

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0015-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-04-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de fondo, irregularidades, faltas graves /**

**Problemas jurídicos**

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por Ana Delia Claros Vda. de Hidalgo y otros contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 26204 de 26 de diciembre de 2019, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto del polígono N° 319, correspondiente a los predios denominados "Yabaré" y "Las Colonias Menonitas Las Piedras II y El Cerro Santa Rosa Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II y **San Hilarión**"; el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

**1)** Falta de valoración de la antigüedad de la posesión, del cumplimiento de la Función Económico Social y la continuidad de la posesión; **2)** Sobre la falta de valoración de Expedientes Agrarios e incorrecta aplicación de la Zona F de Colonización; **3)** Falta de competencia y actuación fuera de la norma; **4)** Inobservancia y violación al debido proceso y falta de valoración de la prueba; **5)** Violación a los derechos constitucionales y falta de motivación de la Resolución Suprema 26204/2019.

**Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

"... se advierte que en relación a la sobreposición física de superficies entre los predios "Yabaré" y "San Hilarión", en el Informe en Conclusiones de 21 de agosto de 2018 **(I.5.3.1)**, se hace referencia a una prueba pericial que no fue producida en el proceso de saneamiento, como es el Informe Técnico TA-DTEG N° 005/2014 emitido por el Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental dentro de la sustanciación de la demanda de Nulidad del Título Ejecutorial N° 663753 de 15 de enero de 1976 (Predio San Hilarión) que concluyó con la emisión de la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 09/2014 de fecha 31 de marzo de 2014 que declaró **IMPROBADA** la demanda de nulidad de título ejecutorial, interpuesta por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno; en consecuencia, subsistente el Título Ejecutorial No. 663753 de 15 de enero de 1976, correspondiente al predio "San Hilarión". No obstante, el Informe en Conclusiones **(I.5.3.1)**, haciendo una interpretación de los fundamentos de la referida Sentencia Agroambiental, concluye, señalando que: "...según la ex Comlit, el

predio Yabaré estaría sobrepuesto en dos provincias, advirtiendo la dotación efectuada del predio San Hilarión estaría ubicado en cantón y provincia diferente a la del predio Yabaré, por lo tanto si el expediente agrario dio lugar sentencia y título ejecutorial establece fue dotado el predio San Hilarión en el cantón Saturnino Saucedo provincia Ñuflo de Chávez, de ubicación diferente al de Yabaré, conforme a esta verdad material, el Título ejecutorial No. 663753 conjuntamente al expediente N° 33459, estaría afectado con vicio de nulidad absoluta de conformidad al Art. 321 inciso c) del D.S. N° 29215)" (sic.); conclusión que no es concordante con lo establecido en la citada sentencia agroambiental, ya que en la misma, textualmente se establece: **"De otro lado, si bien actualmente se presenta una sobreposición entre ambos predios en un 84,30% según Informe Técnico TA-DTEG N° 005/2014 de fs. 575 a 577, emitido por el Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental, no es menos evidente que por los datos expresados en dicha información en sentido de que el predio "Yabaré" según la ex-Comlit estaría sobrepuesto a dos provincias, relacionado con la resolución emitida por el Juez Agrario Móvil Quinto que testimoniado cursa de fs. 119 a 124 vta. de los antecedentes de dicho predio, se desprende que el predio "Yabaré" fue sometido a mensura, replanteo y deslinde a pedido de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno en el año de 1991, o sea, con posterioridad a la dotación y extensión del Título Ejecutorial N° 705863 de la mencionada Universidad que data del 16 de octubre de 1981 y de la dotación y extensión del Título Ejecutorial N° 663753 de Manuel Hidalgo Fuentelsaz que data del 15 de enero de 1976, originando cambios en cuanto a la extensión y ubicación del predio de la nombrada Universidad con relación a la que fue dotada y titulada primigeniamente en esa oportunidad, conforme se desprende de la resolución de 16 de diciembre de 1991 trascrita en el referido testimonio, que por ser actuaciones posteriores a las dotaciones y titulaciones de referencia, no enervan la jurisdicción y competencia con que actuaron legalmente las autoridades agrarias de esa época en la tramitación, dotación y titulación del predio "San Hilarión".** (lo subrayado nos corresponde)

Asimismo, se advierte que el referido Informe en Conclusiones, no contrasta tampoco incorpora en su análisis, lo establecido en el Informe Técnico DDSC-COI INF. N° 373/2018 de fecha 16 de agosto de 2018 (I.5.3.0) que da cuenta de la existencia de actividad antrópica en el predio "San Hilarión" desde el año 1996 hasta 2017, aspectos que debieron ser analizados y contrastados con lo evidenciado durante el Relevamiento de Información en Campo, así como la prueba documental que se encuentra arrimada en la carpeta de saneamiento (...)

Por otra parte, corresponde señalar que según Ficha de Verificación de FES de campo del predio "San Hilarión", cursante de fs. 4.970 a 4.972 de la carpeta de saneamiento, se ha consignado la existencia de 148 cabezas de ganado y dos equinos, así como la siembra de sorgo en una superficie de 120.3479 ha. y trigo en una superficie de 1419.7890 ha, y en el casillero de OBSERVACIONES, textualmente señala: "La beneficiaria manifestó que el ganado se alimenta del pasto cultivado, romaneo, y el sorgo que produce; durante los días de relevamiento de información de campo, en el polígono N° 319, se observó que en el predio "San Hilarión", se realiza ciertas modificaciones como ser una zanja que rodea casi la totalidad del perímetro del predio y atajos, realizados con retroexcavadora; En la verificación y conteo de ganado en el predio "San Hilarión", se logró constatar que además de la marca (AH), la totalidad del ganado bovino se encuentra con las siguientes contramarcas...", si bien en el Informe en Conclusiones se hace mención a estos hechos verificados en campo; empero, no existe pronunciamiento expreso del INRA en dicho informe sobre el cumplimiento de la FES, limitándose únicamente en señalar en el punto 17. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS, que la fecha de dotación del predio "San Hilarión", sería posterior a la fecha del predio "Yabaré", y éste argumento sería el único fundamento sin que exista mayor pronunciamiento. Por su parte, el Informe Técnico de Análisis Multitemporal del predio "San Hilarión" que cursa de fs. 15.616 a 15.620 de antecedentes, concluye que en el predio "San Hilarión" existe actividad antrópica desde el año 1992 al 2015; sin embargo, el Informe Técnico Legal JRL-SCS-

INF-SAN N° 738/2019 de 13 de diciembre de 2019 que cursa de fs. 15.626 a 15.649 de antecedentes, que en definitiva sirvió de base para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento traducido en la Resolución Suprema 26204 de 26 de diciembre de 2019, no condice con lo evidenciado en campo y el Informe Técnico de Análisis Multitemporal, omitiendo pronunciarse sobre tales actos procesales administrativos.

En tal estado fáctico, y conforme fue expresado precedentemente, se advierte que la autoridad administrativa incurre en errónea interpretación del contenido de la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 09/2014, conforme se detalla en el punto **I.5.4.** de la presente resolución; toda vez que, este elemento probatorio conforme fue detallado en el Informe en Conclusiones e Informe Técnico Legal Complementario DDSC-RE-INF. N° 903/2019 de 23 de octubre, elaborados por el ente administrativo, constituyó el fundamento para la emisión de la Resolución Suprema ahora impugnada; aspecto que debió ser valorado por la entidad administrativa a cargo la entidad ejecutora de saneamiento de manera textual y sin interpretaciones que distorsionen la razones de las decisión que amparan la sentencia agroambiental; en consecuencia al no haber realizado un análisis adecuado y una valoración integral de los actos administrativos y las pruebas documentales cursantes en la carpeta de saneamiento, impidieron un pronunciamiento en relación a la antigüedad de la posesión y la respectiva conjunción de posesiones, transgrediéndose de esta manera la normativa agraria y constitucional, vulnerando el debido proceso en sus componentes: aplicación objetiva de la ley y valoración probatoria (...)

se establece que la Dirección Nacional del INRA, se encuentra facultada para realizar la ejecución del Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento del proceso de saneamiento de los predios denominados "Yabaré" y "San Hilarión", esto en aplicación de los arts. 3 inc. g), 47.1 inc. c), 266.I y la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215, (arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, modificado por el D.S. N° 3467, vigente en su oportunidad); en el presente caso, mediante Informe Técnico Legal JRL-SCA-INF-SAN N° 738/2019 de 13 de diciembre de 2019 (**I.5.3.5**) el INRA Nacional, en el punto V. "*Análisis Técnico Legal*", establece que se ha cumplido con el procedimiento conforme a normas agrarias vigentes y que las observaciones identificadas por las partes en conflicto y por la Dirección Nacional del INRA, mediante Informe Técnico Legal JRL-SCA-INF-SAN N° 679/2018 de 23 de octubre de 2018 (**I.5.3.2**), fueron subsanadas a través del Informe Técnico Complementario DDSC-RE-INF N° 903/2019 de 23 de octubre de 2019 (fs. 15634 cuerpo 79), de donde se infiere que la Dirección Nacional del INRA, al haber procedido a la ejecución del Control de Calidad sobre los predios referidos *ut supra*, de acuerdo a sus competencias, elaboró la Resolución Final de Saneamiento, si bien el INRA Nacional, en el Informe Técnico Legal JRL-SCA-INF-SAN N° 738/2019, no cita expresamente el art. 266 y la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215; empero, determinó la prosecución del procedimiento de saneamiento a seguir; en consecuencia no observó la correcta aplicación de la norma conforme el art. 266 del D.S. N° 29215, en el cual el objeto del control de calidad es precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, reguladas en las disposiciones internas (...)

al haberse realizado el control de calidad sobre aspectos de fondo, correspondía la nulidad de obrados y no la emisión de proyectos de resolución final de saneamiento, por parte de la Dirección Nacional del INRA, sin una resolución que acredite la avocación del proceso de saneamiento, siendo evidente el incumplimiento a lo establecido en el art. 324.II del D.S. N° 29215. (...)

la Dirección Nacional del INRA, ejerció su facultad de manera equivocada, puesto que por un lado, dispuso medida extraña y diferente a la prevista en el parágrafo IV del art. 266 del citado Reglamento agrario, al disponer la continuación del proceso de saneamiento y al mismo tiempo la subsanación de

aspectos de fondo, cuando únicamente puede subsanar mediante informe aspectos de forma, puesto que aspectos de fondo que contengan irregularidades, graves faltas o errores, conlleva la nulidad de los actuados de saneamiento; de lo referido se observa que los hechos y supuestos fácticos no se acomodan al caso de autos, por lo que el precedente descrito no puede ser observado, menos aplicado en la presente sentencia. (...)

estableciéndose que el contenido de las Resoluciones como en éste caso del saneamiento, refieren los datos finales del referido proceso, los mismos que están desarrollados de manera puntual, citando expresamente los Informes Legales y Técnicos que desarrollan los argumentos y análisis respectivos que sustentan las conclusiones comprendidas en los mismos, documentación que forma parte inherente de la Resolución Suprema, no obstante lo expresado precedentemente.

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa interpuesta por Ana Delia Claros Vda. de Hidalgo y otros; en consecuencia, se **ANULA OBRADOS** hasta el Informe en Conclusiones de 21 de agosto de 2018, debiendo el INRA, reencauzar el proceso de saneamiento, realizando una valoración integral de los actos administrativos y las pruebas documentales cursantes en la carpeta de saneamiento, adecuando sus actuaciones a la CPE, en resguardo del debido proceso; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

1.- Que, en relación a la sobreposición física de superficies entre los predios "Yabaré" y "San Hilarión", en el Informe en Conclusiones de 21 de agosto de 2018, se hace referencia a una prueba pericial que no fue producida en el proceso de saneamiento, como es el Informe Técnico TA-DTEG N° 005/2014 emitido por el Tribunal Agroambiental dentro de la demanda de Nulidad del Título Ejecutorial N° 663753 de 15 de enero de 1976 (Predio San Hilarión) que concluyó con la SAN S1<sup>a</sup> N° 09/2014 de fecha 31 de marzo de 2014 que declaró improbadada dicha demanda interpuesta por la UAGRM; en consecuencia, subsistente el Título Ejecutorial No. 663753 de 15 de enero de 1976, correspondiente al predio "San Hilarión". No obstante, el Informe en Conclusiones concluye que el predio Yabaré estaría sobrepuesto en dos provincias y que, la dotación al predio San Hilarión estaría ubicada en cantón y provincia diferente a la del predio Yabaré, por lo tanto si el expediente agrario que dio lugar a la dotación del predio San Hilarión en el cantón Saturnino Saucedo provincia Ñuflo de Chávez, es de ubicación diferente al de Yabaré, el Título ejecutivo No. 663753 conjuntamente al expediente N° 33459, estaría afectado con vicio de nulidad absoluta; dicha conclusión no concuerda con lo establecido en la SAN S1 09/2014, que establece que, si bien actualmente se presenta una sobreposición entre ambos predios en un 84,30% según Informe Técnico TA-DTEG N° 005/2014, no es menos evidente que por los datos expresados en dicha información en sentido de que el predio "Yabaré" estaría sobrepuesto a dos provincias, se tiene la resolución emitida por el Juez Agrario Móvil Quinto, de la que se desprende que el predio "Yabaré" fue sometido a mensura, replanteo y deslinde a pedido de la UAGRM en el año 1991, o sea, con posterioridad a la dotación y extensión del Título Ejecutorial N° 705863 de la mencionada Universidad que data del 16 de octubre de 1981 y de la dotación y extensión del Título Ejecutorial N° 663753 de Manuel Hidalgo Fuentelsaz que data del 15 de enero de 1976, originando cambios en cuanto a la extensión y ubicación del predio de la nombrada Universidad con relación a la que fue dotada y titulada primigeniamente, conforme se desprende de la resolución de 16 de diciembre

de 1991 transcrita en el referido testimonio, que por ser actuaciones posteriores a las dotaciones y titulaciones de referencia, no enervan la jurisdicción y competencia con que actuaron legalmente las autoridades agrarias de esa época en la tramitación, dotación y titulación del predio "San Hilarión"

2.- Que el referido Informe en Conclusiones, no contrasta tampoco incorpora en su análisis, lo establecido en el Informe Técnico DDSC-COI INF. N° 373/2018 que da cuenta de la existencia de actividad antrópica en el predio "San Hilarión" desde el año 1996 hasta 2017, aspectos que debieron ser analizados y contrastados con lo evidenciado durante el Relevamiento de Información en Campo, así como la prueba documental que se encuentra arrimada en la carpeta de saneamiento.

3.- Que, según Ficha de Verificación de FES de campo del predio "San Hilarión", se ha consignado la existencia de 148 cabezas de ganado y dos equinos, así como la siembra de sorgo en una superficie de 120.3479 ha. y trigo en una superficie de 1419.7890 ha, y, si bien en el Informe en Conclusiones se hace mención a estos hechos verificados en campo; empero, no existe pronunciamiento expreso del INRA en dicho informe sobre el cumplimiento de la FES, limitándose únicamente en señalar en CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS, que la fecha de dotación del predio "San Hilarión" sería posterior a la fecha del predio "Yabaré", y éste argumento sería el único fundamento sin que exista mayor pronunciamiento. Por su parte, el Informe Técnico de Análisis Multitemporal del predio "San Hilarión" concluye que en el predio "San Hilarión" existe actividad antrópica desde el año 1992 al 2015; sin embargo, el Informe Técnico Legal JRL-SCS-INF-SAN N° 738/2019, que en definitiva sirvió de base para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, no condice con lo evidenciado en campo y el Informe Técnico de Análisis Multitemporal, omitiendo pronunciarse sobre tales actos procesales administrativos; advirtiéndose que, el INRA interpretó erróneamente la SAN S1 09/2014 distorsionando las razones de su decisión y sin haber realizado un análisis adecuado y una valoración integral de los actos administrativos y las pruebas documentales cursantes en la carpeta de saneamiento, impidiendo un pronunciamiento en relación a la antigüedad de la posesión y la respectiva conjunción de posesiones.

4.- Respecto a la falta de competencia del INRA Nacional para modificar resultados del Informe en Conclusiones, se establece que, la Dirección Nacional se encuentra facultada para realizar la ejecución del Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento del proceso de saneamiento de los predios denominados "Yabaré" y "San Hilarión", esto en aplicación de los arts. 3 inc. g), 47.1 inc. c), 266.I y la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215, (arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, modificado por el D.S. N° 3467, vigente en su oportunidad), sin embargo, al determinar la prosecución del procedimiento de saneamiento a seguir, no observó la correcta aplicación de la norma conforme el art. 266 del D.S. N° 29215, en el cual el objeto del control de calidad es precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, reguladas en las disposiciones internas, pues al haberse realizado el control de calidad sobre aspectos de fondo, correspondía la nulidad de obrados y no la emisión de proyectos de resolución final de saneamiento, por parte de la Dirección Nacional del INRA, sin una resolución que acredite la avocación del proceso de saneamiento, siendo evidente el incumplimiento a lo establecido en el art. 324.II del D.S. N° 29215.

5.- Que, respecto a la falta de motivación de la Resolución Suprema 26204/2019, se establece que dicha resolución refiere a los datos finales del proceso los mismos que están desarrollados de manera puntual, citando expresamente los Informes Legales y Técnicos que desarrollan los argumentos y análisis respectivos que sustentan las conclusiones comprendidas en los mismos, documentación que forma parte inherente de la Resolución Suprema

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

CONTINUIDAD DEL PROCESO ANTE ERRORES DE FONDO DETECTADOS POR EL CONTROL DE CALIDAD

Si bien la Dirección Nacional del INRA tiene la facultad de ejercer el control de calidad al proceso de saneamiento, ejercida tal potestad, no se puede disponer la continuación del proceso de saneamiento y al mismo tiempo la subsanación de aspectos de fondo, pues la continuidad del proceso se traduce en la emisión del proyecto de Resolución Final de Saneamiento, mientras que la subsanación de aspectos de fondo solamente es dable a través de la nulidad de obrados.

*"...al haberse realizado el control de calidad sobre aspectos de fondo, correspondía la nulidad de obrados y no la emisión de proyectos de resolución final de saneamiento, por parte de la Dirección Nacional del INRA, sin una resolución que acredite la avocación del proceso de saneamiento, siendo evidente el incumplimiento a lo establecido en el art. 324.II del D.S. N° 29215. (...) la Dirección Nacional del INRA, ejerció su facultad de manera equivocada, puesto que por un lado, dispuso medida extraña y diferente a la prevista en el párrafo IV del art. 266 del citado Reglamento agrario, al disponer la continuación del proceso de saneamiento y al mismo tiempo la subsanación de aspectos de fondo, cuando únicamente puede subsanar mediante informe aspectos de forma, puesto que aspectos de fondo que contengan irregularidades, graves faltas o errores, conlleva la nulidad de los actuados de saneamiento; de lo referido se observa que los hechos y supuestos fácticos no se acomodan al caso de autos, por lo que el precedente descrito no puede ser observado, menos aplicado en la presente sentencia..."*