FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0030-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-03-2017

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. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. CITACIONES Y/O NOTIFICACIONES /

Problemas jurídicos

Lilia Marcela Viaña Alborta, interpone demanda contencioso administrativa, impugnando la Resolución Suprema Nº 225737 de 9 de diciembre de 2005 y la Resolución Suprema Rectificatoria Nº 09048 de 11 de diciembre de 2012, ambas emitidas a la conclusión del saneamiento del predio "EMULA PALOMA SOLITARIA", dirigiendo su acción contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, bajo los siguientes argumentos:

I.- Errónea valoración de la FES en la Evaluación Técnica Jurídica (ETJ) y en la Resolución Suprema que se impugna al desconocer y contradecir lo verificado en Pericias de Campo, basándose en el Informe de Control de Calidad ilegalmente realizado sin los fundamentos que llevaron a tomar la decisión administrativa, generando de esta manera inseguridad jurídica y vulnerando el derecho a la defensa al haberse realizado sin conocimiento de la parte interesada por lo que carece de validez legal.

II.- Respecto de la vulneración de plazos, manifiesta que el numeral 9.1 de la Guía del Encuestador Jurídico obliga a los funcionarios del INRA a realizar la notificación con una anticipación de 5 días antes de los trabajos de campo, que en el caso de autos la carta de citación es del 10 de julio de 1999 conminando a presentarse el mismo día causándole indefensión.

Tanto el Presidente del Estado Plurinacional como el codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responden negativamente la demanda y piden se declare improbada la misma y subsistente las resoluciones impugnadas.

El Tercero Interesado, la Empresa Agrícola Ganadera “Unión Ltda.”, pese a su citación legal no se apersonó al proceso.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

I.- Respecto de la errónea valoración de la FES en la Evaluación Técnica Jurídica y en la Resolución Suprema que se impugna al desconocer y contradecir lo verificado en pericias de campo, basándose en el Informe de Control de Calidad aplicada ilegalmente, sin que dicho informe contenga los fundamentos que llevaron a tomar la decisión administrativa, generando inseguridad jurídica y vulnerando el derecho a la defensa al haberse realizado sin conocimiento de la parte interesada por lo que carece de validez legal.

"...el Informe UTN-SAN-TCO No. 044/01 de 16 de febrero de 2001, refiriendo escuetamente con relación al predio "Emula Paloma Solitaria": "Como resultado de la verificación, se constató que la propiedad no cuenta con ningún tipo de ganado, solo se observó un área desmontada de aproximadamente 100 hectáreas, maquinaria como una chata y una rastra, finalmente se observó la existencia de una casa (sic) (Las cursivas son nuestras). Acto administrativo que al ser cuestionado por la parte actora en la demanda contencioso administrativa del caso de autos con los argumentos en él expuestos, amerita ejercer el control de legalidad dentro del marco legal aplicable y en observancia de los derechos y garantías constitucionales, del cual se infiere lo siguiente:..."

1. "...No expresa el INRA en el referido informe si contaba en dicha oportunidad con facultad expresa prevista en normativa o reglamentación aplicable para efectuar control de calidad a sí mismo, tomando en cuenta que lo regulado por los arts. 383 y 384 del D.S. Nº 25763, vigente en el momento de elaborar el informe de referencia, ésta referido al control de calidad que puede ejecutar el INRA al trabajo cumplido por las Empresas Habilitadas dentro del proceso de saneamiento..."

2. "...dicho informe al referirse al predio "Emula-Paloma Solitaria", no contiene la fundamentación y motivación necesaria e imprescindible en la que basa su escueta conclusión, que el predio de referencia no cuenta con ningún tipo de ganado y menos hace referencia alguna a lo observado en el "Registro de la Función Económico Social" cursante de fs. 100 a 102 del legajo de saneamiento, donde expresamente se consigna que el predio cuenta con 500 cabezas de ganado vacuno, 30 caballar, 100 porcino y 45 aves de corral, siendo que esta labor, ameritaba realizarla con profundidad, precisión, claridad, debidamente fundada y motivada, ante la evidente contradicción que se observa en dicho registro de la FES..."

"...el informe a la letra dice: "como resultado de la verificación, se constató que la propiedad no cuenta con ningún tipo de ganado, solo se observó un área desmontada de aproximadamente 100 has., maquinaria como una chata y una rastra, finalmente se observo la existencia de una casa. Por tanto la declaración de las 500 cabezas de ganado vacuno que declara el representante en la ficha FES, queda desvirtuada" (sic)(Las negrillas son nuestras), remitiéndose simple y llanamente a lo concluido en el señalado Informe de Control de Calidad, sin que la ETJ tampoco efectúe la fundamentación y motivación correspondiente para llegar a dicha conclusión, originado con ello incoherencia e incongruencia por la imprecisión que se advierte, lo que implica una errónea e incompleta valoración sobre el particular que incide en la determinación correcta que debe asumir el ente administrativo con el debido fundamento legal y sustento que debe contener el Informe de Evaluación Técnica Jurídica ..."

3.-"...el INRA, posterior al levantamiento de los datos recabados in situ cursantes en la "Ficha Técnico Jurídica" de fs. 97 a 98 y en el "Registro de la Función Económico Social" de fs. 100 a 102 del legajo de saneamiento, "ingresa" nuevamente al predio, al señalar: "Como es de su conocimiento suyo, entre las fechas 1 al 4 de febrero, se desarrollo **la entrada al polígono** 1 de la TCO Isoso con el objetivo de

efectuar un control de calidad y verificación del Levantamiento de información referente a la Función Económico Social. En ese entendido nos constituimos junto con el Sr. Susano Padilla representante indígena y guía de la comisión, Fernando Caballero Supervisor Técnico Departamental y mi persona. Para ello se seleccionó seis predios (Círculo H, Isla verde, **Emula** Santa Mónica, Berlín y Rodali) para efectuar el trabajo mencionado" (sic) (Las cursivas y negrillas nos corresponde), de lo que se infiere que se procedió a realizar "nueva verificación de FES" en el predio "Emula-Paloma Solitaria", que al margen de no justificar legalmente el INRA dicha labor, tomando en cuenta que en el predio de referencia ya se procedió a la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social, no cursa actuado válido que acredite haberse procedido a la comunicación respectiva al propietario del predio "Emula-Paloma Solitaria" de la realización de dicha actividad administrativa, que por los efectos que de ella deriva, su participación en dicha verificación era necesaria e imprescindible por lo que correspondía comunicarle previamente mediante los mecanismos previstos por ley..."

"...elaborado el señalado Informe de Calidad, tampoco se le notificó con el mismo, comunicaciones procesales cuya realización son de vital importancia, puesto que con ello se otorga al interesado o interesados la facultad de poder realizar observaciones, reclamos o formular recursos que prevé la ley, más aun cuando de dicha actuación administrativa derivará conclusiones y sugerencias respecto del derecho de propiedad cuya regularización fue sometida a dicho procedimiento, lo que implica vulneración al derecho constitucional de defensa consagrado en el art. 16-II de la Constitución Política del Estado vigente en ésa oportunidad y los principios de publicidad e igualdad de las partes, reflejados en los arts. 44-I y 46 del D.S. Nº 25763 vigente en ésa época; extremo que debió cuidar el ente administrativo evitando de esta manera que el proceso se desarrolle sin vicios de nulidad..."

4.- "...La labor imprecisa y carente de validez legal efectuada por el INRA descrita precedentemente, es más aún evidente por la contradicción en que incurre entre lo afirmado en el Informe de Control de Calidad y los diferentes Informes Técnicos Jurídicos con lo resuelto a la conclusión del proceso de saneamiento, puesto que pese a señalar en dichos actuados administrativos que en el predio "Emula-Paloma Solitaria" no se verificó ganado, en la Resolución Suprema Nº 225737 de 9 de diciembre de 2005 impugnada en el presente proceso contencioso administrativo, se clasifica al referido predio como propiedad ganadera (...) es la existencia de "ganado" verificada en el predio la que determina otorgar la clasificación de propiedad "ganadera", siendo en consecuencia incomprensible lo actuado y la definición a que arriba el INRA en el proceso de saneamiento del predio de referencia, que afecta indudablemente la validez legal de dicho procedimiento ..."

5.- "Al señalar el codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia que el predio "Emula-Paloma Solitaria" fue objeto de revisión por el Tribunal Agrario Nacional emitiendo la Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 051/2010 de 10 de noviembre de 2010 que en su parte considerativa final indica que la Resolución Suprema Nº 225737 ha sido emitida considerando los documentos e información recabada en el proceso de saneamiento, no siendo evidente haberse incumplido con el procedimiento del saneamiento y menos vulnerar disposición legal alguna, amerita señalar que si bien las sentencias emitidas por el Órgano Jurisdiccional son de cumplimiento obligatorio respecto de la decisión que en ella se adopta, para considerarla con efecto Erga omnes, que significa "respecto de todos" o "frente a todos", utilizada para referirse a la aplicabilidad de una norma, un acto o un contrato a todos los sujetos, en contraposición con las normas inter partes (entre las partes) que sólo aplica a aquellas personas que concurrieron a su celebración, para que tenga efectos más allá de inter partes y sea oponible a terceros, es necesario que cumpla ciertas formalidades que tiene que ver con la identidad de sujetos, objeto y causa, advirtiéndose que si bien fue impugnada la Resolución Suprema de referencia, empero en dicho proceso no fue objeto del litigio el cuestionamiento al Informe de Control de Calidad

de no contar éste con fundamentación y motivación, así como la indefensión ocasionada por no haberse comunicado a los interesados dicho acto administrativo acusado por la demandante Lilia Marcela Viaña Alborta en el presente proceso en su demanda contencioso administrativa de fs. 11 a 14 y vta. y subsanación de fs. 22 y vta. de obrados, siendo en consecuencia otros los argumentos que expusieron los demandantes Luis Adolfo Viaña Alborta y María Teresa Gonzales de Viaña en el fenecido proceso contencioso administrativo sobre los que ejerció el Tribunal Agrario Nacional control de legalidad, por lo que no contiene dicha Sentencia Agraria Nacional análisis, fundamentación y motivación sobre lo que ahora es objeto de la demanda..."

II.- Respecto de la vulneración de plazos

"...Si bien por memorándum de notificación de 10 de julio de 1999 cursante a fs. 93 del legajo de saneamiento efectuado a Luis Rodolfo Viaña Alborta, se consigna que las pericias de campo se efectuará el mismo día, de antecedentes se desprende que éste se desarrolló recién en fecha 19 de agosto de 1999, conforme se evidencia de la Ficha Técnica Jurídica y Registro de la Función Económica Social cursante de fs. 97 a 98 y 97 a 100 del legajo de saneamiento, con participación del anteriormente nombrado, lo cual convalida la irregularidad en cuanto a la notificación que con la debida anticipación debe efectuarse para el desarrollo de dichas actividades administrativas, empero dicha deficiencia carece de relevancia para determinar su nulidad, al haber cumplido su finalidad que es la participación activa y directa que tuvo el interesado en dichos actuados administrativos; sin embargo de ello, en aras de un correcto desarrollo del proceso de saneamiento, amerita que el INRA observe a cabalidad la normativa reglamentaria que regula dicho procedimiento, particularmente el referido a las comunicaciones y notificaciones, garantizando de este modo que el mismo se desarrolle sin vulnerar el legítimo derecho a la defensa...."

Síntesis de la razón de la decisión

Declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por Lilia Marcela Viaña Alborta, contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras; en su mérito, **NULA** la Resolución Suprema Nº 225737 de 9 de diciembre de 2005 y la Resolución Suprema Rectificatoria Nº 09048 de 11 de diciembre fe 2012, debiendo la entidad ejecutora subsanar las irregularidades en que incurrió, procediendo a disponer expresamente la verificación in situ del cumplimiento de la FES en el predio “Emula-Paloma Solitaria”, previa notificación a la interesada y la emisión de los Informes Técnico Jurídicos y de Conclusiones correspondientes en observación a los fundamentos del fallo.

Los fundamentos centrales y puntuales de la decisión, son resultado del control de legalidad aplicado al Informe UTN-SAN-TCO No. 044/01 de 16 de febrero de 2001, cuestionado por la parte actora en la demanda contencioso administrativa de lo que se tiene:

I.1.- No expresa el INRA la facultad con la que cuenta para efectuar el Informe de control de calidad en el marco de la norma entonces aplicable.

I.2.- No contiene la fundamentación y motivación necesaria e imprescindible en la que basa su escueta conclusión de que el predio no cuenta con ningún tipo de ganado y esta omisión se refleja y reitera tanto en la Evaluación Técnico Jurídica como en la Resolución Suprema Nº 225737 y Resolución Suprema Rectificatoria Nº 09048 impugnadas en el presente proceso contencioso administrativo, en total contradicción con lo verificado en campo al inicio del proceso.

I.3.- Habiéndose ya procedido a la verificación de la FES en el predio, se infiere que sin justificación legal, se procedió a realizar "nueva verificación de FES" sin comunicarse al propietario, siendo su participación necesaria e imprescindible, lo que implica vulneración al derecho constitucional de defensa consagrado en el art. 16-II de la Constitución Política del Estado vigente en ésa oportunidad y los principios de publicidad e igualdad de las partes, reflejados en los arts. 44-I y 46 del D.S. Nº 25763 vigente en ésa época.

I.4.- Contradicción entre lo afirmado en el Informe de Control de Calidad y los diferentes Informes Técnico Jurídicos con lo resuelto a la conclusión del proceso, respecto a la clasificación del predio como "propieda ganadera" que afecta indudablemente la validez legal de dicho procedimiento.

II.1.- En efecto, se indicó que las Pericias de Campo se realizarían el mismo día de la notificación, pero de antecedentes se observa que no fue así; sin embargo, la participación de la parte demandante convalida la irregularidad en la notificación careciendo de relevancia lo observado al haberse cumplido con la finalidad de la notificación.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Toda determinación asumida por el ente administrativo responsable de la ejecución del proceso de saneamiento de tierras a partir de la Evaluación Técnico Jurídica (Informe en Conclusiones) que tenga por resultado una evidente modificación a lo establecido inicialmente respecto del registro de la función económico social (FES) debe necesariamente basarse en decisiones enmarcadas en norma y contener la debida fundamentación y motivación para llegar a concluir en esta modificación luego de un análisis con profundidad, precisión y claridad, en cuyo caso es imprescindible la comunicación oportuna y conforme a norma a los interesados en el proceso previo realizado.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

DEBIDO PROCESO

SC 0759/2010-R (2 de agosto de 2010)

"...la jurisprudencia constitucional ha dejado establecido que el derecho al debido proceso, entre su ámbito de presupuestos exige que toda resolución sea debidamente fundamentada; es decir, que cada autoridad que dicte una resolución debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustentan la parte dispositiva de la misma".

SC 752/2002-R, (25 de junio de 2002) ampliando el entendimiento de la SC 1369/2001-R de 19 de diciembre, señaló lo siguiente:

"(...) el derecho al debido proceso, entre su ámbito de presupuestos exige que toda Resolución sea debidamente fundamentada. Es decir, que cada autoridad que dicte una Resolución debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustenta la parte dispositiva de la misma. Que, consecuentemente cuando un Juez omite la motivación de una Resolución, no sólo suprime una parte estructural de la misma, sino también en los hechos toma una decisión de hecho no de derecho que vulnera de manera flagrante el citado derecho que permite a las partes conocer cuáles son las razones para que se declare en tal o cual sentido; o lo que es lo mismo cuál es la ratio decidendi que llevó al Juez a tomar la decisión. Finalmente, 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. En cuanto a esta segunda, la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiendo expresar el Juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas. En sentido contrario, cuando la resolución aún siendo extensa no traduce las razones o motivos por los cuales se toma una decisión, dichas normas se tendrán por vulneradas". (sic)

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 23/2017

*"el **Informe en Conclusiones** ...se establece que el predio "Rancho Nilza I" NO cumple la FES" ... de donde se tiene que efectivamente el INRA no efectuó una debida motivación en lo que respecta al cumplimiento de la FES del predio "Rancho Nilza I", verificándose de los actuados de saneamiento citados que dicho predio sí cumple con la FES, por lo que la **entidad administrativa no hizo una compulsa adecuada** del mismo ...no existe coherencia y concordancia éntrelos datos recabados en Pericias de Campo y lo detallado en el Informe en Conclusiones, que dio lugar a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0263/2014 ahora impugnada"*