

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0063-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Fraude en el cumplimiento de la FES /

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. y Supervisora Jurídica, ambos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante impugnó la Resolución Administrativa RA-SS N° 2817/2015 de 02 de diciembre de 2015, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto a los polígonos N° 161 y N° 162, de los predio denominados Tierra Fiscal (Las Londras), Tierra Fiscal (Palo María), Tierra Fiscal (La Gaviota), Tierra Fiscal (Chaco Perdido), Tierra Fiscal (La Muela del Diablo), Tierra Fiscal (Las Lúcumas), "6 Hermanos" y "El Maral", ubicados en los municipios San Julián y El Puente, provincia Ñuflo de Chávez y Guarayos del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que los propietarios de los predios al momento de llevarse a cabo el proceso de saneamiento se apersonaron presentando documentación, con la cual demostrarían que su posesión es anterior a la promulgación de la ley 1715, deviniendo su derecho propietario del expediente agrario Nro 54096, que además emostraron cumplimiento de la FES en actividad ganadera, aspectos que no fueron valorados por el ente administrativo vulnerando el derecho al debido proceso establecido por el art. 115-II de la CPE.

Que, el INRA recurrió al análisis multitemporal mediante informe complementario, insuficiente para informar sobre la actividad desarrollada, siendo además incoherente y por ello en el Informe en Conclusiones, haciendo referencia además a denuncias de organizaciones sociales de fraude en el cumplimiento de la FES, se estableció que las mejoras son recientes con apreciaciones subjetivas y obviando el análisis y consideración de la documentación que da cuenta de lo contrario

2.- Que mediante Informe Técnico e Informe en Conclusiones se concluye que en relación a sobreposiciones con la Reserva Forestal Guarayos (RFG), el predio "Las Londras" no se sobrepone a dicha Reserva mientras que los predios "6 Hermanos", "Palo María", "La Gaviota", "Chaco Perdido", "La Muela del Diablo", "Las Lucumas" y "El Maral", que recaen sobre el antecedente agrario N° 54095, se

sobreponen en un 100% a dicha Reserva Forestal, dichos Informes no cumplirían con lo dispuesto por la Disposición Final Segunda de la L. N° 3545 (una sola base de datos geoespacial bajo la responsabilidad del Viceministerio de Tierras que integre la información) al no tener na fuente oficial respecto de la sobreposición.

3.- Acusó la vulneración del art. 9 y la Disposición Final Vigésima Tercera del D.S. N° 29215, puesto que la Resolución Final de Saneamiento en la cláusula Decima Cuarta, dispone que encontrándose las tierras fiscales sobrepuestas a la Reserva Forestal de Guarayos, debe ponerse en conocimiento del SERNAP, institución que no participó en el proceso de saneamiento viciando de nulidad el mismo.

4.- Que la Resolución Administrativa de 2 de diciembre de 2015, declaró la Nulidad del Auto de vista de 27 de abril de 1990 y trámite agrario N° 54095 del predio "Las Londras" con una superficie de 12000 ha., pero lo haría aplicando los arts. 393 y 397 de la CPE, arts. 64, 66 y 67-I-1) de la L. N° 1715, arts. 336-II-c) y 339 del D.S. N° 29215, artículos que no mencionarían para nada jurídicamente, la causal de nulidad absoluta prevista por el art. 321-I-c) del D.S. N° 29215 sugerido en el Informe en Conclusiones, no existiendo concordancia en la resolución final de saneamiento.

5.- Que el Informe de Cierre de Socialización de Resultados de los predios "Palo María", "La Gaviota", "Chaco Perdido", "La Muela del Diablo" y "Las Lucumas", no se encontrarían firmados, ya que los titulares de los mismos no fueron notificados con el Informe en Conclusiones para que puedan realizar las observaciones.

Solicito se declare probada la demanda y se declare nula la resolución impugnada.

La parte demandada respondió de forma negativa a la demanda Contenciosa Administrativa manifestando, que el Análisis Multitemporal por imágenes efectuado sobre los predios, de conformidad con el art. 159-II del D.S N° 29215 se constituye en una prueba válida a la cual el INRA habría dado estricto cumplimiento, determinando incumplimiento de la FS y posesión ilegal conforme con el art 310 del D.S. N° 29215 y art. 2-IV de la L. N° 1715, que el art. 70-a) del DS N° 29215 se refiere a las notificaciones con Resoluciones y no así con el Informe de Cierre o Informe en Conclusiones, agregan que en el proceso de saneamiento de los predios de los demandantes sólo se habría identificado posesión, como situación de hecho que no ha sido reconocida como derecho, por lo que la tierra nunca habría salido del dominio originario del Estado, solicito se declare improbada la demanda.

Los demandados, contestaron negativamente la demanda interpuesta.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"Por lo expuesto, se considera que el INRA al momento de efectuar el proceso de saneamiento, debió de manera objetiva recoger la información en campo, debiendo corroborar en el mismo proceso toda denuncia o indicio de supuesto fraude en el cumplimiento de la FES, conforme lo dispone la misma norma en el art. 160 del D.S. N° 29215, disponiendo en consecuencia si corresponde la investigación de oficio, recabando información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios e inspección directa en el predio; al respecto, la realización de un Informe complementario de Análisis Multitemporal por imágenes, como el cursante de fs. 1768 a 1775 de los antecedentes, no resulta ser el idóneo para este caso donde se busca establecer la existencia de ganado para determinar actividad ganadera anterior, nótese que el mismo Informe mencionado aclara que solo podrán identificarse mediante tales imágenes, objetos mayores a 30 x 30 metros cuadrados, procedimiento que evidentemente no podría determinar la existencia de cabezas de

ganado en el predio."

"(...) En ese sentido, resulta evidente que el Informe en Conclusiones realizado respecto a los predios "Palo María", "Las Lúcumas", "La Gaviota", "Chaco Perdido" y "La Muela del Diablo", no efectuó un correcto análisis de la documentación recogida en campo y en gabinete, puesto que los indicios y presunciones respecto al fraude en el cumplimiento de la FES no se halla comprobado, sustentándose en denuncias y observaciones del Control Social que no fueron constatados de manera objetiva; asimismo como se tiene señalado, tampoco sustenta el Informe en Conclusiones el presunto fraccionamiento ilegal de tierras; por efecto de lo mencionado, se advierte que el referido Informe no llega a desvirtuar válidamente los documentos presentados en Pericias de Campo referidos a Certificados de Continuidad de Posesión y Declaraciones Juradas de Posesión desde 16 de mayo de 1989, que los titulares de los predios "Palo María", "Las Lúcumas", "La Gaviota", "Chaco Perdido" y "La Muela del Diablo" pretendieron hacer valer a los fines de acreditar antigüedad en la posesión, menos aun los Certificados de marca de Ganado respecto a cada predio mencionado y los documentos de transferencia a favor de los titulares de los mencionados predios a efectos de establecer si correspondía o no determinar la sucesión de la posesión, conforme a los alcances previstos por el art. 309 parte in fine del D.S. N° 29215; evidenciándose que no se cumplió con una valoración conjunta e integral de todas las pruebas aportadas, las cuales deberían ser objetivamente evaluadas y contrastadas, con las evidencias y resultados de una investigación de oficio que determine si efectivamente se ha incurrido en fraude en el cumplimiento de la FES en los predios mencionados o si se ha procedido a un fraccionamiento fraudulento de predios; actividad que se considera imperiosa para garantizar a los administrados el debido proceso y la presunción de inocencia, previstos por los arts. 115-II y 116-I de la CPE, toda vez que no podría determinarse válidamente la negación de derechos reclamados por los administrados, basados en presunciones o denuncias que no fueron objetivamente demostradas."

" (...) al no ser negada por parte de los demandantes, la sobreposición de los predios "Palo María", "Las Lúcumas", "La Gaviota", "Chaco Perdido" y "La Muela del Diablo" a la Reserva Forestal Guarayos e incluso reclamar la intervención en saneamiento de la autoridad de Áreas Protegidas, por encontrarse dentro de dicha Reserva Forestal; no se considera la pertinencia de que el Geodesta del Tribunal Agroambiental efectuó la sobreposición técnica de los predios en conflicto a la Reserva Forestal, con mayor razón si los demandantes reclaman superficies que no exceden a la pequeña propiedad en el área y que en caso de que correspondería reconocerles algún derecho de propiedad por posesión, les sería aplicable el art. 309-II del D.S N° 29215, en calidad de "pequeñas propiedades".

"(...) tratándose de reservas forestales correspondería la intervención no así del SERNAP sino de la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT); extremo que debería ser cumplido por el INRA, en caso de constatar dentro del proceso de saneamiento de los predios "Palo María", "Las Lúcumas", "La Gaviota", "Chaco Perdido" y "La Muela del Diablo" y otros, se sobreponen la Reserva Forestal de Guarayos."

"(...) que la ausencia de reiteración de todo el articulado para respaldar la nulidad del expediente agrario N° 54095, resulta ser un aspecto meramente formal, ya que debe considerarse que toda Resolución Final de Saneamiento solo contempla los aspectos principales de los diferentes actuados sustanciados durante el proceso de saneamiento, incluidos principalmente el Informe en Conclusiones; en tal sentido no se encuentra de relevancia jurídica tal aspecto ni que por ello se encuentre afectada sustancialmente la motivación y congruencia de la Resolución Final de Saneamiento, al no consignar específicamente la causal de nulidad de un antecedente agrario, si es que las citas legales en las cuales se sustenta cursan en el Informe en Conclusiones respectivo; por consiguiente no se advierte la relevancia del reclamo de la parte actora a este respecto, menos aun que por la omisión en la

Resolución Administrativa RA-SS N° 2817/2015 de 2 de diciembre de 2015, de la reiteración de la base legal para fundar una nulidad de un antecedente agrario, se tenga como si dicha nulidad no hubiese sido declarada legalmente."

"(...) En cuanto a que correspondía la notificación personal a cada unos de los interesados de los predios "Palo María", "Las Lúcumas", "La Gaviota", "Chaco Perdido" y "La Muela del Diablo", para que puedan suscribir el Informe de Cierre, en aplicación del art. 305 del D.S. N° 29215, se establece que dicha disposición efectivamente determina que debe ponerse a conocimiento de los interesados los resultados de saneamiento a través de dicho Informe de Cierre, por lo que si bien cursa el Aviso Público para tal efecto en los antecedentes de fs. 1813 a 1814, no correspondía que el Informe de Cierre ante la ausencia de los interesados, sea suscrito por "testigos de actuación"; a pesar de ello los participantes e interesados en el proceso de saneamiento, al encontrarse apersonados al trámite, efectúan el seguimiento correspondiente, con mayor razón en la etapa de exposición de resultados en la cual pueden hacer valer sus observaciones; sin perjuicio del control de legalidad de las actuaciones de la autoridad administrativa vía el proceso contencioso administrativo; en ese sentido no resulta evidente que su hubieran infringido los arts. 60-c), 70-a) y 74 del D.S. N° 29215."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa declarando **Nula** y sin valor legal la Resolución Administrativa RA-SS N° 2817/2015 de 02 de diciembre de 2015, únicamente respecto a los predios denominados Tierra Fiscal (Palo María), Tierra Fiscal (La Gaviota), Tierra Fiscal (Chaco Perdido), Tierra Fiscal (La Muela del Diablo) y Tierra Fiscal (Las Lúcumas), ubicados en los municipios San Julián y El Puente, provincia Ñuflo de Chávez y Guarayos del departamento de Santa Cruz, debiendo el INRA anular obrados hasta la etapa de verificación en campo, a efectos de comprobar conforme a derecho el cumplimiento de la Función Social, conforme a los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la posesión agraria sobre el predio y el cumplimiento de la FES, la entidad administrativa durante el proceso de saneamiento en el Informe en Conclusiones realizado respecto a los predios "Palo María", "Las Lúcumas", "La Gaviota", "Chaco Perdido" y "La Muela del Diablo", no efectuó un correcto análisis de la documentación recogida en campo y en gabinete, asimismo valoró y tomó en cuenta las denuncias sobre fraude en el cumplimiento de la FES, denuncias realizadas por las organizaciones campesinas las cuales no cuentan con prueba que demuestre los aspectos denunciados, evidenciándose que no llegaron a desvirtuar la prueba documental presentada por la parte demandante durante las pericias de campo, asimismo respecto a los predios "El Maral" y "6 Hermanos" no correspondió al Tribunal pronunciarse puesto que los mismos no son objeto de la demanda Contenciosa Administrativa.

2.- Sobre la existencia de Sobreposición con la Reserva Forestal Guarayos, al no ser negada por parte de los demandantes, la sobreposición de los predios con la Reserva Forestal Guarayos, reclamando incluso la intervención en saneamiento de la autoridad de Áreas Protegidas, por tal motivo, el Tribunal, no consdieró la pertinencia de que el Geodesta del Tribunal Agroambiental efectuó la sobreposición técnica de los predios en conflicto a la Reserva Forestal, más aún si las superficies no exceden a la pequeña propiedad en el área y que en caso de que correspondería reconocerles algún derecho por posesión, les sería aplicable el art. 309-II del D.S N° 29215, en calidad de "pequeñas propiedades".

3.- Sobre la participación del SERNAP en el proceso de saneamiento, al tratarse de reservas forestales

conforme al art. 9 y la Disposición Final Vigésima Tercera del D.S. N° 29215, la intervención sobre el proceso de saneamiento le correspondería a la ABT y no así al SERNAP, lo que el INRA debe hacer cumplir constatando la sobreposición en el área.

4.- Respecto a las incongruencias de la Resolución Final de Saneamiento con el Informe en Conclusiones, si bien la parte demandante manifestó que los artículos invocados por el ente administrativo no guardan relación con la causal invocada por el mismo, este aspecto resulta ser meramente formal pues no se evidenció que la resolución impugnada se encuentre afectada sustancialmente, por lo que no se advierte la relevancia del reclamo de la parte actora a este respecto, menos aún que por la omisión en la Resolución Administrativa RA-SS N° 2817/2015 de 2 de diciembre de 2015, de la reiteración de la base legal para fundar una nulidad de un antecedente agrario, se tenga como si dicha nulidad no hubiese sido declarada legalmente y;

5.- Sobre la notificación con el informe en conclusiones, al haberse apersonado al proceso los participantes e interesados, los mismos tendrían la obligación de hacer el seguimiento al proceso de saneamiento, con mayor razón en la etapa de exposición de resultados en la cual pueden hacer valer sus observaciones, por lo que no resulta evidente que su hubieran infringido los arts. 60-c), 70-a) y 74 del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FES.

Indicios y presunciones deben ser comprobados.

Los indicios y presunciones de fraude en el cumplimiento de la FES, sustentados en denuncias y observaciones realizadas, deben ser comprobados y constatados de manera objetiva mediante una investigación de oficio que determine si efectivamente se incurrió en tal situación, garantizando a los administrados el debido proceso y la presunción de inocencia previstos por los arts. 115-II y 116-I de la CPE.

"(...) En ese sentido, resulta evidente que el Informe en Conclusiones realizado respecto a los predios "Palo María", "Las Lúcumas", "La Gaviota", "Chaco Perdido" y "La Muela del Diablo", no efectuó un correcto análisis de la documentación recogida en campo y en gabinete, puesto que los indicios y presunciones respecto al fraude en el cumplimiento de la FES no se halla comprobado, sustentándose en denuncias y observaciones del Control Social que no fueron constatados de manera objetiva; asimismo como se tiene señalado, tampoco sustenta el Informe en Conclusiones el presunto fraccionamiento ilegal de tierras; por efecto de lo mencionado, se advierte que el referido Informe no llega a desvirtuar válidamente los documentos presentados en Pericias de Campo referidos a Certificados de Continuidad de Posesión y Declaraciones Juradas de Posesión desde 16 de mayo de 1989, que los titulares de los predios "Palo María", "Las Lúcumas", "La Gaviota", "Chaco Perdido" y "La Muela del Diablo" pretendieron hacer valer a los fines de acreditar antigüedad en la posesión, menos aun los Certificados de marca de Ganado respecto a cada predio mencionado y los documentos de transferencia a favor de los titulares de los mencionados predios a efectos de establecer si correspondía o no determinar la sucesión de la posesión, conforme a los alcances previstos por el art. 309 parte in fine del D.S. N° 29215; evidenciándose que no se cumplió con una valoración conjunta e integral de todas las pruebas aportadas, las cuales deberían ser objetivamente evaluadas y contrastadas, con las evidencias y resultados de una investigación de oficio que determine si efectivamente se ha incurrido en

fraude en el cumplimiento de la FES en los predios mencionados o si se ha procedido a un fraccionamiento fraudulento de predios; actividad que se considera imperiosa para garantizar a los administrados el debido proceso y la presunción de inocencia, previstos por los arts. 115-II y 116-I de la CPE, toda vez que no podría determinarse válidamente la negación de derechos reclamados por los administrados, basados en presunciones o denuncias que no fueron objetivamente demostradas."