

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0117-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-11-2016

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 /**

**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 Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 16563 de 23 de octubre de 2015, resolución emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) KAAMI respecto al Polígono N° 552, del predio actualmente denominado "El Salvador", ubicado en los municipios Charagua y Boyuibe, provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, que dispone anular el Título Ejecutorial Individual N° 376998 y Vía Conversión otorgar nuevo Título Ejecutorial Individual a favor de su actual titular derivado Lorgio Paz Gutiérrez, sobre el predio denominado "El Salvador" en una superficie de 500 ha., clasificado como pequeña propiedad ganadera e identificar como Tierra Fiscal la superficie restante del mismo de 9471,1144 ha, bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que no se dio cumplimiento al plazo señalado en la Disposición Transitoria Tercera parágrafo II de la L. N° 1715, referida a la emisión de la Resolución de Inmovilización, de 90 días siguientes a la publicación de dicha Ley, la Resolución Instructoria y las Pericias de Campo en el que se verifique la realización de esta actividad, requisito previo para la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento y;
- 2.- Acusó la anulación de obrados mediante control de calidad, cuestionando el cumplimiento de la FES en el predio, y que no se habría efectuado una investigación en campo, que consiste en la audiencia de verificación de la FES en el predio, tal como lo señala el art. 160-b) del D.S. N° 29215, lo que vulneraría el debido proceso y el derecho a la defensa.

Solicitó se declare probada la demanda y se anule obrados hasta el vicio mas antiguo.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que dentro del proceso de saneamiento del predio "El Salvador" se emitieron las correspondientes resoluciones operativas de saneamiento, cursando la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen y Resolución Instructoria, con el correspondiente Edicto Agrario y Aviso Público; que consta también en los antecedentes el Acta de Inicio de Pericias de Campo, la acreditación de la Asamblea del Pueblo Guaraní y su participación en las Actas de Conformidad de Linderos, Fichas Catastrales, verificación de la FES y FS, verificación de mejoras y cuanta actuación sea necesaria como Control Social; que asimismo cursa la citación al interesado Lorgio Paz Gutiérrez para los trabajos de pericias de Campo, participando activamente el mismo en las actuaciones del proceso, el cual fue de carácter público; agrega que la observación de requisitos formales y exagerados de la demanda, no observaría el carácter social del Derecho Agrario, regulado por el art. 3-d)-g)-k) y l) del D.S. N° 29215, que el proceso de saneamiento fue de carácter público, demostrándose la participación del demandante en las diferentes etapas del proceso, sin observación alguna ni impugnación precluyendo su derecho, que sin embargo constaría en antecedentes el Informe de Campaña Pública de 21 de abril de 2001, publicación en el diario de circulación nacional "El Nuevo Día" del aviso público y edicto de ley; que se habrían realizado tres Talleres Informativos en las poblaciones de Salinas, Pipiparirenda y Camiri, que los avisos públicos fueron leídos en la emisora radical Santa Cruz de la ciudad de Santa Cruz, entre el 14 y 30 de marzo de 2001; que la Campaña Pública dio inicio en 20 de marzo y finalizó el 1 de abril de 2001, documento que tendría valor legal mientras no se demuestre lo contrario ante autoridad competente, desvirtuándose cualquier vulneración al debido proceso o a la defensa previstas en la CPE, por lo expuesto, sostiene que no existe ninguna vulneración a derechos y garantías constitucionales, pidiendo que se declare Improbada la demanda interpuesta.

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

*"(...) En cuanto a que no cursaría el Informe Jurídico e Informe de Campo para dar curso la Inmovilización del Área de Saneamiento de la TCO KAAMI, de la revisión de los antecedentes se advierte que consta de fs. 1 a 6, Resolución de Inmovilización N° RAI-TCO-0017 de 18 de julio de 1997, dictada dentro del trámite social agrario de la TCO del Pueblo Indígena Guaraní, la cual en su Segundo Considerando, refiere que el Departamento Técnico del INRA mediante Informe de dicho año, se llevaron a cabo con el concurso del Pueblo Indígena impetrante y la Subsecretaria de Asuntos Étnicos (SAE), las Pericias Técnicas de Campo, necesarias para situar geográficamente y establecer la extensión de las áreas demandadas, que asimismo cursaría Informe Jurídico que sugiere dar curso a la Inmovilización solicitada, por lo que se determina la Inmovilización de diferentes áreas del Pueblo Indígena Guaraní, entre las cuales se encuentra la zona KAAMI de una superficie de 95947,1736 ha.; en ese sentido si bien no cursan en los antecedentes el Informe Técnico de Campo e Informe Jurídico para dar curso a la inmovilización del área sujeta a saneamiento, existe constancia en la mencionada Resolución que tales actuados se realizaron, por lo que no se advierte que se hubiere infringido el art. 277 y 287 del D.S. N° 24784, vigente en ese entonces."*

*"(...) Ahora bien, en relación a que no se habría emitido la Resolución de Inmovilización dentro del plazo de 90 días a partir de la promulgación de la L. N° 1715, conforme a su Disposición Transitoria Tercera, respecto a solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen interpuestas con anterioridad a esta ley, como es el caso presente; se considera que tal argumento carece de sustento legal ya que debe considerarse que el saneamiento de las TCO fueron priorizados mediante la promulgación de la L N° 1715 de 18 de octubre de 1996, y si bien no se pudieron cumplir a cabalidad los plazos previstos inicialmente, se dio*

*cumplimiento a dicho saneamiento como lo prueban los antecedentes, no encontrándose que ello pudiere perjudicar al titular del predio "El Salvador", no explicando el demandante de qué manera la fecha de inicio del proceso de saneamiento pudiera incidir en el ejercicio de sus derechos."*

*"(...) al respecto, se considera que tales observaciones no resultan relevantes a los resultados del proceso de saneamiento del predio "El Salvador" puesto que en ningún momento Lorgio Paz Gutiérrez las observó e incluso las convalidó, puesto que en función a dichas Pericias de Campo, se emitió el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de fs. 128 a 139 de los antecedentes, con cuyos resultados estuvo de acuerdo el ahora demandante, puesto que cursan memoriales de fs. 155 y vta. y 159 y vta., con los cuales acepta el recorte a su predio dispuesto e incluso mediante memorial de fs. 175 de los antecedentes, presenta boleta de pago del monto por tasa de saneamiento, establecido en función al Informe de Evaluación Técnico Jurídica efectuada por el INRA, realizado tomando en cuenta los datos recabados en campo, respecto a los cuales no emitió objeción alguna, resultando temerario que una demanda contencioso administrativa tenga que sustentarse en aspectos de forma relativos a tipos de bolígrafo o letra o quien aparece en las fotografías, siendo que tales actuados en su momento fueron asumidos por la misma parte; con mayor razón si las conclusiones a las que llega sosteniendo que tales documentos fueron llenados posteriormente, no se hallan demostrados objetivamente por lo que ingresan al campo de la subjetividad y apreciación personal del demandante; debiendo considerarse asimismo que las Pericias de Campo se hallan respaldados en el Informe de Campo de la propiedad "El Salvador" cursante de fs. 116 a 123 de los antecedentes, que da cumplimiento a lo determinado por el art. 175 del D.S. N° 25763, vigente en ese momento."*

*"(...) De lo señalado se advierte que el INRA debió considerar y valorar suficientemente mediante Informe, las observaciones efectuadas por el interesado mediante memorial de fs. 339 a 345 de los antecedentes, ya que el mismo no se trataba de un recurso de revocatoria o jerárquico contra la Resolución Administrativa RA-DN-UFA de 31 de mayo de 2012, sino que efectuaba consideraciones de orden legal respecto al cuestionamiento al cumplimiento de la FES en el predio "El Salvador" y en tal sentido solicitó: "...a los efectos de despejar las dudas sobre el cumplimiento de la FES y existencia de ganado, se DISPONGA de manera inmediata la VERIFICACION EN CAMPO de mi predio denominado "EL SALVADOR" (cita textual), asimismo adjuntaba prueba para sustentar su argumentación, la misma que tampoco fue objeto de valoración alguna ya sea admitiéndola o desestimándola. De igual manera, una vez emitido el Informe en Conclusiones, cursan observaciones al mismo, que cursan en memoriales de fs. 371 a 374 y fs. 379 y vta., los cuales tampoco merecieron respuesta, limitándose el INRA a sostener en el Informe Legal JRL-SCS-INF-SAN N° 1056/2015 de 13 de julio de 2015, que tales observaciones no habrían sido puntuales, por lo que también se advierte en esta decisión vulneración al derecho de petición y defensa."*

*"(...) De lo expuesto se constata claramente que el INRA al no dar respuesta clara y oportuna a las observaciones y prueba ofrecida por el administrado, producto de la investigación de oficio para determinar si existió fraude en la verificación de la FES; vulneró el derecho del interesado de recibir respuesta pronta y oportuna de su petitorio, asimismo conculcó su Derecho a la Defensa y Debido Proceso, previstos en los arts. 24, 115-II y 117-I de la CPE, determinando este último que "Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso.": es decir que el INRA, en el marco de sus atribuciones como ejecutor del proceso de saneamiento, debe efectuar una investigación completa, obteniendo prueba idónea y objetiva a efectos de determinar la existencia o no del fraude en el cumplimiento de la FES, valorando todos los elementos de prueba puestos en su consideración, incluidos aquellos presentados por el interesado."*

*Con mayor razón se advierte tal vulneración, si se toma en cuenta que el Informe Técnico UFA N° 052/2012 de 28 de mayo de 2012, cursante de fs. 299 a 303 de los antecedentes y el Informe Legal UFA N° 053/2012 de 29 de mayo de 2012, que consta de fs. 304 a 310 de los antecedentes, emitidos por la Unidad de Fiscalización Agraria del INRA, y que dieron lugar a la emisión de la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 10/2012; determinaron que existiría irregularidades de fondo por no haber realizado una correcta valoración de la FES en el predio "El Salvador", sin escuchar a la parte interesada, a objeto de que éste pueda aportar con mayores elementos en dicha investigación o pueda asumir defensa proponiendo prueba, ya que de esa manera se hubiere efectuado una investigación completa que objetivamente tome en cuenta todos los aspectos, sin embargo, tales informes o la investigación realizada por la Unidad de Fiscalización no fueron puestas en conocimiento del titular del predio "El Salvador", notificándole directamente con la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 10/2012; siendo necesario en consecuencia que el INRA debió dar respuesta a las peticiones del interesado cuando éste formuló sus observaciones y ofreció medios de prueba mediante el memorial presentado en 15 de octubre de 2012, cursante de fs. 339 a 345 de los antecedentes, una vez tuvo conocimiento de dicha Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 10/2012.*

*"(...) Así también se constata que, una vez dispuesta la nulidad de obrados hasta fs. 126 de los antecedentes, mediante la Resolución Administrativa RA-DN-UFA de 31 de mayo de 2012, no cursa ninguna evaluación posterior efectuada por el INRA respecto al cuestionamiento que le llevó a determinar precisamente tal nulidad, es decir en relación a la comprobación del cumplimiento o no de la FES en actividad ganadera o sobre la validez o no de la marca de ganado; advirtiéndose que luego se emite el Informe en Conclusiones (fs. 354 a 357), en el cual tampoco se efectúa ninguna valoración en ese sentido, menos **aún** se refiere a la Investigación de Oficio efectuada por indicios de fraude en el cumplimiento de la FES, resultando incompleto dicho Informe en Conclusiones, puesto que además no refiere cuáles fueron los motivos que llevaron a determinar que el predio "El Salvador" cumple la FS en 500 ha y que le corresponde un recorte de 9492,2465 ha, por incumplimiento de la FES, según se advierte en la parte concerniente a "4.2 Variables Legales"; fundamentación que debió efectuarse con mayor razón si cursa en los antecedentes una investigación de oficio por indicios de fraude en la verificación de la FES y una nulidad de obrados hasta la ETJ."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia se declaró **NULA** y sin valor legal la Resolución Suprema N° 16563 de 23 de octubre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) KAAMI respecto al Polígono N° 552, del predio actualmente denominado "El Salvador", ubicado en los municipios Charagua y Boyuibe, provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, debiendo el INRA, antes de emitir Informe en Conclusiones, dar respuesta cabal y debidamente fundamentada al memorial de fs. 339 a 345 de los antecedentes, conforme a los argumentos siguientes:

1.- Respecto a los cuestionamientos al procedimiento de Inmovilización del área de la TCO KAAMI, la Resolución Instructora y las Pericias de Campo, en la Resolución de Inmovilización se llevó a cabo con el concurso del Pueblo Indígena impetrante y la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE), las Pericias Técnicas de Campo necesarias para situar geográficamente y establecer la extensión de las áreas demandadas, se emitió Informe Jurídico que sugiere dar curso a la Inmovilización solicitada y si bien no cursan en los antecedentes el Informe Técnico de Campo e Informe Jurídico para dar curso a la inmovilización del área sujeta a saneamiento, existe constancia en la mencionada Resolución que tales actuados se realizaron, asimismo sobre el plazo para emitir la Resolución de Inmovilización se observó

que el argumento carece de sustento legal ya que debe considerarse que el saneamiento de las TCO fueron priorizados mediante la promulgación de la L N° 1715 de 18 de octubre de 1996, y si bien no se pudieron cumplir a cabalidad los plazos previstos inicialmente, se dio cumplimiento a dicho saneamiento como lo prueban los antecedentes, por lo que tales observaciones no resultan relevantes a los resultados del proceso de saneamiento del predio "El Salvador" puesto que en ningún momento el demandante las observó e incluso las convalidó, puesto que en función a dichas Pericias de Campo, se emitió el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, con cuyos resultados estuvo de acuerdo el ahora demandante, e incluso mediante memorial, presentó boleta de pago del monto por tasa de saneamiento, establecido en función al Informe de Evaluación Técnico Jurídica efectuada por el INRA.

2.- Respecto a la anulación de obrados cuestionando el cumplimiento de la FES, se observó que el ente administrativo después de un proceso de fiscalización determinó anular obrados en razón a que la parte demandante habría presentado fotografías de ganado que fueron utilizados en el predio "Huacareta", sin embargo el ahora demandante manifestó su disconformidad y efectuó observaciones a dicha decisión mediante memorial, pidiendo que se aplique el art. 160 del D.S. N° 29215, sosteniendo que en una investigación de oficio corresponde la Inspección Directa en el predio y que le incumbe como interesado la carga de la prueba, para lo cual adjuntó prueba consistente en un "contrato privado de reconocimiento de copropiedad de Marca de Ganado Vacuno y Caballar" así como más certificados de registro de marca de ganado, observaciones que no merecieron respuesta por parte del INRA vulnerando el derecho del interesado de recibir respuesta pronta y oportuna de su petitorio, asimismo conculcó su Derecho a la Defensa y Debido Proceso, previstos en los arts. 24, 115-II y 117-I de la CPE, se advierte además que, una vez dispuesta la nulidad de obrados, no cursa ninguna evaluación posterior efectuada por el INRA respecto al cuestionamiento que le llevó a determinar precisamente tal nulidad, es decir en relación a la comprobación del cumplimiento o no de la FES en actividad ganadera o sobre la validez o no de la marca de ganado.

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

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

Vulnera el Debido Proceso y Derecho a la Defensa la falta de respuesta clara y oportuna a observaciones sobre investigación.

**Existe vulneración al Derecho a la Defensa y Debido Proceso, previstos en los arts. 24, 115-II y 117-I de la CPE, si el INRA no otorga respuesta clara y oportuna a observaciones del administrado respecto a investigación de oficio para determinar si existió fraude en la verificación de la Función Económico Social, más aún cuando no se le pone en conocimiento de los informes previos a la investigación para poder ser escuchado y se le notifica directamente con la Resolución de nulidad de obrados.**

*De lo expuesto se constata claramente que el INRA al no dar respuesta clara y oportuna a las observaciones y prueba ofrecida por el administrado, producto de la investigación de oficio para determinar si existió fraude en la verificación de la FES; vulneró el derecho del interesado de recibir respuesta pronta y oportuna de su petitorio, asimismo conculcó su Derecho a la Defensa y Debido Proceso, previstos en los arts. 24, 115-II y 117-I de la CPE, determinando este último que "Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso.": es decir que el INRA, en el marco de sus atribuciones como ejecutor del proceso de saneamiento, debe*

*efectuar una investigación completa, obteniendo prueba idónea y objetiva a efectos de determinar la existencia o no del fraude en el cumplimiento de la FES, valorando todos los elementos de prueba puestos en su consideración, incluidos aquellos presentados por el interesado.*

*Con mayor razón se advierte tal vulneración, si se toma en cuenta que el Informe Técnico UFA N° 052/2012 de 28 de mayo de 2012, cursante de fs. 299 a 303 de los antecedentes y el Informe Legal UFA N° 053/2012 de 29 de mayo de 2012, que consta de fs. 304 a 310 de los antecedentes, emitidos por la Unidad de Fiscalización Agraria del INRA, y que dieron lugar a la emisión de la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 10/2012; determinaron que existiría irregularidades de fondo por no haber realizado una correcta valoración de la FES en el predio "El Salvador", sin escuchar a la parte interesada, a objeto de que éste pueda aportar con mayores elementos en dicha investigación o pueda asumir defensa proponiendo prueba, ya que de esa manera se hubiere efectuado una investigación completa que objetivamente tome en cuenta todos los aspectos, sin embargo, tales informes o la investigación realizada por la Unidad de Fiscalización no fueron puestas en conocimiento del titular del predio "El Salvador", notificándole directamente con la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 10/2012; siendo necesario en consecuencia que el INRA debió dar respuesta a las peticiones del interesado cuando éste formuló sus observaciones y ofreció medios de prueba mediante el memorial presentado en 15 de octubre de 2012, cursante de fs. 339 a 345 de los antecedentes, una vez tuvo conocimiento de dicha Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 10/2012.*

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

Valoración posterior a investigación de fraude

**Cuando el INRA dispone la nulidad de obrados mediante una Resolución Administrativa por la existencia de una investigación de oficio, efectuada por indicios de fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social, debe realizar una evaluación posterior respecto al cuestionamiento que llevó a determinar tal nulidad o realizar la valoración en el nuevo Informe en Conclusiones.**

*Así también se constata que, una vez dispuesta la nulidad de obrados hasta fs. 126 de los antecedentes, mediante la Resolución Administrativa RA-DN-UFA de 31 de mayo de 2012, no cursa ninguna evaluación posterior efectuada por el INRA respecto al cuestionamiento que le llevó a determinar precisamente tal nulidad, es decir en relación a la comprobación del cumplimiento o no de la FES en actividad ganadera o sobre la validez o no de la marca de ganado; advirtiéndose que luego se emite el Informe en Conclusiones (fs. 354 a 357), en el cual tampoco se efectúa ninguna valoración en ese sentido, menos aún se refiere a la Investigación de Oficio efectuada por indicios de fraude en el cumplimiento de la FES, resultando incompleto dicho Informe en Conclusiones, puesto que además no refiere cuáles fueron los motivos que llevaron a determinar que el predio "El Salvador" cumple la FS en 500 ha y que le corresponde un recorte de 9492,2465 ha, por incumplimiento de la FES, según se advierte en la parte concerniente a "4.2 Variables Legales"; fundamentación que debió efectuarse con mayor razón si cursa en los antecedentes una investigación de oficio por indicios de fraude en la verificación de la FES y una nulidad de obrados hasta la ETJ.*