FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0115-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 18-10-2019

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. Incumplimiento /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Saneamiento Colectivo (Comunidades Campesinas) / TCOs /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

Problemas jurídicos

La deman**da contencioso administrativa**, interpuesta por Agustín Flores Mendoza, en representación de la “Comunidad Montenegro”, contra la Directora Nacional del INRA, **demandando** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009, **pronunciada dentro** del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 120, de la propiedad denominada “Comunidad Montenegro”, ubicada en el cantón El Puente, sección Tercera, provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, **con los argumentos siguientes** que: a) se denuncia vulneración del derecho a la defensa,

porque a tiempo de ejecutarse los trabajos de campo se habría incurrido en errores, omisiones y contradicciones en los Formularios “Ficha Catastral”, “Mejoras de la Propiedad” y “Fotografías de Mejoras”; b) se ha elaborado un Informe en Conclusiones y se ha emitido una Resolución Administrativa, con errónea consideración de los elementos de prueba y; c) se ha vulnerado el art. 304 inciso c) del D.S. N° 29215 y los art. 159, 164 y 166 del Reglamento de la Ley 1715 modificada por Ley 3545 y otros a tiempo de elaborarse el informe el conclusiones, por errónea consideración de los elementos de prueba.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

(…) Por todo lo analizado y desarrollado, se colige que el INRA, al determinar, en el Informe en Conclusiones de 02 de septiembre de 2008 y en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009, hoy impugnada, que la “Comunidad Montenegro” no demuestra posesión legal, no efectuó una valoración y/o apreciación integral, correcta y razonable la documentación e información aportada por el administrado, ahora demandante, y además, recogida por el propio ente ejecutor del saneamiento, durante la ejecución de las Pericias de Campo, referente a la antigüedad de la posesión de la referida Comunidad, que evidencian que la posesión de la “Comunidad Montenegro” se remonta al año 1994, vale decir, antes de la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; de ahí que, se llega a vislumbrar que la autoridad administrativa, inobservó el sentido y alcance del art. 304 inciso b) del D.S. N° 29215, asimismo, se constata la transgresión de lo estipulado por el art. 309 parágrafo II de la precitada norma, que concuerda con el art. 198 del D.S. N° 25763 (vigente en su oportunidad); razón por la que, también se hace evidente, la vulneración del debido proceso, en sus componentes de derecho a la debida motivación y/o fundamentación y derecho a la defensa. Consecuentemente, se ha constatado que es fundada la aseveración de la parte actora, con relación al presente cuestionamiento.”

(…) ¡tomando en cuenta la documental aportada por la propia parte actora, cursante de fs. 2550 a 2551 de la carpeta de saneamiento, en la que se manifiesta lo siguiente: *“ACTA DE CONSTITUCIÓN DE LA COMUNIDAD AGRARIA CAMPESINA MONTENEGRO.- En la Localidad de Carrolon, Sección Municipal “El Puente de la provincia Guarayos, del dpto. de Santa Cruz de la Sierra y cuando promediaban las 9:00 am., del día 16 de Julio de 1994* … se puede afirmar, que la “Comunidad Montenegro” tiene su génesis en 1994, vale decir, que su posesión es anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, toda vez que en su propia Acta de Constitución, expresa que la Comunidad quedó constituida el 16 de julio de 1994, habiendo además demostrado durante la verificación directa en campo, el cumplimiento de la Función Social sobre las tierras reclamadas.”

Síntesis de la razón de la decisión

En la tramitación del proceso contencioso administrativo, se ha declarado PROBADA la demanda y por tanto NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009, únicamente en lo que respecta al proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 120, de la propiedad denominada “Comunidad Montenegro”, ubicada en el cantón El Puente, sección Tercera, provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, retrotrayéndose el proceso hasta el vicio más antiguo, vale decir, hasta el Informe en Conclusiones de 02 de septiembre de 2008 que consta en los antecedentes de saneamiento, con el argumento de que: a) se ha demostrado la vulneración del debido proceso, en sus componentes relativos al derecho a la defensa, congruencia y debida motivación y/o fundamentación, toda vez que en el Informe en Conclusiones que sirvió de base para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, el INRA no ajustó sus determinaciones a la información verificada directamente durante la ejecución de las Pericias de Campo, en lo que concierne a la legalidad de la posesión y al

cumplimiento de la Función Social por parte de la "Comunidad Montenegro" y; b) se ha constatado la vulneración de los arts. 304 inciso c) del D.S. N° 29215, 159, 164, 166 del Reglamento de la Ley 1715 modificada por Ley 3545 y otros, porque a tiempo porque en **el Informe en Conclusiones no s**e ha tenido en cuenta que el cumplimiento de la Función Social y/o Función Económico Social., se verifica en forma directa durante la ejecución de las Pericias de Campo.

Se desestima la demanda, en cuanto a la denuncia de vulneración del derecho a la defensa, porque **durante la ejecución de pericias de campo** no se ha llegado a evidenciar que la autoridad administrativa, hubiera incurrido en errores, omisiones y contradicciones en los Formularios "Ficha Catastral", "Mejoras de la Propiedad" y "Fotografías de Mejoras"**, además de haber participado activamente y sin efectuar observaciones.**

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN LEGAL

Omisión en la valoración de la documental aportada por el administrado

Cuando el INRA no se efectúa una valoración y/o apreciación integral, correcta y razonable de la documentación e información aportada por el administrado durante la ejecución de las Pericias de Campo, referente a la posesión legal, se vulnera el derecho a la debida motivación y defensa

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"(…) el Tribunal Constitucional Plurinacional en las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0876/2012 de 20 de agosto, 1149/2013-L de 30 de agosto y 1420/2014 de 07 de julio, entre otras, en las que se desarrolla el "Principio de Convalidación"; por tanto, tampoco se hace evidente que se hubiera transgredido lo regulado por las "Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, conformación del Catastro y Registro de Tierras", mucho menos lo prescrito por los arts. 28, 29 y 145 del Decreto Supremo N° 25763 de 5 de mayo de 2000."

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 93/2019

"*se puede concluir que el INRA, conforme al análisis de la documentación generada en el proceso de saneamiento, sustentado en el **Informe en Conclusiones**, en el cual …. vulnerándose de este modo el contenido del art. 304 del D.S. N° 29215 y el debido proceso en su elemento de debida fundamentación, pues la norma indicada, entre otros aspectos, refiere la valoración de la posesión ejercida, entendiéndose que dicha **valoración debe estar sustentada en un correcto análisis de los alcances de la documentación generada en el proceso, lo cual no ocurrió en el caso de autos** y que obliga al ente administrativo a reencausar el proceso de saneamiento a partir de un correcto fundamento en un nuevo Informe en Conclusiones … considerando al mismo tiempo que el Informe en*

Conclusiones, como principal actuado en el cual se efectúa la valoración de todo lo generado durante etapas previas del saneamiento, constituye la base sobre la cual la autoridad administrativa determina derechos, razón por la cual no debe estar basada en supuestos sino en hechos que no ofrezcan lugar a dudas. "

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 001/2019

*"al **no realizar** una exhaustiva y correcta **valoración** fundada en prueba fehaciente, de los documentos levantados durante la fase de Pericias de Campo, tales son las fotografías de mejoras cursante de fs. 94 al 102 y el Informe de Pericias de Campo, cursante de fs. 135 a 140 de los antecedentes … no fueron valorados al momento de realizar el **Informe en Conclusiones**, por tanto correspondía que el INRA antes de emitir la Resolución Final de Saneamiento, las considere, otorgándole un valor legal positivo o negativo que corresponda, acto que no lo hizo afectando el normal desarrollo del proceso de saneamiento."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 75/2018

*"En conclusión por los extremos referidos, se llega a concluir que el **Informe en Conclusiones** de 29 de marzo de 2016, es carente de fundamento, **omitiendo valorar correctamente la documentación aportada** por la parte actora contraviniendo de esta manera el art. 304 del D.S. N° 29215, que si bien dicho acto procesal administrativo al momento de su elaboración, no constituye ni define derechos, no es menos evidente que los datos e información recaba durante el desarrollo del proceso de saneamiento concentrados y resumidos en el Informe en Conclusiones, dados los efectos que produce, se constituye en un acto administrativo de particular relevancia, toda vez que la información recabada y conclusiones a las que arriba, vienen a constituir la base principal de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento por consiguiente, la valoración y análisis que en ella se efectúa al margen de estar ajustada a la normativa que rige la materia, debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete respecto del predio que fue sometido a proceso de saneamiento de la propiedad agraria."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 23/2017

*"el **Informe en Conclusiones** …se establece que el predio "Rancho Nilza I" NO cumple la FES" … de donde se tiene que efectivamente el INRA no efectuó una debida motivación en lo que respecta al cumplimiento de la FES del predio "Rancho Nilza I", verificándose de los actuados de saneamiento citados que dicho predio sí cumple con la FES, por lo que la **entidad administrativa no hizo una compulsa adecuada** del mismo …no existe coherencia y concordancia éntrelos datos recabados en Pericias de Campo y lo detallado en el Informe en Conclusiones, que dio lugar a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0263/2014 ahora impugnada"*

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. POSESIÓN AGRARIA / 5. VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Saneamiento Colectivo (Comunidades Campesinas) / TCOs /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

Problemas jurídicos

La deman**da contencioso administrativa**, interpuesta por Agustín Flores Mendoza, en representación de la “Comunidad Montenegro”, contra la Directora Nacional del INRA, **demandando** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009, **pronunciada dentro** del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 120, de la propiedad denominada “Comunidad Montenegro”, ubicada en el cantón El Puente, sección Tercera, provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, **con los argumentos siguientes** que: a) se denuncia vulneración del derecho a la defensa, porque a tiempo de ejecutarse los trabajos de campo se habría incurrido en errores, omisiones y contradicciones en los Formularios “Ficha Catastral”, “Mejoras de la Propiedad” y “Fotografías de Mejoras”; b) se ha elaborado un Informe en Conclusiones y se ha emitido una Resolución Administrativa, con errónea consideración de los elementos de prueba y; c) se ha vulnerado el art. 304 inciso c) del D.S. N° 29215 y los art. 159, 164 y 166 del Reglamento de la Ley 1715 modificada por Ley 3545 y otros a tiempo de elaborarse el informe el conclusiones, por errónea consideración de los elementos de prueba.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

(…)Ahora bien, en consideración a lo descrito, se constata que en lo concerniente a la verificación del cumplimiento o no de la Función Social de la “Comunidad Montenegro”, existe una clara contradicción entre la información recogida durante la ejecución de las Pericias de Campo y los datos plasmados en el Informe en Conclusiones, mencionados en líneas precedentes; dicha contradicción se refleja, cuando la autoridad administrativa afirma en el Informe en Conclusiones de 02 de septiembre de 2008, que sirvió

de base y sustento para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, hoy acusada de nula, que en la "Comunidad Montenegro" no se habría identificado mejora alguna, y por tanto no cumpliría con la Función Social; no obstante que, de la información contenida en los Formularios "Ficha Catastral" de fs. 2561 a 2562, "Mejoras de la Propiedad" de fs. 2568 y "Fotografías de Mejoras" de fs. 2569 a 2574 de la carpeta de saneamiento, proporcionada por el administrado, ahora demandante, al tenor de los arts. 240 del D.S. N° 25763 (vigente en su momento) y 161 del D.S. N° 29215 y levantada durante la ejecución de las Pericias de Campo, por el propio ente ejecutor del proceso de saneamiento, vislumbra la existencia de mejoras que denotan el desarrollo de actividad productiva y residencia de la "Comunidad Montenegro" en el área, situación que se debiera entender se ajusta al concepto de cumplimiento de la Función Social, de acuerdo a lo previsto por el art. 2 parágrafo I de la Ley N° 1715, concordante con los arts. 237 del Decreto Supremo N° 25763 (vigente en su oportunidad) y 164 del Reglamento Agrario aprobado por D.S Nº 29215, los cuales determinan que las Propiedades Comunarias cumplen la Función Social, cuando sus propietarios o poseedores demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento sostenible de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario.

(…) De lo dicho, se demuestra también, que el INRA, en el Informe en Conclusiones, no solamente, no revisó, no analizó, ni valoró la información generada durante la ejecución de las Pericias de Campo, referentes a la verificación del cumplimiento o no de la Función Social, conforme lo señala el art. 304 inciso c) del D.S. N° 29215, que establece: *"Los contenidos del Informe en Conclusiones, son: (…); c) Valoración y cálculo de la Función Social o la Función Económico Social; (…)",* sino que dicha información la sustituyó por otra, que fue obtenida a través de medios complementarios, como lo son las imágenes satelitales, y no en campo, según se desprende de una afirmación efectuada en el propio Informe en Conclusiones, en el acápite *"Antigüedad de la Posesión – Valoración de la Función Social"*, que refiere lo siguiente: *"(…), por lo tanto se realizó el análisis minucioso en mérito al art. 159, 164 y 166 del Reglamento de la Ley 1715 modificada por Ley 3545 utilizando como medio complementario las imágenes satelitales para la valoración de las posesiones y cumplimiento de la función social (…) por lo tanto según (…) a las imágenes satelitales como instrumento complementario reconocido por ley, no se demuestra ninguna posesión, ni mejora alguna dentro de la superficie total del Polígono 120, (…)"* (Las negrillas son incorporadas); evidenciándose de esta manera, la vulneración por parte de la autoridad administrativa, de lo dispuesto en el art. 2 parágrafo IV de la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, modificatoria de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, que establece: *"La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso"*; concordante con lo estipulado por los art. 159 y 161 del Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007"

(…) postulados normativos que, en resumen, establecen como principal medio de comprobación de la Función Social y/o Función Económico Social, la verificación directa durante la ejecución de las Pericias de Campo, misma que, en definitiva, no fue considerada por la entidad ejecutora del saneamiento, en el presente caso."

Síntesis de la razón de la decisión

En la tramitación del proceso contencioso administrativo, se ha declarado PROBADA la demanda y por tanto NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009, únicamente en lo que respecta al proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 120, de la propiedad

denominada “Comunidad Montenegro”, ubicada en el cantón El Puente, sección Tercera, provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, retrotrayéndose el proceso hasta el vicio más antiguo, vale decir, hasta el Informe en Conclusiones de 02 de septiembre de 2008 que consta en los antecedentes de saneamiento, con el argumento de que: a) se ha demostrado la vulneración del debido proceso, en sus componentes relativos al derecho a la defensa, congruencia y debida motivación y/o fundamentación, toda vez que en el Informe en Conclusiones que sirvió de base para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, el INRA no ajustó sus determinaciones a la información verificada directamente durante la ejecución de las Pericias de Campo, en lo que concierne a la legalidad de la posesión y al cumplimiento de la Función Social por parte de la “Comunidad Montenegro” y; b) se ha constatado la vulneración de los arts. 304 inciso c) del D.S. N° 29215, 159, 164, 166 del Reglamento de la Ley 1715 modificada por Ley 3545 y otros, porque a tiempo porque en **el Informe en Conclusiones no s**e ha tenido en cuenta que el cumplimiento de la Función Social y/o Función Económico Social., se verifica en forma directa durante la ejecución de las Pericias de Campo.

Se desestima la demanda, en cuanto a la denuncia de vulneración del derecho a la defensa, porque **durante la ejecución de pericias de campo** no se ha llegado a evidenciar que la autoridad administrativa, hubiera incurrido en errores, omisiones y contradicciones en los Formularios “Ficha Catastral”, “Mejoras de la Propiedad” y “Fotografías de Mejoras”**, además de haber participado activamente y sin efectuar observaciones.**

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 2

En el Informe en conclusiones no se consideró que verificación directa durante la ejecución de las Pericias de Campo, se constituye en el principal medio de comprobación del cumplimiento de la Función Social y/o Función Económico Social.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

“(…) el Tribunal Constitucional Plurinacional en las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0876/2012 de 20 de agosto, 1149/2013-L de 30 de agosto y 1420/2014 de 07 de julio, entre otras, en las que se desarrolla el “Principio de Convalidación”; por tanto, tampoco se hace evidente que se hubiera transgredido lo regulado por las “Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, conformación del Catastro y Registro de Tierras”, mucho menos lo prescrito por los arts. 28, 29 y 145 del Decreto Supremo N° 25763 de 5 de mayo de 2000.”

Contextualización de la línea jurisprudencial

Cumplimiento de la FES in situ

SAN-S2-0004-2008

FUNDADORA

SAP-S1-0085-2019 SAN-S1-0078-2017 SAN-S1-0077-2017 SAN-S2-0059-2017 SAN-S2-0055-2017 SAN-S2-0054-2017 SAN-S2-0050-2017 SAN-S2-0031-2017 SAN-S2-0057-2016 SAN-S1-0043-2016

SEGUIDORAS

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 053/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 087/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 89/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 129/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 115/2019 de 18 de octubre "*(…) En ese orden de ideas, es pertinente traer a colación, que el entendimiento referente a la verificación directa durante la ejecución de las Pericias de Campo como el principal medio de comprobación del cumplimiento de la Función Social y/o Función Económico Social, al margen de estar normado, ya ha sido recogido y desarrollado por el Tribunal Agroambiental, a través de la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª Nº 14/2016 de 03 de marzo de 2016 y las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S2ª N° 62/2019 de 19 de julio de 2019, S2ª N° 63/2019 de 22 de julio de 2019, S2ª N° 70/2019 de 19 de agosto de 2019, S2ª N° 76/2019 de 23 de septiembre de 2019, S1ª N° 86/2019 de 17 de julio de 2019, S1ª N° 103/2019 de 30 de septiembre de 2019 y S1ª N° 107/2019 de 30 de septiembre, entre muchas otras.*"