

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0024-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 07-04-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Expedientes desplazados /

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo, interpuesto en contra del Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0091/2012 de 9 de noviembre de 2012, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) Guarayo, respecto al polígono N° 502 del predio denominado "La Joya", la parte demandante, argumentó:

A manera de antecedentes expresaron que el Informe en Conclusiones cercenó su propiedad declarando fiscal 5193, 2024 ha. y que continúan la posesión que viene desde 1960, trabajándola desde su compra y que su derecho propietario deviene de del expediente Nro. 58349 con una sup inicial de 8266 ha. y que el 2000, lo beneficiarios iniciales transfirieron a Aida Peredo de Baldivieso 8175 ha. y el 2003, Juan Carlos y Aida, ambos Peredo Paz, reconocen su propiedad y del ganado en partes iguales y según mensura del INRA hay 5295,5384 ha. superficie en la que alegan cumplen con la FES y tienen 848 cabezas de ganado y que de acuerdo a su POP aprobado se permite el uso de su propiedad en ganadería con silvopastura, desarrollando la ganadería desde su compra y no existe fraude en la FES como señaló el INRA, haciendo mejoras, se construyeron casas, corrales y bretes y cuentan con maquinarias y pasto sembrado.

1.- Manifiestan la existencia de contradicciones en la carpeta predial como que en las fotografías no están los propietarios, no existen cartas de representación, que el predio está a 11 km. del expediente pero hay informes que hablan de 3.7 km, aspecto incoherente por la diferencia y se los tiene como poseedores legales, que el predio está al interior de la zona "F Central" por lo que su posesión no puede considerarse tierra fiscal al existir antes de la creación de la Reserva Forestal de Guarayos, estando protegida por el DS 11615, finalmente que por denuncia no comprobada por el INRA se ordenó no se socialicen los resultados de campo hasta que se verifique la misma.

2.- Incoherencia en la aplicación de los arts. 166 y 169 de la CPE, como fundamento jurídico para determinar la nulidad de obrados establecida en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 031/2010 de 22 de octubre de 2010.

- 3.- Desplazamiento del predio "La Joya" mensurado, respecto a su antecedente agrario con expediente Nro. 58359, indicando que las dotaciones en su mayoría fueron realizadas de manera precaria y sin utilizar instrumentos de precisión que permitan ubicar el predio, pero la compra fue de buena fe y se incrementaron las mejoras realizadas por anteriores propietarios.
- 4.- Que el Decreto de creación de la Reserva Forestal de Guarayos (DS Nro. 8660), prohíbe el asentamiento de cualquier colono y la tala de árboles con fines agropecuarios, pero su posesión data desde 1960.
- 5.- Que la Resolución Administrativa RA-SR N° 0091/2012 impugnada, constituye un acto ilegal porque: anula obrados hasta la primera hoja de la ETJ del 2001; que siendo su asentamiento con data de 1960 es decir 9 años antes de la creación de la RFG, certificado por los representantes de la TCO así como el tiempo de su posesión.
- 6.- Que el INRA excluyó del proceso al copropietario Juan Carlos Peredo Paz
- 7.- Arbitraria valoración de documentos probatorios que demuestran el cumplimiento de la FES.
- 8.- Falsificación de firmas de otros predios y no del suyo obtuvo una mala apreciación.
- 9.- Desconocimiento del Informe Técnico Jurídico del 2004 en el que se demuestra el cumplimiento de la FES.

La autoridad demandada, respondió negativamente, manifestando: que el Informe en Conclusiones, base para la emisión de la resolución impugnada, llevó a cabo la valoración integral de toda la prueba literal cursante en obrados y al haberse identificado irregularidades en el proceso, se anularon obrados, reencauzándose el proceso en el que se pretendía reconocer una actividad forestal inexistente, al no ser la propietaria dueña de la concesión ni contar con la respectiva autorización; en cuanto a la posesión dijo que por sí sola esta no puede constituir derecho de propiedad ni cumplimiento de a FES, que es integral pues implica infraestructura, mejoras y que durante pericias de campo no se recogió ningún elemento que hace a este concepto integral sobre el área mensurada por ello la resolución impugnada, declara la ilegalidad de la posesión y además no cursa documento alguno que acredite posesión desde 1960, coligiendo que antes de 1992 el predio estaba baldío y sin cumplimiento de FES y finalmente el relevamiento de gabinete determinó que el antecedente se encuentra desplazado y fuera del área objeto de saneamiento, sobre la FES existe contradicción por ejemplo en el número de ganado, pero además la actividad comprende un concepto integral y no basta con la existencia de ganado, pues debe haber infraestructura, mejoras, áreas de descanso, asalariados, etc. lo que no se advirtió el 2001 cuando solo se advirtió actividad forestal conforme a su POP, ya que el ganado fue identificado 3 años después, lo que significa fraude en el cumplimiento de la FES como describen los informes de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento de INRA no siendo cierto el cambio de actividad ni el alto costo de la actividad forestal pues entonces no le pertenecía a la Sra Peredo y las diferencias entre el Informe de la Unidad de Control y la Dirección Departamental solo muestra que fue reencauzado el proceso pero ambos coinciden con el desplazamiento del antecedente y de todos modos correspondía anular el mismo por ser posterior a la RFG, existiendo además la denuncia del CEPES para que se verifique la legalidad de varios expedientes agrarios entre ellos de "La Joya", con estudios grafológicos de la firma del corregidor, indica además que el desplazamiento es un acto ajeno a la voluntad de los demandantes y sobre la exclusión de un copropietario indica que se apersonó al proceso en representación de su hermana que de acuerdo a documentación es quien adquirió el predio. Con tales argumentos, solicitó se declare improbadamente la demanda y subsistente la resolución impugnada.

En la réplica, la parte demandante se refirió a la inspección ocular realizada por un Juzgado Agrario en 1992 en el que se constató mejoras en el predio las que fueron ratificadas en la respectiva sentencia emitida ese mismo año en el proceso de dotación, mencionó también una inspección judicial realizada en año 2004 que habla de mejoras en el lugar y que la resolución que anuló obrados en octubre del 2010, no demostró objetivamente el riego de amenaza para disponer las medidas precautorias, impidiendo el trabajo por tiempo indefinido al desconocerse cuando se emitiría la resolución final de saneamiento, además de exponer que el predio está amparado por el DS 11615 de 1974 y que en un predio colindante fue reconocido el derecho propietario (área RFG) siendo compatible con la adjudicación y dotación en la reserva pero no se aplicó lo mismo para los demandantes.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

" (...) las Normas Técnicas Catastrales para el Saneamiento de la Propiedad Agraria de 1999 vigente en su momento, en los puntos 3.3.2.3. Identificación de Vértices, 4.3. Fotografía de Vértices, 3.4.2. Anexos del Acta de Conformidad de Linderos (Punto), establece que dichas actividades deben ser realizadas en presencia de los propietarios o su representante legal, poseedores y colindantes (...) se evidencia que la actuación de Juan Carlos Peredo Paz a nombre de la demandante dentro del proceso de saneamiento, se encuentra debidamente respaldada, habiendo el representante actuado dentro de las pericias de campo de manera activa; por lo que no se aprecia vulneración a la normativa agraria."

" (...) el Informe Técnico TA-IG N° 062/2015 de 16 de noviembre de 2015 cursante de fs. 321 a 323 de obrados, emitido por el Técnico Geodesta del Tribunal Agroambiental, en el punto 2 de Conclusiones indica que el predio mensurado en el proceso de saneamiento, se encuentra desplazado a una distancia de 3.7 Kilómetros aproximadamente del expediente agrario N° 58349; que, si bien existe contradicción entre las distancias establecida en los Informes emitidos por el INRA dentro del proceso de saneamiento, amerita referir que todos los Informes que son emitidos por la entidad administrativa no son verdades absolutas, encontrándose siempre sujetas a revisión y modificación, máxime cuando el Informe Técnico emitido por el Geodesta del Tribunal Agroambiental corrobora la existencia del citado desplazamiento; en este entendido de la forma en que es expuesto el presente fundamento de demanda, no se evidencia vulneración de derechos de la parte demandante".

"De lo expuesto, se tiene que el ente administrativo al realizar el análisis de una supuesta ilegalidad en la tramitación del expediente agrario que le sirve de antecedente al derecho propietario de la parte actora, no consideró que siendo la finalidad de proceso de saneamiento establecido en el art. 64 de la Ley N° 1715, la de regularizar y perfeccionar el derecho propietario en el área rural de nuestro país; que, en caso de existir desplazamiento o que el antecedente agrario contara con vicios de nulidad absoluta, éste deberá ser igualmente valorado a efecto de establecer o determinar la antigüedad de la posesión, como un elemento de legalidad de la posesión, conforme lo prevé el art. 309-III del D.S. N° 29215, por lo que, en el caso que se examina, se evidencia que el INRA al considerar como antecedente el expediente agrario N° 58349 del predio sujeto a saneamiento por el desplazamiento existente entre los mismos, no cumplió con la finalidad del proceso de saneamiento establecida por Ley, vulnerando la normativa agraria y el derecho constitucional al debido proceso aplicable al caso en concreto."

" (...) el Informe Técnico TA-G N° 07/2016 de 26 de febrero de 2016 cursante de fs. 363 a 368 de obrados, emitido por el Geodesta del Tribunal Agroambiental, en el punto 1 de Conclusiones indica que

el predio "La Joya" no se encuentra sobrepuesto a la Zona "F" Ampliatoria de Colonización, encontrándose a 54 Km. aproximadamente de distancia."

" (...) se pudo establecer que el expediente agrario no corresponde al área mensurada del predio "La Joya" **ni se encuentra sobrepuesto a la Reserva Forestal Guarayos**, encontrándose a 11 kilómetros aproximados de distancia del predio mensurado... (...) Sin embargo, en la parte de Conclusiones y Sugerencias del Informe en Conclusiones antes citado, de manera incoherente y contradictoria a lo establecido en la parte considerativa, refiere la ilegalidad de la posesión de Aida Elizabeth Peredo Paz por incumplir la FES y **recaer sobre el área protegida Reserva Forestal Guarayos.**"

" (...) se evidencia la existencia de incoherencias y contradicciones en los Informes que sirven de base para la emisión de la Resolución Administrativa RA-ST N° 0091/2012; consiguientemente, las actuaciones realizadas por el ente administrativo dentro del proceso de saneamiento del predio "La Joya", vulneran el derecho al debido proceso de la parte actora (...) de acuerdo al Informe Técnico TA-UG N° 062/2015 de 16 de noviembre de 2015 cursante de fs. 321 a 232 de obrados, emitido por el Técnico Geodesta del Tribunal Agroambiental, el Decreto Supremo N° 08660 que crea la Reserva Forestal "Guarayos" refiere de manera clara, que el D.S. mencionado, no cuenta con información técnica relevante a detalle que permita determinar con precisión la delimitación exacta de la Reserva Forestal "Guarayos", informe que concuerda con el Análisis, Interpretación y Representación de Límites y Coordenadas emitido por la Universidad Autónoma "Gabriel René Moreno" cursante de fs. 235 a 246 de obrados y el Certificado emitido por el Instituto Geográfico Militar de 21 de Enero de 2015 cursante a fs. 339 de obrados. Consiguientemente, al no poder establecerse de manera exacta la ubicación de la Reserva Forestal "Guarayos", mal podría precisarse que el expediente agrario N° 58349 o el predio mensurado en pericias de campo, se encuentre sobrepuesto a la citada Reserva."

"Al margen de lo expuesto, se evidencia que el proceso de saneamiento del predio "La Joya" desde un inicio se encuentra plagada de irregularidades, aspecto que el propio ente administrativo lo determino mediante el Informe Técnico Legal PD-TBS N° 98/2006 de 3 de mayo cursante de fs.509 a 516 de la carpeta de saneamiento y que fue analizado por el Tribunal Constitucional Plurinacional en la SCP N° 0289/2015-S1 de 2 de mayo de 2015 cursante de fs. 280 a 298 de obrados, siendo una de las primeras irregularidades evidenciadas por este ente jurisdiccional, que en la etapa de pericias de campo, las Actas de Conformidad de Linderos fueron realizadas el 7 de diciembre de 1999, 8 de diciembre de 1999, 10 de diciembre de 1999, 10 de mayo de 2000, 6 de junio de 2000, 27 de junio de 2000 y 25 de julio de 2000, sin embargo la Ficha Catastral es levantada el 5 de junio de 2001; que, al no existir Informe o Resolución que establezca el porqué se levantó Actas de Conformidad de Linderos en las gestiones 1999, 2000 y 2001, procediendo dos años después de la suscripción de la primera Acta de Conformidad de Linderos a levantar la Ficha Catastral, se incumplió lo establecido en el art. 192 del D.S. N° 24784 vigente a momento de la firma de algunas Actas de Conformidad de Linderos y el art. 173 del D. S. N° 25763 vigente a momento de la firma de las demás Actas de Conformidad de Linderos y Ficha Catastral, normativas que coinciden en establecer que en la etapa de pericias de campo entre otros aspectos, se deberá determinar la ubicación geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en los Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite y la Verificación del cumplimiento de la FS o FES."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, declaró **PROBADA** la demanda contencioso administrativa y nula la Resolución Administrativa RA-ST N° 0091/2012 de 9 de noviembre de 2012, disponiendo que el INRA vuelva a realizar las pericias de campo aplicando los criterios legales establecidos en la normativa agraria para el efecto y en conformidad a los fundamentos contenidos en la resolución:

1.- Respecto de las Contradicciones en la carpeta predial alegadas en la demanda: En cuanto a las fotografías en las que no estarían los propietarios, se evidencia que Jun Carlos Peredo (apoderado), firma cada uno de los anexos y las Normas Técnicas catastrales entonces vigentes establecen que las actividades de identificación de vértices, fotografía de vértices, anexos de actas de conformidad de linderos, deben ser realizadas en presencia de los propietarios o su representantes legal, poseedores y colindantes; sobre el desplazamiento del predio, de acuerdo al Informe Técnico emitido por el Técnico Geodesta del Tribunal Agroambiental, el predio mensurado, se encuentra desplazado a una distancia de 3.7 Kilómetros aprox. del expediente agrario N° 58349; en tal sentido, no se evidencia vulneración de derechos de la parte demandante. Por otro lado, el Informe Técnico TA-G N° 07/2016 igualmente emitido por dicho funcionario, indica que el predio "La Joya" no se encuentra sobrepuesto a la Zona "F" Ampliatoria de Colonización, encontrándose a 54 Km. aproximadamente de distancia.

2.- Sobre la aplicación de los arts. 166 y 169 de la CPE, como fundamento jurídico para determinar la nulidad de obrados, indica que no se evidencia incoherencia en la aplicación de normativa entonces vigente al declarar la nulidad de obrados.

3.- Ampliando lo señalado en el punto 1, el INRA, al hacer el análisis del antecedente, no consideró que en caso de existir desplazamiento o que el antecedente agrario contara con vicios de nulidad absoluta, éste igualmente debía ser valorado para determinar la antigüedad de la posesión, conforme lo prevé el art. 309-III del D.S. N° 29215, por lo que, en éste caso, al considerar como antecedente el expediente agrario N° 58349, por el desplazamiento existente no cumplió con la finalidad del saneamiento, vulnerando la normativa agraria y el derecho constitucional al debido proceso aplicable al caso en concreto.

4.- Al establecerse que el expediente agrario no correspondía al área mensurada ni estaba sobrepuesto a la Reserva Forestal de Guarayos (RFG), y estando a 11 km de la propiedad mensurada y de manera contradictoria, e incoherente, el Informe en Conclusiones de 2011, habla de la ilegalidad de la posesión por incumplir la FES y estar sobre el área de la RFG, evidenciando así la existencia de incoherencias y contradicciones en los Informes que sirvieron de base para la resolución impugnada., vulnerando así el INRA el derecho al debido proceso de la parte actora, al margen de que el DS que crea la RFG de acuerdo a lo informafo por el técnico del Tribunal, no cuenta con información relevante que determine con precisión la delimitación exacta de la RFG, concordante con otros informes, lo que evita que se pueda establecer de manera exacta la ubicación de dicha reserva y recisar si existe o no la sobreposición del expediente con dicha reserva.

5.- Sobre el punto, no se estableció relación de causalidad, que derive en alguna lesión al derecho, lo que imposibilita al Tribunal, a realizar la revisión de legalidad en el acto administrativo observado.

6.- De acuerdo a la documentación presentada en saneamiento, entonces no existía la copropiedad alegada, por tanto, no se evidencia inobservancia de parte del INRA en cuanto a Juan Carlos Peredo Paz.

7.- No existiendo relación de los hechos con el derecho ni identificación del derecho lesionado, el Tribunal, se vió imposibilitado de realizar revisión de actuados al no estar estos identificados.

8.- Igualmente , al realizar la parte actora cita de fojas sin detalle de las actuaciones a las que se refiere, omitiendo realizar fundamentos de hecho y vulneraciones de derecho, imposibilita realizar el control de legalidad facultado a este ente jurisdiccional.

9.- El INRA incumplió la normativa agraria al no ingresar al predio en esta etapa a fin de verificar el cumplimiento de la FES de manera efectiva, deviniendo el accionar del INRA en conclusiones atentatorias al derecho del debido proceso y a la propiedad de la parte actora.

Al margen de los puntos, se evidenció que desde un inicio el proceso, está plagado de irregularidades, aspecto reconocido por el INRA y por la SCP N° 0289/2015-S1 de 2 de mayo de 2015, siendo una de las principales el que las Actas de Conformidad de Linderos fueron realizadas el 7 de diciembre de 1999, 8 de diciembre de 1999, 10 de diciembre de 1999, 10 de mayo de 2000, 6 de junio de 2000, 27 de junio de 2000 y 25 de julio de 2000, sin embargo la Ficha Catastral es levantada el 5 de junio de 2001, sin que exista Informe o Resolución que explique esto, incumpliendo así el art. 192 del DS 24784 y el art. 173 del DS 25763, vigente cuando la firma de las Actas de Conformidad de Linderos.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO/ EXPEDIENTES DESPLAZADOS

Deben valorarse para establecer antigüedad de la posesión.

En caso de existir desplazamiento o que el antecedente agrario tenga vicios de nulidad absoluta, éste deberá ser valorado a efecto de establecer o determinar la antigüedad de la posesión, como un elemento de legalidad de la posesión, conforme lo prevé el art. 309-III del D.S. N° 29215.

"De lo expuesto, se tiene que el ente administrativo al realizar el análisis de una supuesta ilegalidad en la tramitación del expediente agrario que le sirve de antecedente al derecho propietario de la parte actora, no consideró que siendo la finalidad de proceso de saneamiento establecido en el art. 64 de la Ley N° 1715, la de regularizar y perfeccionar el derecho propietario en el área rural de nuestro país; que, en caso de existir desplazamiento o que el antecedente agrario contara con vicios de nulidad absoluta, éste deberá ser igualmente valorado a efecto de establecer o determinar la antigüedad de la posesión, como un elemento de legalidad de la posesión, conforme lo prevé el art. 309-III del D.S. N° 29215, por lo que, en el caso que se examina, se evidencia que el INRA al considerar como antecedente el expediente agrario N° 58349 del predio sujeto a saneamiento por el desplazamiento existente entre los mismos, no cumplió con la finalidad del proceso de saneamiento establecida por Ley, vulnerando la normativa agraria y el derecho constitucional al debido proceso aplicable al caso en concreto."

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO/CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO

En los informes que sirven de base para la emisión de la RFS

Las actuaciones realizadas por el ente administrativo dentro del proceso de saneamiento vulneran el derecho al debido proceso si se evidencia la existencia de incoherencias y contradicciones en los informes que sirven de base para la emisión de la resolución final de

saneamiento.

" (...) se evidencia la existencia de incoherencias y contradicciones en los Informes que sirven de base para la emisión de la Resolución Administrativa RA-ST N° 0091/2012; consiguientemente, las actuaciones realizadas por el ente administrativo dentro del proceso de saneamiento del predio "La Joya", vulneran el derecho al debido proceso de la parte actora (...) de acuerdo al Informe Técnico TA-UG N° 062/2015 de 16 de noviembre de 2015 cursante de fs. 321 a 232 de obrados, emitido por el Técnico Geodesta del Tribunal Agroambiental, el Decreto Supremo N° 08660 que crea la Reserva Forestal "Guarayos" refiere de manera clara, que el D.S. mencionado, no cuenta con información técnica relevante a detalle que permita determinar con precisión la delimitación exacta de la Reserva Forestal "Guarayos", informe que concuerda con el Análisis, Interpretación y Representación de Límites y Coordenadas emitido por la Universidad Autónoma "Gabriel René Moreno" cursante de fs. 235 a 246 de obrados y el Certificado emitido por el Instituto Geográfico Militar de 21 de Enero de 2015 cursante a fs. 339 de obrados. Consiguientemente, al no poder establecerse de manera exacta la ubicación de la Reserva Forestal "Guarayos", mal podría precisarse que el expediente agrario N° 58349 o el predio mensurado en pericias de campo, se encuentre sobrepuesto a la citada Reserva."

Voto Disidente

Existe.