FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0126-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-11-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Zona de Colonización /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Forestal / 7. Cumplimiento /

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto por la Industria Maderera Petunos S.R.L., contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS Nº 0653/2015 de 23 de abril de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 180, correspondiente al predio "Tierra Fiscal" (Los Petunos), ubicado en el municipio San Miguel de Velasco, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que si bien la norma faculta al INRA a anular los Títulos Ejecutoriales como consecuencia del trámite de saneamiento, dicha facultad debe ejercerse dentro de los límites de la misma, así la Disposición Final Décimo Cuarta, por lo que corresponde analizar si la calificación de causal de nulidad absoluta argüida por la autoridad demandada, para considerar nulos de pleno derecho los expedientes agrarios Nos. 57557 y 57556, que constituyen los antecedentes del derecho de propiedad del predio "Los Petunos", se sujeta a la citada disposición;

2.- Que las áreas de colonización efectivas de competencia territorial del INC fueron expresamente identificadas, en las cuales si correspondería aplicar la nulidad absoluta, bajo el supuesto que una autoridad del SNRA hubiere sustanciado un trámite de dotación y eventualmente hubiere constituido algún derecho de propiedad, que no es el caso del cantón San Miguel de la Provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, en el que nunca existió estudio que recomiende o establezca la viabilidad de colonización, menos trámite de reconocimiento o declaratoria de área o tierra colonizable en los términos contenidos en el art. 46 de la Ley General de Colonización;

3.- Acusó que, por Informe de 26 de diciembre de 2013 elaborado por el INRA Santa Cruz, se

estableció de forma errónea el desplazamiento de 60 Km. de los expedientes N° 57557 (Santa Elena) y 57556 (Los Tiluchis), sin indicar la ubicación cardinal del mismo y por Informe en Conclusiones de 27 de diciembre de 2013, se ratifica al señalar que se encuentran desplazados hacia el Sur en una distancia de 60 Km., concluyendo que el beneficiario del predio "Los Petunos" solo tiene la calidad de poseedor y no de subadquirente y;

4.- Que el Informe de Cierre no fue notificado al apoderado a pesar de haberse hecho presente en varias oportunidades ante el INRA Santa Cruz (oficina Pailón), solicitando su notificación con este importante actuado procesal mediante memoriales que no habrían sido respondidos y no cursan en la carpeta de saneamiento.

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

La parte demandada respondió manifestando, Respecto al desplazamiento de los Expedientes N° 57557 (Santa Elena) y N° 57556 (Los Tiluchis), como prueba de la inconsistencia argüida, cita el Informe Técnico Complementario al Diagnostico DDSC-CO-I-INF. N° 3287/2013 de 26 de diciembre de 2013, que demostraría gráficamente el relevamiento realizado a los antecedentes citados y su desplazamiento respecto al predio "Los Petunos", planos que al encontrarse adjuntos al proceso de saneamiento, pide sean valorados, en virtud al principio de verdad material, dispuesto en el art. 180-1) de la CPE., aclara que a fs. 439, 440, 441 a 443 de la carpeta de saneamiento, cursan fotocopias legalizadas del Aviso Público de 15 de enero de 2014, factura de difusión del Aviso Público de Radio Fides Santa Cruz S.R.L., Informe Técnico Legal DDSC-COI N° 096/2014 de 20 de enero de 2014, demostrando el cumplimiento del art. 305 del D.S. N° 29215, dando la debida publicidad al acto de Socialización de Resultados y mal podría manifestarse inexistencia de notificación con el Informe de Cierre menos vulneración de disposiciones legales que afectan los principios constitucionales del debido proceso o derecho a la defensa, señala que el proceso de saneamiento del predio "Los Petunos" (Tierra Fiscal) fue llevado a cabo de acuerdo a normas vigentes que evidencian la legalidad de la Resolución Administrativa RA-SS N° 065/015 de 23 de abril de 2015 ahora impugnada; por lo que solicita declarar improbada la presente acción y mantenga firme la misma.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) De lo señalado, se infiere que la no consideración de los expedientes agrarios como antecedentes del predio sujeto a saneamiento, obedece a una interpretación errónea del Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, aplicado en el caso de autos por el INRA, al identificar una supuesta sobreposición con la Zona "F" Central de Colonización, tomando en cuenta sólo el art. 1ro. del referido Decreto, de cuya lectura se establece que éste no delimitó las áreas de Colonización y las ubica de manera general en provincias, sin referencias geográficas ni límites arcifinios, extremo que, se tiene corroborado a través del Informe Técnico TA-G N° 079/2016 de 31 de octubre de 2016,(...) en este entendido, al no ser posible su identificación, menos podría existir certeza de una sobreposición del predio con dicha área, por cuanto dicho Decreto nació a la vida jurídica con errores que dan como resultado su inaplicabilidad; por otro lado, al haberse promulgado el Decreto Ley Nº 3464 de 2 de agosto de 1953 elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, normativa que prevé las áreas de colonización y las de nueva creación, misma que al ser de rango superior es de aplicación preferencial; de igual manera la Ley de 6 de noviembre de 1958 al determinar que todas las tierras que se encuentran bajo el dominio del Estado podrán ser dotadas mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria, exceptuando las que fueran declaradas en reserva para planes de colonización, observándose que la misma es concordante con el Decreto Ley N° 3464, y es a partir de esta Ley con supremacía de aplicación al Decreto de 25 de abril

de 1905 por ser de rango superior, se deberían establecer nuevas o reiterar las áreas de colonización, aspecto que nunca se dio, **más** cuando esta Ley modifica todas las disposiciones en contrario de manera expresa y no reconoce como una de sus instituciones estatales en materia agraria, al Instituto Nacional de Colonización, por consiguiente los demás decretos promulgados con posterioridad no pueden derogar las disposiciones concernientes a la colonización reconocida por la presente Ley, por ser de rango inferior; máxime cuando el D. S. N° 3471 de 27 de agosto de 1953, la Ley de 22 de diciembre de 1956 y la Ley de 6 de noviembre de 1958, establecían como una de las competencias del CNRA por intermedio de su órganos ejecutores, afectar y dotar tierras en todo el territorio nacional, que se encontraron vigentes hasta la promulgación de la Ley N° 1715, que en el art. 1° de las Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias procede a abrogarlas, por lo que se considera que en el presente caso de autos, no se opera la previsión contenida en el art. 321-l-a) del D.S. N° 29215 sobre el vicio de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, como equivocadamente aduce la parte actora."

"(...) del análisis efectuado en el Informe en Conclusiones, que implica la cita del art. 170 del D.S. N° 29215, relativo a las Áreas Efectivamente Aprovechadas en Actividades Forestales, de Conservación y Protección de la Biodiversidad, Investigación y Ecoturismo, que en un contexto integral la normativa de la cual forma parte, tiene que ver con regulaciones de tipo forestal, como es el caso de autos; en lo pertinente dicha norma en su parte final, señala: "Estas actividades serán reconocidas como función económico social en predios con antecedentes en Títulos Ejecutoriales o proceso agrarios en trámite" (sic). De lo que se infiere que el derecho de uso y aprovechamiento sobre un área forestal al ser determinada por autoridad competente (antes Superintendencia Agraria, ahora ABT), no podría, surgir en base a derechos de posesión únicamente; es decir, la accesibilidad al área mediante un derecho forestal de uso y aprovechamiento vía Plan General de Manejo Forestal (PGMF) y sus respectivos Planes Operativos Anuales Forestales (POAF) que se originan en función de un derecho de propiedad como respaldo; porque el reconocimiento de un derecho forestal no acredita por sí solo la declaratoria de algún derecho de propiedad si no es a través de un aprovechamiento forestal sostenible acorde con el instrumento de gestión forestal presentado, circunstancia por lo cual los titulares de un derecho forestal necesariamente deberán someterse a los resultados del proceso de saneamiento legal, ejecutado por el INRA, a objeto de la aplicación del art. 2 de la L. N° 1715; aspecto que es concordante con el art. 14-II de la L. N° 1700, la cual, coherentemente indica que: "La ocupación de hecho de tierras de protección del dominio fiscal o privado no permite adquirir la propiedad por usucapión.." (sic); por lo que resulta evidente que para el reconocimiento del cumplimiento de la Función Económico Social en actividad forestal, a los fines del reconocimiento de un derecho propietario agrario, requiere contar necesariamente con antecedente agrario en Trámite o con un Título Ejecutorial sobre el predio, en la forma dispuesta por el art. 308 del D.S. N° 29215; en caso de no existir tal antecedente agrario, el simple ejercicio de un derecho forestal en el área del predio en saneamiento no confiere derechos de una posesión agraria; en el caso presente, al no constar que el titular del predio "Los Petunos" cuente con antecedente agrario por la evidencia del desplazamiento de 63 km. (Los Tiluchis) y 45 km. (Santa Elena) respectivamente, no podría permitirse una valoración de la actividad forestal exclusiva, como cumplimiento de la Función Económico Social, toda vez que aquello daría lugar a establecer una posesión legal agraria, conforme sostiene adecuadamente el INRA en el Informe en Conclusiones respectivo, entendiéndose en función a lo señalado precedentemente, que cualquier concesionario o titular de un derecho forestal, que en esencia ejerce sólo un "derecho de uso" conferido por autoridad forestal, sobre un predio fiscal o un predio sujeto a reconocimiento de derecho de propiedad vía saneamiento, no puede pretender se reconozca a su favor un área forestal, cuando no cuenta con Título Ejecutorial o antecedente agrario que lo respalde."

"(…) es decir, que consta que el representante Pablo Vacadiez Busch de la "Empresa, Industria,

Aserradero y Barraca "Los Petunos S.R.L" e interesado del predio "Los Petunos", no se apersonó a dicha actividad de saneamiento, teniéndosele en consecuencia como notificado con los resultados sugeridos en el Informe en Conclusiones; sin embargo, consta en antecedentes memoriales presentados por el interesado que a través de su apoderado solicitó reiteradamente la notificación con el Informe de Cierre, en respuesta se evidencia la emisión del Informe Legal JRLL-SCN-INF-SAN N° 1499/2015 de 7 de agosto de 2015, la misma que señala fue realizada la diligencia de notificación, el 29 de diciembre de 2013 conforme al art. 305 del D.S. N° 29215, por lo que se encuentra concluida dicha etapa y no corresponde una nueva notificación; en ese contexto, se infiere que la autoridad administrativa dio cumplimiento a la actividad de socialización de resultados, siendo deber de los interesados de dicho proceso de saneamiento cumplir con las actividades que en **él** se ejecuten, constituyendo importante su participación activa en todo el proceso de saneamiento y no únicamente en la actividad de campo, extremo que no podría interpretarse como atentatorio o perjudicial a los intereses del demandante, ya que de esa manera se efectivizó el mismo; por lo que no advierte ninguna vulneración, cuando contrariamente se evidencia su participación en las etapas iniciales del proceso, ejerciendo sus derechos en dicho proceso de saneamiento."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por la Industria Maderera Petunos S.R.L. contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en dicho mérito, subsistente la Resolución Administrativa N° 0653/2015 de 23 de abril de 2015, conforme los fundamentos siguientes:

1 y 2.- El predio objeto de la litis, viene de la fusión de dos predios los cuales cuentan con expediente agrario N° 57557 (Santa Elena) y 57556 (Los Tiluchis), expedientes que a decir del ente administrativo se encontrarían sobrepuestos a la Zona de Colonización F; sin embargo, al no ser posible su identificación, menos podría existir certeza de una sobreposición del predio con dicha área, por cuanto dicho Decreto nació a la vida jurídica con errores que dan como resultado su inaplicabilidad, por otro lado, al haberse promulgado el Decreto Ley Nº 3464 de 2 de agosto de 1953 elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, normativa que prevé las áreas de colonización y las de nueva creación, misma que al ser de rango superior es de aplicación preferencial; de igual manera la Ley de 6 de noviembre de 1958 al determinar que todas las tierras que se encuentran bajo el dominio del Estado podrán ser dotadas mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria**,** así como el D. S. N° 3471 de 27 de agosto de 1953, la Ley de 22 de diciembre de 1956 y la Ley de 6 de noviembre de 1958, establecían como una de las competencias del CNRA por intermedio de su órganos ejecutores, afectar y dotar tierras en todo el territorio nacional, y estaban vigentes hasta la promulgación de la Ley N° 1715, que en el art. 1° de las Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias procede a abrogarlas, por lo que se considera que en el presente caso de autos, no se opera la previsión contenida en el art. 321-l-a) del D.S. N° 29215 sobre el vicio de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, como equivocadamente aduce la parte actora;

3.- Respecto al desplazamiento de los expedientes, a través del informe presentado por el profesional geodesta se observó que los expedientes N° 57557 (Santa Elena) y 57556 (Los Tiluchis), se encuentran desplazados en una distancia de 63 (Los Tiluchis) y 45 (Santa Elena) kilómetros aproximadamente del predio objeto de saneamiento denominado Los Petunos, por lo que al no constar que el titular del predio "Los Petunos" cuente con antecedente agrario por la evidencia del desplazamiento de 63 km. (Los Tiluchis) y 45 km. (Santa Elena) respectivamente, no podría permitirse una valoración de la actividad forestal exclusiva, como cumplimiento de la Función Económico Social, toda vez que aquello daría lugar a establecer una posesión legal agraria, conforme sostiene adecuadamente el INRA en el Informe en

Conclusiones respectivo, entendiéndose en función a lo señalado precedentemente, que cualquier concesionario o titular de un derecho forestal, el demandante no puede pretender se reconozca a su favor un área forestal, cuando no cuenta con Título Ejecutorial o antecedente agrario que lo respalde y;

4.- Sobre la falta de notificación con el informe de cierre, se dio a conocer a propietarios, beneficiarios, poseedores, terceros interesados, representantes y delegados de organizaciones sociales o sectoriales acreditados, la Socialización de los Resultados del referido proceso de saneamiento, respecto a varios predios consignados en los Polígonos 113, 180 y 211, ubicados en los municipios de San Matías y San Rafael de las provincias de Velasco y Ángel Sandoval del departamento de Santa Cruz respectivamente; entre los que se encuentra de manera expresa, el predio "Los Petunos", que pese a ser notificada la parte demandante, no se apersonó y si bien el demandante mediante memoriales solicitó su notificación, el mismo fue debidamente notificado con lo que la etapa fue concluida por lo que no advierte ninguna vulneración, al contrario se evidencia su participación en las etapas iniciales del proceso, ejerciendo sus derechos**.**

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/ SANEAMIENTO/ ZONA DE COLONIZACIÓN

No existe certeza de sobreposición porque el DS de 1905 es inaplicable.

Los datos existentes en el DS de 25 de abril de 1905 zona "F" Central, no son precisos por lo que no se puede determinar si un predio mensurado en proceso de saneamiento por la zona, se encuentra o no sobrepuesto a la misma; en este entendido, al no ser posible su identificación, menos podría existir certeza de una sobreposición, por cuanto dicho Decreto nació a la vida jurídica con errores que dan como resultado su inaplicabilidad.

"(…) "Que los datos existentes en el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905 zona "F" Central, no son precisos por lo que se graficó en parte , algunos elementos cartográficos identificados por lo que dificulta el cierre poligonal de la zona "F" Central , por todos los medios técnicos y jurídicos analizados en el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905 zona "F" Central y al no existir disposición alguna que establezca con precisión los limites y colindancias, el profesional especialista geodesta de este tribunal se ve imposibilitado de identificar y graficar por completo y con precisión el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905 zona "F" Central y al no existir un polígono cerrado, no se puede determinar si el predio mensurado en el proceso de saneamiento denominado LOS PETUNOS se encuentran o no sobrepuestos al Decreto Supremo de 25 de abril de 1905 zona "F" Central (…)" (sic); en este entendido, al no ser posible su identificación, menos podría existir certeza de una sobreposición del predio con dicha área, por cuanto dicho Decreto nació a la vida jurídica con errores que dan como resultado su inaplicabilidad; por otro lado, al haberse promulgado el Decreto Ley Nº 3464 de 2 de agosto de 1953 elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, normativa que prevé las áreas de colonización y las de nueva creación, misma que al ser de rango superior es de aplicación preferencial; de igual manera la Ley de 6 de noviembre de 1958 al determinar que todas las tierras que se encuentran bajo el dominio del Estado podrán ser dotadas mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria, exceptuando las que fueran declaradas en reserva para planes de colonización, observándose que la misma es concordante con el Decreto Ley N° 3464, y es a partir de esta Ley con supremacía de aplicación al Decreto de 25 de abril de 1905 por ser de rango superior, se deberían establecer nuevas o reiterar las áreas de colonización, aspecto que nunca se dio, mas cuando esta Ley modifica todas las disposiciones en contrario de manera expresa y no reconoce como una de sus instituciones estatales en materia agraria, al Instituto Nacional

de Colonización, por consiguiente los demás decretos promulgados con posterioridad no pueden derogar las disposiciones concernientes a la colonización reconocida por la presente Ley (…)"

PROPIEDAD AGRARIA/FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /ACTIVIDAD FORESTAL / CUMPLIMIENTO

Debe necesariamente existir antecedente agrario

Para el reconocimiento del cumplimiento de la Función Económico Social en actividad forestal, a los fines del reconocimiento de un derecho propietario agrario, necesariamente debe existir antecedente agrario en Trámite o con Título Ejecutorial; caso contrario, el simple ejercicio de un derecho forestal en el área en posesión, no confiere derechos.

"(…) De lo que se infiere que el derecho de uso y aprovechamiento sobre un área forestal al ser determinada por autoridad competente (antes Superintendencia Agraria, ahora ABT), no podría, surgir en base a derechos de posesión únicamente; es decir, la accesibilidad al área mediante un derecho forestal de uso y aprovechamiento vía Plan General de Manejo Forestal (PGMF) y sus respectivos Planes Operativos Anuales Forestales (POAF) que se originan en función de un derecho de propiedad como respaldo; porque el reconocimiento de un derecho forestal no acredita por sí solo la declaratoria de algún derecho de propiedad si no es a través de un aprovechamiento forestal sostenible acorde con el instrumento de gestión forestal presentado, circunstancia por lo cual los titulares de un derecho forestal necesariamente deberán someterse a los resultados del proceso de saneamiento legal, ejecutado por el INRA, a objeto de la aplicación del art. 2 de la L. N° 1715; aspecto que es concordante con el art. 14-II de la L. N° 1700, la cual, coherentemente indica que: "La ocupación de hecho de tierras de protección del dominio fiscal o privado no permite adquirir la propiedad por usucapión.." (sic); por lo que resulta evidente que para el reconocimiento del cumplimiento de la Función Económico Social en actividad forestal, a los fines del reconocimiento de un derecho propietario agrario, requiere contar necesariamente con antecedente agrario en Trámite o con un Título Ejecutorial sobre el predio, en la forma dispuesta por el art. 308 del D.S. N° 29215; en caso de no existir tal antecedente agrario, el simple ejercicio de un derecho forestal en el área del predio en saneamiento no confiere derechos de una posesión agraria; (…)"

Voto Disidente

Existe.