FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0085-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) / 8. Sobreposición /

Problemas jurídicos

El proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte demandante impugnó la Resolución Suprema N° 13538 de 24 de octubre de 2014, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio de las propiedades denominadas Ingavi y Yotala, ubicadas en el municipio Exaltación, provincia Yacuma del departamento de Beni, identificando el Tribunal como problema jurídico a resolver el siguiente:

1.- La identificación errónea del expedeinte Nro 26659 de la propiedad "Yotala" y:

2.- La resolución errónea del conflicto de sobreposición del predio "Yotala" con el predio colindante "Ingavi", refiriendo además que la prueba técnica presentada en las diversas actividades del sanemaiento, no fue valorada adecuadamente, además que los argumentos sustentados por el ente administrativo carecen de fundamentación y motivación técnica y jurídica.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) Del análisis de los alcances del precitado Informe UDSABN-N° 1035/2012 se establece con meridiana claridad que si bien el mismo, a tiempo de valorar la prueba presentada en dos oportunidades por el beneficiario del predio Yotala (8 de noviembre de 2011 y 29 de julio de 2012) establece que los datos aportados carecen de sustento técnico por no haberse identificado en forma completa el expediente agrario N° 26659 y que sólo se realizó análisis de colindancias y mención de límites naturales y líneas imaginarias, además que existiese contradicción entre los datos aportados en las dos oportunidades, pues por el segundo estudio presentado, el predio del expediente agrario se sobrepondría a la laguna Palmar e incluso al predio del expediente Ingavi N° 11303, sin embargo, al margen de establecer estas observaciones que según el ente administrativo desvirtuarían los datos*

aportados por el interesado en su afán de hacer ver que el trabajo técnico realizado por el INRA en el anexo Nº 1 que sirvió de base para las sugerencias establecidas en el Informe en Conclusiones, en dicho informe no se realiza una explicación coherente, basada en datos técnicos irrefutables en base a los cuales se haya establecido la existencia o no de sobreposición entre el plano del expediente N° 26659 y el predio Yotala objeto de saneamiento, explicación que debería desvirtuar las observaciones planteadas por el beneficiario del predio Yotala, en el sentido de establecer a ciencia cierta que si bien, según el plano del expediente agrario, el predio Yotala, en su límite oeste, no atraviesa el río Yata, sin embargo, con sustento técnico coherente explicar el por qué, ahora, según el entendimiento del INRA el predio del expediente en cuestión debe sobrepasar este límite natural (río Yata) en casi la mitad de lo que fue originalmente titulado, como se puede ver en el gráfico que consta en el Anexo Nº 1 que sirvió de base al Informe en Conclusiones y a la vez éste, constituye a la postre, la base para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento Suprema ahora impugnada, máxime cuando el informe en análisis, refiere que la identificación del expediente N° 26659 en el Anexo 1 fue del plano original del mismo expediente, "plasmando gráficamente el mismo a través de azimut y distancia, considerando límites natural referenciales como ser río y laguna" (sic), sin embargo no se brinda una explicación técnica coherente y convincente, de cómo se consideró el azimut y distancia referidos y más aun, no se explica bajo qué consideraciones se estableció en el anexo 1 que contrariamente a lo establecido en el plano original del expediente agrario, en el que el predio tiene como límite natural el rio Yata, ahora, atraviesa el mismo hacia el lado oeste en casi la mitad de la superficie del predio."

"*(...) Del análisis de la respuesta plasmada en la resolución ahora analizada se establece que, al margen de copiar lo discernido en el precitado informe complementario al Informe en Conclusiones en lo concerniente a las observaciones a la prueba presentada por el impetrante, la respuesta no ofrece un análisis pormenorizado del por qué los argumentos desarrollados en el informe UDSABN-N° 1035/2012 resultan meridianamente claros, puesto que como se pudo constatar en acápites precedentes, si bien, en el precitado informe, se infiere que el plano del expediente 26659 fue "plasmando gráficamente el mismo a través de azimut y distancia, considerando límites natural referenciales como ser río y laguna" (sic), sin embargo tanto en el informe, como en la resolución que resuelve el recurso de revocatoria, se obvia explicar en forma técnica, coherente por ejemplo lo relativo a la consideración de los límites referenciales que serían el río y laguna, pues, no olvidemos que entre los datos proporcionados por el beneficiario del predio Yotala a través de la prueba aportada, refiere que el predio del expediente 26659 recae sobre la superficie en conflicto y que el límite oeste del predio es la línea arcifinia con el río Yata, resultando por tanto, insuficiente el haber observado la prueba presentada por el impetrante y haber mencionado el haber recurrido a elementos técnicos como azimut, distancia, además de límites naturales que serían el río, laguna, cuando la utilización de dichos elementos no se encuentran debidamente fundamentados, de manera tal que otorguen un convencimiento pleno e inequívoco de que el ente administrativo no incurrió en errores u omisiones a momento de sobreponer el plano del expediente agrario N° 26659 al predio en saneamiento Yotala, o dicho de otro modo, no es lo mismo simplemente mencionar el haber utilizado recursos técnicos y mencionar el haber considerado elementos naturales que, sustentar indubitadamente el cómo fueron empleados dichos recursos y cómo fue que se consideraron los elementos naturales, por ejemplo, para haber determinado que el plano del expediente agrario atraviesa en una superficie significativa hacia el lado oeste del río Yata según el entendimiento del INRA.*"

"*(...) en el informe precedentemente referido, lo que resalta es el hecho de que ante la identificación de errores en la valoración efectuada tanto en el Informe en Conclusiones como en el Informe Complementario a éste (UDASBN-N° 1035/2012) y en consideración a que debe prevalecer la documentación presentada por el administrado y no así la sobreposición del plano del expediente N°*

26659 y el predio en saneamiento plasmado en el Anexo 1 del Informe en Conclusiones, pues este sería simplemente referencial, se sugiere el reconocimiento del total de la superficie consignada en documentos, es decir en el título emergente del expediente agrario N° 26659 que asciende a la superficie de 5120.0000 ha; sin embargo, no obstante de arribarse a este criterio, el mismo que sirvió de sustento para la toma de la decisión final plasmada en la Resolución Suprema de Saneamiento ahora impugnada, criterio por el que el beneficiario del predio adquiere la calidad de TITULADO por toda la superficie que consta en el título ejecutorial, el ente administrativo, no consideró que, al arribar a estas conclusiones, resultaba imperativo el volver a pronunciarse sobre el conflicto identificado en campo, puesto que el argumento para decidir que la fracción en conflicto sustentada tanto en el Informe en Conclusiones, ratificado por el Informe complementario N° 1035/2012, fue que las partes en conflicto tenían la condición de poseedores en dicha fracción, en razón de que los planos de los expedientes agrarios Nos. 11303 y 26659 no llegaban a sobreponerse al área en conflicto, pero al establecerse la calidad de titulado en toda la superficie a favor del beneficiario del predio Yotala, este aspecto debió merecer la consideración debida, pues, llama la atención que si bien el Anexo 1 establecía que el expediente N° 26659 no se sobrepone al área en conflicto y producto de esta apreciación, en un principio, solo se reconoció a favor del predio Yotala la superficie de 3403.0000 ha vía conversión, ahora, con el cambio de criterio, considerando que el beneficiario es acreedor de la totalidad de la superficie en condición de TITULADO, era imperativo demostrar a través de datos técnicos fehacientes y planos correspondientes aspectos determinantes de cómo se establecería con este nuevo criterio, la superficie total de las 5120.0000 ha, que ahora son consideradas tituladas y no en posesión, además, especificar si a través de este nuevo criterio, el beneficiario, al haberse restituido su condición de titulado por toda la superficie que consta en el plano del expediente agrario 26659 merece o no el reconocimiento del área en conflicto a su favor, máxime cuando el beneficiario fue poniendo de manifiesto a través de informes presentados en calidad de prueba que el plano del expediente N° 26659 que constituye base de la tradición de su predio, sí se sobrepone al área en conflicto, no habiendo el INRA desvirtuado dichas aseveraciones a través de elementos fácticos, técnicos y legales irrefutables, atinando solo a mencionar recursos técnicos de los que no explica coherentemente la forma en que los hubiese empleado, vulnerando el debido proceso en su vertiente falta de motivación y fundamentación, a lo que se suma el hecho que la prueba presentada a efecto de su consideración en el Control de Calidad efectuado, no tuvo la respuesta oportuna y esta discrecionalidad en el manejo de las peticiones dejan en estado de indefensión al administrado vulnerando sus elementales garantías constitucionales de petición y respuesta oportuna establecidos por el art. 24 de la Constitución Política del Estado."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema 13538 de 24 de octubre de 2014, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo (Informe Técnico Legal JRLL-USB-INF-SAN N° 939/2014) inclusive, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria, emitir informe que otorgue respuesta a las peticiones formuladas y en base a información técnica precisa, conforme a los fundamentos siguientes:

El Tribunal, concluyó que el INRA a momento de sustanciar el proceso de saneamiento de los predios "Yotala" e "Ingavi" y asumir la decisión final plasmada en la Resolución Final de Saneamiento impugnada, en cuyo proceso se identificó el conflicto de sobreposición entre ambos predios, lo hizo obviando establecer a través de elementos fácticos técnicos y legales irrefutables, la verdadera magnitud de sobreposición del plano del expediente agrario N° 26659 con el predio en saneamiento Yotala; resultando incuestionable el deber del ente administrativo de pronunciarse con relación al conflicto, cuando a través del control de calidad efectuado al proceso, cambió la condición jurídica del

beneficiario del predio "Yotala" de "poseedor" a "titulado" por toda la superficie que consta en documentos, omisiones que vulneran lo establecido por el art. 64 de la L. N° 1715, al no cumplirse el objeto del saneamiento de la propiedad agraria, así como el art. 304-a) del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215 y por ende, el debido proceso en su vertiente debida fundamentación y motivación, máxime cuando, no se brindó respuesta oportuna a la petición formulada por el beneficiario del predio "Yotala", a través de memorial de 20 de marzo de 2013, el que por cierto, luego de llegar a conocimiento de varios funcionarios, comenzando por el Director Nacional del ente administrativo, no fue objeto de pronunciamiento oportuno, vulnerándose al mismo tiempo su derecho a la petición.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO/ETAPAS/PREPARATORIA/DIAGNÓSTICO (RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN DE GABINETE)/ SOBREPOSICIÓN.

Necesaria fundamentación en Informes técnicos de sobreposición.

En un informe técnico referido a establecer si existe sobreposición entre el plano de un expediente agrario y el predio sometido a saneamiento, la entidad ejecutora del proceso, debe brindar información técnica coherente y convincente, puesto que no es lo mismo simplemente mencionar el haber utilizado recursos técnicos y haber considerado elementos naturales, que sustentar indubitadamente el cómo fueron empleados dichos recursos y cómo fue que se consideraron los elementos naturales referenciales (como ríos o lagunas) de manera tal que otorguen un convencimiento pleno e inequívoco de que no se incurrió en errores u omisiones a momento de realizar dicha sobreposición.

"*(…) Del análisis de los alcances del precitado Informe UDSABN-N° 1035/2012 se establece con meridiana claridad que si bien el mismo, a tiempo de valorar la prueba presentada en dos oportunidades por el beneficiario del predio Yotala (8 de noviembre de 2011 y 29 de julio de 2012) establece que los datos aportados carecen de sustento técnico por no haberse identificado en forma completa el expediente agrario N° 26659 y que sólo se realizó análisis de colindancias y mención de límites naturales y líneas imaginarias, además que existiese contradicción entre los datos aportados en las dos oportunidades, pues por el segundo estudio presentado, el predio del expediente agrario se sobrepondría a la laguna Palmar e incluso al predio del expediente Ingavi N° 11303, sin embargo, al margen de establecer estas observaciones que según el ente administrativo desvirtuarían los datos aportados por el interesado en su afán de hacer ver que el trabajo técnico realizado por el INRA en el anexo Nº 1 que sirvió de base para las sugerencias establecidas en el Informe en Conclusiones, en dicho informe no se realiza una explicación coherente, basada en datos técnicos irrefutables en base a los cuales se haya establecido la existencia o no de sobreposición entre el plano del expediente N° 26659 y el predio Yotala objeto de saneamiento, explicación que debería desvirtuar las observaciones planteadas por el beneficiario del predio Yotala, en el sentido de establecer a ciencia cierta que si bien, según el plano del expediente agrario, el predio Yotala, en su límite oeste, no atraviesa el río Yata, sin embargo, con sustento técnico coherente explicar el por qué, ahora, según el entendimiento del INRA el predio del expediente en cuestión debe sobrepasar este límite natural (río Yata) en casi la mitad de lo que fue originalmente titulado, como se puede ver en el gráfico que consta en el Anexo Nº 1 que sirvió de base al Informe en Conclusiones y a la vez éste, constituye a la postre, la base para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento Suprema ahora impugnada, máxime cuando el informe en análisis, refiere que la identificación del expediente N° 26659 en el Anexo 1 fue del plano original del mismo expediente, "plasmando gráficamente el mismo a través de azimut y distancia, considerando límites*

natural referenciales como ser río y laguna" (sic), sin embargo no se brinda una explicación técnica coherente y convincente, de cómo se consideró el azimut y distancia referidos y más aun, no se explica bajo qué consideraciones se estableció en el anexo 1 que contrariamente a lo establecido en el plano original del expediente agrario, en el que el predio tiene como límite natural el rio Yata, ahora, atraviesa el mismo hacia el lado oeste en casi la mitad de la superficie del predio."

"*(…) Del análisis de la respuesta plasmada en la resolución ahora analizada se establece que, al margen de copiar lo discernido en el precitado informe complementario al Informe en Conclusiones en lo concerniente a las observaciones a la prueba presentada por el impetrante, la respuesta no ofrece un análisis pormenorizado del por qué los argumentos desarrollados en el informe UDSABN-N° 1035/2012 resultan meridianamente claros, puesto que como se pudo constatar en acápites precedentes, si bien, en el precitado informe, se infiere que el plano del expediente 26659 fue "plasmando gráficamente el mismo a través de azimut y distancia, considerando límites natural referenciales como ser río y laguna" (sic), sin embargo tanto en el informe, como en la resolución que resuelve el recurso de revocatoria, se obvia explicar en forma técnica, coherente por ejemplo lo relativo a la consideración de los límites referenciales que serían el río y laguna, pues, no olvidemos que entre los datos proporcionados por el beneficiario del predio Yotala a través de la prueba aportada, refiere que el predio del expediente 26659 recae sobre la superficie en conflicto y que el límite oeste del predio es la línea arcifinia con el río Yata, resultando por tanto, insuficiente el haber observado la prueba presentada por el impetrante y haber mencionado el haber recurrido a elementos técnicos como azimut, distancia, además de límites naturales que serían el río, laguna, cuando la utilización de dichos elementos no se encuentran debidamente fundamentados, de manera tal que otorguen un convencimiento pleno e inequívoco de que el ente administrativo no incurrió en errores u omisiones a momento de sobreponer el plano del expediente agrario N° 26659 al predio en saneamiento Yotala, o dicho de otro modo, no es lo mismo simplemente mencionar el haber utilizado recursos técnicos y mencionar el haber considerado elementos naturales que, sustentar indubitadamente el cómo fueron empleados dichos recursos y cómo fue que se consideraron los elementos naturales, por ejemplo, para haber determinado que el plano del expediente agrario atraviesa en una superficie significativa hacia el lado oeste del río Yata según el entendimiento del INRA.*"