

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0028-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 29-07-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 07565 de 31 de mayo de 2012. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Indico el demandante que al momento de emitirse el Informe en Conclusiones y la Resolución Suprema impugnada se habría incurrido en errónea valoración de la Función Social existiendo contradicción entre uno y otro respecto a la superficie que cumple la Función Social y;

2.- Finalmente indico el demandante que no se habría respetado la cosa juzgada a tiempo de valorar el cumplimiento de la Función Social, aclarando que en relación a la fracción de 1609 m2, la misma fue adquirida el 16 de octubre de 1996 a título de compra y la fracción de 386 m2 que originariamente fuera de Simón Toconas Ocampo y Virginia Caihuara de Toconas, previo proceso ejecutivo la misma fue transferida judicialmente, a favor de Alejandro Zenteno Sánchez quien lo transfiere a favor de los demandantes.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...)Conforme a datos iniciales consignados en el Informe en Conclusiones de 3 de diciembre de 2010 cursante de fs. 429 a 448 de la carpeta de saneamiento, la superficie mensurada en relación al predio*

CATARI, asciende a 0.1825 ha y respecto al predio TOCONAS a 0.2950 ha, ambos predios con conflictos de derechos y sobrepuestos en un 100% el uno sobre el otro, concluyendo a continuación que corresponde reconocer derechos sobre las superficies de 0.1170 ha y 0.1641 ha respectivamente por ser éstas las superficies sobre las que se estaría cumpliendo la Función Social y si bien se cita, de manera genérica a las leyes 1715 y 3545, arts. 2-IV, 41-I-2, 64, disposición final octava de la L. N° 1715 y su modificación realizada mediante L. N° 3545, no realiza una consideración adecuada en torno a los hechos que se consideran a efectos de la valoración de cumplimiento de la Función Social, es decir, no precisa que actos se toman en cuenta para arribar a las conclusiones y sugerencias que se indican y mucho menos se asigna un valor jurídico a cada uno de ellos, omitiendo así (el administrador) establecer la relación causal que debe existir entre un hecho cierto o incierto y la norma legal que corresponde aplicar a la acción u omisión.”

“(…)En ésta línea, si bien el Informe en Conclusiones en examen, realiza la cita de la documentación aportada por cada una de las partes en conflicto y de las mejoras identificadas durante los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, no ingresa a realizar una valoración conjunta y sistematizada de los hechos acreditados y no acreditados, no los relaciona a normas legales en vigencia a efectos de sancionarlos y/o premiarlos, omite valorar la documentación que en el mismo se detalla y si bien señala que las conclusiones a las que se arriban se sustentan en el cumplimiento de la Función Social, no se explica, en hecho y derecho, el por qué de la decisión asumida, no se la relaciona a un hecho concreto y en todo caso al hacer mención a las mejoras existentes (reclamadas por ambas partes en conflicto) sin determinar su titularidad acreditada por las pruebas que cursan en antecedentes, omite considerar la documentación aportada al proceso y valorar en hecho y derecho el cumplimiento de la Función Social, deber inmerso en los incisos b) y c) del citado artículo 304 del D.S. N° 29215, omisión que impide a los administrados tomar conocimiento cierto de las causas y razones de hecho y derecho de la toma de decisión, del por qué se reconoce una y no otra superficie con cumplimiento de Función Social.”

“(…)Los informes emitidos con posterioridad y la Resolución Suprema que se impugna, no salvan las omisiones en las que incurre la entidad administrativa a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones de 3 de diciembre de 2010, limitándose a reiterar que las conclusiones se sustentan en el cumplimiento de la Función Social y si bien el Informe Legal IL N° 008/2011 de 7 de enero de 2011 aclara que en relación al predio CATARI "No se consideró la sentencia del juzgado agrario ... ", no realiza la estimación de los efectos que produce lo discutido y resuelto en la citada sentencia y el valor que lo probado tiene para el proceso de saneamiento conforme a normas legales en vigencia, consideración que debe realizársela en torno a cada uno de los elementos de prueba que fueron aportados, en tiempo oportuno, al proceso de saneamiento, omisión que puede generarse en la inexistencia de elementos que coadyuven en la valoración del cumplimiento de la Función Social como la falta de datos que debieron haberse generado conforme lo prescrito por el art. 272, párrafo I del D.S. N° 29215.”

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa y en consecuencia NULA la Resolución Suprema N° 07565 de 31 de mayo de 2012, retrotrayendo el proceso de saneamiento hasta el vicio más antiguo se dispone anular obrados hasta fs. 429 inclusive a efectos de que la autoridad administrativa realice nueva valoración del cumplimiento de la Función Social y sustancie el procedimiento conforme a derecho y a las normas que lo rigen en resguardo del debido proceso consagrado en la Constitución Política del Estado Plurinacional. Conforme los fundamentos siguientes:

1 y 2.- Respecto a la errónea valoración de la FES, corresponde precisar que en el Informe en Conclusiones de 3 de diciembre de 2010 la superficie mensurada en relación al predio CATARI, asciende a 0.1825 ha y respecto al predio TOCONAS a 0.2950 ha, ambos predios con conflictos de derechos y sobrepuestos en un 100% el uno sobre el otro, concluyendo a continuación que corresponde reconocer derechos sobre las superficies de 0.1170 ha y 0.1641 ha respectivamente por ser éstas las superficies sobre las que se estaría cumpliendo la Función Social sin embargo el INRA no realizó una consideración adecuada en torno a la valoración de cumplimiento de la Función Social, ya que no precisa que actos se toman en cuenta para arribar a las conclusiones y sugerencias que se indican y mucho menos se asigna un valor jurídico a cada uno de ellos, pues si bien dicho informe realiza la cita de la documentación aportada por cada una de las partes en conflicto y de las mejoras identificadas durante los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, no ingresa a realizar una valoración conjunta y sistematizada de los hechos acreditados y no acreditado, asimismo los informes emitidos con posterioridad y la Resolución Suprema que se impugna, no salvan las omisiones en las que incurre la entidad administrativa a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones de 3 de diciembre de 2010.

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

#### PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE CAMPO / INFORME DE CONCLUSIONES Y/O COMPLEMENTARIO (EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA ETJ) / ILEGAL

Sobreposición y no valoración

**El INRA en el Informe en Conclusiones, no realiza una consideración adecuada, si concluye que corresponde reconocerse derechos sobre superficies de predios en conflictos, que estarían cumplimiento FS, pero que los mismos se encuentran sobrepuestos en un 100%**

*"(...)Conforme a datos iniciales consignados en el Informe en Conclusiones de 3 de diciembre de 2010 cursante de fs. 429 a 448 de la carpeta de saneamiento, la superficie mensurada en relación al predio CATARI, asciende a 0.1825 ha y respecto al predio TOCONAS a 0.2950 ha, ambos predios con conflictos de derechos y sobrepuestos en un 100% el uno sobre el otro, concluyendo a continuación que corresponde reconocer derechos sobre las superficies de 0.1170 ha y 0.1641 ha respectivamente por ser éstas las superficies sobre las que se estaría cumpliendo la Función Social y si bien se cita, de manera genérica a las leyes 1715 y 3545, arts. 2-IV, 41-I-2, 64, disposición final octava de la L. N° 1715 y su modificación realizada mediante L. N° 3545, no realiza una consideración adecuada en torno a los hechos que se consideran a efectos de la valoración de cumplimiento de la Función Social, es decir, no precisa que actos se toman en cuenta para arribar a las conclusiones y sugerencias que se indican y mucho menos se asigna un valor jurídico a cada uno de ellos, omitiendo así (el administrador) establecer la relación causal que debe existir entre un hecho cierto o incierto y la norma legal que corresponde aplicar a la acción u omisión."*

#### PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE CAMPO / INFORME DE CONCLUSIONES Y/O COMPLEMENTARIO (EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA ETJ) / ILEGAL

Omisión en valoración de prueba documental

**Cuando en el Informe en Conclusiones se realiza una cita de la documentación aportada (sentencia agraria y otros), pero no ingresa a realizar una valoración conjunta y sistematizada de los hechos acreditados y no acreditados, no existe una explicación de hecho y derecho, del por qué de la decisión asumida**

*"(...)En ésta línea, si bien el Informe en Conclusiones en examen, realiza la cita de la documentación aportada por cada una de las partes en conflicto y de las mejoras identificadas durante los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, no ingresa a realizar una valoración conjunta y sistematizada de los hechos acreditados y no acreditados, no los relaciona a normas legales en vigencia a efectos de sancionarlos y/o premiarlos, omite valorar la documentación que en el mismo se detalla y si bien señala que las conclusiones a las que se arriban se sustentan en el cumplimiento de la Función Social, no se explica, en hecho y derecho, el por qué de la decisión asumida, no se la relaciona a un hecho concreto y en todo caso al hacer mención a las mejoras existentes (reclamadas por ambas partes en conflicto) sin determinar su titularidad acreditada por las pruebas que cursan en antecedentes, omite considerar la documentación aportada al proceso y valorar en hecho y derecho el cumplimiento de la Función Social, deber inmerso en los incisos b) y c) del citado artículo 304 del D.S. N° 29215, omisión que impide a los administrados tomar conocimiento cierto de las causas y razones de hecho y derecho de la toma de decisión, del por qué se reconoce una y no otra superficie con cumplimiento de Función Social."*

*"(...)Los informes emitidos con posterioridad y la Resolución Suprema que se impugna, no salvan las omisiones en las que incurre la entidad administrativa a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones de 3 de diciembre de 2010, limitándose a reiterar que las conclusiones se sustentan en el cumplimiento de la Función Social y si bien el Informe Legal IL N° 008/2011 de 7 de enero de 2011 aclara que en relación al predio CATARI "No se consideró la sentencia del juzgado agrario ... ", no realiza la estimación de los efectos que produce lo discutido y resuelto en la citada sentencia y el valor que lo probado tiene para el proceso de saneamiento conforme a normas legales en vigencia, consideración que debe realizársela en torno a cada uno de los elementos de prueba que fueron aportados, en tiempo oportuno, al proceso de saneamiento, omisión que puede generarse en la inexistencia de elementos que coadyuven en la valoración del cumplimiento de la Función Social como la falta de datos que debieron haberse generado conforme lo prescrito por el art. 272, parágrafo I del D.S. N° 29215."*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*" (...) Que, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0099/2012 de 23 de abril de 2012 ha señalado: "La triple dimensión del **debido proceso**, se encuentra reconocida en la Constitución Política del Estado, que lo consagra como **un principio, un derecho fundamental y una garantía jurisdiccional**. Su protección como garantía jurisdiccional, implica a su vez el resguardo de los elementos constitutivos del **debido proceso, traducidos en derechos fundamentales, entre ellos la fundamentación** y congruencia de las resoluciones **emitidas tanto por autoridades judiciales como administrativas**, que se constituyen en normas rectoras de la actividad procesal. Corresponde en consecuencia, referirse a los dos elementos constitutivos del debido proceso enunciados: fundamentación y congruencia, dado que los mismos son invocados como vulnerados por la parte accionante. Respecto a la fundamentación de las resoluciones, la SC 2023/2010-R de 9 de noviembre, resume en forma precisa los razonamientos doctrinales asumidos sobre el particular, señalando: "**La garantía del debido proceso, comprende entre uno de sus elementos la exigencia de la motivación de las resoluciones**, lo que significa, que **toda autoridad que conozca de un reclamo, solicitud o dicte una resolución resolviendo una situación jurídica, debe ineludiblemente exponer los motivos que sustentan su decisión**,*

para lo cual, también es necesario que exponga los **hechos establecidos, si la problemática lo exige**, de manera que el justiciable al momento de conocer la decisión del juzgador lea y comprenda la misma, pues la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará **pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que también la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que rigen al juzgador**, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió. (...) 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, pudiendo ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiéndose expresar las convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas. Del citado razonamiento, se concluye que la fundamentación de las resoluciones judiciales, constituye un elemento inherente a la garantía jurisdiccional del debido proceso, lo que significa que **la autoridad que emite una resolución necesariamente debe exponer los hechos, la valoración efectuada de la prueba aportada, los fundamentos jurídicos de su determinación y las normas legales que aplica al caso concreto y que sustentan su fallo**; lo que de ninguna manera implica una argumentación innecesaria que abunde en repeticiones o cuestiones irrelevantes al caso, sino que al contrario debe desarrollar, pero con precisión y claridad, las razones que motivaron al juzgador a asumir una determinada resolución, claro está con la justificación legal que respalda además esa situación (...)" (Las negrillas nos corresponden)

En el mismo sentido, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0172/2012 de 14 de mayo de 2012 ha expresado: "(...) Es imperante además precisar que toda resolución **ya sea jurisdiccional o administrativa**, con la finalidad de garantizar el derecho a la motivación como elemento configurativo del debido proceso **debe contener los siguientes aspectos a saber**: a) Debe **determinar con claridad los hechos** atribuidos a las partes procesales, b) Debe contener una **exposición clara de los aspectos fácticos** pertinentes, c) Debe describir de manera expresa los supuestos de hecho contenidos en la **norma jurídica aplicable al caso** concreto, d) Debe **describir de forma individualizada todos los medios de prueba** aportados por las partes procesales, e) Debe **valorar de manera concreta y explícita todos y cada uno de los medios probatorios** producidos, asignándoles un valor probatorio específico a cada uno de ellos de forma motivada y f) Debe **determinar el nexo de causalidad entre las denuncias o pretensiones de las partes procesales, el supuesto de hecho inserto en la norma aplicable, la valoración de las pruebas aportadas y la sanción o consecuencia jurídica** emergente de la determinación del nexo de causalidad antes señalado" (Las negrillas nos corresponden)"

### Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea Informe de Conclusiones Ilegal:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 19/2017

"la inexistencia de incompatibilidad de la actividad ganadera que se realiza en el predio "Chapapa" con el Uso de Suelo del ANMI San Matías, como equivocadamente afirma el ente administrativo en el citado Informe en Conclusiones; evidenciándose con ello incoherencia, contradicción, falta de objetividad y razonabilidad en la elaboración de dicho Informe, por parte del ente administrativo ... son elementos complementarios a lo principal, como es la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de

*marca, en ese entendido, se advierte que correspondía al ente administrativo analizar la situación del predio "Chapapa", de manera integral, tomando en cuenta la existencia de ganado, así como la garantía constitucional de protección a la propiedad agraria en tanto cumpla una Función Social"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 115/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 023/2017