

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0042-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-10-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Zona de Colonización /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por Eladio José Liaño Ortiz contra el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0193/2017 de 22 de noviembre de 2017, dentro del Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, correspondiente a la propiedad denominada "Totaitu-Rio Blanco Parcela 04" y "Totaitu Rio Blanco Parcela 22", municipio de San Javier, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz; el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

1. Errónea aplicación de la zona de colonización "F" en el Informe en Conclusiones e Ilegal nulidad del expediente.; 2. Contradicción en la información de campo y gabinete, error en la determinación de la ilegalidad de la posesión; 3. La posesión actual no hace presumir la posesión anterior, pero si hay título que fundamente la posesión, se presume que se ha poseído en forma continua desde la fecha del título, salvo prueba contraria.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"...el ente ejecutor de saneamiento mediante Informe Técnico DDSC-CO-I-INF N° 0704/2017 de 21 de abril de 2017 cursante de fs. 776 a 778 de antecedentes, efectivamente establece que el predio en litis se sobrepone en un 100% a la zona "F" Central; sin embargo, en el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 796 a 805 del antecedente, concluye sugiriendo se emita resolución disponiendo la ilegalidad de posesión sobre el predio denominado "Totaitu-Río Blanco Parcela 04", sin especificar porque se debe declarar la ilegalidad de la posesión, siendo que todo administrado tiene el derecho de saber del porque se le declara la ilegalidad de su posesión, puesto que el Informe en Conclusiones se constituye en la base de la Resolución Final de Saneamiento, por ello, dicho Informe debe ser debidamente fundamentado y motivado, y como consecuencia de ésta irregularidad, la Resolución Administrativa RA-ST N° 0193/2017 de 22 de noviembre de 2017, impugnada en la presente demanda, al declarar la ilegalidad de la posesión sobre la parcela denominada "Totaitu-Río Blanco Parcela 04", únicamente señala "(...) por incumplir los requisitos de la legalidad", argumento absolutamente vago, ya que no señala cuales son esos requisitos incumplidos; ahora bien, si el ente administrativo, para declarar la

ilegalidad de la posesión se basó en el Informe Técnico DDSC-CO-I-INF N° 0704/2017 de 21 de abril de 2017 cursante de fs. 776 a 778 de antecedentes, corresponde resaltar que éste Tribunal, en diferentes fallos, entre ellos la **SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S2ª N° 055/2019** de 11 de julio de 2019 (...)

consecuentemente, al tratarse de un caso análogo, queda claro que el predio en litis corresponde ser tratado conforme a la jurisprudencia emitida por este Tribunal, por ello, el ente ejecutor de saneamiento tiene el deber y la obligación de observar estos aspectos.

En ese marco, en el caso en análisis, así como los precedentes anteriormente descritos, no se cuenta con información técnica relevante que permite con certeza absoluta definir el alcance exacto de la denominada zona "F", generando duda razonable respecto a la sobreposición del predio objeto de la litis con la citada zona, aspecto que en función a los principios de interpretación favorable, *pro homine* y *pro actione*, debe merecer que se asuma la interpretación que mejor se adecúe al ejercicio de los derechos del administrado, y no así la que le ocasione perjuicio.

VI.2.2. En cuanto a la contradicción en la Información de Campo y Gabinete, error en la determinación de la ilegalidad de la posesión, el actor arguye que su derecho de propiedad y posesión deviene del antecedente agrario con Expediente N° 56473 con sentencia de 5 de febrero del 1991 y que el mismo no habría sido tomado en cuenta por el INRA.

Al respecto, cursa de fs. 29 a 34 de antecedentes, sentencia agraria que resuelve declarar probada la demanda de dotación del predio denominado "Totaitu-Rio Blanco", donde figura entre otros Alfredo Oroza Mayzer en propiedad colectiva, quien transfiere en favor de Armando Morón Sánchez, a su vez este último, por "Documento de venta sobre un fundo rústico" de 27 de julio de 2005 cursante a fs. 854 y vta. de antecedentes, transfiere en favor de Elizabeth Vaca Pedraza; finalmente, la última nombrada, por minuta de transferencia de 9 de octubre de 2006 con reconocimiento de firmas, transfiere también en favor de Eladio José Liaño Ortiz la propiedad ahora en litis, con lo que se ha demostrado que el administrado hoy demandante, cuenta con tradición en antecedente agrario desde antes de la promulgación de la Ley N° 1715, con ello se habría cumplido con uno de los presupuestos para ser beneficiario sobre el predio rustico hoy en litis; en cuanto al segundo presupuesto referente al cumplimiento de la Función Social, se debe analizar la Ficha Catastral donde se consigna lo verificado in situ a través de las Pericias de Campo, en el caso que nos ocupa, cursa de fs. 302 a 306 de antecedentes, Ficha Técnica Jurídica (Ficha Catastral), que contiene una serie de irregularidades y contradicciones como ser: **1)** diferentes letras y tonos de tinta de bolígrafo en su llenado; **2)** en el punto de "OBSERVACIONES" refiere textualmente: "*El propietario no se hizo presente cuando se realizó la pericias de campo, tampoco nombro a alguien para que lo represente*"; sin embargo, en dicha ficha se consigna como primer propietario a Alfredo Oroza Mayser y como beneficiario a Armando Morón Sánchez con documento de "Dotación Compra Venta", resultando contradictorio e injustificable como se consignan esos datos; **3)** en el acápite de "FORMAS DE ADQUISICION", se consiga como "Dotación" y en el punto de "TENENCIA", se consigna como "Propietario", datos que no justifican ser insertados, considerando que en la misma Ficha Catastral, se señaló que no se hizo presente el propietario ni su representante; **4)** finalmente, en el punto de "TOTAL SUPERFICIE UTILIZADA"; "PLUS", se menciona "Uso forestal ganadero reglamentado", y como ya se dijo en líneas arriba, todos estos actos son contradictorios e incongruente, sin que tenga un origen o persona que haya proporcionado dichos datos; por lo tanto, corresponde ser aclarado y subsanado por el ente administrativo a los fines de no causar un perjuicio en el ejercicio del derecho de propiedad; y bajo el principio rector de verdad material debe efectuar un nuevo trabajo de campo cumpliendo con lo dispuesto en el art. 159 del D.S.

Nº 29215 que establece “El Instituto Nacional de Reforma Agraria verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico social, siendo esta el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria”, toda esta verificación in situ, debe ser llenado correctamente en una Ficha Catastral y Ficha FES misma que servirá de base para el Informe en Conclusiones y Resolución Final de Saneamiento.

VI.2.3. La posesión actual no hace presumir la posesión anterior, pero si hay título que fundamente la posesión, se presume que se ha poseído en forma continua desde la fecha del título, salvo prueba contraria, en ese sentido, el actor recalca que las posesiones con antecedentes agrarios que son anteriores a la Ley N° 1715, no afectan derechos legalmente adquiridos, en el caso presente, aducen haber cumplido presentando la Sentencia de 5 de febrero de 1991, y el Informe DDSC-CO-I-INF N° 0706/2017, referiría que se aprecia actividad antrópica en año 1996, por lo que denuncia contradicción manifiesta entre el trabajo de campo y el Informe multitemporal.

Sobre este punto, el Informe en Conclusiones en el punto 2. RELACION DE RELEVAMIENTO DE INFORMACION EN CAMPO, en el recuadro de “Documentos Presentados” textualmente refiere: “Documento privado de venta de parcela N° 4 que realiza Alfredo Oroza Maysewr a favor de Armando Morón Sánchez de fecha 7 de enero de 1992, en una superficie de 500.0000 ha.”, acto seguido, en el punto de “Observaciones”, señala que en la Ficha Catastral no se consigna mejora alguna, y en relación al Análisis Multitemporal, hace referencia al Informe Técnico Complementario DDSC-CO-I-INF N° 0706/2017 de 21 de abril del 2017 en el cual se apreciaría actividad antrópica en el año 1996, pero según el INRA , al parecer dichas mejoras serian del predio vecino o colindante. Al respecto, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0539/2020-S1 de 22 de septiembre de 2020 cursante de fs. 227 a 251 de obrados, a momento de confirmar la resolución de amparo que concede la tutela solicitada por el ahora demandante, textualmente señala: “Sobre el particular, la afirmación de que en las pericias de campo no se evidencio actividad humana alguna desarrollada por el propietario del predio, que fue corroborado por el Informe Multitemporal DDSC-CO-I-INF 0706/2017, que en realidad debe referirse Informe Técnico Complementario DDSC-CO-I-INF 0706/2017, que si bien identifica cierta actividad el año 1996, la misma fue ejercida por el predio vecino de acuerdo al informe en Conclusiones de 24 de abril de 2017; se sustenta en argumentos jurídicos que resultan, por la especialidad de la materia agroambiental insuficientes; **por cuanto, ni la Resolución Administrativa RA-ST 0193/2017 ni la Sentencia Agroambiental Plurinacional impugnada, explican la contradicción de las conclusiones de las pericias de campo y de los informes técnicos, menos identifican a que vecino correspondería las mejoras, al contrario, se advierte que las pericias de campo datan de fecha anterior (1999) a las del Informe Técnico DDSC-I-INF 0760/2017, cuando además el Informe Técnico Complementario DDSC-CO-I-INF 0706/2017, concluye que “Del análisis multitemporal de las imágenes Lanzart TM 1996, 2000, 2005, 2010y 2015 se concluye que el predio denominado “TOTAITU RIO BLANCO PARCELA 04” presenta actividad antrópica;** por esto, era importante que las autoridades demandadas exterioricen su criterio propio para llegar a la decisión adoptada de manera firme y subsistente la resolución administrativa cuestionada, situación que debió ser observada a tiempo de emitir la Sentencia Agroambiental Plurinacional ahora impugnada (...)” (Las negrillas y subrayado son nuestras), en efecto, el ente ejecutor de saneamiento, al no haber definido si la propiedad en litis fue clasificada como actividad agrícola o ganadera, mal puede pretender aducir un Informe multitemporal, más cuando el referido informe, refiere lo contrario es decir que desde el año 1996 existe actividad antrópica; empero el INRA sin que exista argumento válido se salió con el fácil argumento “(...) que al parecer las mencionadas mejoras son del predio vecino o colindante” , por lo que cabe recordar al INRA, las determinaciones así sean administrativas deben ser claras, puntuales y

precisas, sin dar lugar a duda alguna..."

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa interpuesta por Eladio José Liaño Ortiz; en consecuencia, se declara **NULA** la Resolución Administrativa RA-ST N° 0193/2017 de 22 de noviembre de 2017, únicamente en relación al predio denominado "Totaitu - Rio Blanco Parcela 04" y se Anula obrados hasta la Ficha Técnica Jurídica de antecedentes del proceso de saneamiento, debiendo consecuentemente la entidad administrativa, emitir Resolución Administrativa de reinicio de trabajo de campo, observando a los argumentos descritos en los fundamentos jurídicos del fallo; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

1.- Con relación a que, según el Informe en Conclusiones se establece que el predio "Totaitu-Rio Blanco Parcela 04", se encontraría sobrepuesto en un 100% al área de colonización de la zona "F", sin que para ello exista constancia técnica legal sobre dicha sobreposición; al respecto se tiene que, el Informe Técnico DDSC-CO-I-INF N° 0704/2017 de 21 de abril, efectivamente establece que el predio en litis se sobrepone en un 100% a la zona "F" Central; sin embargo, el Informe en Conclusiones sugiere se emita resolución disponiendo la ilegalidad de posesión sobre el predio denominado "Totaitu-Río Blanco Parcela 04", sin especificar porque se debe declarar la ilegalidad de la posesión, siendo que todo administrado tiene el derecho de saber del porque se le declara la ilegalidad de su posesión, puesto que el Informe en Conclusiones se constituye en la base de la Resolución Final de Saneamiento, por ello, dicho Informe debe ser debidamente fundamentado y motivado; y, como consecuencia de tal irregularidad, la Resolución Administrativa RA-ST N° 0193/2017, declara la ilegalidad de la posesión sobre la parcela denominada "Totaitu-Río Blanco Parcela 04", con el argumento absolutamente vago del incumplimiento de los requisitos de legalidad, sin señalar cuales son esos requisitos incumplidos; ahora bien, si el ente administrativo, para declarar la ilegalidad de la posesión se basó en el Informe Técnico DDSC-CO-I-INF N° 0704/2017 de 21 de abril de 2017, el Tribunal Agroambiental, en diferentes fallos, entre ellos la **SAP-S2-0055-2019** ha establecido que respecto a la Zona "F" de Colonización, no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta, inferir de donde y hasta donde abarcan dichas áreas, en razón que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérico, cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas, generando duda razonable que en cualquier proceso ya sea judicial o administrativo va en favor del administrado; consecuentemente, al tratarse de un caso análogo, queda claro que el predio en litis corresponde ser tratado conforme a la jurisprudencia emitida por este Tribunal, por ello, el ente ejecutor de saneamiento tiene el deber y la obligación de observar estos aspectos. En ese marco, en el caso en análisis, así como los precedentes anteriormente descritos, no se cuenta con información técnica relevante que permita con certeza absoluta definir el alcance exacto de la denominada zona "F", generando duda razonable respecto a la sobreposición del predio objeto de la litis con la citada zona, aspecto que en función a los principios de interpretación favorable, *pro homine* y *pro actione*, debe merecer que se asuma la interpretación que mejor se adecúe al ejercicio de los derechos del administrado, y no así la que le ocasione perjuicio.

2.- En cuanto a la contradicción en la Información de Campo y Gabinete, error en la determinación de la ilegalidad de la posesión, el actor arguye que su derecho de propiedad y posesión deviene del antecedente agrario con Expediente N° 56473 con sentencia de 5 de febrero del 1991 y que el mismo no habría sido tomado en cuenta por el INRA; al respecto, cursa en antecedentes la sentencia agraria que resuelve declarar probada la demanda de dotación del predio denominado "Totaitu-Rio Blanco", donde figura entre otros Alfredo Oroza Mayzer en propiedad colectiva, quien transfiere en favor de

Armando Morón Sánchez, a su vez este último, por “Documento de venta sobre un fundo rústico” de 27 de julio de 2005, transfiere en favor de Elizabeth Vaca Pedraza; para finalmente, esta última, por minuta de transferencia de 9 de octubre de 2006, transfiere también en favor de Eladio José Liaño Ortiz la propiedad ahora en litis, con lo que se ha demostrado que el administrado hoy demandante, cuenta con tradición en antecedente agrario desde antes de la promulgación de la Ley N° 1715, con ello se habría cumplido con uno de los presupuestos para ser beneficiario sobre el predio rustico hoy en litis; en cuanto al segundo presupuesto referente al cumplimiento de la Función Social, se debe analizar la Ficha Catastral donde se consigna lo verificado in situ a través de las Pericias de Campo, cursando la Ficha Técnica Jurídica (Ficha Catastral), que contiene una serie de irregularidades y contradicciones como ser: **1)** diferentes letras y tonos de tinta de bolígrafo en su llenado; **2)** en el punto de “OBSERVACIONES” refiere textualmente: *“El propietario no se hizo presente cuando se realizó la pericias de campo, tampoco nombró a alguien para que lo represente”*; sin embargo, en dicha ficha se consigna como primer propietario a Alfredo Oroza Mayser y como beneficiario a Armando Morón Sánchez con documento de “Dotación Compra Venta”, resultando contradictorio e injustificable como se consignan esos datos; **3)** en el acápite de “FORMAS DE ADQUISICION”, se consiga como “Dotación” y en el punto de “TENENCIA”, se consigna como “Propietario”, datos que no justifican ser insertados, considerando que en la misma Ficha Catastral, se señaló que no se hizo presente el propietario ni su representante; **4)** finalmente, en el punto de “TOTAL SUPERFICIE UTILIZADA”; “PLUS”, se menciona “Uso forestal ganadero reglamentado”, y como ya se dijo en líneas arriba, tales actos son contradictorios e incongruentes, sin que tengan origen en una persona que haya proporcionado dichos datos; por lo tanto, corresponde ser aclarado y subsanado por el ente administrativo a los fines de no causar un perjuicio en el ejercicio del derecho de propiedad; y bajo el principio rector de verdad material debe efectuar un nuevo trabajo de campo cumpliendo con lo dispuesto en el art. 159 del D.S. N° 29215, verificación in situ que debe ser plasmada correctamente en una Ficha Catastral y Ficha FES misma que servirá de base para el Informe en Conclusiones y Resolución Final de Saneamiento.

3.- Respecto al argumento del actor en cuanto a que aduce haber cumplido presentando la Sentencia de 5 de febrero de 1991, y el Informe DDSC-CO-I-INF N° 0706/2017 referiría que se aprecia actividad antrópica en año 1996, por lo que, denuncia contradicción manifiesta entre el trabajo de campo y el Informe multitemporal; sobre este punto, el Informe en Conclusiones en el punto 2. RELACION DE RELEVAMIENTO DE INFORMACION EN CAMPO, en el recuadro de “Documentos Presentados” textualmente refiere: *“Documento privado de venta de parcela N° 4 que realiza Alfredo Oroza Maysewr a favor de Armando Morón Sánchez de fecha 7 de enero de 1992, en una superficie de 500.0000 ha.”*, acto seguido, en el punto de “Observaciones”, señala que en la Ficha Catastral no se consigna mejora alguna, y en relación al Análisis Multitemporal, hace referencia al Informe Técnico Complementario DDSC-CO-I-INF N° 0706/2017 de 21 de abril del 2017 en el cual se apreciaría actividad antrópica en el año 1996, pero según el INRA , al parecer dichas mejoras serían del predio vecino o colindante. Al respecto, la SCP 0539/2020-S1 de 22 de septiembre de 2020, a momento de confirmar la resolución de amparo que concede la tutela solicitada por el ahora demandante, textualmente señala: *“Sobre el particular, la afirmación de que en las pericias de campo no se evidenció actividad humana alguna desarrollada por el propietario del predio, que fue corroborado por el Informe Multitemporal DDSC-CO-I-INF 0706/2017, que en realidad debe referirse Informe Técnico Complementario DDSC-CO-I-INF 0706/2017, que si bien identifica cierta actividad el año 1996, la misma fue ejercida por el predio vecino de acuerdo al informe en Conclusiones de 24 de abril de 2017; se sustenta en argumentos jurídicos que resultan, por la especialidad de la materia agroambiental insuficientes; por cuanto, ni la Resolución Administrativa RA-ST 0193/2017 ni la Sentencia Agroambiental Plurinacional impugnada, explican la contradicción de las conclusiones de las pericias de campo y de los informes técnicos, menos identifican a que vecino correspondería las mejoras, al contrario, se advierte que las pericias de campo datan de*

fecha anterior (1999) a las del Informe Técnico DDSC-I-INF 0760/2017, cuando además el Informe Técnico Complementario DDSC-CO-I-INF 0706/2017, concluye que “Del análisis multitemporal de las imágenes Lanzart TM 1996, 2000, 2005, 2010y 2015 se concluye que el predio denominado “TOTAITU RIO BLANCO PARCELA 04” presenta actividad antrópica; por esto, era importante que las autoridades demandadas exterioricen su criterio propio para llegar a la decisión adoptada de manera firme y subsistente la resolución administrativa cuestionada, situación que debió ser observada a tiempo de emitir la Sentencia Agroambiental Plurinacional ahora impugnada (...)”, en efecto, el ente ejecutor de saneamiento, al no haber definido si la propiedad en litis fue clasificada como actividad agrícola o ganadera, mal puede pretender aducir un Informe multitemporal, más cuando el referido informe, refiere lo contrario es decir que desde el año 1996 existe actividad antrópica; empero el INRA sin que exista argumento válido salió con el fácil argumento “(...) que al parecer las mencionadas mejoras son del predio vecino o colindante” , por lo que cabe recordar al INRA que las determinaciones así sean administrativas deben ser claras, puntuales y precisas, sin dar lugar a duda alguna.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Imposibilidad de ubicación, impide determinar la sobreposición con predios aparentemente en su interior.

Al no poder establecerse con exactitud la ubicación de la zona "F" de colonización, no se puede determinar la sobreposición con predios aparentemente en su interior, más aún si es que dicha afirmación se basa en informes que no cuentan con planos explicativos ni datos técnicos que muestren fehacientemente lo referido y se basan en datos cuya fuente es la entidad administrativa que no estableció sobreposición alguna. (SAN S1 0018-2015)

“...En ese marco, en el caso en análisis, así como los precedentes anteriormente descritos, no se cuenta con información técnica relevante que permite con certeza absoluta definir el alcance exacto de la denominada zona “F”, generando duda razonable respecto a la sobreposición del predio objeto de la litis con la citada zona, aspecto que en función a los principios de interpretación favorable, pro homine y pro actione, debe merecer que se asuma la interpretación que mejor se adecúe al ejercicio de los derechos del administrado, y no así la que le ocasione perjuicio...”