

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0068-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-07-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Expedientes desplazados /

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1888/2013 de 29 de octubre de 2013, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio que corresponde al polígono N° 119, predio denominado "TIERRA FISCAL" ubicado en el municipio El Carmen Rivero Tórrez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, la parte demandante presentó los siguientes fundamentos:

1.- Acusó que las Resoluciones Administrativas de diciembre de 2011 fueron emitidas sin dejar sin efecto la Resolución Instructoria de septiembre de 2001 y la Resolución Administrativa de 20 de septiembre de 2000 sobreponiéndose a áreas predeterminadas de saneamiento en tal sentido el Informe Técnico Legal de Diagnóstico de Noviembre del 2011 vulneraría el art. 292 inc. b),d) y h) del DS 29215 al haber omitido identificar dicha sobreposición, pese a que el actor denunció dichas irregularidades.

2.- Acusó que el Informe Técnico Jurídico de agosto de 2012 de Control de Calidad, aprobado por decreto de la misma fecha, vulneró el art. 266 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 por tampoco haber identificado la existencia de la sobreposición de áreas de saneamiento a las que se refiere el punto anterior y así finalmente se emitió la resolución final de saneamiento, convalidando actos que vulneran la normativa agraria.

3.- Que, no fue notificado con el Informe Técnico Legal de 13 de septiembre de 2013 que complementa el Informe Técnico Jurídico de agosto de 2012, en éste sentido afirma que éste último modifica el Informe en Conclusiones de 30 de marzo de 2012 y consecuentemente el Informe de Cierre que le fuera notificado en abril de 2012.

4.- Acusó que tanto el Informe de Diagnóstico de noviembre de 2011 como el Informe en Conclusiones de marzo de 2012, de forma simplista y sin una adecuada fundamentación concluyeron que el expediente agrario N° 49143, antecedente de su derecho, se encuentra desplazado sin considerar el verdadero alcance del art. 270 del reglamento agrario y sin considerar que "el desplazamiento" resulta

ser distinto a la "imprecisión de la mensura" con la que se trabajó durante el proceso de reforma agraria.

5.- Que por memoriales de 24 de octubre de 2013, 11 de noviembre de 2013, 12 de noviembre de 2013, 11 de marzo de 2014, 15 de abril de 2014 y 7 de julio de 2014, se apersonó al INRA y solicitó de forma reiterativa se le extiendan fotocopias legalizadas y se efectúe un control de calidad al proceso de saneamiento, solicitudes negadas en base a evasivas de los funcionarios de la entidad administrativa.

6.- Que la resolución final de saneamiento fue emitida el 29 de octubre de 2013 y notificada, recién, el 4 de agosto de 2014, incumpliendo el plazo previsto en el art. 71 del reglamento agrario.

7.- Acusó que a la fecha de interponer la demanda en examen es boliviano naturalizado, trámite concluido antes de la fecha de emisión de la resolución que se impugna.

La parte demandada respondió manifestando que se debe considerar que ni el precitado informe ni el informe en conclusiones definen derechos y simplemente sugieren el curso de acción a seguir, siendo susceptibles de modificación, razón por la que no forman parte de los actos recurribles conforme lo establecido en el art. 76.II del D.S. N° 29215, en tal razón no tienen la capacidad de vulnerar derechos de partes interesadas, respecto al desplazamiento del expediente 49143 e inexistencia de los trámites agrarios de los predios "Rancho Itenez", "Sagama II" y "Santa María", afirmó que de acuerdo al Informe de Relevamiento de Información en Gabinete de 28 de marzo de 2012, que contiene los fundamentos técnicos, el citado expediente agrario se encuentra desplazado en aproximadamente 60 Km, aspecto considerado en el Informe en Conclusiones de 30 de marzo de 2012, en cuya consecuencia se concluye que no corresponde pronunciarse respecto a los títulos emitidos sobre la base del mismo, respecto a la nacionalidad de la parte actora, aclara que durante el proceso de saneamiento, el interesado presentó su Cédula de Identidad de Extranjero, estando acreditada su nacionalidad brasilera, solicitó se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) corresponde precisar que la precitada resolución administrativa, en lo pertinente señala: "Que, del análisis de los antecedentes y actuados del proceso de saneamiento del predio San José se evidencia que no se dio cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 149 del Reglamento de la Ley 1715 (modificación de áreas de saneamiento) que establece que las superficies determinadas como áreas de saneamiento Integrado al Catastro Legal y Saneamiento Simple podrán ser modificadas antes de declararse saneada el área (...) asimismo el Art. 151.- (Sobreposición de Áreas de Saneamiento) establece que determinada un área de saneamiento en una de sus modalidades, no podrá sobreponerse a la misma, total o parcialmente, otra área para la ejecución del saneamiento como modalidad distinta a la inicialmente determinada (...)", concluyéndose que el objeto de análisis en la Resolución Administrativa DD SC ADM 014/2006 de 11 de agosto de 2006 es, precisamente, la existencia de dos resoluciones determinativas de área de saneamiento aspecto que no es concordante con lo acusado en el memorial de demanda, toda vez que las Resoluciones Administrativas DDSC-RA N° 417/2011 y DDSC RA N° 418/2011 de 1 de diciembre de 2011, como se tiene previamente analizado, no constituyen resoluciones determinativas de área de saneamiento y menos tienen por objeto modificar una modalidad de saneamiento previamente determinada, máxime si como se tiene señalado, la parte resolutive de la Resolución Administrativa DDSC RA N° 418/2011 de 1 de diciembre de 2011 dispone anular resoluciones previamente emitidas, contexto que impide que éste Tribunal ingrese en mayores consideraciones por no existir "identidad de objeto" y "similitud del fin que se persigue" o como indica la parte demandante

"similares circunstancias" en la resolución adjuntada al memorial de demanda y en las emitidas por la entidad administrativa en ejecución del proceso de saneamiento del predio Potosí, debiendo remarcarse que conforme a las normas legales analizadas en el numeral **I.1.** de la presente sentencia, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento no podrá sobreponer un área de saneamiento a otra previamente determinada siempre que, se modifique la modalidad de saneamiento inicialmente determinada, salvándose las excepciones que fija el ordenamiento jurídico vigente."

"(...) Que, los administrados se encuentran facultados para denunciar omisiones, irregularidades e incluso actos fraudulentos, que deben ser debidamente acreditados a objeto de que la propia entidad administrativa revise sus actos, en tal razón si bien, el ahora actor, considera que el informe en examen no identificó la existencia de sobreposición de áreas de saneamiento y que no se anularon resoluciones o trabajos desarrollados con anterioridad, conforme se tiene desarrollado en el numeral **II.1.** que antecede, éste hecho no quedo probado por la parte actora y en todo caso quedó desvirtuado por los antecedentes del proceso a más de no tenerse acreditado que lo acusado vulnera normas de cumplimiento obligatorio (principio de legalidad) o contenga la trascendencia necesaria, no existiendo vulneración de los arts. 46 inc. g) y 266 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007."

"(...) Por Informe Técnico TA-UG N° 057/2015 de 30 de octubre de 2015 cursante de fs. 155 a 157 el Profesional de la Unidad Especializada en Geodesia del Tribunal Agroambiental, en relación a lo solicitado mediante auto de fs. 147 y vta. señala: "(...), realizada la sobreposición del plano catastral denominado "Potosí" (predio objeto de saneamiento), que cursa a fs. 252 de la Carpeta de Saneamiento Polígono N° 119, se concluye que el mismo, se encuentra sobrepuesto en un 83.72 % (852.3252 ha) aproximadamente a la propiedad denominada "San Juan" que cursa a fs. 5 del expediente agrario N° 58103 (...)" y "(...), realizada (o) el análisis e identificación del plano topográfico denominada Propiedad "Potosí" que cursa a fs. 10 (del) Expediente Agrario N° 49143, la misma se encuentra desplazada a una distancia de 58.4 Kilómetros Aproximadamente del Predio "Potosí" (predio objeto del proceso de saneamiento) (...)", concluyéndose que el predio con antecedente en el expediente agrario N° 49143 no corresponde al objeto del proceso de saneamiento (predio denominado Potosí), conclusión a la que, no únicamente arriba el Instituto Nacional de Reforma Agraria sino también la Unidad Especializada en Geodesia del Tribunal Agroambiental, desplazamiento que, por la distancia 58.4 Km. aproximadamente, no da lugar a dudas sobre el particular, resultando sin sustento el afirmarse que se trata de una "imprecisión de la mensura" con la que se trabajó durante el proceso de reforma agraria, debiendo considerarse que, de acuerdo al Informe en Conclusiones y de manera particular el mosaico de fs. 245 no únicamente se consideraron caminos sino también otro tipo de elementos geográficos, aspecto replicado en el Informe Técnico TA-UG N° 057/2015 de 30 de octubre de 2015 que en lo pertinente expresa: "Corresponde hacer notar que el análisis técnico de identificación y ubicación de los planos topográficos que cursan a fs. 10 (expediente agrario N° 49143) y fs. 5 (expediente agrario N° 58103) se realizó con el apoyo de imágenes satelitales (Google Earth Pro), Cartografía Nacional del I.G.M. (escala 1:100000 y 1:250000), Mapa Hidrográfico (I.G.M.), datos ex comlit (formato digital), tomando en cuenta los signos cartográficos (que indican arroyos, ríos, quebradas, lagos, caminos, vías férreas y otros detalles), insumos técnicos que se cotejaron con los elementos cartográficos (...)", aspecto que no puede ser rebatido a través de certificaciones como las de fs. 49 y 50 del contencioso administrativo, por no contener datos técnicos que permitan contrastar la información cursante en el expediente N° 49143 y una supuesta modificación de la red vial, máxime si dichos documentos, se limitan a integrar en sus contenidos afirmaciones subjetivas que carecen de cualquier tipo de precisión en razón a que, el señalar que: "El camino carretero vecinal que une la población de El Carmen con Rincón del Tigre, hace 30 años atrás, era distinto al actual" carece de objetividad y precisión toda vez que no permite acreditar la forma en la que cambio el trazo (original) de hace 30 años, los sectores que fueron afectados con el

cambio de éste trazo, la magnitud del mismo, etc. aspectos que permiten concluir que lo acusado en éste punto por la parte actora carece de sustento técnico y/o legal."

"(...) cursa a fs. 263 del expediente de saneamiento, Informe No. 044/13 de 23 de junio de 2013, que en relación al tema en análisis señala: "De acuerdo a búsqueda efectuada en el Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación (SIST), de la Dirección Nacional del INRA, NO SE HA ENCONTRADO REGISTRO ALGUNO de los Expedientes agrarios: RANCHO ITENEZ (...) SAGAMA I (...) SANTA MARÍA (...)" ; a fs. 264, cursa Informe No. 043/13 que en lo pertinente expresa: "(...) revisados los Libros de ingresos de Causas, Libro de Tomas de Razón de Sentencias, Testimonios, Sentencias (...), correspondientes al Departamento de Santa Cruz, NO CURSAN PIEZAS PROCESALES en relación a los Antecedentes Agrarios: (...) RANCHO ITENEZ (...) SAGAMA I (...) SANTA MARÍA (...)" ; a fs. 266, cursa Informe 007/2013 de 13 de junio de 2013 que, en relación a los precitados predios agrarios expresa que "NO SE ENCUENTRA FÍSICAMENTE EN ESTA UNIDAD EL KARDEX" y a fs. 268, cursa Informe UTC N° 0489/2013 que, respecto a los predios "RANCHO ITENEZ", "SAGAMA II" y "SANTA MARIA" señala que no cursan registros de emisión de título (s) ejecutorial (es), concluyéndose que no cursan, en oficinas del Instituto Nacional de Reforma Agraria, registros relativos a la tramitación de los procesos de dotación de los predios "Rancho Itenez", "Sagama II" y "Santa María" conforme acusa la parte actora, conclusión ratificada mediante memorial de fs. 153 a través del cual el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria reitera que no cursan registros ni se identifican expedientes agrarios referentes a los predios "Rancho Itenez", "Sagama II" y "Santa María", sin embargo cursa documentación en copias legalizadas por la autoridad administrativa, relativas a los predios "Rancho Itenez" y "Santa María", aspecto que llama la atención y conforme se mencionó precedentemente genera duda razonable ante éste Tribunal, la contradicción existente en los informes mencionados y las copias legalizadas presentadas por el actor; aspecto que conforme la garantía del debido proceso vinculada al principio de seguridad jurídica deberá ser aclarada y revisada por la propia autoridad administrativa; más aún cuando el Informe Técnico Legal GDS SCS N° 645/2013 de 13 de septiembre de 2013, que no fue debidamente notificado, hace referencia a dichos antecedentes agrarios que fueron acreditados por el ahora demandante y no valorados por la autoridad administrativa debido a los Informes que establecían la inexistencia absoluta de los mismos."

"(...) corresponde remarcar que el derecho a la defensa, reconocido por la CPE, busca que, más allá de los formalismos, quienes se vieren afectados con determinado acto o resolución, se encuentren habilitados para ejercer los mecanismos legales en defensa de sus derechos o garantías supuestamente vulnerados, en el caso en examen, conforme a la diligencia de fs. 319 del expediente de saneamiento se acredita que el ahora demandante, a través de su representante legal fue legalmente notificado con la Resolución RA-SS N° 1888/2013 de 29 de octubre de 2013, acto que le permitió ejercer su derecho a la defensa y en virtud a ello activar la vía contenciosa administrativa a efectos de que éste Tribunal ejerza el control de legalidad, concluyéndose que el acto de notificación alcanzó su finalidad, en tal razón lo acusado en éste punto por la parte demandante queda al margen del principio de trascendencia resultando sin sustento ni asidero legal."

"(...) Asimismo, cursa de fs. 315 a 317 del expediente de saneamiento Resolución Administrativa RA-SS N° 1888/2013 de 29 de octubre de 2013, concluyéndose que, los memoriales a través de los cuales, el ahora demandante, solicitó la entrega de fotocopias simples y legalizadas y se efectúe control de calidad, tienen su origen en el memorial cursante a fs. 312, por el que se pide copias legalizadas de instructivo y formulario de control de calidad a los que hace referencia el Informe Técnico Jurídico DDSC-CO II INF. N° 1107/2012 de fecha 31 de agosto de 2012; petición que no mereció respuesta por parte de la entidad administrativa, por lo que se vulneró el derecho de petición del actor vinculado al

debido proceso en su vertiente derecho a la defensa y acceso a la información."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** en parte la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, Nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 1888/2013 de 29 de octubre de 2013, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo, es decir anulando el proceso hasta que la autoridad administrativa sustancie el procedimiento conforme a derecho y a las normas que rigen en resguardo del debido proceso, los derechos y garantías constitucionales consagrado en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia;

1.- Respecto a las Resoluciones Administrativas que se sobreponen a áreas de saneamiento, ambas resoluciones, en su parte considerativa, citan como antecedente del proceso a la Resolución Administrativa No. DD-SSO-008/2000 de 18 de agosto de 2000 que constituye una Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, contexto que nos permite concluir que al haberse emitido las resoluciones observadas por la parte actora, no se vulneraron normas de cumplimiento obligatorio, por lo que la parte actora, no acredita la vulneración de normas de cumplimiento obligatorio (principio de legalidad), no tiene probada la forma en la que se vulneraron o menoscabaron sus derechos o garantías fundamentales (principio de trascendencia), se tiene probado que el Instituto Nacional de Reforma Agraria resolvió anular y/o dejar sin efecto resoluciones emitidas y trabajos de campo ejecutados con anterioridad a la Resolución de Inicio de Procedimiento;

2.- Respecto a que el Informe Técnico Jurídico de 31 de agosto de 2012 de control de calidad vulnera el art. 266 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, si bien, el ahora actor, considera que el informe en examen no identificó la existencia de sobreposición de áreas de saneamiento y que no se anularon resoluciones o trabajos desarrollados con anterioridad, éste hecho no quedó probado por la parte actora y en todo caso quedó desvirtuado por los antecedentes del proceso a más de no tenerse acreditado que lo acusado vulnera normas de cumplimiento obligatorio;

3.- Respecto a no haberse notificado a la parte actora con el Informe Técnico Legal, se debe manifestar que dicho informe confirma las conclusiones del informe Técnico Jurídico, sin embargo la falta de notificación con el Informe Técnico Legal de 13 de septiembre de 2013 tuvo por efecto la vulneración del derecho a la defensa del ahora actor, toda vez que, no tuvo oportunidad de rebatir lo manifestado en dicho informe pese a que en la demanda contenciosa administrativa cuestiona las conclusiones del Informe Técnico Legal, evidenciándose la falta de notificación aducida por la parte demandante;

4.- Respecto a que la entidad administrativa determinó, de forma simplista, que el expediente agrario N° 49143 se encuentra desplazado, a esta conclusión no únicamente arribó el Instituto Nacional de Reforma Agraria sino también la Unidad Especializada en Geodesia del Tribunal Agroambiental, desplazamiento que, por la distancia 58.4 Km. aproximadamente, no da lugar a dudas sobre el particular, resultando sin sustento el afirmarse que se trata de una "imprecisión de la mensura" con la que se trabajó durante el proceso de reforma agraria, aspectos que no pueden ser rebatidos a través de certificaciones por no contener datos técnicos que permitan contrastar la información cursante en el expediente N° 49143 y una supuesta modificación de la red vial, máxime si dichos documentos, se limitan a integrar en sus contenidos afirmaciones subjetivas que carecen de cualquier tipo de precisión, por lo que lo acusado por la parte demandante carece de sustento.

5.- Sobre la no consideración de los antecedentes que corresponderían a los trámites de dotación de los predios "Rancho Itenez", "Sagama II" y "Santa María", se observó que en los archivos del INRA, no se

evidencia la existencia del expediente agrario aducido por el demandante, pues mediante certificaciones se manifestaba que no cursan registros de emisión de título ejecutorial, concluyéndose que no cursa en oficinas del INRA, registros relativos a la tramitación de los procesos de dotación de dichos predios; sin embargo, se observó copias legalizadas por la autoridad administrativa, relativas a los predios "Rancho Itenez" y "Santa María", aspecto que llama la atención y generó duda razonable al Tribunal, la contradicción existente en los informes y las copias legalizadas presentadas por el actor, aspecto que debe ser aclarado por el ente administrativo.

6.- Sobre el plazo fijado por el art. 71 del D.S. N° 29215, se acreditó que el ahora demandante, a través de su representante legal fue legalmente notificado con la Resolución de 29 de octubre de 2013, acto que le permitió ejercer su derecho a la defensa y en virtud a ello activar la vía contencioso administrativa, por lo que lo acusado en éste punto por la parte demandante quedó al margen del principio de trascendencia resultando lo acusado sin sustento ni asidero legal.

7.- Respecto a la no consideración de los memoriales presentados al INRA, memoriales a través de los cuales solicitó la entrega de fotocopias simples y legalizadas y se efectúe control de calidad, no mereció respuesta por parte de la entidad administrativa, por lo que se vulneró el derecho de petición del actor vinculado al debido proceso en su vertiente derecho a la defensa y acceso a la información.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO/EXPEDIENTES DESPLAZADOS

Desplazamiento y no "imprecisión de mensura"

El desplazamiento de una distancia aproximada de 58.4 km., no da lugar a dudas de ser tal, no siendo sustentable el que se trate de una "imprecisión de mensura" con la que se trabajó durante el proceso de reforma agraria.

"(...) Por Informe Técnico TA-UG N° 057/2015 de 30 de octubre de 2015 cursante de fs. 155 a 157 el Profesional de la Unidad Especializada en Geodesia del Tribunal Agroambiental, en relación a lo solicitado mediante auto de fs. 147 y vta. señala: "(...), realizada la sobreposición del plano catastral denominado "Potosí" (predio objeto de saneamiento), que cursa a fs. 252 de la Carpeta de Saneamiento Polígono N° 119, se concluye que el mismo, se encuentra sobrepuesto en un 83.72 % (852.3252 ha) aproximadamente a la propiedad denominada "San Juan" que cursa a fs. 5 del expediente agrario N° 58103 (...)" y "(...), realizada (o) el análisis e identificación del plano topográfico denominada Propiedad "Potosí" que cursa a fs. 10 (del) Expediente Agrario N° 49143, la misma se encuentra desplazada a una distancia de 58.4 Kilómetros Aproximadamente del Predio "Potosí" (predio objeto del proceso de saneamiento) (...)", concluyéndose que el predio con antecedente en el expediente agrario N° 49143 no corresponde al objeto del proceso de saneamiento (predio denominado Potosí), conclusión a la que, no únicamente arriba el Instituto Nacional de Reforma Agraria sino también la Unidad Especializada en Geodesia del Tribunal Agroambiental, desplazamiento que, por la distancia 58.4 Km. aproximadamente, no da lugar a dudas sobre el particular, resultando sin sustento el afirmarse que se trata de una "imprecisión de la mensura" con la que se trabajó durante el proceso de reforma agraria, debiendo considerarse que, de acuerdo al Informe en Conclusiones y de manera particular el mosaico de fs. 245 no únicamente se consideraron caminos sino también otro tipo de elementos geográficos, aspecto replicado en el Informe Técnico TA-UG N° 057/2015 de 30 de octubre de 2015 que en lo pertinente expresa: "Corresponde hacer notar que el análisis técnico de identificación y ubicación de los planos topográficos que cursan a fs. 10 (expediente agrario N° 49143) y fs. 5 (expediente agrario N° 58103) se

realizó con el apoyo de imágenes satelitales (Google Earth Pro), Cartografía Nacional del I.G.M. (escala 1:100000 y 1:250000), Mapa Hidrográfico (I.G.M.), datos ex comlit (formato digital), tomando en cuenta los signos cartográficos (que indican arroyos, ríos, quebradas, lagos, caminos, vías férreas y otros detalles), insumos técnicos que se cotejaron con los elementos cartográficos (...)", aspecto que no puede ser rebatido a través de certificaciones como las de fs. 49 y 50 del contencioso administrativo, por no contener datos técnicos que permitan contrastar la información cursante en el expediente N° 49143 y una supuesta modificación de la red vial, máxime si dichos documentos, se limitan a integrar en sus contenidos afirmaciones subjetivas que carecen de cualquier tipo de precisión en razón a que, el señalar que: "El camino carretero vecinal que une la población de El Carmen con Rincón del Tigre, hace 30 años atrás, era distinto al actual" carece de objetividad y precisión toda vez que no permite acreditar la forma en la que cambio el trazo (original) de hace 30 años, los sectores que fueron afectados con el cambio de éste trazo, la magnitud del mismo, etc. aspectos que permiten concluir que lo acusado en éste punto por la parte actora carece de sustento técnico y/o legal."