

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0092-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-09-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, la parte demandante ha impugnado la Resolución Suprema N° 16201 de 31 de agosto de 2015, bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que, a través del Informe Técnico Legal de 19 de enero de 2015, los funcionarios de la Dirección Nacional del INRA tergiversaron los resultados del proceso de saneamiento que se sustanció en la Dirección Departamental del INRA Tarija;
- 2.- que al emitirse el Informe Técnico Legal, se puso en tela de juicio el trabajo realizado por los funcionarios de la Dirección Departamental, por lo que considera que los funcionarios del INRA Nacional usurparon funciones que no les competen, porque las tareas de mensura, encuesta catastral y verificación de la función social y económico social corresponden a funcionarios de la Dirección Departamental del INRA, salvo avocación que en el presente caso no se ha dado;
- 3.- que en el Informe Técnico Legal no se observa el parágrafo IV del art. 266 del D.S. N° 29215;
- 4.- acusa como error el hecho de calificar como ilegal la posesión ejercida por la Cerámica San Luis S.R.L., existiendo cumplimiento de la función económico social y posesión anterior al 18 de octubre de 1996, es así que observa la falta de fundamento legal para sugerir la declaratoria de ilegalidad de la posesión cuando se comprobó actividad desarrollada en 119,5869 ha.;
- 5.- que, el motivo para no reconocer el cumplimiento de la función económica social fuese lo resumidamente expuesto en el Registro de FUNDEMPRESA, tampoco cabría reconocer la actividad agrícola que es la que permite justificar la consolidación de una pequeña propiedad agrícola como se lo hace en el informe observado y;
- 6.- que hubo omisión al no considerar el ganado como parte del cumplimiento de la FES puesto que en el Informe Técnico Legal se estableció que el ganado contabilizado en la etapa de relevamiento en

campo no debió ser considerado para los fines de cálculo de la FES, porque dicha actividad es posterior a la vigencia de la ley No. 1715, aspecto que considera contrario a lo dispuesto en el art. 159 del Decreto Supremo 29215.

Solicito se declare Probada la demanda y nulos los actuados realizados por el INRA Nacional.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que el primer saneamiento fue anulado por graves omisiones y no como manifiesta el impetrante por "simples faltas de firmas en formularios que requerían de la aprobación de un superior", sino que se ha realizado dicho saneamiento en contravención a lo estipulado por el art. 45 del D.S. N° 25763 aplicable en su momento, que la autoridad administrativa ha obrado en total apego a la ley y en sujeción a lo estipulado en el art. 266 del D.S. N° 29215, que la parte actora realiza una errónea interpretación de la norma, por cuanto el control de calidad se realiza paulatinamente dentro de dicho alcance el INRA sugiere modificaciones al Informe en Conclusiones, ambos se constituyen en sugerencias siendo que el instrumento legal que define derecho propietario es la Resolución Final de Saneamiento como señala la normativa agraria, que la Resolución Suprema N° 16201 de fecha 31 de agosto de 2015, dictada a la conclusión del proceso de saneamiento del predio "CERÁMICA SAN LUIS SRL.", es justa y realizada en la vía legal, solicito se declare improbada la demanda.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que el Informe Técnico Legal DGS-JRV-TJA N° 047/2015 emitido por la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, no debe ser considerado como una avocación del proceso de saneamiento, ni mucho menos como una usurpación de funciones, pues el control de calidad efectuado al proceso de saneamiento a instancias de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se enmarca a derecho conforme el artículo 266 del Decreto Supremo N° 29215, que el demandante confunde los alcances del Informe evacuado por la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, pues de la revisión del informe objeto de análisis, este concluye que con relación al Predio CERAMICA SAN LUIS S.R.L., se evidencia que el desarrollo de la actividad ganadera y agrícola no se encuentra dentro de sus fines más aun al haberse desarrollado con posteridad a la vigencia de la Ley N° 1715, que dicha calificación corresponde al análisis técnico jurídico efectuado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria que precisamente se encuentra plasmado en el Informe de Control de Calidad efectuado por la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, que de la revisión de los antecedentes correspondientes identifico que la empresa no se encuentra legalmente habilitada para efectuar actividades agropecuarias o ganaderas, que en el Proceso de Saneamiento aplicado al predio denominado "CERAMICA SAN LUIS", se han cumplido, con los requisitos establecidos en la Normativa que rige la materia sin vulnerar normativa ni derecho alguno, solicito se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) Revisados los Informes en Conclusiones y el de Control de Calidad, se puede evidenciar que éste último no recomendó anular el Informe en Conclusiones sino más bien corregir el Informe en Conclusiones, conforme se advierte en el punto IX.1 (fs. 1754), asimismo se advierte que las condiciones y razones que motivan ése Informe de Control de Calidad son distintas a las advertidas en el Informe Técnico Legal DDT-U.SAN-INF.-No. 0292/2013 de 15 de marzo de 2013, también de control de calidad, vale decir que no existe analogía entre éstos, por otra parte conviene recordar que el art. 266.IV del D.S. N° 29215 establece: "Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, **se podrá disponer** :..." y a continuación se detallan cuatro opciones, entre las que se*

encuentra la anulación de actuados, empero, nótese que las mismas son facultativas y no imperativas, es decir que la autoridad administrativa puede asumir una de ellas o en su defecto no asumirlas aspecto que dependerá del caso concreto, ésta clase de normas son conocidas en la doctrina como normas facultativas o permisivas, por ésta razón es que no resulta evidente lo denunciado por el actor en cuanto a la tergiversación de resultados y mucho menos en cuanto a que la autoridad administrativa debería asumir una conducta similar ante la emisión de un nuevo Control de Calidad, o que los actos sean asimilables a un acto de avocación."

"(...) tal aspecto no condice con lo dispuesto por el art. 266 del D.S. N° 29215, puesto que es una facultad de la Dirección Nacional del INRA disponer controles de calidad sin perjuicio del control interno que establezcan la Direcciones Departamentales; asimismo, se debe recordar que para que se aplique la avocación, existen circunstancias concretas, por las que el Director Nacional del INRA puede asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, siendo éstas, las descritas en el artículo 51 del D.S. N° 29215."

*"(...) en relación a la denuncia de incumplimiento del punto 4.1 de la Guía de Verificación de la FES, el demandante señala que para dar curso al tratamiento del art. 160 del D.S. N° 29215 deben existir elementos de prueba como el Informe y Auto del Director Departamental que de curso a ese tratamiento, aspecto que no resulta evidente por cuanto en éste punto de la Guía se establece textualmente lo siguiente: "Se operará conforme los lineamientos dispuestos en el art. 160 y Disposición Transitoria Primera del D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007, en los casos detectados con posterioridad al trabajo de campo y antes de la Resolución Final del proceso agrario, **se podrá** recurrir para fines de investigación a la inspección in situ de acuerdo a la necesidad del caso concreto; cumplida la investigación y existiendo elementos de prueba basados en instrumentos complementarios se emitirá el informe técnico legal que de sustento a la Resolución Administrativa que corresponda"; es decir que la aplicación del art. 160 del D.S. N° 29215 no está condicionado a un Informe y Auto emitido por la Autoridad Administrativa; puesto que ésta norma al igual que el art. 266.IV del D.S. N° 29215 es una norma facultativa que otorga una posibilidad a la autoridad administrativa, empero, en ningún caso representa una condición imperativa; sin embargo de ello, se puede advertir que en virtud a las denuncias de fraude en el cumplimiento de la FES y en la antigüedad de la posesión, la autoridad administrativa procedió a realizar una inspección ocular en los predios denominados "Cerámica San Luis S.R.L. y El Arroyo", conforme se advierte del Informe Técnico Legal DDT_U.SAN-INF-TEC-LEG N° 365/2014 de 25 de febrero de 2014, cursante de fs. 1046 a 1056; advirtiéndose que durante tales pericias participó el Sr. Luis Duarte, ex Secretario General de la comunidad "El Portillo", quien en su momento, firmó los formularios de antigüedad de posesión y el formulario de posesión pacífica y continua del predio "Cerámica San Luis", habiendo aclarado que: "...cuando firmó esos formularios se refería a la parte donde se encontraban las fábricas y no así a la parte de atrás donde existe el conflicto..." (fs. 1048), aspecto que en su oportunidad permitió a la autoridad administrativa cumplir lo dispuesto por los arts. 160 y 268 del D.S. N° 29215."*

*"(...) de la revisión del proceso de saneamiento, se puede advertir que en el caso concreto se trata de una situación mixta, vale decir, que en el predio "Cerámica San Luis" se evidencio, por una parte, actividad industrial y por otra parte actividad agraria en una superficie de 5.5836 ha., siendo ésta última actividad, el motivo para la verificación y comprobación del cumplimiento de la función social, así como la verificación de la posesión anterior al 18 de octubre de 1996, esto último en virtud a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 modificatoria de la Ley N° 1715, establece textualmente: "Las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que, **siendo anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996,***

cumplan efectivamente con la función social o la función económico social, según corresponda, de manera pacífica, continuada y sin afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos.", aspecto concordante con lo dispuesto en el art. 310 del D.S. N° 29215, que establece: "***Se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo previsto en este reglamento, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715***; o cuando siendo anteriores, no cumplan la función social o económico - social, recaigan sobre áreas protegidas o afecten derechos legalmente constituidos", en tal virtud y habiendo la autoridad administrativa evidenciado que la actividad pecuaria no es anterior a la vigencia de la Ley N° 1715, es que descartó dicha actividad en el predio, sustentando la misma, entre otras, en la documentación cursante de fs. 720 a 728 del expediente de saneamiento, mismas que fueron presentadas por el beneficiario; consiguientemente al haber la autoridad administrativa calificado como ilegal la posesión ha obrado correctamente."

"(...) en lo referente al registro de FUNDEMPRESA, que no figuraría dentro de sus objetivos el desarrollo de actividades ganaderas, corresponde mencionar que el informe cuestionado indica que las actividades ganaderas fueron desarrolladas con posterioridad a la vigencia de la Ley N° 1715, razón por la que no se la clasificó como empresa agropecuaria sino respetando su clasificación como Empresarial, por la fábrica existente en el predio y siendo que no hubo actividad ni agrícola ni ganadera antes de 1996, su actividad fue considerada como otros, respetándose lo advertido en el predio una superficie de 5.5836 ha con cumplimiento de la Función Social, debiendo tomarse en cuenta que la clasificación de la actividad hace a la superficie de la tierra que se trabaja y no así al certificado de FUNDEMPRESA, no siendo vinculante el contenido del instrumento público de constitución de la empresa, sino más bien el análisis del proceso de saneamiento, lo verificado en campo y como en el presente caso, el control de calidad por el que se pudo advertir erróneo cálculo de la FES."

"(...) tal aspecto mereció respuesta por parte de la autoridad administrativa a través del Informe Técnico Legal DGS-JRV-TJA No. 047/2015, como a través del Informe Legal INF-DGS-JRV-TJA N° 307/2015 de 21 de julio de 2015; las razones expuestas en tales informes motivaron a que la autoridad administrativa desvirtuó la existencia de actividad agropecuaria, consecuentemente no resulta cierto lo afirmado por el actor en cuanto a la omisión y falta de consideración de datos obtenidos en campo."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental Fallo declarando IMPROBADA la demanda contenciosa administrativa en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema N° 16201 de 31 de agosto de 2015, conforme los argumentos siguientes:

1.- Se debe manifestar que se realizaron dos pericias de campo en el proceso de saneamiento del predio objeto de la litis puesto que mediante Resolución Administrativa se determinó anular la primer pericia, ya que la misma no contaba con la firma del responsable de las diligencias correspondientes y la falta de acta de conformidad de linderos esto en base al control de calidad efectuado por el ente administrativo, por lo que el informe de control de calidad no recomendó anular el informe en Conclusiones sino recomendó corregir dicho informe, por lo que no resulta evidente lo denunciado por el actor en cuanto a la tergiversación de resultados y mucho menos en cuanto a que la autoridad administrativa debería asumir una conducta similar ante la emisión de un nuevo Control de Calidad;

2.- sobre la falta de avocación, corresponde aclarar que es facultad de la Dirección Nacional del INRA poder realizar controles de calidad en los procesos de saneamiento, dichos controles no ocasionan

ningún perjuicio a los controles internos que realicen las direcciones departamentales, por lo que no resulta evidente lo argumentado por el demandante;

3.- respecto a que se habría sustituido el Informe en Conclusiones por el Informe Técnico Legal, se debe manifestar que no es evidente tal sustitución pues el informe técnico legal sugirió la corrección de errores en el informe de conclusiones pues realizado el control de calidad se pudo evidenciar que la posesión del demandante sobre el predio es simplemente en el lugar donde funcionan las fábricas y no así en el lugar del conflicto razón por la que se recomendó reconocerse la superficie máxima de la pequeña propiedad agrícola;

4.- sobre la ilegalidad de la posesión, al evidenciarse que en el predio objeto de la litis se desarrolla actividad mixta es decir actividad industrial y actividad Agraria, esta segunda actividad fue la que motivo al ente administrativo a verificar el cumplimiento de la función social, así como la verificación de la posesión del predio, evidenciándose que la posesión del mismo es posterior a la promulgación de la ley 1715, razón por la cual se descarto la actividad Agraria en el predio, por lo que al haber la autoridad administrativa calificado como ilegal la posesión ha obrado correctamente;

5.- sobre el registro de FUNDEMPRESA, se debe manifestar que las actividades ganaderas fueron realizadas después de la promulgación de la ley 1715, razón por la cual no se tomó en cuenta la actividad Agraria en el predio, pues no hubo actividad ni agrícola ni ganadera antes de 1996, este aspecto fue advertido en el informe de control de calidad pues se pudo advertir erróneo cálculo de la FES y;

6.- sobre la no consideración del ganado encontrado en el predio, como se dijo anteriormente al haberse evidenciado que la actividad ganadera del predio es posterior a 1996, actividad que evidenciarse la ilegalidad de la posesión en el predio, razón por la cual el ente administrativo no tomo en cuenta ni considero el ganado contabilizado en las pericias de campo, por lo que no resulta cierto lo afirmado por el actor en cuanto a la omisión y falta de consideración de datos obtenidos en campo.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

CONTROL DE CALIDAD / CORRECTA REALIZACIÓN

En un Informe de Control de Calidad pueden ser distintas, pueden ser distintas las razones que correctamente lo motivan, pudiéndose recomendar corregir un informe en conclusiones u otras actividades

*"(...) Revisados los Informes en Conclusiones y el de Control de Calidad, se puede evidenciar que éste último no recomendó anular el Informe en Conclusiones sino más bien corregir el Informe en Conclusiones, conforme se advierte en el punto IX.1 (fs. 1754), asimismo se advierte que las condiciones y razones que motivan ése Informe de Control de Calidad son distintas a las advertidas en el Informe Técnico Legal DDT-U.SAN-INF.-No. 0292/2013 de 15 de marzo de 2013, también de control de calidad, vale decir que no existe analogía entre éstos, por otra parte conviene recordar que el art. 266.IV del D.S. N° 29215 establece: "Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, **se podrá disponer** :..." y a continuación se detallan cuatro opciones, entre las que se encuentra la anulación de actuados, empero, nótese que las mismas son facultativas y no imperativas, es decir que la autoridad administrativa puede asumir una de ellas o en su defecto no asumirlas aspecto*

que dependerá del caso concreto, ésta clase de normas son conocidas en la doctrina como normas facultativas o permisivas, por ésta razón es que no resulta evidente lo denunciado por el actor en cuanto a la tergiversación de resultados y mucho menos en cuanto a que la autoridad administrativa debería asumir una conducta similar ante la emisión de un nuevo Control de Calidad, o que los actos sean asimilables a un acto de avocación."

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea de una correcta realización de control de calidad:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 015/2017

*"el **control de calidad** y la adecuación normativa encuentra su razón de ser, en el hecho de que la entidad administrativa a través de los controles de calidad verifique que el proceso ejecutado en un determinado periodo de tiempo, cumpla los presupuestos normativos vigentes en ese momento, cumplido éste extremo, procede a la adecuación normativa actual, a objeto de que el trámite de Saneamiento inconcluso en algunos casos, concluya con la normativa actual como es el Decreto Supremo N° 29215. En el presente caso el Informe de Adecuación DGS JRV N° 468/2007 de 31 de 31 de octubre, ha concluido señalando que el trámite de saneamiento ejecutado en el predio "VILLA ESPERANZA" se encontraba exento de vicios que pudiera concluir en una nulidad relativa o absoluta de lo ejecutado hasta ese momento"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 059/2017

*"Los actuados descritos, permiten establecer que las irregularidades en el proceso de saneamiento de ambos predios "SAN ROQUE" y "SAN JUAN", fueron de tal magnitud que demandaron la intervención de otras entidades administrativas competentes en el manejo del recurso, como fue la ex Superintendencia Agraria y el Viceministerio de Tierras, instancias que uniformemente establecieron la necesidad de anular obrados a fin de reencausar el proceso de saneamiento, con lo que se puede establecer que en este caso, no fue sólo una decisión del INRA asumida a través del **control de calidad** regulado en el art. 266 del D.S.N° 29215, sino a través de las recomendaciones y sugerencias de los entidades administrativas anteriormente referidas, por lo que el INRA, estaba no sólo en la obligación de asumir las recomendaciones señaladas, sino que en el marco de la normativa agraria, al evidenciarse la clara vulneración de las disposiciones legales del D.S. N° 25763 vigente a momento de la ejecución del saneamiento del predio "SAN ROQUE", más allá de los aspectos meramente formales, correspondía que en aplicación estricta del principio de verdad material de los hechos, el INRA realice un control de calidad para el establecimiento de lo realmente acontecido en el citado saneamiento, más aún, cuando dicho proceso se encontraba en ejecución, y pese a la existencia de resultados preliminares, estos no dejan de ser tales sujetos a la valoración y a la posición final de la instancia revisora, como en este caso fue el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de su Dirección Nacional."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 77/2019

*“el ente administrativo, el 27 de noviembre de 2013, antes de que se emita la Resolución Final de Saneamiento, que fue el 10 de diciembre de 2013, ya tenía conocimiento de dicha sobreposición; lo cual significa, que correspondía aplicar el art. 266 del D.S. N° 29215, realizando el **control de calidad**, supervisión y seguimiento a efectos de determinar lo que correspondiese por ley”*