

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0023-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-05-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-RA-ST N° 2082/2016 de 17 de octubre de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto al polígono N° 209 del predio denominado "Tohil", con base en los siguientes argumentos:

1) Indica que a través de la minuta de transferencia de 29 de mayo de 2015 protocolizada por Testimonio No. 367/2015 de 30 de junio de 2015, adquiere de Hilda Mansilla Justiniano, la propiedad "Tohil" con una superficie aproximada de 3.824.1000 ha. que se desprende del ex fundo "El Progreso", adquirido en el año de 2009 de su titular inicial Eddy Cabrera Cuellar de una superficie de 22.306.0050 ha. que adquirió a través de proceso social agrario de dotación con Sentencia de 31 de marzo de 1987 registrado en Derechos Reales, que ha sido demostrado y comprobado dentro del proceso de saneamiento.

2) Arguye que mediante el Informe en Conclusiones de 5 de julio de 2016, se sugirió declarar tierra fiscal la superficie total del predio "Tohil" de 2.867.9890 ha., pretendiendo desconocer el derecho propietario y la posesión legal de su representada, con base a una incorrecta interpretación y análisis, realizado sobre la posesión legal, argumentando que se trataría de una posesión ilegal, naciendo la Resolución Final de Saneamiento con una serie de vicios de nulidad.

Corrido en traslado la Demanda, fue contestada bajo los siguientes argumentos:

1) Indica que cursan certificaciones emitidas por Archivo del INRA-Beni de 13 de octubre de 2015, por el que se indica que no cursan antecedentes agrarios terminados ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, del predio "Tohil" a nombre de Sissy Mariela Salazar Ibieta, y pudo constatar que cursa registro del proceso de dotación del predio "El Progreso" con expediente agrario N° 49694; informando además por Informe UTC N° 0614/2015 de 20 de diciembre de 2015, que no cursa registro de emisión de Título Ejecutorial del predio "Tohil" y con relación al predio "El Progreso" se tiene reporte de que no fue titulado, por lo que el demandante no puede argumentar que el INRA basó su fallo en el hecho de que el antecedente agrario no esté en archivos, que no condicen con la verdad.

2) Señala que la única entidad competente para determinar la posesión legal en un predio, es el INRA, a través del proceso de saneamiento y no puede ser reemplazado por certificaciones, más cuando un

predio tiene una superficie que la clasifica como Empresa; recalcando que el predio "El Progreso" no tiene trámite agrario concluido y nunca hubo dotación del cual pueda desprenderse el predio "Tohil", no pudiendo el INRA reconocer una tradición agraria cuando ni siquiera existía posesión anterior al 18 de octubre de 1996, aclarando que en ningún momento se desconoció la inexistencia del predio "El Progreso", absolviendo oportunamente la observación realizada sobre el particular, durante el proceso de saneamiento.

3) Sostiene que el Informe Técnico IT-ABT-DDBE-043-2016 de 1 de febrero de 2016 referente a la actividad antrópica del predio, concluye indicando que se confirma que dicha actividad se encuentra registrada en las coberturas de deforestación de ABT, como desmontes no autorizados, realizados entre los periodos de 1996 a 2011. Agrega que el proceso de saneamiento se realiza para cada predio, por lo que los predios que menciona el actor merecieron un análisis concreto a su caso individual.

4) Manifiesta que la declaración jurada de posesión pacífica, tiene la conformidad del representante legal de Sissy Mariela Salazar Ibieta, contando con plena validez para ser considerado y valorado durante la evaluación, realizando el INRA valoración jurídica y técnica correcta e imparcial, que traduce los datos e información recogida de las diferentes etapas, actuando bajo el principio de razonabilidad y congruencia, siendo los argumentos de la parte actora imprecisos y confusos al no plasmar de manera tangible y material transgresión por parte del INRA al adecuar sus actos conforme a la normativa.

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

"(...) que si bien dicho Informe, no constituye ni define derechos, correspondiendo al Director Nacional del Instituto de Reforma Agraria, o al Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, según corresponda, la definición del proceso de saneamiento pronunciando la resolución final correspondiente, no es menos evidente que los datos, sugerencias y conclusiones que se expresan en el mismo, dados los efectos que produce, es un acto administrativo de vital importancia, por ser la base principal en la que el órgano administrativo sustenta su determinación, pronunciando la resolución final que corresponda en derecho; por ende, la valoración y análisis que en ella se efectúa al margen de estar ajustada a las normas que rige la materia, debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada respecto del predio que fue sometido al proceso de saneamiento de la propiedad agraria; extremo que no observó debidamente el INRA al emitir el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 366 a 378 del legajo de saneamiento".

"(...) prescindiendo el INRA la obligatoriedad de someter dicha documentación al análisis correspondiente a cabalidad y con la pulcritud que corresponde, puesto que lo afirmado en las certificaciones antes descritas, se contraponen a la documentación antes referida que presentó la interesada en el desarrollo del proceso de saneamiento, lo que ameritaba imprescindiblemente su valoración y definición para establecer con certeza respecto del valor que pueda otorgársele o no a dicha documentación, particularmente sobre la existencia o inexistencia de la Sentencia Agraria del predio "El Progreso", a fin de adoptar la decisión administrativa que corresponda a la verdad, lo que implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad que amerita reponer, dada la finalidad y trascendencia que conlleva dicha labor, que permitirá determinar fundada y motivadamente la situación jurídica de la ahora actora para aplicar el régimen jurídico que le corresponde, previsto por la norma reglamentaria, que derivará lógicamente en la adopción de sugerencias, medidas y determinaciones administrativas pertinentes, puesto que los interesados en el proceso de saneamiento cuentan con la oportunidad de presentar prueba a fin de acreditar su derecho, demostrando con ello el INRA la labor deficiente sobre el particular, causando con ello su invalidez por la falta de valoración

descrita supra dentro del marco legal que regula dicho procedimiento".

"(...) toda vez que sus resultados fehacientemente establecidos, derivará lógicamente en la adopción de sugerencias, medidas y determinaciones administrativas pertinentes, justas y legales según el caso, sin que el INRA hubiere emitido pronunciamiento alguno sobre el particular, lo cual atenta al debido proceso en su vertiente al derecho de defensa; que si bien, las imágenes satelitales son medios técnicos que ayudan a formar convicción respecto de la actividad agraria, no es menos evidente que son medios "complementarios" de verificación que no sustituyen la verificación directa en campo, al ser éste el principal medio de prueba, conforme prevé el art. 159 del D.S. No. 29215, más aún cuando de por medio existe documentación con relación a actos de dominio respecto del predio "Tohil" que fue sometido a saneamiento, como se describió precedentemente, además, al ser la ganadería la actividad que se desarrolla en el mismo, tal cual se desprende de la Ficha Catastral y Acta de Verificación de FES en Campo, cursantes a fs. 288 y vta. y 289 a 290 del indicado legajo, las imágenes satelitales tienen limitación en cuanto a los datos que proporcionan sobre actividades ganaderas, dada la distancia de las que se toman las mismas, siendo por tal insuficiente e incompleta la definición adoptada por el INRA respecto de la antigüedad de la posesión, al prescindir del análisis y fundamentación de la documentación antes señalada, incurriendo por tal en inobservancia del art. 304-b) del indicado D.S. No. 29215 que amerita reponer a efecto de que se efectuó dentro del marco legal y según el entendimiento expresado por éste Tribunal en la presente Sentencia (...)"

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

Se declara PROBADA la Demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-RA-ST N° 2082/2016 de 17 de octubre de 2016, con base en lo siguientes argumentos:

- 1) El Informe de Conclusiones no observó que debe estar ajustado a una valoración y análisis según las normas que rige la materia, debe ser coherente, claro, preciso y congruente con los datos e información recabada respecto del predio que fue sometido al proceso de saneamiento de la propiedad agraria.
- 2) Los interesados en el proceso de saneamiento cuentan con la oportunidad de presentar prueba a fin de acreditar su derecho, demostrando con ello el INRA la labor deficiente sobre el particular, causando con ello su invalidez por la falta de valoración descrita supra dentro del marco legal que regula dicho procedimiento.
- 3) Se concluye que fue insuficiente e incompleta la definición adoptada por el INRA respecto de la antigüedad de la posesión, al prescindir del análisis y fundamentación de documentación, incurriendo por tal en inobservancia del art. 304-b) del indicado D.S. No. 29215 que amerita reponer a efecto de que se efectuó dentro del marco legal y según el entendimiento expresado por éste Tribunal en la presente Sentencia.

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

Si bien las imágenes satelitales son medios técnicos que ayudan a formar convicción respecto de la actividad agraria, no es menos evidente que son medios "complementarios" de verificación que no sustituyen la verificación directa en campo, al ser éste el principal medio de prueba, conforme prevé el art. 159 del D.S. No. 29215.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

Sentencia Constitucional N° 752/2002-R, de 25 de junio, ampliando el entendimiento de la Sentencia Constitucional N°1369/2001-R de 19 de diciembre: "(...) *el derecho al debido proceso, entre su ámbito de presupuestos exige que toda Resolución sea debidamente fundamentada. Es decir, que cada autoridad que dicte una Resolución debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustenta la parte dispositiva de la misma. Que, consecuentemente cuando un Juez omite la motivación de una Resolución, no sólo suprime una parte estructural de la misma, sino también en los hechos toma una decisión de hecho no de derecho que vulnera de manera flagrante el citado derecho que permite a las partes conocer cuáles son las razones para que se declare en tal o cual sentido; o lo que es lo mismo cuál es la ratio decidendi que llevó al Juez a tomar la decisión. Finalmente, cabe señalar que la motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales, sino que exige una estructura de forma y de fondo. En cuanto a esta segunda, la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiendo expresar el Juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas. En sentido contrario, cuando la resolución aún siendo extensa no traduce las razones o motivos por los cuales se toma una decisión, dichas normas se tendrán por vulneradas*". (sic)

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**Problemas jurídicos**

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-RA-ST N° 2082/2016 de 17 de octubre de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto al polígono N° 209 del predio denominado "Tohil", con base en los siguientes argumentos:

- 1) Indica que a través de la minuta de transferencia de 29 de mayo de 2015 protocolizada por Testimonio No. 367/2015 de 30 de junio de 2015, adquiere de Hilda Mansilla Justiniano, la propiedad "Tohil" con una superficie aproximada de 3.824.1000 ha. que se desprende del ex fundo "El Progreso", adquirido en el año de 2009 de su titular inicial Eddy Cabrera Cuellar de una superficie de 22.306.0050 ha. que adquirió a través de proceso social agrario de dotación con Sentencia de 31 de marzo de 1987 registrado en Derechos Reales, que ha sido demostrado y comprobado dentro del proceso de saneamiento.
- 2) Arguye que mediante el Informe en Conclusiones de 5 de julio de 2016, se sugirió declarar tierra fiscal la superficie total del predio "Tohil" de 2.867.9890 ha., pretendiendo desconocer el derecho propietario y la posesión legal de su representada, con base a una incorrecta interpretación y análisis, realizado sobre la posesión legal, argumentando que se trataría de una posesión ilegal, naciendo la Resolución Final de Saneamiento con una serie de vicios de nulidad.

Corrido en traslado la Demanda, fue contestada bajo los siguientes argumentos:

- 1) Indica que cursan certificaciones emitidas por Archivo del INRA-Beni de 13 de octubre de 2015, por el que se indica que no cursan antecedentes agrarios terminados ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, del predio "Tohil" a nombre de Sissy Mariela Salazar Ibieta, y pudo constatar que cursa registro del proceso de dotación del predio "El Progreso" con expediente agrario N° 49694; informando además por Informe UTC N° 0614/2015 de 20 de diciembre de 2015, que no cursa registro de emisión de Título Ejecutorial del predio "Tohil" y con relación al predio "El Progreso" se tiene reporte de que no fue titulado, por lo que el demandante no puede argumentar que el INRA basó su fallo en el hecho de que el antecedente agrario no esté en archivos, que no condicen con la verdad.
- 2) Señala que la única entidad competente para determinar la posesión legal en un predio, es el INRA, a través del proceso de saneamiento y no puede ser reemplazado por certificaciones, más cuando un predio tiene una superficie que la clasifica como Empresa; recalando que el predio "El Progreso" no tiene trámite agrario concluido y nunca hubo dotación del cual pueda desprenderse el predio "Tohil", no pudiendo el INRA reconocer una tradición agraria cuando ni siquiera existía posesión anterior al 18 de octubre de 1996, aclarando que en ningún momento se desconoció la inexistencia del predio "El Progreso", absolviendo oportunamente la observación realizada sobre el particular, durante el proceso de saneamiento.
- 3) Sostiene que el Informe Técnico IT-ABT-DDBE-043-2016 de 1 de febrero de 2016 referente a la actividad antrópica del predio, concluye indicando que se confirma que dicha actividad se encuentra registrada en las coberturas de deforestación de ABT, como desmontes no autorizados, realizados entre los periodos de 1996 a 2011. Agrega que el proceso de saneamiento se realiza para cada predio, por lo que los predios que menciona el actor merecieron un análisis concreto a su caso individual.
- 4) Manifiesta que la declaración jurada de posesión pacífica, tiene la conformidad del representante legal de Sissy Mariela Salazar Ibieta, contando con plena validez para ser considerado y valorado durante la evaluación, realizando el INRA valoración jurídica y técnica correcta e imparcial, que traduce los datos e información recogida de las diferentes etapas, actuando bajo el principio de razonabilidad y congruencia, siendo los argumentos de la parte actora imprecisos y confusos al no plasmar de manera tangible y material transgresión por parte del INRA al adecuar sus actos conforme a la normativa.

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

"(...) que si bien dicho Informe, no constituye ni define derechos, correspondiendo al Director Nacional del Instituto de Reforma Agraria, o al Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, según corresponda, la definición del proceso de saneamiento pronunciando la resolución final correspondiente, no es menos evidente que los datos, sugerencias y conclusiones que se expresan en el mismo, dados los efectos que produce, es un acto administrativo de vital importancia, por ser la base principal en la que el órgano administrativo sustenta su determinación, pronunciando la resolución final que corresponda en derecho; por ende, la valoración y análisis que en ella se efectúa al margen de estar ajustada a las normas que rige la materia, debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada respecto del predio que fue sometido al proceso de saneamiento de la propiedad agraria; extremo que no observó debidamente el INRA al emitir el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 366 a 378 del legajo de saneamiento".

"(...) prescindiendo el INRA la obligatoriedad de someter dicha documentación al análisis correspondiente a cabalidad y con la pulcritud que corresponde, puesto que lo afirmado en las

certificaciones antes descritas, se contraponen a la documentación antes referida que presentó la interesada en el desarrollo del proceso de saneamiento, lo que ameritaba imprescindiblemente su valoración y definición para establecer con certeza respecto del valor que pueda otorgársele o no a dicha documentación, particularmente sobre la existencia o inexistencia de la Sentencia Agraria del predio "El Progreso", a fin de adoptar la decisión administrativa que corresponda a la verdad, lo que implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad que amerita reponer, dada la finalidad y trascendencia que conlleva dicha labor, que permitirá determinar fundada y motivadamente la situación jurídica de la ahora actora para aplicar el régimen jurídico que le corresponde, previsto por la norma reglamentaria, que derivará lógicamente en la adopción de sugerencias, medidas y determinaciones administrativas pertinentes, puesto que los interesados en el proceso de saneamiento cuentan con la oportunidad de presentar prueba a fin de acreditar su derecho, demostrando con ello el INRA la labor deficiente sobre el particular, causando con ello su invalidez por la falta de valoración descrita supra dentro del marco legal que regula dicho procedimiento".

"(...) toda vez que sus resultados fehacientemente establecidos, derivará lógicamente en la adopción de sugerencias, medidas y determinaciones administrativas pertinentes, justas y legales según el caso, sin que el INRA hubiere emitido pronunciamiento alguno sobre el particular, lo cual atenta al debido proceso en su vertiente al derecho de defensa; que si bien, las imágenes satelitales son medios técnicos que ayudan a formar convicción respecto de la actividad agraria, no es menos evidente que son medios "complementarios" de verificación que no sustituyen la verificación directa en campo, al ser éste el principal medio de prueba, conforme prevé el art. 159 del D.S. No. 29215, más aún cuando de por medio existe documentación con relación a actos de dominio respecto del predio "Tohil" que fue sometido a saneamiento, como se describió precedentemente, además, al ser la ganadería la actividad que se desarrolla en el mismo, tal cual se desprende de la Ficha Catastral y Acta de Verificación de FES en Campo, cursantes a fs. 288 y vta. y 289 a 290 del indicado legajo, las imágenes satelitales tienen limitación en cuanto a los datos que proporcionan sobre actividades ganaderas, dada la distancia de las que se toman las mismas, siendo por tal insuficiente e incompleta la definición adoptada por el INRA respecto de la antigüedad de la posesión, al prescindir del análisis y fundamentación de la documentación antes señalada, incurriendo por tal en inobservancia del art. 304-b) del indicado D.S. No. 29215 que amerita reponer a efecto de que se efectuó dentro del marco legal y según el entendimiento expresado por éste Tribunal en la presente Sentencia (...)"

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

Se declara PROBADA la Demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-RA-ST N° 2082/2016 de 17 de octubre de 2016, con base en los siguientes argumentos:

- 1) El Informe de Conclusiones no observó que debe estar ajustado a una valoración y análisis según las normas que rige la materia, debe ser coherente, claro, preciso y congruente con los datos e información recabada respecto del predio que fue sometido al proceso de saneamiento de la propiedad agraria.
- 2) Los interesados en el proceso de saneamiento cuentan con la oportunidad de presentar prueba a fin de acreditar su derecho, demostrando con ello el INRA la labor deficiente sobre el particular, causando con ello su invalidez por la falta de valoración descrita supra dentro del marco legal que regula dicho procedimiento.
- 3) Se concluye que fue insuficiente e incompleta la definición adoptada por el INRA respecto de la

antigüedad de la posesión, al prescindir del análisis y fundamentación de documentación, incurriendo por tal en inobservancia del art. 304-b) del indicado D.S. No. 29215 que amerita reponer a efecto de que se efectuó dentro del marco legal y según el entendimiento expresado por éste Tribunal en la presente Sentencia.

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

El Informe en Conclusiones como una etapa del proceso de saneamiento prevista por el art. 295-b) del D.S. N° 29215, abarca en su contenido, entre otros, la consideración de la documentación aportada por las partes interesadas relativa a su identificación personal, el derecho propietario o la posesión ejercida. En el caso de poseedores también se incluirá la identificación de la modalidad de adquisición", conforme prevé el art. 304-b) de la indicada norma legal, lo que implica obligatoriedad del ente administrativo encargado de la ejecución del proceso de saneamiento de tierras, de analizar y determinar todos los antecedentes e información del predio sometido a dicho procedimiento.

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

Sentencia Constitucional N° 752/2002-R, de 25 de junio, ampliando el entendimiento de la Sentencia Constitucional N°1369/2001-R de 19 de diciembre: "(...) *el derecho al debido proceso, entre su ámbito de presupuestos exige que toda Resolución sea debidamente fundamentada. Es decir, que cada autoridad que dicte una Resolución debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustenta la parte dispositiva de la misma. Que, consecuentemente cuando un Juez omite la motivación de una Resolución, no sólo suprime una parte estructural de la misma, sino también en los hechos toma una decisión de hecho no de derecho que vulnera de manera flagrante el citado derecho que permite a las partes conocer cuáles son las razones para que se declare en tal o cual sentido; o lo que es lo mismo cuál es la ratio decidendi que llevó al Juez a tomar la decisión. Finalmente, cabe señalar que la motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales, sino que exige una estructura de forma y de fondo. En cuanto a esta segunda, la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiendo expresar el Juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas. En sentido contrario, cuando la resolución aún siendo extensa no traduce las razones o motivos por los cuales se toma una decisión, dichas normas se tendrán por vulneradas*". (sic)