

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0010-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-03-2019

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. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Contradicciones /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) / 8. Expedientes que no se constituyen en antecedentes /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

Problemas jurídicos

La demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministro de Tierras, contra el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 223211 de 10 de mayo de 2005, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 101, correspondiente al predio denominado "Guayacán del Norte", ubicado en el cantón Yata, provincia Vaca Díez del departamento del Beni, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Incorrecta valoración de los antecedentes agrarios realizada por el INRA dentro del proceso de saneamiento del predio "Guayacán del Norte". cuestionando de forma genérica la indicada mala valoración.

2.- Incorrecta valoración de la Función Económico Social en el proceso de saneamiento del predio "Guayacán del Norte"; Aduce que, el documento privado de transferencia de ganado de 20 de enero de 2000, suscrito por los señores Viador Pinto Añez y Andrés Justiniano en favor de Chanato Mopi, no debió haber sido valorado, para la determinación de la FES, puesto que fue suscrito con anticipación al trabajo de campo.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, representado por la Directora Nacional a.i. del INRA, responde remitiéndose a la documentación generada durante la ejecución del

saneamiento, la prueba producida a momento de efectuar el Relevamiento de Información en Gabinete, la documentación presentada por los beneficiarios y la generada durante la sustanciación de las Pericias de Campo, indicando que deben ser valoradas de acuerdo a la legislación aplicable a momento de llevarse a cabo dichas actividades. Agrega que la referida propiedad, cumple con el requisito constitucionalmente reconocido, que es el trabajo, como fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde negativamente manifestando que el INRA estableció el cumplimiento de la función social del predio conforme lo previsto por los arts. 393 y 397 de la Constitución Política del Estado, art. 2 de la Ley N° 1715 y art. 166 del Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

Los terceros interesados también responden de forma negativa a los puntos vertidos en la presente demanda.

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

**En cuanto al cuestionamiento del actor, con referencia a la incorrecta valoración de los antecedentes agrarios realizada por el INRA dentro del proceso de saneamiento del predio "Guayacán del Norte", y considerando, que en la demanda, señala de forma genérica dicha irregularidad**

"...se advierte la omisión del Informe de Relevamiento de Información en Gabinete, cuya actividad según el art. 171 del Decreto Supremo N° 25763 (vigente en su oportunidad) tenía como fin identificar los antecedentes agrarios, en este caso los Expedientes Agrarios N° 33823 "La Traición" y N° 33824 "Pailón", dentro del área de saneamiento; lo cual no ocurrió, resultando de ello el incumplimiento del precepto legal antes nombrado, que a la letra decía: "(Relevamiento de Información en Gabinete): En **esta etapa, se llevan a cabo** las siguientes actividades: **a) La identificación de Títulos Ejecutoriales** emitidos con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1715 y de los expedientes que les sirvieron de antecedente; **b) La identificación y clasificación de los procesos agrarios en trámite** con sentencia ejecutoriada o minuta de compraventa protocolizada al 24 de noviembre de 1.992 y la identificación de beneficiarios consignados en las mismas; y **c) (...) La identificación en gabinete se realizará desde el dictado de la resolución determinativa por el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, hasta el inicio de las pericias de campo"**. (sic).

"...la transgresión en la que incurrió el INRA al omitir lo dispuesto por el precitado art. 171 del Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 25763 (vigente y aplicable en su momento), y lo estipulado por el art. 176 parágrafo I del mismo cuerpo legal, el cual estipulaba: "La presente Sección regula el régimen y procedimiento de evaluación técnico-jurídica durante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria. I. (...), los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, instruirán a sus departamentos competentes, la iniciación de **la etapa de evaluación técnico-jurídica, debiendo realizarse simultáneamente la revisión de Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite** e identificación de poseedores; **de acuerdo a procedimientos establecidos al efecto"** (sic); puesto que, en la etapa de Evaluación Técnico Jurídica se debió haber ejecutado, entre otros actuados, la revisión, el análisis y la valoración de los antecedentes agrarios con base en Títulos Ejecutoriales y procesos en trámite que hubieren sido identificados en el área objeto de saneamiento durante la ejecución de la Etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, que debiera ejecutarse

hasta el inicio del trabajo de campo; actividades de saneamiento que el INRA no cumplió, toda vez que procedió a considerar los Expedientes Agrarios N° 33823 y N° 33824, reconociéndolos como antecedentes del derecho propietario del predio "Guayacán del Norte", omitiendo la ejecución previa de la Etapa de Relevamiento de Información en Gabinete..."

"...sin haber sustento técnico que curse en el expediente de saneamiento, dio por hecho que los señalados antecedentes agrarios se sobreponían al área objeto de saneamiento, cuando uno de ellos, el Expediente Agrario N° 33824, conforme se dijo anteriormente, no corresponde o no recae en el área objeto de saneamiento."

### Síntesis de la razón de la decisión

Declara: **PROBADA**, la demanda contencioso administrativa, instaurada por el Viceministro de Tierras y NULA la Resolución Suprema 223211 de 10 de mayo de 2005, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 101, correspondiente al predio denominado "Guayacán del Norte", ubicado en el cantón Yata, provincia Vaca Díez del departamento del Beni, disponiéndose su anulación hasta el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, debiendo el INRA reencausar el proceso subsanando las irregularidades y deficiencias en las que incurrió. Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

**1. El INRA, actuó en contravención a lo dispuesto por los arts. 171 y 176 parágrafo I del Decreto Supremo N° 25763 (aplicable en su momento), al establecer que el Expediente Agrario N° 33824 "Pailón", es antecedente de derecho propietario del predio "Guayacán del Norte", sin haber, previamente, ejecutado la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, donde debiera haberse identificado el referido Expediente, toda vez que se ha evidenciado que el área mensurada del predio no se sobrepone al Expediente Agrario N° 33824 "Pailón".**

2. El INRA, actuó en transgresión a los arts. 41 de la Ley N° 1715, 238 parágrafo III incisos a) y c) y 239 parágrafo II del Reglamento de la Ley N° 1715 aprobado por Decreto Supremo N° 25763 (vigente en su momento) y acápite "4.1.4 Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento" de la Guía de Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social (vigente en su oportunidad), al determinar que el predio "Guayacán del Norte", cumple con la función económico social, clasificándolo como mediana propiedad, con actividad ganadera.

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

La entidad ejecutora del proceso de saneamiento de tierras no puede considerar como antecedentes de derecho propietario, expedientes agrarios sin el respectivo sustento técnico que evidencie que los mismos recaen en el área de saneamiento, mediante informe que curse en el expediente, como es el análisis contenido en el Relevamiento de Información en Gabinete.

### Contextualización de la línea jurisprudencial

SAP S1º Nº 67/2017 (4 de julio de 2017)

"...consideró el expediente agrario N° 57704 correspondiente al predio "La Feria" como antecedente de la superficie mensurada con relación al predio "La Feria II", sin haber realizado previamente el estudio técnico de sobreposición entre los mismos; que en aplicación del art. 171-b) del D.S. N° 25763 vigente en su momento debió realizarse el Relevamiento de Información en Gabinete a fin de identificar todos los antecedentes agrarios existentes dentro del polígono de saneamiento, para poder establecer la sobreposición de los mismos a los predios mensurados en pericias de campo..."

SAN S1ª Nº 86/2015 (9 de octubre de 2015)

"...Consecuentemente la inexistencia de la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete de acuerdo a lo establecido en los arts. 187-I-A y 189 del D. S. N° 24784 aplicable en su momento, intentando ser justificado con una inexistencia de actuados técnicos del ex CNRA necesarios para determinar la sobreposición, aspecto que ha sido desvirtuado por el Informe Técnico TA-UG N° 039/2015 emitido por el Técnico Geodesta del Tribunal Agroambiental, deviene en inobservancia e incumplimiento de la normativa agraria vigente en su momento, viciando de nulidad las actuaciones realizadas dentro del proceso de saneamiento; en este entendido será la entidad ejecutora de saneamiento, quién luego de realizar el mosaicado de expedientes (etapa establecida como Informe de Relevamiento en Gabinete en la normativa aplicable en su momento) realizará el análisis correspondiente para definir la calidad del beneficiario del predio "San Miguelito".

---

## **FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

---

### **TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Contradicciones /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) / 8. Expedientes que no se constituyen en antecedentes /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /**

---

### **Problemas jurídicos**

La demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministro de Tierras, contra el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 223211 de 10 de mayo de 2005, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 101, correspondiente al predio denominado "Guayacán del

Norte”, ubicado en el cantón Yata, provincia Vaca Díez del departamento del Beni, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Incorrecta valoración de los antecedentes agrarios realizada por el INRA dentro del proceso de saneamiento del predio “Guayacán del Norte”. cuestionando de forma genérica la indicada mala valoración.

2.- Incorrecta valoración de la Función Económico Social en el proceso de saneamiento del predio “Guayacán del Norte”; Aduce que, el documento privado de transferencia de ganado de 20 de enero de 2000, suscrito por los señores Viador Pinto Añez y Andrés Justiniano en favor de Chanato Mopi, no debió haber sido valorado, para la determinación de la FES, puesto que fue suscrito con anticipación al trabajo de campo.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, representado por la Directora Nacional a.i. del INRA, responde remitiéndose a la documentación generada durante la ejecución del saneamiento, la prueba producida a momento de efectuar el Relevamiento de Información en Gabinete, la documentación presentada por los beneficiarios y la generada durante la sustanciación de las Pericias de Campo, indicando que deben ser valoradas de acuerdo a la legislación aplicable a momento de llevarse a cabo dichas actividades. Agrega que la referida propiedad, cumple con el requisito constitucionalmente reconocido, que es el trabajo, como fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde negativamente manifestando que el INRA estableció el cumplimiento de la función social del predio conforme lo previsto por los arts. 393 y 397 de la Constitución Política del Estado, art. 2 de la Ley N° 1715 y art. 166 del Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

Los terceros interesados también responden de forma negativa a los puntos vertidos en la presente demanda.

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

#### **Con referencia a la incorrecta valoración de la Función Económico Social en el proceso de saneamiento del predio "Guayacán del Norte"**

"...se advierte que, existe una clara contradicción, entre los datos recogidos durante la ejecución de las pericias de campo y la información plasmada en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica S.S.O. N° 00016/2002 de 05 de julio de 2002, que posteriormente sirvió de base y fundamento de la Resolución Suprema 223211 de 10 de mayo de 2005 (Resolución Final de Saneamiento), hoy acusada de nula; dicha contradicción se refleja, principalmente, que en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica antes citada, refiere que el predio es clasificado como mediana propiedad ganadera y cuenta con 500 cabezas de ganado, cuando los datos de campo manifiestan lo contrario, pues en los Formularios "Ficha Catastral" de fs. 292 a 293 (foliación inferior derecha) y "Registro Función Económico Social" de fs. 295 a 298 de los antecedentes (foliación inferior derecha), indican que en el predio no se evidenció durante la ejecución de las Pericias de Campo, cabeza de ganado alguna y en el Informe de Campo de fs. 403 a 406 de los antecedentes (foliación inferior derecha) se clasifica al predio como Pequeña Propiedad Agrícola."

"...respecto a la actividad productiva identificada en campo y la indicada en la Evaluación Técnica

Jurídica y en la Resolución Final de Saneamiento, es menester puntualizar que, el principal medio de comprobación de la Función Económico Social es la verificación directa en campo, tal cual se desprende del art. 239 párrafo II del Decreto Supremo N° 25763 (vigente en su oportunidad) (...) no evidenciándose de ésta manera en la ejecución de las Pericias de Campo, la existencia de cabezas de ganado, ni mejoras e infraestructura que denote el desarrollo de actividad productiva ganadera, es más, los documentos referentes a la Certificación de Registro de Marca y Documento Privado de Venta de Ganado, que supuestamente habría valorado el INRA para clasificar al predio "Guayacán del Norte" como mediana propiedad ganadera, no solo fueron presentados en forma posterior a las pericias de campo, tal cual se constata del memorial presentado el 24 de abril de 2002, cursante de fs. 275 de antecedentes (foliación inferior derecha), sino que los mismos no pueden ser valorados como prueba suficiente y fehaciente para determinar el cumplimiento de la Función Económico Social, de ser así se estaría vulnerando el art. 238 párrafo III inciso c) del Decreto Supremo N° 25763 (vigente en su momento), que disponía: "En las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos (...), se verificará la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca (...)"

"...se evidencia que en el predio "Guayacán del Norte" no concurren todos los presupuestos establecidos en el art. 41 párrafo I numeral 3 de la Ley N° 1715, que señala: "La Mediana Propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado (...)"

"...se infiere que el INRA, al establecer en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica S.S.O. N° 00016/2002 de 05 de julio de 2002, cursante de fs. 412 a 422 de la carpeta de saneamiento (foliación inferior derecha) y en la Resolución Suprema 223211 de 10 de mayo de 2005, hoy impugnada, que el predio "Guayacán del Norte", cumple con la Función Económico Social, clasificándolo como mediana propiedad, con actividad productiva ganadera, incurrió en error, porque dicha determinación no condice con la información recogida durante la ejecución de las pericias de campo, conforme se corrobora de los Formularios "Ficha Catastral", "Registro Función Económico Social", "Fotografías de Mejoras", "Registro de Mejoras" y "Croquis de Mejoras" y del Informe de Campo.."

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

Declara: **PROBADA**, la demanda contencioso administrativa, instaurada por el Viceministro de Tierras y NULA la Resolución Suprema 223211 de 10 de mayo de 2005, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 101, correspondiente al predio denominado "Guayacán del Norte", ubicado en el cantón Yata, provincia Vaca Díez del departamento del Beni, disponiéndose su anulación hasta el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, debiendo el INRA reencausar el proceso subsanando las irregularidades y deficiencias en las que incurrió. Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

1. El INRA, actuó en contravención a lo dispuesto por los arts. 171 y 176 párrafo I del Decreto Supremo N° 25763 (aplicable en su momento), al establecer que el Expediente Agrario N° 33824 "Pailón", es antecedente de derecho propietario del predio "Guayacán del Norte", sin haber, previamente, ejecutado la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, donde debiera haberse identificado el referido Expediente, toda vez que se ha evidenciado que el área mensurada del predio no se sobrepone al Expediente Agrario N° 33824 "Pailón".

**2. El INRA, actuó en transgresión a los arts. 41 de la Ley N° 1715, 238 párrafo III incisos a) y c) y 239 párrafo II del Reglamento de la Ley N° 1715 aprobado por Decreto Supremo N° 25763 (vigente en su momento) y acápite "4.1.4 Procedimiento para la valoración de los parámetros de cumplimiento" de la Guía de Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social (vigente en su oportunidad), al determinar que el predio "Guayacán del Norte", cumple con la función económico social, clasificándolo como mediana propiedad, con actividad ganadera.**

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

Es motivo de nulidad la evidencia de contradicción entre la información levantada y generada en campo con la plasmada en la Evaluación Técnico Jurídica o en el Informe en Conclusiones, debiendo en caso, considerarse que el principal medio de comprobación de la FS/FES es la verificación directa en campo y no documentación presentada de manera posterior que sea contradictoria con la verificada en campo.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

SAN S1ª N° 23/2003 (21 de octubre de 2003)

SAN S2ª N° 08/2004 (16 de febrero de 2004)

SAN S2ª N° 01/2006 (4 de enero de 2006)

SA S2ª L N° 03/2012 (5 de abril de 2012)

SAP S2ª N° 31/2018 (22 de junio de 2018)