

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0015-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-05-2018

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. Incumplimiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Otros medios: análisis de imagen satelital, multitemporal y otros. / 8. No es determinante /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. No se ha valorado /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de forma /

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

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de forma /

Problemas jurídicos

Interpone demanda Contenciosa Administrativa Sifredo Canido Damm, contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST No. 0033/2016 de 18 de febrero de 2016, resolución pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-

TCO), respecto al predio denominado San Simón correspondiente al polígono N° 564, ubicado en el municipio Magdalena, provincia Itenez del departamento de Beni.

Bajo los siguientes fundamentos:

- a) El incumplimiento a los plazos establecidos en las distintas Resoluciones Operativas emitidas, que solo tenga que emitirse una sola Resolución de inicio de procedimiento y que no se elaboro diagnóstico conforme establecen los arts. 291 y 292 del D.S. N° 29215;
- b) no se elaboró diagnóstico conforme establecen los arts. 291 y 292 del D.S. N° 29215, que dicha actividad estaba contemplada con el nombre de Relevamiento de Información en Gabinete previsto en el art. 171 del D.S. N° 25763 de 05 de mayo de 2000;
- c) la carta de citación a Sifredo Canido Damm como los memorándums de notificación a los colindantes son incongruentes, en las fechas para la ejecución de trabajos y que no hay fecha conclusión del Relevamiento de Información en Campo;
- d) la ficha catastral no cuenta con la firma del responsable y que no es la aprobada;
- e) el informe en conclusiones fue emitido en agosto de 2009, nueve meses después y no en los treinta días que establece el art. 303 inc. a) del D.S N° 29215;
- f) el incumplimiento de la Guía del Encuestador aprobada mediante Resolución Administrativa N° 092/99, en sus puntos 4.3 y 4.5, de la Ficha Catastral que no se encuentra debidamente llenada contraviniendo el art. 299 del D.S. N° 29215 así como la falta del Formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio;
- g) Uso inadecuado del Informe Multitemporal y la mala valoración de la FES;
- h) la Sentencia de fecha 30 de noviembre 1982, Testimonio de Inscripción en DD.RR., certificado emitido por el Jefe de Departamento de Ingeniería del Centro de Desarrollo Forestal, como los Decretos Supremos Nos. 23082, 23401, 29062 y 29452 que no fueron debidamente analizados en el Informe en Conclusiones; así como en el Informe Técnico-Legal JRL-USB-INF-SAN No. 904/2014 de Control de Calidad de 12 de agosto de 2014, contraviniendo el art. 304 inc. b) del D.S. N° 29215 y;
- i) respecto a que en el formulario de registro de mejoras no consigna el año de su construcción de mejoras para determinar la antigüedad de la posesión.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda argumentando que la Ficha Catastral cumplió con lo dispuesto en el punto 4.3 de la Guía del Encuestador Jurídico, conteniendo los suficientes datos que incumben a la propiedad San Simón, menciona que la [SAN S2 N° 5/2004](#) de 12 de febrero de 2004, citada por el demandante es intrascendente, puesto que no indica cual la relación causa-efecto, respecto a la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio manifiesta que en ninguna parte del proceso de saneamiento Sifredo Canido Damm presentó documentación emitida por la dirigencia de alguna organización agraria de la zona que acredite la antigüedad de la posesión legal, Con relación al Análisis Multitemporal señala que es el principal medio de prueba, más no es el único, puesto que el INRA podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, en relación a que cumpliría la FES conforme lo establecido en el art. 397 de la CPE, aduce que lo mencionado no es el punto principal por lo que se declaró la ilegalidad de la posesión y la consiguiente declaratoria de Tierra

Fiscal del predio San Simón, sino más bien porque se ha evidenciado la ilegalidad de la posesión, por lo que solicita se declare improbadamente la demanda.

Los terceros interesados Wilman Canido Damm, Nancy Méndez de Canido y Pily Sonia Justiniano de Canido se adhirieron a la demanda principal.

Los terceros interesados Ipólito Guamaca Mendoza, Evaldo Barba Pesoa y Suely Sossa Guatia pese a haber sido notificados no se apersonaron al proceso.

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

"En lo que concierne al formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, examinados los antecedentes de saneamiento se colige que no cursa el señalado formulario, que de acuerdo a la Guía del Encuestador Jurídico en el punto 4.5, el objeto del mismo es el de recoger la manifestación escrita del poseedor de un fundo rural sobre el tiempo de su posesión, aspecto que resulta imprescindible para su análisis, máxime considerando que en el Informe en Conclusiones de 13 de agosto de 2009 cursante de fs. 188 a 216 el INRA estableció que Nancy Méndez de Canido, Pily Sonia Justiniano de Canido, Mily Tania Justiniano de Chávez, Sifredo Canido Damm, Wilman Canido Dam, Luis Ramiro Guzmán Sotelo y Donal Justiniano Chávez, tienen la calidad de poseedores y que ante la ausencia del formulario supra señalado se determinó la ilegalidad de la posesión conforme también se evidencia en la Resolución Administrativa ahora confundida, aspecto que no fue desvirtuado por el demandado, evidenciándose de esta manera vulneración a la normativa antes descrita, concordante con el art. 309 del D.S. N° 29215.

Asimismo, analizado el Informe en Conclusiones se observa que no solo fue objeto de estudio el predio San Simón sino también los predios denominados "Santo Domingo", "San Miguel", "Señora Claudina", "Rincón de Chumaye", "Villa Nueva" y "Comunidad Campesina Valle del Norte"; y que en el análisis técnico-jurídico desarrollado en los mismos respecto a las parcelas "San Miguel" y "Señora Claudina", el INRA determinó que ante la carencia de la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio intimar a los poseedores a que en la socialización de resultados puedan presentar el documento extrañado. Por consiguiente, se tiene evidente que la entidad administrativa no otorgó a los interesados del predio San Simón la misma oportunidad para presentar el aludido formulario, vulneró de esta manera la igualdad procesal de las partes establecida en el art. 119. I de la CPE, así como el debido proceso señalado en el art. 115. II de la misma norma constitucional que vincula a todas las autoridades judiciales o administrativas, entendido éste como el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar; vulnerándose también el derecho a la defensa del administrado, puesto que al no darle esa oportunidad de presentar Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio u otra documentación relativa al caso, no se le permitió ser escuchado y la presentación de pruebas que estime convenientes en su descargo transgrediendo el art. 115. II de la CPE."

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

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA EN PARTE en consecuencia se declara NULA la Resolución Administrativa RA-ST No. 0033/2016 de 18 de febrero de 2016, retro trayendo el proceso hasta el vicio más antiguo, debiendo la entidad administrativa emitir nuevo

Informe en Conclusiones conforme a la normativa en vigencia, la información generada durante los trabajos de Relevamiento de Información en Campo y documentación adjunta al proceso con la fundamentación y motivación respectiva y en base a los términos expuestos en la presente Resolución.

Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

a) No se advierte que el INRA hubiera incumplido los plazos de pericias de campo establecidos en los mismos, al contrario se evidencia suspensión de actividades en razón de haberse suscitado condiciones climáticas adversas y por conflictos orgánicos, situaciones externas que no pueden interpretarse como incumplimiento de plazos, pudiendo en consecuencia ante estas situaciones la Entidad Administrativa emitir resoluciones administrativas para reiniciar plazos, para la ejecución de las pericias de campo, lo cual no contraviene el art. 170 del D.S. N° 25763 de 05 de mayo de 2000;

b) se advierte que dicha actividad fue efectivizada conforme consta por el Informe Técnico JRLL-USB-INF-SAN No. 146/2016, al ser evidente que dicha actividad fue efectivamente cumplida dentro del proceso de saneamiento, es posible afirmar que el argumento esgrimido por el demandante Sifredo Canido Damm no resulta evidente, de manera que, no se evidencia la falta o contravención a la normativa agraria de parte de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento;

c) el demandante no hace referencia de cómo y de qué forma este aspecto le ocasiona perjuicio grave y evidente de modo que solo con la nulidad pueda enmendarse esta supuesta omisión y cual la normativa agraria vulnerada por el INRA, más aun cuando se constata la participación activa del ahora demandante, razón por la cual se concluye que no obstante, la errónea consignación de fechas para la realización de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, dichos actuados alcanzaron su finalidad, en tal razón no podría alegarse vulneración de derechos, con relación a la falta de fecha de la conclusión de relevamiento de Información de Campo cabe mencionar que la parte actora tampoco refiere cómo y de qué forma le ocasiona perjuicio grave la presunta omisión, de lo que se deduce que no es posible incurrir en excesiva solemnidad o ritualismos puritanos para sancionar con nulidad los actos u omisiones del administrador;

d) se constata que no es evidente lo acusado, puesto que el aludido formulario cuenta con las firmas de los servidores públicos que realizaron el llenado, verificación y aprobación de la misma;

e) si bien es cierto que el Informe en Conclusiones de fecha 13 de agosto de 2009 fue emitido fuera de los 30 días calendario como establece la norma, sobre el particular cabe señalar que la amplia jurisprudencia de éste Tribunal, sentadas en la [SAN S2 N° 31/2017](#) y [SAN S1 N° 56/2017](#), ha expresado que por el carácter social de la materia, los plazos en el proceso de saneamiento no son fatales ni perentorios ni hay pérdida de competencia en sede administrativa por incumplimiento de plazos;

f) resulta intrascendente lo acusado respecto a que no se hubiera utilizado el formulario correcto o aprobado por el Ente Administrativo, aspecto netamente formal; sin embargo en cuento a la falta del Formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, examinados los antecedentes de saneamiento se colige que no cursa el señalado formulario, aspecto que resulta imprescindible para su análisis, pues ante la ausencia de ese formulario se determino la ilegalidad de la posesión conforme también se evidencia en la Resolución Administrativa ahora confutada, aspecto que no fue desvirtuado por el demandado, evidenciándose de esta manera vulneración del art. 309 del D.S. N° 29215, por lo que la entidad administrativa no otorgó a los interesados del predio San Simón la misma oportunidad para presentar el aludido formulario, vulneró de esta manera la igualdad procesal de las partes establecida en el art. 119. I de la CPE, así como el debido proceso señalado en el art. 115. II;

g) la utilización de medios complementarios no sustituye la verificación directa en campo, incurriendo el INRA en un error al basar su decisión en el Informe Multitemporal en que debe basar su decisión, por lo que el INRA debió en el desarrollo de las actividades ganaderas hacer una valoración integral revestida de todas de todas las garantías posibles, de tal forma que se asegure el cumplimiento de los derechos y garantías de los administrados, aspectos que también hacen incurrir en una indebida valoración de la FES infringiéndose la Guía para la verificación del cumplimiento de la Función Social y la Función Económica Social en el punto 5.1 y 5.2.;

h) se evidencia que no se realizó una descripción detallada de la documentación presentada por el administrado y menos le asignó una valoración positiva o negativa a la misma; por otro lado en cuanto al Informe Técnico de Control de Calidad de 12 de agosto de 2014, tampoco otorga una debida valoración a los documentos señalados es decir que el ente administrativo ingresó en incongruencias con el Informe en Conclusiones, dado que concluyó y sugirió la ilegalidad de la posesión por no acreditar con documento auténtico dicha antigüedad y en el citado Informe de Control de Calidad se señala que no presentó documentos de transferencia que permitan retrotraer la fecha de posesión, consideraciones totalmente distintas que van en contra del principio de congruencia como elemento constituido del debido proceso;

i) si bien el formulario acusado no tiene registrado la data de mejoras, estos aspectos aisladamente no pueden ser determinantes para la valoración de la FS o FES así como la data de la posesión, puesto que para determinar estas condiciones depende de un análisis integral de varios elementos tanto de las pruebas que pueda valerse las partes así como de la información obtenida de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, por lo que resulta intrascendente lo denunciado, máxime cuando el administrado tuvo participación activa durante el desarrollo de las tareas de Relevamiento de Información en Campo, donde tampoco consta observación o reclamo alguno en relación a lo denunciado operando en consecuencia el principio de convalidación.

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

#### PRECEDENTE 1

La Declaración Jurada de Posesión, permite al poseedor realizar una manifestación escrita del tiempo de su posesión en el fundo; cuando el INRA no da la oportunidad de su presentación, se vulnera la igualdad procesal, la garantía al debido proceso y el derecho a la defensa

### **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. Incumplimiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Otros medios: análisis de imagen satelital, multitemporal y otros. / 8. No es determinante /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. No se ha valorado /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de forma /**

---

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

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de forma /**

---

### **Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa Sifredo Canido Damm, contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST No. 0033/2016 de 18 de febrero de 2016, resolución pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SANTCO), respecto al predio denominado San Simón correspondiente al polígono N° 564, ubicado en el municipio Magdalena, provincia Itenez del departamento de Beni.

Bajo los siguientes fundamentos:

- a) El incumplimiento a los plazos establecidos en las distintas Resoluciones Operativas emitidas, que solo tenga que emitirse una sola Resolución de inicio de procedimiento y que no se elaboro diagnóstico conforme establecen los arts. 291 y 292 del D.S. N° 29215;
- b) no se elaboró diagnóstico conforme establecen los arts. 291 y 292 del D.S. N° 29215, que dicha actividad estaba contemplada con el nombre de Relevamiento de Información en Gabinete previsto en el art. 171 del D.S. N° 25763 de 05 de mayo de 2000;
- c) la carta de citación a Sifredo Canido Damm como los memorándums de notificación a los colindantes son incongruentes, en las fechas para la ejecución de trabajos y que no hay fecha conclusión del Relevamiento de Información en Campo;
- d) la ficha catastral no cuenta con la firma del responsable y que no es la aprobada;
- e) el informe en conclusiones fue emitido en agosto de 2009, nueve meses después y no en los treinta días que establece el art. 303 inc. a) del D.S N° 29215;

f) el incumplimiento de la Guía del Encuestador aprobada mediante Resolución Administrativa N° 092/99, en sus puntos 4.3 y 4.5, de la Ficha Catastral que no se encuentra debidamente llenada contraviniendo el art. 299 del D.S. N° 29215 así como la falta del Formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio;

g) Uso inadecuado del Informe Multitemporal y la mala valoración de la FES;

h) la Sentencia de fecha 30 de noviembre 1982, Testimonio de Inscripción en DD.RR., certificado emitido por el Jefe de Departamento de Ingeniería del Centro de Desarrollo Forestal, como los Decretos Supremos Nos. 23082, 23401, 29062 y 29452 que no fueron debidamente analizados en el Informe en Conclusiones; así como en el Informe Técnico-Legal JRL-USB-INF-SAN No. 904/2014 de Control de Calidad de 12 de agosto de 2014, contraviniendo el art. 304 inc. b) del D.S. N° 29215 y;

i) respecto a que en el formulario de registro de mejoras no consigna el año de su construcción de mejoras para determinar la antigüedad de la posesión.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda argumentando que la Ficha Catastral cumplió con lo dispuesto en el punto 4.3 de la Guía del Encuestador Jurídico, conteniendo los suficientes datos que incumben a la propiedad San Simón, menciona que la [SAN S2 N° 5/2004](#) de 12 de febrero de 2004, citada por el demandante es intrascendente, puesto que no indica cual la relación causa-efecto, respecto a la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio manifiesta que en ninguna parte del proceso de saneamiento Sifredo Canido Damm presentó documentación emitida por la dirigencia de alguna organización agraria de la zona que acredite la antigüedad de la posesión legal, Con relación al Análisis Multitemporal señala que es el principal medio de prueba, más no es el único, puesto que el INRA podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, en relación a que cumpliría la FES conforme lo establecido en el art. 397 de la CPE, aduce que lo mencionado no es el punto principal por lo que se declaró la ilegalidad de la posesión y la consiguiente declaratoria de Tierra Fiscal del predio San Simón, sino más bien porque se ha evidenciado la ilegalidad de la posesión, por lo que solicita se declare improbadamente la demanda.

Los terceros interesados Wilman Canido Damm, Nancy Méndez de Canido y Pily Sonia Justiniano de Canido se adhirieron a la demanda principal.

Los terceros interesados Ipólito Guamaca Mendoza, Evaldo Barba Pesoa y Suely Sossa Guatia pese a haber sido notificados no se apersonaron al proceso.

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

#### **"6.- Uso inadecuado del Informe Multitemporal y la mala valoración de la FES.**

**6.1-** En cuanto al uso del Informe Técnico UCT-BN-N° 049/09 Análisis Multitemporal de 13 de agosto de 2009 cursante a fs. 183, para establecer la antigüedad de la posesión, cabe señalar al respecto que es clara la normativa agraria establecida en el art. 159 del D.S. N° 29215 dispone que: "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." (Primer párrafo). En el caso concreto, el Informe de Análisis Multitemporal es complementario y adicional a la verificación "in situ" no puede constituirse en prueba esencial, por cuanto solo verifica la

actividad antrópica y no la actividad ganadera.

Que dentro el caso de autos, conforme a los datos obtenidos de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo se tiene que en el predio San Simón se evidencio actividad ganadera conforme se detalla en los formularios de verificación de la FES, registro de mejoras y fotografías de mejoras, aclarando que en predios con actividad ganadera, necesariamente debe procederse al conteo de ganado y verificación del registro de marca, que en el caso presente se hizo el conteo y verificación de 44 cabezas de ganado bovino y 12 cabezas de equino, señalando la marca de ganado. Concluyendo que la utilización de medios complementarios no sustituye la verificación directa en campo, incurriendo el INRA en un error al basar su decisión en el Informe Multitemporal en que debe basar su decisión, transgrediéndose lo establecido por el art 2-IV de la L. N° 1715 y el art. 159 del D.S. N° 29215, omisiones incurridas por el ente administrativo que dan como resultado se vulnere el debido proceso y el derecho a la defensa reconocidos por el art. 115-II de la C.P.E.; aspecto que incluso va en desmedro de la verdad material establecida en el art. 180-I de la C.P.E.

**6.2.-** En relación a la mala valoración de la FES, se advierte que en el formulario de verificación de FES el funcionario que lleno el mismo registró una marca de ganado, sin hacer observación alguna respecto a la existencia o inexistencia en el formulario del registro de marca, situación que debió ser observado en el Informe en Conclusiones, intimándole al administrado a que presente el registro de marca respectivo en atención al carácter social que rige la materia, para así tener elementos de convicción que permitan un debido análisis, respecto a la valoración del cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social, puesto que el resultado de la misma incluso puede incidir en la clasificación de la propiedad, por consiguiente a mayor redundancia al tenerse plenamente establecido por la jurisprudencia [SAN S2 N° 056/2015](#) de 12 de octubre de 2015 y [SAN S1 N° 93/2016](#) de 28 de septiembre de 2016 entre otras, dictadas por este Tribunal que determinó que en propiedades ganaderas, técnicamente no es posible acreditar la antigüedad de la posesión a través de imágenes satelitales, por tanto el INRA debió en el desarrollo de las actividades ganaderas hacer una valoración integral revestida de todas de todas las garantías posibles, de tal forma que se asegure el cumplimiento de los derechos y garantías de los administrados, aspectos que también hacen incurrir en una indebida valoración de la FES infringiéndose la Guía para la verificación del cumplimiento de la Función Social y la Función Económica Social en el punto 5.1 y 5.2."

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

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA EN PARTE en consecuencia se declara NULA la Resolución Administrativa RA-ST No. 0033/2016 de 18 de febrero de 2016, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo, debiendo la entidad administrativa emitir nuevo Informe en Conclusiones conforme a la normativa en vigencia, la información generada durante los trabajos de Relevamiento de Información en Campo y documentación adjunta al proceso con la fundamentación y motivación respectiva y en base a los términos expuestos en la presente Resolución.

Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

a) No se advierte que el INRA hubiera incumplido los plazos de pericias de campo establecidos en los mismos, al contrario se evidencia suspensión de actividades en razón de haberse suscitado condiciones climáticas adversas y por conflictos orgánicos, situaciones externas que no pueden interpretarse como incumplimiento de plazos, pudiendo en consecuencia ante estas situaciones la Entidad Administrativa emitir resoluciones administrativas para reiniciar plazos, para la ejecución de las pericias de campo, lo



cual no contraviene el art. 170 del D.S. N° 25763 de 05 de mayo de 2000;

b) se advierte que dicha actividad fue efectivizada conforme consta por el Informe Técnico JROLL-USB-INF-SAN No. 146/2016, al ser evidente que dicha actividad fue efectivamente cumplida dentro del proceso de saneamiento, es posible afirmar que el argumento esgrimido por el demandante Sifredo Canido Damm no resulta evidente, de manera que, no se evidencia la falta o contravención a la normativa agraria de parte de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento;

c) el demandante no hace referencia de cómo y de qué forma este aspecto le ocasiona perjuicio grave y evidente de modo que solo con la nulidad pueda enmendarse esta supuesta omisión y cual la normativa agraria vulnerada por el INRA, más aun cuando se constata la participación activa del ahora demandante, razón por la cual se concluye que no obstante, la errónea consignación de fechas para la realización de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, dichos actuados alcanzaron su finalidad, en tal razón no podría alegarse vulneración de derechos, con relación a la falta de fecha de la conclusión de relevamiento de Información de Campo cabe mencionar que la parte actora tampoco refiere cómo y de qué forma le ocasiona perjuicio grave la presunta omisión, de lo que se deduce que no es posible incurrir en excesiva solemnidad o ritualismos puritanos para sancionar con nulidad los actos u omisiones del administrador;

d) se constata que no es evidente lo acusado, puesto que el aludido formulario cuenta con las firmas de los servidores públicos que realizaron el llenado, verificación y aprobación de la misma;

e) si bien es cierto que el Informe en Conclusiones de fecha 13 de agosto de 2009 fue emitido fuera de los 30 días calendario como establece la norma, sobre el particular cabe señalar que la amplia jurisprudencia de éste Tribunal, sentadas en la [SAN S2 N° 31/2017](#) y [SAN S1 N° 56/2017](#), ha expresado que por el carácter social de la materia, los plazos en el proceso de saneamiento no son fatales ni perentorios ni hay pérdida de competencia en sede administrativa por incumplimiento de plazos;

f) resulta intrascendente lo acusado respecto a que no se hubiera utilizado el formulario correcto o aprobado por el Ente Administrativo, aspecto netamente formal; sin embargo en cuanto a la falta del Formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, examinados los antecedentes de saneamiento se colige que no cursa el señalado formulario, aspecto que resulta imprescindible para su análisis, pues ante la ausencia de ese formulario se determino la ilegalidad de la posesión conforme también se evidencia en la Resolución Administrativa ahora confutada, aspecto que no fue desvirtuado por el demandado, evidenciándose de esta manera vulneración del art. 309 del D.S. N° 29215, por lo que la entidad administrativa no otorgó a los interesados del predio San Simón la misma oportunidad para presentar el aludido formulario, vulneró de esta manera la igualdad procesal de las partes establecida en el art. 119. I de la CPE, así como el debido proceso señalado en el art. 115. II;

g) la utilización de medios complementarios no sustituye la verificación directa en campo, incurriendo el INRA en un error al basar su decisión en el Informe Multitemporal en que debe basar su decisión, por lo que el INRA debió en el desarrollo de las actividades ganaderas hacer una valoración integral revestida de todas de todas las garantías posibles, de tal forma que se asegure el cumplimiento de los derechos y garantías de los administrados, aspectos que también hacen incurrir en una indebida valoración de la FES infringiéndose la Guía para la verificación del cumplimiento de la Función Social y la Función Económica Social en el punto 5.1 y 5.2.;

h) se evidencia que no se realizó una descripción detallada de la documentación presentada por el administrado y menos le asignó una valoración positiva o negativa a la misma; por otro lado en cuanto

## TRIBUNAL AGROAMBIENTAL - UNIDAD DE JURISPRUDENCIA

al Informe Técnico de Control de Calidad de 12 de agosto de 2014, tampoco otorga una debida valoración a los documentos señalados es decir que el ente administrativo ingresó en incongruencias con el Informe en Conclusiones, dado que concluyó y sugirió la ilegalidad de la posesión por no acreditar con documento auténtico dicha antigüedad y en el citado Informe de Control de Calidad se señala que no presentó documentos de transferencia que permitan retrotraer la fecha de posesión, consideraciones totalmente distintas que van en contra del principio de congruencia como elemento constituido del debido proceso;

i) si bien el formulario acusado no tiene registrado la data de mejoras, estos aspectos aisladamente no pueden ser determinantes para la valoración de la FS o FES así como la data de la posesión, puesto que para determinar estas condiciones depende de un análisis integral de varios elementos tanto de las pruebas que pueda valerse las partes así como de la información obtenida de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, por lo que resulta intrascendente lo denunciado, máxime cuando el administrado tuvo participación activa durante el desarrollo de las tareas de Relevamiento de Información en Campo, donde tampoco consta observación o reclamo alguno en relación a lo denunciado operando en consecuencia el principio de convalidación.

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

#### PRECEDENTE 2

El INRA incurre en un error, cuando basa su decisión en un Informe de Análisis Multitemporal, que verifica la actividad antrópica y no la actividad ganadera, por lo que no puede constituirse en prueba esencial, sino complementaria y adicional a la verificación "in situ"

#### Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 001/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 043/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 125/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 111/2017

### FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3

#### 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. Incumplimiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Otros medios: análisis de imagen satelital, multitemporal y otros. / 8. No es determinante /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. No se ha valorado /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de forma /**

---

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

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de forma /**

### **Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa Sifredo Canido Damm, contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST No. 0033/2016 de 18 de febrero de 2016, resolución pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SANTCO), respecto al predio denominado San Simón correspondiente al polígono N° 564, ubicado en el municipio Magdalena, provincia Itenez del departamento de Beni.

Bajo los siguientes fundamentos:

- a) El incumplimiento a los plazos establecidos en las distintas Resoluciones Operativas emitidas, que solo tenga que emitirse una sola Resolución de inicio de procedimiento y que no se elaboro diagnóstico conforme establecen los arts. 291 y 292 del D.S. N° 29215;
- b) no se elaboró diagnóstico conforme establecen los arts. 291 y 292 del D.S. N° 29215, que dicha actividad estaba contemplada con el nombre de Relevamiento de Información en Gabinete previsto en el art. 171 del D.S. N° 25763 de 05 de mayo de 2000;
- c) la carta de citación a Sifredo Canido Damm como los memorándums de notificación a los colindantes son incongruentes, en las fechas para la ejecución de trabajos y que no hay fecha conclusión del Relevamiento de Información en Campo;
- d) la ficha catastral no cuenta con la firma del responsable y que no es la aprobada;
- e) el informe en conclusiones fue emitido en agosto de 2009, nueve meses después y no en los treinta días que establece el art. 303 inc. a) del D.S N° 29215;

f) el incumplimiento de la Guía del Encuestador aprobada mediante Resolución Administrativa N° 092/99, en sus puntos 4.3 y 4.5, de la Ficha Catastral que no se encuentra debidamente llenada contraviniendo el art. 299 del D.S. N° 29215 así como la falta del Formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio;

g) Uso inadecuado del Informe Multitemporal y la mala valoración de la FES;

h) la Sentencia de fecha 30 de noviembre 1982, Testimonio de Inscripción en DD.RR., certificado emitido por el Jefe de Departamento de Ingeniería del Centro de Desarrollo Forestal, como los Decretos Supremos Nos. 23082, 23401, 29062 y 29452 que no fueron debidamente analizados en el Informe en Conclusiones; así como en el Informe Técnico-Legal JROLL-USB-INF-SAN No. 904/2014 de Control de Calidad de 12 de agosto de 2014, contraviniendo el art. 304 inc. b) del D.S. N° 29215 y;

i) respecto a que en el formulario de registro de mejoras no consigna el año de su construcción de mejoras para determinar la antigüedad de la posesión.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda argumentando que la Ficha Catastral cumplió con lo dispuesto en el punto 4.3 de la Guía del Encuestador Jurídico, conteniendo los suficientes datos que incumben a la propiedad San Simón, menciona que la [SAN S2 N° 5/2004](#) de 12 de febrero de 2004, citada por el demandante es intrascendente, puesto que no indica cual la relación causa-efecto, respecto a la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio manifiesta que en ninguna parte del proceso de saneamiento Sifredo Canido Damm presentó documentación emitida por la dirigencia de alguna organización agraria de la zona que acredite la antigüedad de la posesión legal, Con relación al Análisis Multitemporal señala que es el principal medio de prueba, más no es el único, puesto que el INRA podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, en relación a que cumpliría la FES conforme lo establecido en el art. 397 de la CPE, aduce que lo mencionado no es el punto principal por lo que se declaró la ilegalidad de la posesión y la consiguiente declaratoria de Tierra Fiscal del predio San Simón, sino más bien porque se ha evidenciado la ilegalidad de la posesión, por lo que solicita se declare improbadamente la demanda.

Los terceros interesados Wilman Canido Damm, Nancy Méndez de Canido y Pily Sonia Justiniano de Canido se adhirieron a la demanda principal.

Los terceros interesados Ipólito Guamaca Mendoza, Evaldo Barba Pesa y Suely Sossa Guatia pese a haber sido notificados no se apersonaron al proceso.

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

"7.2.- De otra parte se observa que, el Informe Técnico-Legal JROLL-USB-INF-SAN No. 904/2014 de Control de Calidad de 12 de agosto de 2014 cursante de fs. 245 a 253 (foliación inferior) del expediente de saneamiento respecto a la documental del Testimonio de DD.RR. y la Sentencia de dotación del fundo rústico San Simón de 30 de noviembre de 1982, tampoco otorga una debida valoración a los documentos señalados es decir que el ente administrativo ingresó en incongruencias con el Informe en Conclusiones, dado que concluyó y sugirió la ilegalidad de la posesión por no acreditar con documento auténtico dicha antigüedad y en el citado Informe de Control de Calidad se señala que no presentó documentos de transferencia que permitan retrotraer la fecha de posesión, consideraciones totalmente distintas que van en contra del principio de congruencia como elemento constituido del debido proceso.

Por consiguiente, ante la evidente falta de congruencia en la valoración probatoria en la que incurrió la entidad ejecutora del proceso de saneamiento es posible afirmar que existió vulneración al debido proceso en su vertiente de falta de motivación y fundamentación y al derecho a la defensa, contraviniendo de esta manera la entidad administrativa los arts. 115 párrafo II y 119 párrafo II de la CPE y el art. 304 inc. b) del D.S. N° 29215."

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

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA EN PARTE en consecuencia se declara NULA la Resolución Administrativa RA-ST No. 0033/2016 de 18 de febrero de 2016, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo, debiendo la entidad administrativa emitir nuevo Informe en Conclusiones conforme a la normativa en vigencia, la información generada durante los trabajos de Relevamiento de Información en Campo y documentación adjunta al proceso con la fundamentación y motivación respectiva y en base a los términos expuestos en la presente Resolución.

Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

a) No se advierte que el INRA hubiera incumplido los plazos de pericias de campo establecidos en los mismos, al contrario se evidencia suspensión de actividades en razón de haberse suscitado condiciones climáticas adversas y por conflictos orgánicos, situaciones externas que no pueden interpretarse como incumplimiento de plazos, pudiendo en consecuencia ante estas situaciones la Entidad Administrativa emitir resoluciones administrativas para reiniciar plazos, para la ejecución de las pericias de campo, lo cual no contraviene el art. 170 del D.S. N° 25763 de 05 de mayo de 2000;

b) se advierte que dicha actividad fue efectivizada conforme consta por el Informe Técnico JRLL-USB-INF-SAN No. 146/2016, al ser evidente que dicha actividad fue efectivamente cumplida dentro del proceso de saneamiento, es posible afirmar que el argumento esgrimido por el demandante Sifredo Canido Damm no resulta evidente, de manera que, no se evidencia la falta o contravención a la normativa agraria de parte de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento;

c) el demandante no hace referencia de cómo y de qué forma este aspecto le ocasiona perjuicio grave y evidente de modo que solo con la nulidad pueda enmendarse esta supuesta omisión y cual la normativa agraria vulnerada por el INRA, más aun cuando se constata la participación activa del ahora demandante, razón por la cual se concluye que no obstante, la errónea consignación de fechas para la realización de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, dichos actuados alcanzaron su finalidad, en tal razón no podría alegarse vulneración de derechos, con relación a la falta de fecha de la conclusión de relevamiento de Información de Campo cabe mencionar que la parte actora tampoco refiere cómo y de qué forma le ocasiona perjuicio grave la presunta omisión, de lo que se deduce que no es posible incurrir en excesiva solemnidad o ritualismos puritanos para sancionar con nulidad los actos u omisiones del administrador;

d) se constata que no es evidente lo acusado, puesto que el aludido formulario cuenta con las firmas de los servidores públicos que realizaron el llenado, verificación y aprobación de la misma;

e) si bien es cierto que el Informe en Conclusiones de fecha 13 de agosto de 2009 fue emitido fuera de los 30 días calendario como establece la norma, sobre el particular cabe señalar que la amplia jurisprudencia de éste Tribunal, sentadas en la [SAN S2 N° 31/2017](#) y [SAN S1 N° 56/2017](#), ha expresado que por el carácter social de la materia, los plazos en el proceso de saneamiento no son fatales ni perentorios ni hay pérdida de competencia en sede administrativa por incumplimiento de plazos;

f) resulta intrascendente lo acusado respecto a que no se hubiera utilizado el formulario correcto o aprobado por el Ente Administrativo, aspecto netamente formal; sin embargo en cuanto a la falta del Formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, examinados los antecedentes de saneamiento se colige que no cursa el señalado formulario, aspecto que resulta imprescindible para su análisis, pues ante la ausencia de ese formulario se determinó la ilegalidad de la posesión conforme también se evidencia en la Resolución Administrativa ahora confutada, aspecto que no fue desvirtuado por el demandado, evidenciándose de esta manera vulneración del art. 309 del D.S. N° 29215, por lo que la entidad administrativa no otorgó a los interesados del predio San Simón la misma oportunidad para presentar el aludido formulario, vulneró de esta manera la igualdad procesal de las partes establecida en el art. 119. I de la CPE, así como el debido proceso señalado en el art. 115. II;

g) la utilización de medios complementarios no sustituye la verificación directa en campo, incurriendo el INRA en un error al basar su decisión en el Informe Multitemporal en que debe basar su decisión, por lo que el INRA debió en el desarrollo de las actividades ganaderas hacer una valoración integral revestida de todas de todas las garantías posibles, de tal forma que se asegure el cumplimiento de los derechos y garantías de los administrados, aspectos que también hacen incurrir en una indebida valoración de la FES infringiéndose la Guía para la verificación del cumplimiento de la Función Social y la Función Económica Social en el punto 5.1 y 5.2.;

h) se evidencia que no se realizó una descripción detallada de la documentación presentada por el administrado y menos le asignó una valoración positiva o negativa a la misma; por otro lado en cuanto al Informe Técnico de Control de Calidad de 12 de agosto de 2014, tampoco otorga una debida valoración a los documentos señalados es decir que el ente administrativo ingresó en incongruencias con el Informe en Conclusiones, dado que concluyó y sugirió la ilegalidad de la posesión por no acreditar con documento auténtico dicha antigüedad y en el citado Informe de Control de Calidad se señala que no presentó documentos de transferencia que permitan retrotraer la fecha de posesión, consideraciones totalmente distintas que van en contra del principio de congruencia como elemento constituido del debido proceso;

i) si bien el formulario acusado no tiene registrado la data de mejoras, estos aspectos aisladamente no pueden ser determinantes para la valoración de la FS o FES así como la data de la posesión, puesto que para determinar estas condiciones depende de un análisis integral de varios elementos tanto de las pruebas que pueda valerse las partes así como de la información obtenida de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, por lo que resulta intrascendente lo denunciado, máxime cuando el administrado tuvo participación activa durante el desarrollo de las tareas de Relevamiento de Información en Campo, donde tampoco consta observación o reclamo alguno en relación a lo denunciado operando en consecuencia el principio de convalidación.

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

#### **PRECEDENTE 3**

Cuando en el Informe de Control de Calidad se ingresa en incongruencias con el Informe de Conclusiones, provoca una falta en la valoración probatoria, que vulnera el debido proceso, en sus vertientes de falta de motivación, fundamentación y defensa

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 115/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 001/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 009/2017