

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0030-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-08-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por el Viceministerio de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 26418 de 7 de julio de 2020, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN -SIM), respecto al polígono No. 161 Cercado, de los predios actualmente denominados "BUEN DESTINO" y "CENTINELA"; el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

- 1) Incumplimiento de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a N° 17/2018, en cuanto a que no correspondería volver a pronunciarse sobre el predio "CENTINELA".
- 2) Mala valoración en el Informe en Conclusiones de los antecedentes agrarios al área de saneamiento de los predios "BUEN DESTINO" Y "CENTINELA", en cuanto a la superficie a reconocer según la acreditación de los antecedentes agrarios o en posesión.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"...F.J.III.1. Incumplimiento de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 17/2018, en cuanto a que no correspondería volver a pronunciarse sobre el predio "CENTINELA".

De la revisión de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 17/2018 de 10 de mayo de 2018, se constata que la misma en su parte Resolutiva dispone en lo pertinente: **"FALLA declarando: PROBADA la demanda contenciosa administrativa instaurada por Natalia Suarez Duran y José Héctor Suarez Duran representado por Aurora Miranda Carballo, en consecuencia queda NULA la Resolución Suprema N° 17743 de 24 de diciembre de 2015, respecto al predio "Buen Destino"; en tal razón se anula los antecedentes del proceso de saneamiento hasta el Informe en Conclusiones cursante a fs. 449, inclusive; debiendo la entidad administrativa efectuar nueva valoración del derecho de posesión de acuerdo a los entendimientos descritos en el presente fallo"**; de lo cual se desprende claramente que dicho fallo agroambiental, tuvo por efecto anular la Resolución Suprema N° 17743 de 24 de diciembre de 2015, únicamente con relación al predio "BUEN DESTINO", no existiendo ningún pronunciamiento con relación al predio "CENTINELA", el cual de acuerdo a los términos de la referida Sentencia y de los argumentos que desarrolla, no dispuso ninguna modificación o anulación de la valoración del derecho propietario y saneamiento efectuado respecto al predio "CENTINELA", en ese sentido, en cumplimiento al control de legalidad que efectúa el órgano

judicial sobre las actuaciones de la administración pública vía el proceso contencioso administrativo, el referirse y volver a analizar y valorar respecto a un predio sobre el cual no se interpuso impugnación alguna, implica un actuar ultra petita de la autoridad pública administrativa, en este caso del INRA, como ejecutor del saneamiento, con arreglo a lo dispuesto por el art. 18 de la Ley N° 1715 modificado por el art. 13 de la Ley N° 3545.

De la revisión de los actuados realizados, se constata que habiéndose anulado la Resolución Suprema N° 17743 de 24 de diciembre de 2015, sólo respecto al predio “BUEN DESTINO” el INRA, mediante Informe en Conclusiones de fecha 28 de agosto de 2019, cursante de fs. 675 a 691 de los antecedentes, pese a advertir que la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 17/2018 no dispone la anulación de los actuados del predio “CENTINELA” tramitado junto al predio “BUEN DESTINO”, igual procede a su valoración conjunta arguyendo dicho Informe en Conclusiones, de manera escueta que habría una afectación de un predio sobre el otro, sin mencionar en qué medida o cuál sería el sustento técnico o legal para proceder a dicha evaluación conjunta; es así que efectúa una nueva valoración distinta a la ya dispuesta mediante Resolución Suprema 17743 de 24 de diciembre de 2015, señalando un reconocimiento de derecho propietario vía conversión y modificatoria de 4644,9412 ha, clasificada como empresaria ganadera a favor de Juan Carlos Suarez Orozco en calidad de subadquirente con antecedente en los expedientes N° 22594 y N° 56749; posteriormente el INRA, vuelve a efectuar modificaciones respecto al predio “Centinela”, mediante Informe Técnico legal JRL-USB-INF-SAN N° 912/2019 de 11 de diciembre de 2019, cursante de fs. 769 a 772 de los antecedentes, referido a un Informe Complementario, donde, efectuando una nueva revisión de la tradición civil de los antecedentes agrarios, concluye y recomienda que el predio “CENTINELA”, tendrá una superficie a reconocer vía conversión de 2483,6694 ha y vía modificatoria 2161,2718, haciendo una superficie de 4644,9412 ha, clasificada como empresarial ganadera, datos que fueron recogidos en la Resolución Suprema 26418 de 7 de julio de 2020, objeto de impugnación de la actual demanda contencioso administrativa; con lo cual se puede constatar que efectivamente se ha efectuado una nueva valoración en saneamiento por parte del INRA sobre el predio “CENTINELA” sin el debido respaldo legal, toda vez que la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 17/2018, en ningún momento dispuso una nueva revisión del proceso de saneamiento respecto a este predio; por lo que correspondía mantenerse incólumes las determinaciones sobre el mismo, contempladas en la Resolución Suprema 17743 de 24 de diciembre de 2015, la cual se mantuvo vigente respecto al mencionado predio denominado “CENTINELA”, irregularidad que también implica que no se ha aplicado correctamente el contenido y alcance del Informe en Conclusiones, conforme a lo dispuesto por el art. 304 del D.S. N° 29215.

F.J.III.2. Inadecuado relevamiento en gabinete de los antecedentes agrarios que se sobreponen al predio en saneamiento denominado “BUEN DESTINO”

Habiéndose establecido de manera clara que no correspondía una nueva valoración del proceso de saneamiento del predio “CENTINELA”, este Tribunal se encuentra inhabilitado para efectuar mayores precisiones y revisiones sobre la indicada propiedad, cuyas determinaciones en saneamiento sobre el mismo quedaron ejecutoriadas mediante la Resolución Suprema 17743 de 24 de diciembre de 2015, toda vez que la misma no fue objeto de demanda contencioso administrativa en lo concerniente al predio “CENTINELA”; resultando en consecuencia contradictorio el petitorio de la autoridad demandante Viceministerio de Tierras, toda vez que la misma, por un lado cuestiona que se hubiere efectuado una nueva valoración con relación al predio “CENTINELA” y al mismo tiempo cuestiona y solicita una verificación por parte de este Tribunal, de la nueva valoración efectuada mediante la Resolución Suprema N° 26418 de 7 de julio de 2020.

En se orden, corresponde pronunciarse únicamente con relación al relevamiento de los antecedentes agrarios que se reclamaron dentro del proceso de saneamiento del predio “BUEN DESTINO”, respecto al área mensurada, a efectos de establecer si efectivamente ha habido sólo una sobreposición parcial y no así total sobre la misma, provocando que se esté reconociendo mayor superficie con antecedente agrario titulado y en trámite y no así por posesión legal, siempre y cuando se cumpla la Función Económica Social.

En efecto, el Viceministerio de Tierras mediante el Informe Técnico INF/VT/DGDT/UTNIT/0060-2021 de 12 de julio de 2021, cursante de fs. 11 a 20 de obrados, que acompaña a su demanda contencioso administrativa, concluye que, el expediente agrario N° 26771 “Villa Josefita” se corresponde al predio en saneamiento “Buen Destino” en 1297,2013 ha (81,4%); el expediente agrario N° 27856 “Buen Destino”, se corresponde al predio en saneamiento “Buen Destino” en 2112,3299 ha (88%; y el expediente agrario N° 56777 “Villa Josefita” se corresponde al predio en saneamiento denominado “Buen Destino” en 4,90001 ha (0,5%). Estando así las cosas, este Tribunal, con el objeto de contar con mayores elementos de juicio y convicción que permitan emitir una Sentencia Agroambiental conforme a derecho y sustentada en la verdad material, mediante Auto de fs. 380 de obrados, dispuso que el Departamento Técnico Especializado del Tribunal Agroambiental, determine gráficamente la superficie en sobreposición del predio “BUEN DESTINO” con relación a los antecedentes agrarios de los expedientes: N° 27856 “Buen Destino”, N° 26771 “Villa Josefita” y N° 56777 “Villa Josefita”, emitiéndose en consecuencia el Informe Técnico TA-DTE N° 010/2023 de 25 de abril de 2023, cursante de fs. 389 a 391 de obrados, el cual en las Conclusiones sostiene que: **“3.1. El expediente agrario N° 26771 ‘VILLA JOSEFITA’, (...) se sobrepone aproximadamente el 81,2% (1337.6387 ha.) al predio denominado ‘Buen Destino’ resultado del proceso de saneamiento. 3.2. El expediente agrario N° 27856 ‘BUEN DESTINO’, (...) se sobrepone aproximadamente el 83.8% (1947.7516 ha.) al predio denominado ‘Buen Destino’ resultado del proceso de saneamiento. 3.3. El expediente agrario N° 56777 ‘VILLA JOSEFITA’, (...) no corresponde a la ubicación del predio “Buen Destino” producto del Proceso de Saneamiento...”**, datos conforme al plano demostrativo cursante a fs. 388 de obrados; aclarándose más adelante, mediante Informe Complementario TA-DTE N° 013/2023, respecto al expediente agrario N° 56777, que *“el mismo se encuentra a una distancia aproximada de 85.2 Kilómetros al Noreste del predio “Buen Destino”,...”* según el mapa demostrativo cursante a fs. 413 de obrados; constataciones técnicamente establecidas que nos llevan a determinar que el análisis y valoración efectuado mediante el Informe en Conclusiones de 28 de agosto de 2019 y modificado por el Informe Técnico Legal Complementario JRL-USB-INF-SAN N° 912/2019 de 11 de diciembre de 2019 cursante de fs. 769 a 772 de obrados, respecto al predio “BUEN DESTINO”, mediante el cual se reconoce vía conversión con relación al antecedente agrario N° 27856, la superficie de 2371.1940 ha, vía conversión respecto al antecedente agrario N° 26771, la superficie de 166.9374 ha, y vía modificatoria con relación al antecedente agrario N° 56777, la superficie de 1059.3000, haciendo un total de superficie con antecedente agrario de 5091.4311 ha, y por posesión legal, es decir vía adjudicación un adicional de 3964.9552 ha, haciendo un total de 9056.3866 ha, no corresponden a una adecuada valoración y análisis de los antecedentes agrarios a efectos del saneamiento, toda vez que se constata que las superficies sobrepuestas del predio mensurado “BUEN DESTINO”, a los expediente agrarios no son en un 100% sino en una menor proporción, incluso el expediente agrario N° 56777 “Villa Josefita” ni siquiera se sobrepone al predio saneado, estando distante unos 82,5 km, conforme refiere el Informe Complementario TA-DTE N° 013/2023 de fs. 414 a 415 de obrados, emitido por el Departamento Técnico Especializado del Tribunal Agroambiental.

Conforme a lo manifestado, líneas arriba, se verifica que efectivamente se ha incurrido en una deficiente valoración en saneamiento a efectos de establecer el reconocimiento del derecho propietario

sustentado en antecedente agrario y en posesión legal, respecto al predio “BUEN DESTINO”, vulnerando de esa manera la principal finalidad del proceso de saneamiento contemplada en el art. 66.1. de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, que dispone: ***“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”*** (las negrillas nos pertenecen); correspondiendo en consecuencia subsanar las irregularidades identificadas, en resguardo del Debido Proceso, en función a la labor del control de legalidad que le corresponde desarrollar al Tribunal Agroambiental, respecto a las resoluciones finales de saneamiento; debiendo pronunciarse...”

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa interpuesta por el Viceministro de Tierras; en consecuencia, Se declara **NULA** la Resolución Suprema N° 26418 de 7 de julio de 2020, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio, respecto a los predios denominados “BUEN DESTINO” Y “CENTINELA”; anulándose obrados hasta el Informe Técnico Legal Complementario JRL-USB-INF-SAN N° 912/2019 de 11 de diciembre de 2019, debiendo efectuarse un nuevo análisis y valoración atendiendo y conforme a los argumentos desarrollados en la presente Sentencia Agroambiental Plurinacional, sólo en cuanto corresponda al predio “BUEN DESTINO”; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

F.J.III.1. Incumplimiento de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 17/2018, en cuanto a que no correspondería volver a pronunciarse sobre el predio “CENTINELA”.

De la revisión de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 17/2018 de 10 de mayo de 2018, se constata que la misma en su parte Resolutiva dispone en lo pertinente: ***“FALLA declarando: PROBADA la demanda contenciosa administrativa instaurada por Natalia Suarez Duran y José Héctor Suarez Duran representado por Aurora Miranda Carballo, en consecuencia queda NULA la Resolución Suprema N° 17743 de 24 de diciembre de 2015, respecto al predio “Buen Destino”; en tal razón se anula los antecedentes del proceso de saneamiento hasta el Informe en Conclusiones cursante a fs. 449, inclusive; debiendo la entidad administrativa efectuar nueva valoración del derecho de posesión de acuerdo a los entendimientos descritos en el presente fallo”***; de lo cual se desprende claramente que dicho fallo agroambiental, tuvo por efecto anular la Resolución Suprema N° 17743 de 24 de diciembre de 2015, únicamente con relación al predio “BUEN DESTINO”, no existiendo ningún pronunciamiento con relación al predio “CENTINELA”, el cual de acuerdo a los términos de la referida Sentencia y de los argumentos que desarrolla, no dispuso ninguna modificación o anulación de la valoración del derecho propietario y saneamiento efectuado respecto al predio “CENTINELA”, en ese sentido, en cumplimiento al control de legalidad que efectúa el órgano judicial sobre las actuaciones de la administración pública vía el proceso contencioso administrativo, el referirse y volver a analizar y valorar respecto a un predio sobre el cual no se interpuso impugnación alguna, implica un actuar ultra petita de la autoridad pública administrativa, en este caso del INRA, como ejecutor del saneamiento, con arreglo a lo dispuesto por el art. 18 de la Ley N° 1715 modificado por el art. 13 de la Ley N° 3545.

De la revisión de los actuados realizados, se constata que habiéndose anulado la Resolución Suprema N° 17743 de 24 de diciembre de 2015, sólo respecto al predio “BUEN DESTINO” el INRA, mediante

Informe en Conclusiones de fecha 28 de agosto de 2019, cursante de fs. 675 a 691 de los antecedentes, pese a advertir que la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 17/2018 no dispone la anulación de los actuados del predio “CENTINELA” tramitado junto al predio “BUEN DESTINO”, igual procede a su valoración conjunta arguyendo dicho Informe en Conclusiones, de manera escueta que habría una afectación de un predio sobre el otro, sin mencionar en qué medida o cuál sería el sustento técnico o legal para proceder a dicha evaluación conjunta; es así que efectúa una nueva valoración distinta a la ya dispuesta mediante Resolución Suprema 17743 de 24 de diciembre de 2015, señalando un reconocimiento de derecho propietario vía conversión y modificatoria de 4644,9412 ha, clasificada como empresaria ganadera a favor de Juan Carlos Suarez Orozco en calidad de subadquirente con antecedente en los expedientes N° 22594 y N° 56749; posteriormente el INRA, vuelve a efectuar modificaciones respecto al predio “Centinela”, mediante Informe Técnico legal JROLL-USB-INF-SAN N° 912/2019 de 11 de diciembre de 2019, cursante de fs. 769 a 772 de los antecedentes, referido a un Informe Complementario, donde, efectuando una nueva revisión de la tradición civil de los antecedentes agrarios, concluye y recomienda que el predio “CENTINELA”, tendrá una superficie a reconocer vía conversión de 2483,6694 ha y vía modificatoria 2161,2718, haciendo una superficie de 4644,9412 ha, clasificada como empresarial ganadera, datos que fueron recogidos en la Resolución Suprema 26418 de 7 de julio de 2020, objeto de impugnación de la actual demanda contencioso administrativa; con lo cual se puede constatar que efectivamente se ha efectuado una nueva valoración en saneamiento por parte del INRA sobre el predio “CENTINELA” sin el debido respaldo legal, toda vez que la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 17/2018, en ningún momento dispuso una nueva revisión del proceso de saneamiento respecto a este predio; por lo que correspondía mantenerse incólumes las determinaciones sobre el mismo, contempladas en la Resolución Suprema 17743 de 24 de diciembre de 2015, la cual se mantuvo vigente respecto al mencionado predio denominado “CENTINELA”, irregularidad que también implica que no se ha aplicado correctamente el contenido y alcance del Informe en Conclusiones, conforme a lo dispuesto por el art. 304 del D.S. N° 29215.

F.J.III.2. Inadecuado relevamiento en gabinete de los antecedentes agrarios que se sobreponen al predio en saneamiento denominado “BUEN DESTINO”

Habiéndose establecido de manera clara que no correspondía una nueva valoración del proceso de saneamiento del predio “CENTINELA”, este Tribunal se encuentra inhabilitado para efectuar mayores precisiones y revisiones sobre la indicada propiedad, cuyas determinaciones en saneamiento sobre el mismo quedaron ejecutoriadas mediante la Resolución Suprema 17743 de 24 de diciembre de 2015, toda vez que la misma no fue objeto de demanda contencioso administrativa en lo concerniente al predio “CENTINELA”; resultando en consecuencia contradictorio el petitorio de la autoridad demandante Viceministerio de Tierras, toda vez que la misma, por un lado cuestiona que se hubiere efectuado una nueva valoración con relación al predio “CENTINELA” y al mismo tiempo cuestiona y solicita una verificación por parte de este Tribunal, de la nueva valoración efectuada mediante la Resolución Suprema N° 26418 de 7 de julio de 2020.

En se orden, corresponde pronunciarse únicamente con relación al relevamiento de los antecedentes agrarios que se reclamaron dentro del proceso de saneamiento del predio “BUEN DESTINO”, respecto al área mensurada, a efectos de establecer si efectivamente ha habido sólo una sobreposición parcial y no así total sobre la misma, provocando que se esté reconociendo mayor superficie con antecedente agrario titulado y en trámite y no así por posesión legal, siempre y cuando se cumpla la Función Económica Social.

En efecto, el Viceministerio de Tierras mediante el Informe Técnico INF/VT/DGDT/UTNIT/0060-2021 de

12 de julio de 2021, cursante de fs. 11 a 20 de obrados, que acompaña a su demanda contencioso administrativa, concluye que, el expediente agrario N° 26771 “Villa Josefita” se corresponde al predio en saneamiento “Buen Destino” en 1297,2013 ha (81,4%); el expediente agrario N° 27856 “Buen Destino”, se corresponde al predio en saneamiento “Buen Destino” en 2112,3299 ha (88%; y el expediente agrario N° 56777 “Villa Josefita” se corresponde al predio en saneamiento denominado “Buen Destino” en 4,90001 ha (0,5%). Estando así las cosas, este Tribunal, con el objeto de contar con mayores elementos de juicio y convicción que permitan emitir una Sentencia Agroambiental conforme a derecho y sustentada en la verdad material, mediante Auto de fs. 380 de obrados, dispuso que el Departamento Técnico Especializado del Tribunal Agroambiental, determine gráficamente la superficie en sobreposición del predio “BUEN DESTINO” con relación a los antecedentes agrarios de los expedientes: N° 27856 “Buen Destino”, N° 26771 “Villa Josefita” y N° 56777 “Villa Josefita”, emitiéndose en consecuencia el Informe Técnico TA-DTE N° 010/2023 de 25 de abril de 2023, cursante de fs. 389 a 391 de obrados, el cual en las Conclusiones sostiene que: **“3.1. El expediente agrario N° 26771 ‘VILLA JOSEFITA’, (...) se sobrepone aproximadamente el 81,2% (1337.6387 ha.) al predio denominado ‘Buen Destino’ resultado del proceso de saneamiento. 3.2. El expediente agrario N° 27856 ‘BUEN DESTINO’, (...) se sobrepone aproximadamente el 83,8% (1947.7516 ha.) al predio denominado ‘Buen Destino’ resultado del proceso de saneamiento. 3.3. El expediente agrario N° 56777 ‘VILLA JOSEFITA’, (...) no corresponde a la ubicación del predio “Buen Destino” producto del Proceso de Saneamiento...”**, datos conforme al plano demostrativo cursante a fs. 388 de obrados; aclarándose más adelante, mediante Informe Complementario TA-DTE N° 013/2023, respecto al expediente agrario N° 56777, que *“el mismo se encuentra a una distancia aproximada de 85.2 Kilómetros al Noreste del predio “Buen Destino”,...”* según el mapa demostrativo cursante a fs. 413 de obrados; constataciones técnicamente establecidas que nos llevan a determinar que el análisis y valoración efectuado mediante el Informe en Conclusiones de 28 de agosto de 2019 y modificado por el Informe Técnico Legal Complementario JRL-USB-INF-SAN N° 912/2019 de 11 de diciembre de 2019 cursante de fs. 769 a 772 de obrados, respecto al predio “BUEN DESTINO”, mediante el cual se reconoce vía conversión con relación al antecedente agrario N° 27856, la superficie de 2371.1940 ha, vía conversión respecto al antecedente agrario N° 26771, la superficie de 166.9374 ha, y vía modificatoria con relación al antecedente agrario N° 56777, la superficie de 1059.3000, haciendo un total de superficie con antecedente agrario de 5091.4311 ha, y por posesión legal, es decir vía adjudicación un adicional de 3964.9552 ha, haciendo un total de 9056.3866 ha, no corresponden a una adecuada valoración y análisis de los antecedentes agrarios a efectos del saneamiento, toda vez que se constata que las superficies sobrepuestas del predio mensurado “BUEN DESTINO”, a los expediente agrarios no son en un 100% sino en una menor proporción, incluso el expediente agrario N° 56777 “Villa Josefita” ni siquiera se sobrepone al predio saneado, estando distante unos 82,5 km, conforme refiere el Informe Complementario TA-DTE N° 013/2023 de fs. 414 a 415 de obrados, emitido por el Departamento Técnico Especializado del Tribunal Agroambiental.

Conforme a lo manifestado, líneas arriba, se verifica que efectivamente se ha incurrido en una deficiente valoración en saneamiento a efectos de establecer el reconocimiento del derecho propietario sustentado en antecedente agrario y en posesión legal, respecto al predio “BUEN DESTINO”, vulnerando de esa manera la principal finalidad del proceso de saneamiento contemplada en el art. 66.1. de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, que dispone: **“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”** (las negrillas nos pertenecen); correspondiendo en consecuencia subsanar las irregularidades identificadas,

en resguardo del Debido Proceso, en función a la labor del control de legalidad que le corresponde desarrollar al Tribunal Agroambiental, respecto a las resoluciones finales de saneamiento; debiendo pronunciarse.