte llegue a tomar conocimiento de la decisión administrativa, para que pueda asumir su derecho a la defensa;

2.- Sobre la vulneración al principio de Función Social y errónea valoración de la Función Social en el proceso de saneamiento del predio denominado "El Bajío", de la revisión del informe en conclusiones, se evidencio que la entidad administrativa no le otorgó el valor correspondiente a los elementos registrados en la Ficha Catastral, Formulario de Verificación de FES de Campo, Formulario de Registro de Mejoras y Fotografía de Mejoras obtenidos durante el Relevamiento de Información en Campo, consistentes en una vivienda y barbecho que hacen al cumplimiento de la Función Social conforme prevé el art. 165.I.b) del D.S. N° 29215, si bien la vivienda y el barbecho tiene como data el 2006 y 2009, respectivamente, ello no significa que no puedan ser valorados a efectos de determinar el

cumplimiento o de la Función Social y menos determinar que la posesión sería posterior a la promulgación de la Ley N° 1715, mas aun cuando cursa el Certificado de posesión de 21 de septiembre de 2002, emitido por el Sindicato Campesino Agrario de la Comunidad Loma del Amor, por el cual se acredita que el primer poseedor Lucio Capareare Almeira, ingresó al predio denominado "El Bajío" a partir de 1983, siendo evidente lo argumentado por la parte demandante;

3.- Respecto a que el predio denominado "El Bajío", no se encontraría sobrepuesto al Área Determinativa de Saneamiento, se debe precisar que todo el departamento de Beni que tiene una superficie aproximada de 13.396.641,3985 ha, comprendidas en 8 provincias, Vaca Diez Yacuma, Marbán, Moxos, Cercado, Ballivian, Itenez y Mamoré, y al haberse mediante Resolución Administrativa de 18 de agosto, determinado como Área de Saneamiento Simple de Oficio, es posible afirmar que el predio denominado "El Bajío", cuenta con Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio SSO-B- 00001/2000 de 18 de agosto, por lo que lo argumentado no resulta cierto y;

4.- Sobre la falta de fundamentación y motivación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0634/2021 de 30 de diciembre, que al tener como fundamento y motivación de la Resolución Administrativa de 30 de diciembre, el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 5 de septiembre de 2016 y el Informe Técnico Legal de 22 de octubre, mismos que, no efectuaron un debido análisis respecto a la legalidad de la posesión y de la Función Social, deriva a que lo determinado en la Resolución Final de Saneamiento, no se encuentra ajustada a derecho, siendo evidente la fundamentación y motivación.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / PUBLICIDAD DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

Nulidad de actuados

La resolución que determina la nulidad de los trabajos de campo referentes a un predio, causa efecto directo a los intereses y derechos del beneficiario; la no existencia de constancia de notificación respecto al primer propietario del predio -al tener el mismo una relación directa a los intereses del administrado- provoca indefensión

"*(…) De lo anotado precedentemente, se tiene en primer lugar que la Resolución Administrativa UDSABN-No. 099/2011 de 19 de octubre, al disponer la nulidad de obrados de los trabajos de campo referente al predio denominado "El Bajío", dicha determinación causa un efecto directo a los intereses y derechos del beneficiario que se presentó en el proceso de saneamiento, en consecuencia, dado los efectos que produce, la misma debe ser notificada conforme prevé el art. 70 inc. a) del D.S. N° 29215, que señala: "Serán notificadas en forma personal a la parte interesada, las resoluciones que produzcan efectos individuales, en el domicilio señalado", ello con la finalidad de que el administrado pueda hacer uso de los diferentes recursos que la ley le franquea, en caso que considere que la resolución le causa perjuicio a sus intereses; en ese sentido, e ingresando a resolver la problemática planteada, se constata de forma contundente la no existencia de alguna constancia de notificación con la Resolución Administrativa UDSABN- No.099/2011 de 19 de octubre, respecto al primer propietario del predio denominado "El Bajío", Lucio Capareare Almeira, contraviniendo de esta manera el INRA, la norma*

antes señalada, puesto que, la notificación a más de cumplir una formalidad procesal, tiene una finalidad que es que la parte llegue a tomar conocimiento de la decisión administrativa como en el caso presente la nulidad de los trabajos de campo del predio denominado "El Bajío", el 2003, y que al tener la misma relación directa a los intereses del administrado, debió ser notificada a fin de que el administrado pueda asumir su derecho a la defensa, elemento sustancial que dentro del proceso de saneamiento en revisión fue vulnerado"

PRECEDENTE 2

POSESIÓN AGRARIA / CONJUNCIÓN DE POSESIONES

El Informe en Conclusiones, que declara la ilegalidad en la posesión por incumplimiento de la FS al no existir actividad anterior a la Ley N° 1715, lo hace de manera indebida al no efectuar análisis respecto al instituto jurídico de la conjunción de la posesión (legal), que permite establecer la antigüedad de la posesión retrotrayéndose a la fecha de la posesión del primer poseedor, del cual deviene el derecho del ahora demandante

" *(…) que si bien la vivienda y el barbecho tiene como data el 2006 y 2009, respectivamente, ello no significa que no puedan ser valorados a efectos de determinar el cumplimiento o de la Función Social y menos determinar que la posesión sería posterior a la promulgación de la Ley N° 1715, debido que, conforme a las imágenes LANSAT, de 1995, 1996 y 2013, no existiría actividad antrópica en esos años, como sustentó el INRA en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 5 de septiembre de 2016, conclusiones arribadas en lo que respecta a determinar la antigüedad de la posesión, fue sin considerar el Certificado de posesión de 21 de septiembre de 2002, emitido por el Sindicato Campesino Agrario de la Comunidad Loma del Amor, que refrenda que Lucio Capareare Almeira tomó posesión del predio "El Bajío", el 2 de junio de 1983, quien transfirió el predio de referencia en la superficie de 50 ha, mediante documento privado de compra venta de 10 de junio de 2006, con reconocimiento de firmas y rúbricas a favor Nicolás Rojas Rojas, operando en consecuencia la conjunción en la posesión conforme prevé el art.309.III del D.S. N° 29215, que señala: "Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes."; como consecuencia de lo señalado, resulta evidente que la actividad verificada por el INRA respecto al predio denominado "El Bajío", consistente en una vivienda y barbecho que datan de 2006 y 2009, no significa, que son posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715, máxime, cuando de los antecedentes cursa el Certificado de posesión de 21 de septiembre de 2002, emitido por el Sindicato Campesino Agrario de la Comunidad Loma del Amor, por el cual se acredita que el primer poseedor Lucio Capareare Almeira, ingresó al predio denominado "El Bajío" a partir de 1983, del cual deviene el derecho del ahora demandante; por consiguiente, la conclusión arribada por el INRA de determinar el incumplimiento de la Función Social al no existir actividad antrópica anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, no resulta coherente y conforme a la normativa agraria*"

" *(…) En tal sentido, en virtud a los argumentos expuestos, resulta ser evidente que el INRA en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 5 de septiembre de 2016, así como en el Informe Técnico Legal UDSA-BN-N° 230/2021 de 22 de octubre, no efectuó un debido análisis respecto al instituto jurídico de la posesión legal, más propiamente de la conjunción en la*

posesión, lo cual derivó en la indebida declaración de Ilegalidad en la Posesión, situación que deberá ser subsanada por el ente administrativo encargado del saneamiento, conforme a los fundamentos expuestos en la presente sentencia."

Jurisprudencia conceptual o indicativa

" (...) *al respecto corresponde hacer cita de la Sentencia Constitucional (SC) 1014/2011-R de 22 de junio, que señaló: "Para que una citación o notificación tenga validez, deben ser realizadas de tal forma que se asegure su recepción por parte del destinatario; pues la notificación o citación, no están dirigidas a cumplir una formalidad procesal en sí misma, sino a asegurar que la determinación judicial objeto de la misma sea conocida efectivamente por el destinatario; dado que sólo el conocimiento real y efectivo de la comunicación asegura que no se provoque indefensión en el desarrollo de los procesos; pues no se llenan las exigencias constitucionales del debido proceso, conforme ha establecido la SC 1845/2004-R de 30 de noviembre, cuando en la tramitación de la causa se provocó indefensión, indefensión que se encuentra proscrita por los arts. 115, 117 y 119.II de la CPE. (...)*"

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea de Sucesión de posesión (conjunción de posesiones):

SAN-S1-0029-2011

Fundadora

" *en el caso de autos, el INRA no tomó en cuenta la conjunción de la posesión en virtud a los antecedentes de derecho propietario con los que cuenta la colonia menonita Villa Cariño, precepto que se encuentra previsto y regulado por el art. 92 del Cód. Civ., aplicable al caso de autos por el régimen de supletoriedad, por mandato del art. 78 de la L. Nº 1715, modificada por la L. Nº 3545; aspecto que se encuentra valorado por el INRA en el informe de fs. 3856 a 3881 al sostener que los antecedentes anulados constituyen en un medio de prueba para acreditar la antigüedad de la posesión, consecuentemente, la decisión asumida en la Resolución Administrativa impugnada, resulta incoherente con dicho extremo, al no considerar dentro de la sustanciación del proceso de saneamiento lo preceptuado en el art. 309 -III del Decreto Reglamentario Nº 29215 que señala ... "para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de la antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes*".

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL S1 057/2018

Voto Disidente

La Dra. Elva Terceros Cuéllar Magistrada Sala Primera es de voto disidente, considerando que la autoridad administrativa realizó de manera correcta la valoración del cumplimiento de la Función Económico Social, no resultando evidente lo acusado por el actor; por lo que la suscrita Magistrada, reitera que no comparte la decisión adoptada ni con los fundamentos expuestos en el proyecto de

Sentencia Agroambiental, puesto a consideración; por el contrario, dentro del marco del debido respeto sugiere se declare **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa