

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0007-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-03-2023

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. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO PRO HOMINE /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por la Sociedad de Responsabilidad Limitada Aserradero y Barraca MACONS LTDA, contra el Director de Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0493/2021 de 11 de noviembre, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), de los predios denominados "LOS CIERVOS, AGRO RIO PAILITAS Y SANTA MARIA"; El Tribunal Agroambiental identifica los siguientes problemas jurídicos: **1°** El Informe en Conclusiones no valora la verdadera dimensión del cumplimiento de la Función Social conforme a la Ficha Catastral levantada en campo; **2°** El Informe Técnico ABT-DGMBT N° 1158/2014 de 23 de julio de 2014 que señalaría que no es posible establecer con precisión los límites específicos de la reserva forestal Guarayos; **3°** En el Informe en Conclusiones se anula el Expediente Agrario N° 54095 al existir vicios de nulidad absoluta, sin embargo no mencionaría cuales serían esos vicios de nulidad absoluta; **4°** Finalmente el Informe en Conclusiones sugiere se adjudique al predio "Santa María", una superficie de 50.0000 ha. por su parte en la Resolución Final de Saneamiento en el punto SEXTO resolvería se declarar la ilegalidad de posesión por estar el predio objeto de saneamiento sobrepuesto a la Reserva Forestal Guarayos.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"...curso a fs. 2550 (foliación central cuerpo 13) FICHA DE CÁLCULO DE LA FUNCION SOCIAL, del predio "Santa María", señalándose como antecedente el Expediente N° 54095 y 54654, superficie mensurada 1908.1480 ha. y en el punto **B.- CUANTIFICACION DE AREA EFECTIVAMENTE APROVECHADA EN ACTIVIDAD PRODUCTIVA**, se detalla 1441.1480 ha. con una proyección de crecimiento de 732.6365 ha. haciendo un total de 2197.9095 ha.; estableciendo finalmente una superficie a ser consolidada de 1908.1670 ha., y en el punto de SUGERENCIAS Y OBSERVACIONES, señala que la principal actividad es agrícola, cumple con la FES y sugiere consolidar el tipo de

propiedad como empresarial.

Ahora bien, en el Informe en Conclusiones, en el punto de VALORACION DE LA FUNCIÓN SOCIAL Y FUNCIÓN ECONÓMICA SOCIAL Y ANÁLISIS SOBRE LA ANTIGÜEDAD DE LA POSESION, con relación al predio ahora en litis, manifiesta que se considera la excepción dispuesta por el art. 309-II del D.S. N° 29215, que señala: *“Asimismo, se considera como superficie con posesión legal a aquellas que se ejercen sobre áreas protegidas cuando sea anterior a la creación de la misma, o la ejercida por pueblos o comunidades indígenas, campesinos, originarias, pequeñas propiedades, solar campesino, y por personas amparadas en norma expresa, que cumplan las de uso y conservación del área protegida, y demuestren que se iniciaron con anterioridad a la fecha de la promulgación de la Ley 1715”*, señalando que corresponde reconocer la superficie máxima de la pequeña propiedad permitido dentro de la reserva forestal Guarayos, sin que exista mayor explicación o fundamentación sobre la ficha de cálculo de la Función Social.

**II.5.2. En cuanto a la SOBREPOSICION CON AREAS CLASIFICADAS COMO RESERVA FORESTAL**, el Informe en Conclusiones si bien menciona que el predio “Santa María” entre otros estaría sobrepuesto en un 100% a la Reserva Forestal Guarayos; empero, no puntualiza en que Informe Técnico ampara para establecer tal afirmación (...)

Como se podrá apreciar, los informe técnicos referidos, son absolutamente contrarios entre sí con relación a la ubicación del predio “Santa Maria”, toda vez que para el Instituto Nacional de Reforma Agraria, el predio ahora en Litis se encontraría sobrepuesto a la reserva forestal Guarayos, contradictoriamente para el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, así como para la Autoridad de Bosques y Tierra, el predio “Santa Maria”, no se encontraría dentro de ningún Área Protegidas Nacional, Departamental o Municipal; por su parte, según el Informe del Departamento Especializado del Tribunal Agroambiental, los datos técnicos específicamente en el lindero ESTE, no son precisos, lo que genera una incertidumbre respecto al derecho alegado, constituyendo un impedimento para la objetiva administración de justicia. Al respecto, éste Tribunal mediante Sentencia Nacional Agroambiental S1 N° 86/2016 de manera clara y taxativa en un caso análogo, en el punto de “DELIMITACIÓN DE LA RESERVA FORESTAL GUARAYOS Y LA SOBREPOSICION DEL PREDIO “EL VIKINGO” CON LA REFERIDA AREA” hizo el siguiente análisis: *“En el presente caso, existe Informes Técnicos, que por una parte resultan ser contradictorios como los generados por la entidad Administrativa INRA y el departamento Técnico de Geodesia del Tribunal Agroambiental, en cuanto a la sobreposicion del predio “El Vikingo” con la reserva Forestal de Guarayos y por otra Informes Técnicos que concluyen señalando que la imprecisión técnica del art. 1 del D.S. N° 08660 impide la graficación y delimitación exacta de la Reserva Forestal Guarayos, tal como establece la entidad administrativa ABT, generando una incertidumbre por tal impide que este Tribunal Agroambiental de manera objetiva y precisa determine la verdad real de los hechos (...)”* disponiendo en la parte resolutive lo siguiente: *“(...) **probada la demanda** contencioso administrativo (...), debiendo el INRA en precautela de los derechos colectivos, establecer en coordinación con las entidades competentes, **la delimitación exacta de la Reserva Forestal Guarayos, para su efectiva protección jurídica**”*; sin embargo, esta resolución no fue cumplida por el INRA, puesto que el SERNAP creado mediante Ley N° 1788 el 16 de septiembre de año 1997, es la encargada de coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y participa de la conservación de la diversidad biológica y cultural del país; así como la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT), creada mediante Decreto Supremo N° 071 de 9 de abril del 2009, en su art. 31.a), referente a la competencia de la autoridad, señala que tiene la atribución de precautelar el manejo integral y sustentable de los recurso forestales y tierras; por su parte la DISPOSICION FINAL VIGECIMA SEXTA del D.S. N° 29215

señala: "ALCANCE DE LAS AREAS PROTEGIDAS"; "A efectos de la aplicación del presente Reglamento, el alcance de áreas protegidas comprende las categorías de Parques Nacionales, **Reservas Forestales**, Áreas de Manejo Integrado, Santuarios, Áreas de Inmovilización, Reservas de Producción Agraria", lo que significa que tanto el INRA, el SERNAP así como la ABT, en cumplimiento de la Sentencia Agroambiental Nacional S1° N° 086/2016, tienen la obligación de coordinar y establecer la delimitación exacta de la Reserva Forestal Guarayos, precisamente para evitar contradicciones en cuanto a las delimitaciones de la misma. (...)

Por ello, ante la falta de una delimitación correcta, sólo se genera una duda razonable, que en esencia faculta al juzgador señalar que no existen suficientes pruebas o evidencias claras de la existencia de un hecho, en ese sentido, la duda razonable no es un recurso en el cual un juez se pueda amparar para rehusar tomar parte en un juicio o decisión, sino que se trata de una concesión que se da cuando la lógica de los argumentos y pruebas no son contundentes para realizar un dictamen certero; por lo cual bajo los nuevos paradigmas jurídicos incorporados en la Norma Fundamental del Estado, la convicción que generó toda prueba debe ser plena, con el fin de dar certeza jurídica sobre el objeto de la Litis; de igual manera en el nuevo modelo de Estado Constitucional de Derecho la aplicación del *in dubio pro homine*, es un criterio ordenador a favor de la persona, que consiste en interpretar a favor de los derechos fundamentales de los afectados, lo que obliga a los Órganos de la administración de justicia a fallar a su favor.

**II.5.3. En lo que respecta al Informe en Conclusiones no mencionaría cuales son las causales de nulidad absoluta del Expediente Agrario N° 54095.** (...) dicha área a la fecha no se encuentra debidamente definida o delimitada; consecuentemente, no se tiene la verdadera certeza si la misma se encuentra o no dentro la Reserva Forestal Guarayos; por lo tanto, tampoco se tiene la certeza de que el ex CNRA tenía competencia o no. (...)

efectivamente a fs. 2594 del Informe en Conclusiones, sugiere declarar la ilegalidad de la Posesión, entre otros del predio denominado "Santa María", en cumplimiento de los arts. 310, 341-II-2 y 346 del D.S. N° 29215, siendo evidente que de conformidad al último artículo mencionado, se declarará ilegal la posesión cuando el poseedor sea ejercida sobre áreas protegidas; sin embargo, como en los anteriores puntos, se dijo que existe duda respecto a la ubicación exacta del predio, ya que no existe una delimitación exacta si la misma se encuentra dentro o fuera de la Reserva Forestal Guarayos, por lo que tampoco se puede establecer la ilegalidad de la posesión, al no estar bien definido la delimitación de la Reserva, pese a que éste Tribunal instruyó al INRA en coordinación con las entidades competentes, delimitar exactamente el área de la Reserva Forestal Guarayos, hecho no cumplido; en consecuencia, no es posible emitir fallo de manera positiva o negativa, entre tanto persista esta ilimitación del área de la Reserva Forestal Guarayos..."

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa interpuesta por la "Sociedad de Responsabilidad Limitada Aserradero y Barraca MACONS Ltda.", declarándose nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 0493/2021 de 11 de noviembre, únicamente en relación al predio denominado "SANTA MARIA" y anulándose obrados hasta fs. 2554 inclusive de los antecedentes del proceso de saneamiento, debiendo consecuentemente la entidad administrativa, emitir

nuevo Informe en Conclusiones; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

**1.-** Que, a fs. 2550 cursa la Ficha de Calculo de la Función Social del predio "Santa María, que establece una superficie a ser consolidada de 1908.1670 ha, señalando que la principal actividad es agrícola, cumple con la FES y sugiere consolidar el tipo de propiedad como empresarial; sin embargo, el Informe en Conclusiones señala que, corresponde reconocer la superficie máxima de la pequeña propiedad permitido dentro de la reserva forestal Guarayos, sin que exista mayor explicación o fundamentación sobre la ficha de cálculo de la Función Social.

**2.-** Que, el Informe en Conclusiones si bien menciona que el predio "Santa María" entre otros estaría sobrepuesto en un 100% a la Reserva Forestal Guarayos; empero, no puntualiza en que Informe Técnico se ampara para establecer tal afirmación; teniéndose informes técnicos correspondientes al INRA, al SERNAP y a la ABT, mismos que son absolutamente contrarios entre sí con relación a la ubicación del predio "Santa Maria", toda vez que para el Instituto Nacional de Reforma Agraria, el predio ahora en Litis se encontraría sobrepuesto a la reserva forestal Guarayos, contradictoriamente para el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, así como para la Autoridad de Bosques y Tierra, el predio "Santa Maria", no se encontraría dentro de ningún Área Protegidas Nacional, Departamental o Municipal; por su parte, según el Informe del Departamento Especializado del Tribunal Agroambiental, los datos técnicos específicamente en el lindero ESTE, no son precisos, lo que genera una incertidumbre respecto al derecho alegado, constituyendo un impedimento para la objetiva administración de justicia.

**3.-** Que, la Sentencia Nacional Agroambiental S1 N° 86/2016 ordenó la delimitación exacta de la Reserva Forestal Guarayos para su efectiva protección jurídica, disposición incumplida, lo que significa que tanto el INRA, el SERNAP así como la ABT, en cumplimiento de la Sentencia Agroambiental Nacional S1° N° 086/2016, tienen la obligación de coordinar y establecer la delimitación exacta de la Reserva Forestal Guarayos, precisamente para evitar contradicciones en cuanto a las delimitaciones de la misma, ya que, ante la falta de una delimitación correcta, sólo se genera una duda razonable, que en esencia faculta al juzgador señalar que no existen suficientes pruebas o evidencias claras de la existencia de un hecho, en ese sentido, la duda razonable no es un recurso en el cual un juez se pueda amparar para rehusar tomar parte en un juicio o decisión, sino que se trata de una concesión que se da cuando la lógica de los argumentos y pruebas no son contundentes para realizar un dictamen certero; por lo cual bajo los nuevos paradigmas jurídicos incorporados en la Norma Fundamental del Estado, la convicción que generó toda prueba debe ser plena, con el fin de dar certeza jurídica sobre el objeto de la Litis; de igual manera en el nuevo modelo de Estado Constitucional de Derecho la aplicación del *in dubio pro homine*, es un criterio ordenador a favor de la persona, que consiste en interpretar a favor de los derechos fundamentales de los afectados, lo que obliga a los Órganos de la administración de justicia a fallar a su favor.

**4.-** Que, al no encontrarse a la fecha dicha area debidamente definida o delimitada, consecuentemente, no se tiene la verdadera certeza si la misma se encuentra o no dentro la Reserva Forestal Guarayos; por lo tanto, tampoco se tiene la certeza de que el ex CNRA tenía competencia o no, respecto al antecedente agrario del predio en litis.

**5.-** Que, en el Informe en Conclusiones se sugiere declarar la Ilegalidad de la Posesión, entre otros del predio denominado "Santa María", por haber sido ejercida sobre áreas protegidas; sin embargo, al existir duda respecto a la ubicación exacta del predio, ya que no existe una delimitación exacta si la misma se encuentra dentro o fuera de la Reserva Forestal Guarayos, tampoco se puede establecer la ilegalidad de la posesión, al no estar definida la delimitación de la Reserva; en consecuencia, no es

posible emitir fallo de manera positiva o negativa, entre tanto persista esta ilimitación del área de la Reserva Forestal Guarayos.

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

### PRECEDENTE 1

La duda razonable no es un recurso en el cual un juez se pueda amparar para rehusar tomar parte en un juicio o decisión, sino que se trata de una concesión que se da cuando la lógica de los argumentos y pruebas no son contundentes para realizar un dictamen certero; por lo cual bajo los nuevos paradigmas jurídicos incorporados en la Norma Fundamental del Estado, la convicción que genere toda prueba debe ser plena, con el fin de dar certeza jurídica sobre el objeto de la Litis; de igual manera en el nuevo modelo de Estado Constitucional de Derecho la aplicación del *in dubio pro homine*, es un criterio ordenador a favor de la persona, que consiste en interpretar a favor de los derechos fundamentales de los afectados, lo que obliga a los Órganos de la administración de justicia a fallar a su favor.

*“...Por ello, ante la falta de una delimitación correcta, sólo se genera una duda razonable, que en esencia faculta al juzgador señalar que no existen suficientes pruebas o evidencias claras de la existencia de un hecho, en ese sentido, la duda razonable no es un recurso en el cual un juez se pueda amparar para rehusar tomar parte en un juicio o decisión, sino que se trata de una concesión que se da cuando la lógica de los argumentos y pruebas no son contundentes para realizar un dictamen certero; por lo cual bajo los nuevos paradigmas jurídicos incorporados en la Norma Fundamental del Estado, la convicción que genere toda prueba debe ser plena, con el fin de dar certeza jurídica sobre el objeto de la Litis; de igual manera en el nuevo modelo de Estado Constitucional de Derecho la aplicación del *in dubio pro homine*, es un criterio ordenador a favor de la persona, que consiste en interpretar a favor de los derechos fundamentales de los afectados, lo que obliga a los Órganos de la administración de justicia a fallar a su favor...”*

### PRECEDENTE 2

#### SOBREPOSICION CON AREAS PROTEGIDAS

Cuando se detecta sobreposición del predio en saneamiento con un Área protegida, de conformidad con el inciso d) del art. 304 del D.S. N° 29215, el Informe en Conclusiones debe contener la evaluación de datos técnicos acerca de sobreposiciones con el área protegida y de ser pertinente, la emisión de un Informe Técnico Complementario al Informe en Conclusiones, en el que se analice y se emita pronunciamiento fundado y motivado del tratamiento legal a adoptar que corresponda en derecho, con relación al Área Protegida y superficies del título ejecutorial, así como las medidas precautorias que el caso amerite.(SAP-S1-0008-2023)

***“...II.5.2. En cuanto a la SOBREPOSICION CON AREAS CLASIFICADAS COMO RESERVA FORESTAL, el Informe en Conclusiones si bien menciona que el predio “Santa María” entre otros estaría sobrepuesto en un 100% a la Reserva Forestal Guarayos; empero, no puntualiza en que Informe Técnico ampara para establecer tal afirmación (...)***

*Como se podrá apreciar, los informe técnicos referidos, son absolutamente contrarios entre sí con relación a la ubicación del predio “Santa Maria”, toda vez que para el Instituto Nacional de Reforma*

*Agraria, el predio ahora en Litis se encontraría sobrepuesto a la reserva forestal Guarayos, contradictoriamente para el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, así como para la Autoridad de Bosques y Tierra, el predio "Santa Maria", no se encontraría dentro de ningún Área Protegidas Nacional, Departamental o Municipal; por su parte, según el Informe del Departamento Especializado del Tribunal Agroambiental, los datos técnicos específicamente en el lindero ESTE, no son precisos, lo que genera una incertidumbre respecto al derecho alegado, constituyendo un impedimento para la objetiva administración de justicia..."*

### Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Nacional Agroambiental S1 N° 86/2016 de manera clara y taxativa en un caso análogo, en el punto de "DELIMITACIÓN DE LA RESERVA FORESTAL GUARAYOS Y LA SOBREPOSICION DEL PREDIO "EL VIKINGO" CON LA REFERIDA AREA" hizo el siguiente análisis: *"En el presente caso, existe Informes Técnicos, que por una parte resultan ser contradictorios como los generados por la entidad Administrativa INRA y el departamento Técnico de Geodesia del Tribunal Agroambiental, en cuanto a la sobreposicion del predio "El Vikingo" con la reserva Forestal de Guarayos y por otra Informes Técnicos que concluyen señalando que la imprecisión técnica del art. 1 del D.S. N° 08660 impide la graficación y delimitación exacta de la Reserva Forestal Guarayos, tal como establece la entidad administrativa ABT, generando una incertidumbre por tal impide que este Tribunal Agroambiental de manera objetiva y precisa determine la verdad real de los hechos (...)"* disponiendo en la parte resolutive lo siguiente: *"(...) **probada la demanda** contencioso administrativo (...), debiendo el INRA en precautela de los derechos colectivos, establecer en coordinación con las entidades competentes, **la delimitación exacta de la Reserva Forestal Guarayos, para su efectiva protección jurídica**"; (...)*

la SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 79/2016, de 8 de septiembre de 2016, el Profesional Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental, mediante Informe Técnico TA-G N° 042/2016 de 15 de julio de 2016, emitió Informe señalando *"(...) respecto a la Reserva Forestal Guarayos, en el punto de Datos Generales, describe los datos técnicos referidos en el art. 1° del D.S. N° 08660, en base a los mismos, concluye que: "Para realizar el análisis y la interpretación de la información de toponimias y datos matemáticos, que contiene el ARTÍCULO 1°.- Del Decreto Supremo N° 08660, se procedió a realizar la identificación de los ríos; Mamoré, Grande, Zapoco (en las cartografías citadas más adelante se encuentra descrito con el topónimo de Zapoco) y las localidades de; Guapomo y Quebrada Blanca, con el apoyo del Mapa General de Bolivia del año 1973 (carta preliminar I.G.M. escala 1:1.000.000), de la Cartografía Nacional (I.G.M.) escalas 1:50.000, 1:100.000 y 1:250.000 en formato digital, identificados los topónimos y datos matemáticos, descritos en el referido decreto, se procedió a la digitalización del Área de la zona de estudio partiendo de la siguiente manera: **a)** Partimos en sentido anti horario (de acuerdo a los datos descritos en el Artículo 1.- del D.S. N° 08660) desde paralelo 15° 30' por el Rio Mamoré hacia el Sud hasta la confluencia con el Rio Grande, de este punto, continuando hacia el Sud por el Rio Grande hasta la intersección con el paralelo 17° 00' Sud, de ahí trazamos línea recta con azimut 55° hasta la **localidad de Guapomo** (no llegando a conectar en línea recta con la localidad de Guapomo, existiendo un desplazamiento de 1.1 kilómetros aproximadamente), continuando trazamos línea recta con azimut 320° con una distancia de 65 km., hasta la intersección con el paralelo 16° 21', de ahí trazamos línea recta con azimut de 90° hasta la **localidad de Quebrada Blanca** con una distancia de 24 km. (no llegando a conectar en línea recta con la localidad Quebrada Blanca, existiendo un desplazamiento de 8.6 kilómetros aproximadamente), continuando trazamos línea recta hacia el norte con azimut de 360° hasta la intersección con el rio Zapoco (que realizado el trazo lineal hacia el norte con el azimut de 360°, no llega a intersectar con el*

rio Zapocoz existiendo una distancia de 17.5 kilómetros aproximadamente entre la línea recta al norte del azimut de 360° y la naciente del río Zapocoz (según cartografía del I.G.M.), la distancia es referencial por haberse medido en línea recta, al no existir distancia del azimut de 360° con dirección al norte). (ver plano adjunto 2/2) **b)** Cabe señalar que el **lado Este** (ver plano adjunto 2/2) b) del trazo de la Reserva Forestal Guarayos, conforme a datos técnicos descritos en el Decreto N° 08660 (artículo 1.-), realizando el trazo de 360° azimut con dirección al Norte, no llega a empalmar al río zapocoz como describe el Decreto, **no cerrándose de este modo el Área (Polígono) que comprende a la Reserva Forestal Guarayos**, toda vez que en el decreto se señala que éste sector se encuentra delimitado con la intersección con el Río Zapocoz". (las negrillas y subrayados son nuestras)