

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0057-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 18-10-2022

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 /

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Banco Central de Bolivia contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 19795 de 27 de octubre de 2016, que resolvió anular Títulos Ejecutoriales y vía conversión y adjudicación, otorgar nuevos Títulos Ejecutoriales Individuales y en copropiedad, a favor de: 1) Fernando Alcides Sattori Cortéz, la superficie de 2877.3643 ha, clasificado como Empresarial Ganadera del predio denominado "Laguna Azul", y 2) Nilo Eshisman Salces García y Rolando Rea Ferreira, la superficie de 1027.9590 ha, clasificado como Mediana Ganadera del predio denominado "San Miguel"; emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono N° 222, correspondiente a los predios actualmente denominados "Laguna Azul y San Miguel", ubicados en el municipio Trinidad, provincia Cercado del departamento de Beni, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

- 1.- Que, en la emisión del Informe de Diagnóstico, se omitió la obtención de información relativa a registros públicos (Derechos Reales), vulnerando el art. 292-I, inciso h) del D.S. N° 29215;
- 2.-Que, no se dispuso la notificación personal a propietarios y poseedores con la Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-N° 393/2015 de 6 de octubre de 2015, incumpliendo lo dispuesto por el art. 294-VI del D.S. N° 29215; y que la publicación de Edicto se realizó en un periódico que no es de circulación nacional y no se realizó la publicación radial con los intervalos y pases, vulnerando el art. 294.V del D.S. N° 29215;
- 3.- Que, no se elaboró encuesta catastral de los predios beneficiarios "Laguna Azul" y "San Miguel", incumpliendo los arts. 296.I y 299 del D.S. N° 29215;
- 4.- Que, no se remitió a la Comisión Agraria Departamental el proyecto de resolución, incumpléndose el art. 281.I del D.S. N° 29215;

5.- Que, no se ha considerado ni emitido pronunciamiento por el INRA en el proceso de saneamiento respecto de memoriales y documentación de derecho propietario del Banco Sur S.A. en liquidación que presentó en dicho proceso, del cual deviene el derecho propietario del Banco Central de Bolivia, vulnerándose el art. 304.b) del D.S. N° 29215 y;

6.- Que, se vulneró el art. 264.II del D.S. N° 29215 al no contar el predio "Laguna Azul" con Título Ejecutorial, mismo que está fusionado con los predios "Gallareta", "San Miguel" y "Santo Rosario".

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) consiguientemente, si bien el inciso h) de la norma citada anteriormente, establece la obtención de información relativa a registros públicos y otra que sea pertinente al objeto de trabajo, su supuesta inobservancia, no significa que el proceso de saneamiento se encuentre viciado y corresponda declarar su nulidad, tomando en cuenta además que por la amplitud y alcance que tienen los registros públicos, como es el Registro de Derechos Reales, la información a ser obtenida debe ser precisa en cuanto al objeto, fechas y otras características, dado que las inscripciones o registros pueden cambiar en el tiempo en cuanto al objeto mismo como en los beneficiarios mediante subinscripciones que devienen de transferencias o mutaciones del derecho de propiedad, que en su caso, corresponde ejercer con más propiedad y certeza a la parte interesada, toda vez que al tratarse de un proceso de saneamiento respecto de predios agrarios, la información con relación a la titularidad o la existencia de procesos como información requerida por el ente administrativo, se recaba de los registros y archivos con que cuenta el Instituto Nacional de Reforma Agraria, a objeto de formar el mosaicado referencial de predios con antecedentes en expedientes titulados y en trámites, así como las áreas clasificadas, áreas protegidas, uso mayor de la tierra, plan de uso, concesiones forestales, identificación de tierras fiscales o predios con incumplimiento de función económico social y otras actividades, como prevén los incisos a), b) y d) del indicado art. 292 del D.S. N° 29215; consiguientemente, el Informe Técnico Legal UDSABN N° 1021/2015 de 6 de octubre de 2015, cursante de fs. 624 a 630 del legajo de saneamiento, se encuadra a la previsión contenida en la norma procesal administrativa antes referida; más aún, cuando la titularidad de la parte actora fue presentada en su oportunidad por parte del Banco Sur S.A. en liquidación en la tramitación del proceso de saneamiento, siendo por tal innecesario que el ente encargado del proceso de saneamiento disponga obtener información de registros públicos, al contar ya con la información pertinente tanto de sus registros y archivos como la proporcionada por la parte interesada; no advirtiéndose por tal vulneración del art. 292-I, inciso h) del D. S. N° 29215."

"(...) Asimismo, por la certificación cursante a fs. 651 del mismo legajo, se publicitó la referida Resolución los días 7, 9 y 11 de octubre de 2015 por Radio "Beni", en "horarios centrales, conforme a instrucciones" (sic). Actuados por los que se acredita que el inicio de procedimiento del proceso de saneamiento de referencia, se publicitó conforme a la norma reglamentaria antes señalada, careciendo de veracidad y sustento lo expresado por la parte actora de que no se publicitó acorde a lo previsto por el art. 294-V del D.S. N° 29215, sin que se advierta haberse causado indefensión, mucho más, cuando el Banco Sur S.A. en liquidación, se apersonó al proceso de saneamiento en su oportunidad, tal cual se desprende de los memoriales de fs. 537 vta., 602 a 603 vta. y 604 del legajo de saneamiento, siendo por tal de pleno conocimiento suyo que se desarrollaba proceso de saneamiento en el área donde se hallan ubicados los predios de referencia. Por otro lado, no es evidente que se hubiese vulnerado el párrafo VI del art. 294 del D.S. N° 29215, bajo el argumento de no haberse notificado personalmente a propietarios y poseedores, cuando dicha forma de notificación, es aplicable cuando el proceso se desarrolla bajo la modalidad de Saneamiento Simple (SAN-SIM) a pedido de parte, como puntualmente prevé dicha norma procesal, que no es la modalidad del caso de autos, al tramitarse el mismo bajo la

modalidad de Saneamiento Simple de Oficio, tal cual se desprende de la parte resolutive primera de la indicada Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-No. 393/2015 de 6 de octubre de 2015”

“(…) De los antecedentes del legajo de saneamiento de los predios de referencia, se desprende que la tarea de encuesta catastral como una de las actividades que comprende el relevamiento de información en campo que consiste en el registro de datos fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho que correspondan de acuerdo a las características de cada predio y recepción de la documentación exigida en la resolución de inicio de procedimiento y toda otra de la que intentare valerse el interesado, está traducida en la "Ficha Catastral", documento en la que se procede al registro correspondiente de los datos del predio que está siendo sometido a proceso de saneamiento, mismo que fue levantado y elaborado en el desarrollo de la referida etapa del proceso de saneamiento, conforme se desprende de las Fichas Catastrales de los predios "Laguna Azul" y "San Miguel", cursante a fs. 833 y vta. y 1080 y vta. del legajo de saneamiento; consecuentemente, resulta carente de veracidad y sustento lo afirmado por la parte actora sobre el particular, por lo que no se evidencia vulneración de los arts. 296-I y 299 del D.S. N° 29215.”

“(…) Del legajo de saneamiento se desprende que si bien no existe actuado administrativo por el que se remite a la Comisión Departamental el proyecto de resolución determinativa, no es menos evidente que dicha ausencia de remisión del proyecto de referencia, no determina en estricto sentido vicio procesal que amerite imprescindiblemente su reposición, tomando en cuenta que conforme prevé el art. II del art. 281 del D.S. N° 29215, la Resolución Determinativa de Área, se emite por el Director Departamental del INRA con la emisión o no del dictamen que debe expedir la Comisión Agraria Departamental, lo que determina que dicha actuación administrativa no tenga la calidad de sine qua non; toda vez que la finalidad de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento es la determinar la superficie, ubicación y posición geográfica y límites donde se efectuará el proceso de saneamiento, así como señalar la modalidad en que se desarrollará el referido proceso y el plazo de ejecución; más aún cuando la parte actora, no especifica ni fundamenta que la ausencia de remisión del proyecto de resolución determinativa de área de saneamiento, le hubiera ocasionado perjuicio irreparable en sus derechos o indefensión, ó que la misma sea trascendente como para considerar un vicio procesal que amerite necesariamente su nulidad, cuando el área donde se efectuó el saneamiento fue determinada y publicitada conforme a Ley, tal cual se desprende de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento UDSABN-N° 393 /2015 de 6 de octubre de 2015 y del edicto, cursantes de fs. 641 a 643 y 648 del legajo de saneamiento, respectivamente, sin que exista reclamo, objeción o petitorio alguno por parte del Banco Sur S.A., lo que implica que no se evidencia vulneración propiamente dicha del art. 281-I del D.S. N° 29215.”

“(…) siendo evidente que el INRA incumplió su propia disposición, al emitir el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) que cursa de fs. 174 a 189 del legajo de saneamiento, sin realizar ningún análisis con relación a la documentación de derecho propietario que presentó el Banco Sur S.A. en liquidación, en consecuencia dicho informe carece de la debida fundamentación y motivación respecto de dicha documentación y que ante el apersonamiento y presentación de dichos documentos, la decisión del INRA necesariamente debía contemplar los mismos, afectando por todo ello el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa instituido por el art. 115.II de la CPE; siendo que el Informe en Conclusiones se constituye en la base para que el ente administrativo encargado del proceso de saneamiento adopte la decisión que corresponda en la que debe cuidarse de no afectar derechos constitucionales como el de la propiedad, entre otros, lo que implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad, porque vulnera al derecho a la defensa establecido en los arts. 115 de la CPE, así como, lo previsto por el art. 66.1 de la Ley N° 1715, que establece como finalidad del proceso

de saneamiento: "La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el artículo 2º de esta ley, por lo menos dos (2) años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso", lo que amerita reponer a efecto de que se efectuó dentro del marco legal y el art 303 inc. c) del D.S. N° 29215, que regula el alcance del informe en conclusiones, señalando que: "...En caso de existencia de sobreposición de derechos o conflicto, en lo que respecta a procesos agrarios titulados, en trámite o de posesiones, se procederá a su análisis y resolución conjunta y simultánea, previa acumulación física de los antecedentes, salvo que las condiciones materiales o manejo adecuado la impidan.".(subrayado añadido)"

"(...) lo que implica la obligatoriedad del ente administrativo encargado de la ejecución del proceso de saneamiento de tierras, de analizar, evaluar y determinar la documentación traslativa que se hubiere presentado en el proceso de saneamiento contrastando con la demás documentación que se hubiere producido o presentado en dicho procedimiento, para con su resultado asumir la determinación administrativa que corresponda en derecho, al ser ésta una actividad propia e inherente a la función de la autoridad administrativa, que por su importancia y trascendencia debe ineludiblemente efectuarse de manera fundamentada y motivada que avale la determinación a asumirse, puesto que así llegará al convencimiento y certeza de los hechos que conoce, garantizando de esta manera que el procedimiento de saneamiento prevista por el art. 295 inc. b) del D.S. N° 29215, se desarrolle dentro de las normas que hacen al debido proceso, tutelando el derecho que tiene toda persona a la propiedad privada individual o colectiva, prevista por el art. 56.I de la CPE; lo cual impone la búsqueda de la verdad material conforme el art. 180.I de la CPE, como principio procesal para asumir una definición administrativa que se halle ajustada a derecho, dado 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 a proceso de saneamiento de la propiedad agraria."

"(...) Lo argüido por la parte actora resulta carente de sustento, puesto que el art. 264-II del D.S. N° 29215 prevé que será saneada toda propiedad agraria a nivel nacional que cuente con antecedentes en Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite y las posesiones agrarias anteriores al 18 de octubre de 1996, lo que abre la posibilidad de sanear todas o algunas de ellas; consiguientemente, no resulta consistente el hecho de afirmar que el predio "Laguna Azul" no tuviera Título Ejecutorial y por ello se hubiere incurrido en vulneración de la norma anteriormente mencionada, cuando de antecedentes, se desprende que dicho predio es resultado de la fusión de otros predios dando lugar a la creación de un nuevo predio (Laguna Azul), siendo precisamente la razón por la cual se expresó en el punto anterior la falta de definición por el ente administrativo en el Informe en Conclusiones ante la ausencia de consideración de antecedentes y documentos respecto del derecho de propiedad que aducen tener tanto el actor como los demandados; no evidenciándose en ese sentido, vulneración propiamente dicha del art. 264-II del D.S. N° 29215."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLA** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en su mérito, se declara **NULA** la Resolución Suprema N° 19795 de 27 de octubre de 2016, sí como los antecedentes del proceso de saneamiento de los predios "Laguna Azul" y "San Miguel", hasta el vicio

más antiguo que es el Informe en Conclusiones, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la omisión por parte del INRA, de la obtención de información relativa a registros públicos (Derechos Reales) vulnerando el art. 292-I, inciso h) del D.S. N° 29215, la inobservancia de la norma invocada no significa que el proceso de saneamiento se encuentre viciado y corresponda declarar su nulidad, tomando en cuenta que la información a ser obtenida debe ser precisa en cuanto al objeto, fechas y otras características, dado que las inscripciones o registros pueden cambiar en el tiempo asimismo al tratarse de un proceso de saneamiento respecto de predios agrarios, la información con relación a la titularidad o la existencia de procesos como información requerida por el ente administrativo, se recaba de los registros y archivos con que cuenta el Instituto Nacional de Reforma Agraria;

2.- Respecto a que no se dispuso la notificación personal a propietarios y poseedores con la Resolución de Inicio de Procedimiento, se evidencia que dicha resolución mereció la publicidad debida pues se observa certificaciones emitidas por el órgano de prensa escrita "Contacto", por los que se acredita que el inicio de procedimiento del proceso de saneamiento de referencia, se publicitó conforme a la norma reglamentaria, careciendo de veracidad y sustento lo expresado por la parte actora de que no se publicitó acorde a lo previsto por el art. 294-V del D.S. N° 29215, sin que se advierta haberse causado indefensión, debiendo aclararse que la notificación personal es aplicable cuando el proceso se desarrolla bajo la modalidad de Saneamiento Simple (SAN-SIM) a pedido de parte, siendo la modalidad de saneamiento del presente caso distinto;

3.- Respecto de que no se elaboró encuesta catastral de los predios beneficiarios "Laguna Azul" y "San Miguel", incumpliendo los arts. 296-I y 299 del D.S. N° 29215, se observa que la encuesta catastral fue levantado y elaborado en el desarrollo de la referida etapa del proceso de saneamiento, conforme se desprende de las Fichas Catastrales de los predios "Laguna Azul" y "San Miguel", por lo que, resulta carente de veracidad y sustento lo afirmado por la parte actora sobre el particular, por lo que no se evidencia vulneración de los arts. 296-I y 299 del D.S. N° 29215;

4.- Respecto a que no remitió a la Comisión Agraria Departamental el proyecto de resolución determinativa, incumpléndose el art. 281-I del D.S. N° 29215, dicha ausencia de remisión del proyecto de referencia, no determina en estricto sentido vicio procesal que amerite imprescindiblemente su reposición, tomando en cuenta que la Resolución Determinativa de Área, se emite por el Director Departamental del INRA con la emisión o no del dictamen que debe expedir la Comisión Agraria Departamental, lo que determina que dicha actuación administrativa no tenga la calidad de sine qua non, más aún cuando la parte actora, no especifica ni fundamenta que la ausencia de remisión del proyecto de resolución determinativa de área de saneamiento, le hubiera ocasionado perjuicio irreparable en sus derechos o indefensión;

5.- Respecto a que el INRA, no consideró en el Informe en Conclusiones, los memoriales y documentación de derecho propietario que presentó y adjuntó el Banco Sur S.A. en el proceso de saneamiento, del cual deviene el derecho de propiedad del Banco Central de Bolivia, vulnerando el art. 304-b) del D.S. N° 29215, es evidente que el INRA incumplió su propia disposición, al emitir el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) sin realizar ningún análisis con relación a la documentación de derecho propietario que presentó el Banco Sur S.A. en liquidación, en consecuencia dicho informe carece de la debida fundamentación y motivación respecto de dicha documentación y que ante el apersonamiento y presentación de dichos documentos, la decisión del INRA necesariamente debía contemplar los mismos, afectando por todo ello el derecho al debido proceso y el derecho a la

defensa instituido por el art. 115.II de la CPE, mas aún cuando el ente administrativo se encuentra obligado de analizar, evaluar y determinar la documentación traslativa que se hubiere presentado en el proceso de saneamiento contrastando con la demás documentación que se hubiere producido o presentado en dicho procedimiento, para con su resultado asumir la determinación administrativa que corresponda en derecho y;

6.- Respecto a que se hubiere vulnerado el art. 264-II del D.S. N° 29212 al no contar el predio "Laguna Azul" con título ejecutorial, mismo que estaría fusionado con los predios "Gallareta", "San Miguel" y "Santo Rosario", no resulta consistente el hecho de afirmar que el predio "Laguna Azul" no tuviera Título Ejecutorial y por ello se hubiere incurrido en vulneración de la norma anteriormente mencionada, cuando de antecedentes, se desprende que dicho predio es resultado de la fusión de otros predios dando lugar a la creación de un nuevo predio (Laguna Azul), siendo precisamente la razón por la cual se expresó en el punto anterior la falta de definición por el ente administrativo en el Informe en Conclusiones ante la ausencia de consideración de antecedentes y documentos respecto del derecho de propiedad que aducen tener tanto el actor como los demandados.

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

Omisión en valoración de prueba documental

Se afecta el derecho al debido proceso y defensa, si el Informe en Conclusiones se emite sin realizar ningún análisis ni valoración con relación a la documentación de derecho propietario presentada por quién se ha apersonado al saneamiento; todo lo que implica que la actividad administrativa se halla viciada de nulidad

"II.3.5. En cumplimiento a la Resolución Constitucional N° 61/2022 de 28 de junio de 2022, cursante de fs. 621 a 632 de obrados, pasaremos a resolver Respecto a que el INRA, no consideró en el Informe en Conclusiones, los memoriales y documentación de derecho propietario que presentó y adjuntó el Banco Sur S.A. en el proceso de saneamiento, del cual deviene el derecho de propiedad del Banco Central de Bolivia, vulnerando el art. 304-b) del D.S. N° 29215."

"(...) siendo evidente que el INRA incumplió su propia disposición, al emitir el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) que cursa de fs. 174 a 189 del legajo de saneamiento, sin realizar ningún análisis con relación a la documentación de derecho propietario que presentó el Banco Sur S.A. en liquidación, en consecuencia dicho informe carece de la debida fundamentación y motivación respecto de dicha documentación y que ante el apersonamiento y presentación de dichos documentos, la decisión del INRA necesariamente debía contemplar los mismos, afectando por todo ello el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa instituido por el art. 115.II de la CPE; siendo que el Informe en Conclusiones se constituye en la base para que el ente administrativo encargado del proceso de saneamiento adopte la decisión que corresponda en la que debe cuidarse de no afectar derechos constitucionales como el de la propiedad, entre otros, lo que implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad, porque vulnera al derecho a la defensa establecido en los arts. 115 de la CPE, así como, lo previsto por el art. 66.1 de la Ley N° 1715, que establece como finalidad del proceso de saneamiento: "La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social

o función social definidas en el artículo 2º de esta ley, por lo menos dos (2) años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según sea el caso", lo que amerita reponer a efecto de que se efectuó dentro del marco legal y el art 303 inc. c) del D.S. N° 29215, que regula el alcance del informe en conclusiones, señalando que: "...En caso de existencia de sobreposición de derechos o conflicto, en lo que respecta a procesos agrarios titulados, en trámite o de posesiones, se procederá a su análisis y resolución conjunta y simultánea, previa acumulación física de los antecedentes, salvo que las condiciones materiales o manejo adecuado la impidan.".(subrayado añadido)

"(...) lo que implica la obligatoriedad del ente administrativo encargado de la ejecución del proceso de saneamiento de tierras, de analizar, evaluar y determinar la documentación traslativa que se hubiere presentado en el proceso de saneamiento contrastando con la demás documentación que se hubiere producido o presentado en dicho procedimiento, para con su resultado asumir la determinación administrativa que corresponda en derecho, al ser ésta una actividad propia e inherente a la función de la autoridad administrativa, que por su importancia y trascendencia debe ineludiblemente efectuarse de manera fundamentada y motivada que avale la determinación a asumirse, puesto que así llegará al convencimiento y certeza de los hechos que conoce, garantizando de esta manera que el procedimiento de saneamiento prevista por el art. 295 inc. b) del D.S. N° 29215, se desarrolle dentro de las normas que hacen al debido proceso, tutelando el derecho que tiene toda persona a la propiedad privada individual o colectiva, prevista por el art. 56.I de la CPE"

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea Informe de Conclusiones Ilegal:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 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