

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0056-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 18-10-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE LEGALIDAD /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 26912 de 21 de octubre de 2020, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, respecto de los polígonos N° 276, 277, 278, 280 y 281 de los predios denominados "La Poderosa, Ladrillera Sánchez, Río Grande y Justo", ubicados en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, la autoridad demandante planteó los siguientes fundamentos:

- 1.- Acusó la falta de publicación del Edicto Agrario y Aviso Radial de la Resolución Administrativa, teniendo como efecto negativo y restrictivo para aquellas personas que se constituyan en terceros interesados que puedan tener interés directo o indirecto en los predios objeto del proceso de saneamiento;
- 2.- Falta de legalización de actuados de la carpeta de saneamiento, pues corresponde que los mismos cursen en original o copias legalizadas ya que al cursar en copia simple, evidencian la duda razonable en cuanto a su legalidad y contenido;
- 3.- Acusó la ausencia de croquis de ubicación y fechas de las mejoras;
- 4.- La falta de atención a hojas de rutas presentadas antes de la Resolución Final de Saneamiento con relación al predio Río Negro, ocasionado vulneración a su derecho a la defensa y al debido proceso consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política del Estado;
- 5.- Incumplimiento de medidas precautorias de no consideración de transferencias dispuesto en la Resolución de Inicio de Procedimiento con relación a los predios "La Ponderosa" y "Ladrillera Sanchez" y;
- 6.- Falta de Fundamentación y Motivación de la Resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) asimismo, se efectivizaron los avisos radiales a través de la Radio **Fides Santa Cruz (I.5.6.)**, todo de conformidad a lo establecido en el art. 294 Parágrafo V del Decreto Supremo N° 29215, y fue en este periodo que se realizó el Relevamiento de Información en Campo de los predios denominados "LA PONDEROSA", "LADRILLERIA SANCHEZ", "RIO GRANDE", "JUSTO" y "TIERRA FISCAL"; de conformidad a lo jurisprudencia del Tribunal Agroambiental desarrollada en la fundamentación jurídica **II.3**, se tiene que la normativa agraria ha establecido que la notificación de Edictos sea de carácter general, a fin de hacer conocer e intimar a propietarios y subadquirientes, para que se apersonen al proceso y presenten los documentos que respalden su derecho propietario; toda vez, que el Relevamiento de Información de Campo de los predios mencionados, fueron realizados dentro de las fechas 21 de abril de 2011 hasta el 10 de mayo de 2011, y estas al haberse publicado conforme a ley y se verifican en los puntos **I.5.16. a I.5.40** de la presente resolución, se cumplió con la finalidad de hacer conocer e intimar a propietarios y subadquirientes, para que se apersonen al proceso y presenten los documentos que respalde su derecho propietario, careciendo de sustento legal la afirmación efectuada por la parte actora de haberse vulnerado lo dispuesto en el art. 294-V del D.S N° 29215 y que por este motivo se restringiría el derecho al debido proceso a terceras personas que tuvieran un interés directo o indirecto en el proceso de saneamiento. Asimismo, la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz, a través de Mario Rentería Zanabria en su condición de Control Social, Ronal Justiniano Coronado representante de la Asociación de Ganaderos de Pailón, el Corregidor de Pailón, y los propietarios de los predios colindantes de los predios en cuestión, también fueron citados con la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC.RA N° 0093/2011 de 18 de abril de 2011, para el Relevamiento de Información en Campo en los predios objeto de impugnación que se efectuó del 21 de abril al 10 de mayo de 2011; asimismo, dicha actividad contó con su participación activa durante dicha etapa como se observa de las Declaraciones Juradas de Posesión y las fotografías de las mejoras de los predios ya que las mismas fueron firmadas y refrendadas por el control de saneamiento como se advierte en los puntos **I.5.23, I.5.29, I.5.34 y I.5.39** de la presente resolución; por lo que, lo aseverado por el ahora demandante carece de fundamentación legal ya que no se vulnero derechos de terceros interesados ni de organizaciones sociales que pertenecen al lugar."

"(...) Sobre el particular se tiene de la revisión de la carpeta de saneamiento, correspondiente a los predios en cuestión, fotocopias simples de los actuados señalados, al respecto el memorial de contestación a la demanda por el ente administrativo a cargo de la regularización del derecho propietario, refiere que la Resolución Final de Saneamiento es el resultado del análisis y valoración de toda la documentación cursante en obrados y no pone en duda la legalidad de los mismos; en este sentido, el art. 1311 del Código Civil, prescribe: "Las copias fotográficas u otras obtenidas por métodos técnicos para la reproducción directa de documentos originales, harán la misma fe que éstos si son nítidas y si su conformidad con el original auténtico y completo se acredita por un funcionario público autorizado...". En esa misma línea el Principio de legalidad y presunción de legitimidad; que implica que las actuaciones de la administración pública, por estar sometidas plenamente a la ley se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario; así se tiene del entendimiento la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0024/2018-S2 de 28 de febrero conforme sigue: "El principio de presunción de legitimidad fue desarrollado por la SC 0095/2001 de 21 de diciembre, señalando que se funda en la razonable suposición de que el acto responde y se ajusta a las normas previstas en el ordenamiento jurídico vigente al tiempo de ser asumido el acto o dictada la resolución, es decir, cuenta con todos los elementos necesarios para producir efectos jurídicos, pues se presume que fue emitido observando las reglas del debido proceso y respetando el derecho a la defensa. En similar sentido, la SC 1464/2004-R de 13 de septiembre, sostiene que dicho principio implica el sometimiento de la

administración pública al derecho, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa, por lo que, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a la Constitución Política del Estado, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos. Entendimiento que fue reiterado, entre otras, por la SCP 0411/2017-S1 de 12 de mayo. Toda vez que "la carga de la prueba incumbe al actor" no existe prueba para dudar de la autenticidad y valor legal de las mismas; no ameritando mayor pronunciamiento al respecto."

"(...) Al respecto, de la revisión de los antecedentes de la carpeta de saneamiento se puede observar lo siguiente: La Ficha Catastral del predio "LA PONDEROSA" en el acápite observaciones, indica que dicho predio presenta las siguientes mejoras; vivienda de material, pozos de agua, corral con brete y balanza, potreros con pasto sembrado, Noques y Saleros y dos galpones (**I.5.19**); la Declaración Jurada de posesión, donde se indica del predio "LA PONDEROSA" tiene una posesión pacífica, pública y continuada desde el 15 de abril de 1987, documento que se encuentra firmado por que el beneficiario y el señor Wilson Cuellar M. Corregidor y en su calidad de control social (**I.5.21**); el Croquis predial del predio "LA PONDEROSA" (**I.5.22**); Acta de conteo de ganado (**I.5.24**); fotografías de las mejoras del predio "LA PONDEROSA" (**I.5.21**); Referenciación de vértices prediales del predio "LA PONDEROSA"; Ficha Catastral del predio LADRILLERIA SANCHEZ (**I.5.27**) donde en su casilla de observaciones se indica que dicho predio cuenta con las siguientes mejoras(...) Con dichos actos administrativos queda demostrada la posesión y cumplimiento de la Función Social de los predios "LA PONDEROSA", "LADRILLERIA SANCHEZ", "RIO GRANDE" y "JUSTO" dentro de las superficies objeto de saneamiento, dando cumplimiento pleno a lo dispuesto en el art. 2 párrafo IV de la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 que modifica la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, como se tiene expresado en la fundamentación jurídica **II.2** de la presente resolución. Postulados normativos que, 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 y tal como se tiene demostrado de las fichas catastrales, certificados de posesión, croquis prediales, fotografías de las mejoras y la referenciación de vértices dichos predios cumplen con la Función Social, evidenciando que el Instituto Nacional de Reforma Agraria junto con los beneficiarios y el control social verificaron de manera directa la existencia de su cumplimiento, acotando además que conforme al Informe en Conclusiones de 18 de enero de 2017 (**I.5.41**) los beneficiarios de los predios "LA PONDEROSA", "LADRILLERIA SANCHEZ", "RIO GRANDE" y "JUSTO" fueron considerados poseedores legales, motivo por el cual, la observación a los formularios de saneamiento consistente en croquis de ubicación y fechas de mejoras carecería de trascendencia cuyo entendimiento se tiene desarrollado en el fundamento jurídico **II.4** de la presente resolución; toda vez que, no ocasionaría perjuicio cierto e irreparable ya que se valoró las declaraciones de posesión que fueron firmadas por el control social del lugar y donde se verifica que todos tienen posesión legal de manera anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, por lo que, no corresponde efectuar mayor análisis. En cuanto a la existencia de fraude en el cumplimiento de la Función Económica Social; conforme lo referido anteriormente el INRA verificó el cumplimiento de la Función Social en campo, sin evidenciar indicios de fraude en el cumplimiento de la Función Social; asimismo, no cursa la existencia de observación alguna al respecto, como se puede advertir en los antecedentes del presente proceso de saneamiento, motivo por el no se evidencia vulneración a lo establecido en el art. 165 del DS N° 29215 y la Guía de Verificación de la FES en su punto 4.1."

"(...) al respecto, es necesario hacer notar que conforme se tiene desarrollado en la fundamentación jurídica **II.4** de la presente resolución, haciendo referencia a la Sentencia Constitucional N° 0242/201-R de 16 de marzo de 2011 que prescribe, "quien pretenda la nulidad debe tener un interés legítimo y ser el directo perjudicado con el supuesto acto viciado de nulidad, es decir, que para poder argüir la

nulidad por vicios procesales el impetrante debe ser el agraviado por dicho acto"; asimismo, probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable, "que solo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable" (SC 0731/2010-R de 20 de julio); de lo señalado, se tiene que nadie puede solicitar la nulidad de un acto en resguardo de derechos que no le corresponden o cuya tutela debe ser solicitada por terceras personas individuales o colectivas. En este entendido, de la revisión de actuaciones se verifica que el Informe en Conclusiones de 18 de enero de 2017, da respuesta puntual a dichas solicitudes, así como los informes técnico legales cursantes en obrados mismos que dieron pie a la emisión de la Resolución Suprema N° 26912 de 21 de octubre de 2020 al presente impugnada, que fueron objeto de notificación a las partes interesadas, por lo que, el Informe en Conclusiones referido, así como la antigüedad de la posesión y la valoración de la Función Social de dichos predios, cuyos resultados fueron plasmados en el Informe de Cierre de 03 de febrero de 2017 (**I.5.42**) e Informe de Socialización de Resultados de 15 de mayo de 2018 (**I.5.43**), fueron de conocimiento de las partes interesadas, constituyéndose base para la emisión de la Resolución Suprema N° 26912 de 21 de octubre de 2020, por lo que al presente no se podría alegar estado de indefensión."

"(...) en el caso presente, esta medida cautelar fue emitida por el ente administrativo en merito a sus competencias, realizado en virtud al principio de servicio a la sociedad, sin que esta medida defina derechos, que puede ser impugnada solo en el ámbito administrativo en aplicación 1.48.b), 76.IV) del D.S. N° 29215. En el presente caso, la medida precautoria fue dispuesta por el Instituto Nacional de Reforma Agraria y ante el supuesto incumplimiento de la medida, correspondió al ente administrativo su atención, bajo conminatoria de remitir antecedentes al Ministerio Público o requerir la ayuda de la fuerza pública; no significando estos actos, objeto de control de legalidad en una demanda Contenciosa Administrativa, para determinar que efectivamente hubo incumplimiento u omisión de los actores del presente caso, al ser la medida accesoria al proceso de saneamiento que debe ser resuelta y cumplida dentro ese ámbito, o en su caso recurrir a las autoridades llamadas por ley; asimismo, la parte demandante simplemente se limitó a exponer de manera general, que hubo incumplimiento de la medida precautoria y que sea este hecho tomado como vulneración dentro el proceso contencioso administrativo, sin explicar de manera precisa y concreta en que afecto el incumplimiento de esa medida a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento; por lo expuesto este Tribunal no encuentra asidero legal para determinar vulneración de normas en este punto que amerite una nulidad."

"(...) Sobre lo cuestionado por la parte demandante, este Tribunal Agroambiental, a partir del año 2019, ha establecido una línea jurisprudencial a través de la Sentencia Agroambiental S2ª N° 066/2019 de 02 de agosto de 2019, la cual, en lo pertinente señala: "Si bien la resolución impugnada efectúa dicha relación de actuados y no así una fundamentación y motivación propiamente dicha, amerita señalar que al ser el saneamiento un procedimiento técnico-jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, cuyo desarrollo se encuentra normado por el Reglamento de la Ley N° 1715 y las Guías de Verificación del Cumplimiento de la Función Social o Económico Social emitidas por el INRA, los diferentes actos administrativos que se ejecutan durante el desarrollo del proceso de saneamiento y dada la particularidad del procedimiento que primordialmente es técnico y que se efectúa directamente en el campo, es traducido en los Informes Técnico Legales que se van elaborando durante su desarrollo, siendo éstos el insumo e información en las que se basa necesariamente la Resolución Final de Saneamiento, constituyendo por tal los fundamentos y motivación que en ellos se expresa, en los que se cimienta la decisión final administrativa, razón por la cual la Resolución Final de Saneamiento, como lo es la referida Resolución Suprema N° 22225 de 09 de octubre de 2017, expresamente se remite a ellas, siendo esta una actuación propia en sede administrativa, conforme prevé el art. 52 párrafo III de la L. N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo), que en lo

pertinente expresa: "La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución (...)", previendo también en ése sentido el art. 65- c) del D. S. N° 29215, al señalar: "Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además en un informe técnico"; en este contexto, se entiende que el fundamento de la resolución ahora impugnada tiene como base precisamente el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución impugnada; este argumento expresado ut supra, es aplicable al presente caso, dado que señala claramente que la Resolución Final de Saneamiento, al amparar su decisión en informes técnicos y/o legales, no requiere mayor fundamentación de la Resolución Impugnada."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental resolvió declarar **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia subsistente y con todo valor legal la Resolución Suprema 26912 de 21 de octubre de 2020, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio correspondiente a los polígonos N° 276, 277, 278, 280 y 281 de los predios denominados LA PONDEROSA, LADRILLERA SANCHEZ, RIO GRANDE, JUSTO y TIERRA FISCAL N/N., conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la falta de publicación de Edicto Agrario y Aviso Radial, corresponde manifestar que el Relevamiento de Información de Campo fue realizado dentro de las fechas 21 de abril de 2011 hasta el 10 de mayo de 2011, y estas al haberse publicado conforme a ley, se cumplió con la finalidad de hacer conocer e intimar a propietarios y subadquirientes, para que se apersonen al proceso y presenten los documentos que respalde su derecho propietario, careciendo de sustento legal la afirmación efectuada por la parte actora de haberse vulnerado lo dispuesto en el art. 294-V del D.S N° 29215, pues dicha actividad contó con su participación activa durante dicha etapa como se observa de las Declaraciones Juradas de Posesión y las fotografías de las mejoras de los predios ya que las mismas fueron firmadas y refrendadas por el control de saneamiento, por lo que, lo aseverado por el ahora demandante carece de fundamentación legal ya que no se vulnero derechos de terceros interesados ni de organizaciones sociales que pertenecen al lugar;

2.- Sobre la ausencia de legalización de actuados, que se encontrarían en fotocopia simple, debe aclararse que la Resolución Final de Saneamiento es el resultado del análisis y valoración de toda la documentación cursante en obrados y no pone en duda la legalidad de los mismos, asimismo el Principio de legalidad y presunción de legitimidad; que implica que las actuaciones de la administración pública, por estar sometidas plenamente a la ley se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario, más aún cuando la carga de la prueba le corresponde al demandante por lo que no existe prueba para dudar de la autenticidad y valor legal de las mismas;

3.- Respecto a la ausencia de croquis de ubicación y fecha de las mejoras, siendo el principal medio de comprobación de la Función Social y/o Función Económico Social, la verificación directa durante la ejecución de las Pericias de Campo, evidenciando que el Instituto Nacional de Reforma Agraria junto con los beneficiarios y el control social verificaron de manera directa la existencia de su cumplimiento, acotando además que conforme al Informe en Conclusiones fueron considerados poseedores legales, la observación a los formularios de saneamiento consistente en croquis de ubicación y fechas de mejoras carece de trascendencia ya que se valoraron las declaraciones de posesión que fueron firmadas por el control social del lugar, donde se verifica que todos tienen posesión legal de manera anterior a la promulgación de la Ley N° 1715;

4.- Sobre la falta de atención de hojas de rutas, al margen de que no corresponde solicitar la nulidad de un acto en resguardo de derechos ajenos, sin embargo, se verificó que el Informe en Conclusiones de 2017, dió respuesta puntual a dichas solicitudes, igualmente los informes técnico legales que dieron pie a la emisión de la Resolución Suprema impugnada, que fueron objeto de notificación a las partes interesadas, por lo que, el Informe en Conclusiones y todos los actuados fueron de conocimiento de las partes interesadas, constituyéndose base para la emisión de la Resolución Suprema de 21 de octubre de 2020, por lo que al presente no se podría alegar estado de indefensión;

5.- Respecto a la acusación de incumplimiento de las medidas precautorias de no consideración de transferencias dispuestas por el INRA en relación a dos de los predios, en caso, no constituye objeto de control de legalidad en una demanda contencioso administrativa para determinar sobre su cumplimiento o no al ser una medida accesoria al proceso de saneamiento, en todo caso, la parte actora se limitó a exponer sobre su incumplimiento que debería ser tomado como vulneración sin explicar de forma precisa y concreta su relación con la resolución impugnada, no encontrándose asidero legal para que en relación a ello se determine vulneración de normas que ameriten una nulidad.

6.- Sobre la falta de motivación y fundamentación de la Resolución impugnada, éste Tribunal Agroambiental, a partir del año 2019, ha establecido una línea jurisprudencial a través de la Sentencia Agroambiental S2ª N° 066/2019 de 02 de agosto de 2019, en la que se señala claramente que la Resolución Final de Saneamiento, al amparar su decisión en informes técnicos y/o legales, no requiere mayor fundamentación.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRINCIPIOS DEL DERECHO/PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Principio de legalidad y presunción de legitimidad en actuados cursantes en saneamiento.

Si no existe prueba para dudar sobre la autenticidad y valor de actuados cursantes en el proceso de saneamiento y éstos cuentan con todos los elementos necesarios para producir efectos jurídicos, se presume su emisión observando las reglas del debido proceso por el principio de legalidad y presunción de legitimidad en las actuaciones de la administración pública.

"(...) Sobre el particular se tiene de la revisión de la carpeta de saneamiento, correspondiente a los predios en cuestión, fotocopias simples de los actuados señalados, al respecto el memorial de contestación a la demanda por el ente administrativo a cargo de la regularización del derecho propietario, refiere que la Resolución Final de Saneamiento es el resultado del análisis y valoración de toda la documentación cursante en obrados y no pone en duda la legalidad de los mismos; en este sentido, el art. 1311 del Código Civil, prescribe: "Las copias fotográficas u otras obtenidas por métodos técnicos para la reproducción directa de documentos originales, harán la misma fe que éstos si son nítidas y si su conformidad con el original auténtico y completo se acredita por un funcionario público autorizado...". En esa misma línea el Principio de legalidad y presunción de legitimidad; que implica que las actuaciones de la administración pública, por estar sometidas plenamente a la ley se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario; así se tiene del entendimiento la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0024/2018-S2 de 28 de febrero conforme sigue: "El principio de presunción de legitimidad fue desarrollado por la SC 0095/2001 de 21 de diciembre, señalando que se funda en la razonable suposición de que el acto responde y se ajusta a las normas previstas en el ordenamiento jurídico vigente al tiempo de ser asumido el acto o dictada la resolución, es decir, cuenta

con todos los elementos necesarios para producir efectos jurídicos, pues se presume que fue emitido observando las reglas del debido proceso y respetando el derecho a la defensa. En similar sentido, la SC 1464/2004-R de 13 de septiembre, sostiene que dicho principio implica el sometimiento de la administración pública al derecho, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa, por lo que, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a la Constitución Política del Estado, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos. Entendimiento que fue reiterado, entre otras, por la SCP 0411/2017-S1 de 12 de mayo. Toda vez que "la carga de la prueba incumbe al actor" no existe prueba para dudar de la autenticidad y valor legal de las mismas; no ameritando mayor pronunciamiento al respecto."