

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0095-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-09-2016

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. Prueba / 7. No se ha valorado /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Director Ejecutivo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas contra el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS N° 1416/2015 de 14 de julio de 2015, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) ejecutado en el polígono N° 035, propiedad denominada EDGAR, ubicada en el municipio Torotoro, provincia Charcas del departamento de Potosí, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Durante los trabajos de relevamiento de información en campo se levanto el Acta de Conformidad de Linderos en el que maliciosamente, el funcionario del Instituto Nacional de Reforma Agraria, omite hacer firmar al Director del Área Protegida, haciendo constar que la precitada autoridad se habría negado a suscribir dicho documento;

2.- el "Director del Parque Nacional Torotoro" se apersonó al proceso de saneamiento pidiendo se declare la ilegalidad de la posesión del predio por abandono de tierras conforme se acreditaría por el contenido del "acta de inspección Regional de trabajo Agrario y Justicia Campesina del departamento de Potosí" a más de haberse denunciado que el señor Terán, de manera ilegal, habría procedido a construir terrazas artificiales con el fin de habilitar nuevas áreas de cultivo, destruyendo placas sedimentarias rocosas con huellas de dinosaurios;

3.- al momento de elaborarse el Informe en Conclusiones, el Instituto Nacional de Reforma Agraria no consideró que el Director del Parque Nacional Torotoro denunció la ilegalidad de la posesión ejercida por Edgar Terán por haber desarrollado trabajos con posterioridad a la creación del Área Protegida, habiendo correspondido aplicar lo regulado por el art. 268 inc. a) del D.S. N° 29215 y;

4.- que en la resolución final de saneamiento no se consideró ni se mencionó la denuncia planteada por el Director del Parque Nacional y mucho menos se hizo referencia a las causas que ocasionaron el conflicto y cuáles fueron las razones (falta de motivación) para haberse pronunciado a favor de Edgar

Terán.

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

El demandado Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde a la demanda manifestando: que de la documentación que cursa en antecedentes se evidencia que Edwin Jhony Villagomez Villarroel se apersonó al proceso en calidad de Director del Parque Nacional de Torotoro suscribiendo distintos formularios, estando descartado que el mismo no haya participado en el proceso, que, conforme a los datos del proceso el predio fue sometido al procedimiento común de saneamiento estando demostrado que el Parque Nacional de Torotoro no acreditó la existencia de mejoras relacionadas a los fines de su creación, que el Informe en Conclusiones establece que la posesión de Edgar David Terán Becerra se remonta al 11 de julio de 1962, que el art. 67 del D.S. N° 29215 señala que toda resolución debe basarse en un informe legal y cuando corresponda en un informe técnico concordante con lo regulado por el art. 53.III de la L. N° 2341, estando facultado para integrar en la resolución observada los informes que constituyen el sustento de la decisión asumida, solicitó se declare improbadamente la demanda.

El tercer interesado Edgar Terán Becerra, se apersono manifestando: que conforme a la documentación que cursa en el proceso se evidencia que su padre, el Sr. Adrian Terán Soto, obtuvo en calidad de consolidación un total de 169.8881 ha que se encuentran registradas en oficinas de Derechos Reales que fueron transferidas a su persona en calidad de anticipo de legítima, citación Conservacionista de Torotoro precisa que el mismo se centraba en la identificación de tierras abandonadas y aclara que las tierras motivo de la acción penal no fueron ni son tierras de ésta calidad (abandonadas) y en todo caso cumplen la función social, que, conocido el fallo del proceso social agrario que declaró intervenidas todas las tierras, el Comité Cívico de Toro Toro emitió, el 7 de diciembre de 2003, voto resolutivo a través del cual rechazaron dicha resolución en razón a que, precisamente, no existían tierras abandonadas, más cuando nunca fuimos notificados (de forma personal) con la demanda iniciada, pide se rechace la impugnación pretendida por el SERNAP y se mantenga incólume la resolución final de saneamiento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...)se integraron al proceso suficientes elementos cuya valoración fue omitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en éste orden, pese a existir solicitud expresa efectuada (en el plazo fijado por la resolución de inicio del procedimiento) por el Director del Parque Nacional de Torotoro, la entidad administrativa soslayó adecuar su conducta a lo regulado por el art. 272 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, aspecto que le habría permitido identificar las mejoras y superficies reclamadas por las partes en conflicto, identificar al titular de las mismas, e introducir al proceso elementos que coadyuven a precisar la antigüedad de las mismas, **aspecto relevante en el presente caso**, toda vez que la norma legal de creación del Parque Nacional de Torotoro, incluye un precepto prohibitivo cuyo cumplimiento o incumplimiento permitiría, en definitiva, determinar si la posesión ingresa en los límites de la legalidad o ilegalidad, máxime si el art. 268 permite al Instituto Nacional de Reforma Agraria recurrir a información previa, actual o posterior al relevamiento de información de campo a efectos de determinar la antigüedad de la posesión(...)máxime si como se tiene dicho, lo sustancial en el presente caso, entre otros elementos, radica en determinar si a partir de la vigencia del D.S. N° 22269 de 26 de julio de 1989 se amplió o no la frontera agrícola y en definitiva concluir si se vulneró o no lo regulado*

por el art. 2° de la precitada norma legal, aspecto que determinaría que los actos de posesión ingresen en el ámbito de lo regulado por el art. 310 del D.S. N° 29215."

"(...)se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por omisión, incurrió en la vulneración del art. 272.I. del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 por no haberse integrado al proceso los elementos necesarios que permitan resolver conforme a derecho, no identificándose en antecedentes información que permita subsanar dicha omisión, aspecto que derivó en la vulneración de los arts. 268 y 159 del precitado Decreto Supremo, habiendo correspondido, en resguardo del art. 385.I. de la CPE, integrar al proceso mayores elementos de prueba, correspondiendo fallar en éste sentido, no siendo necesario ingresar en mayores consideraciones en razón a que el resto de lo acusado deberá ser considerado en su momento por la entidad administrativa."

"(...) debe aclararse que el no haberse efectuado observaciones al contenido del Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, en el caso en examen, no constituye un acto que convalide actuados anteriores en razón a que, como se tiene señalado, el Director del Parque Nacional de Torotoro se apersonó al proceso a través del memorial de fs. 155 a 156 vta., observando actuaciones propias del Relevamiento de Información en Campo y la entidad ejecutora del proceso de saneamiento no otorgó una respuesta material y en todo caso se apartó de lo regulado por ley, conforme se tiene desarrollado en el párrafo que precede, no siendo aplicable el contenido de la Sentencia Agraria Nacional citada en el memorial de demanda toda vez que, si bien se tiene acreditada la participación del Director del Parque Nacional de Torotoro, el mismo se presentó al proceso observándolo, aspecto que rompe el principio de convalidación y/o preclusión, más cuando lo observado hace a cuestiones de fondo y elementos protegidos por la CPE."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda, en consecuencia nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 1416/2015 de 14 de julio de 2015, en tal sentido, se dispone la anulación del proceso, debiendo ampliarse el plazo fijado para el desarrollo de los trabajos de relevamiento de información en campo a solo efecto de subsanar las deficiencias identificadas, salvándose toda la documentación introducida al proceso en calidad de prueba, misma que, conjuntamente la información generada por la entidad administrativa, deberá ser valorada en conjunto (de manera integral) por la entidad administrativa quien deberá sujetar el proceso a lo regulado por la CPE y las leyes que rigen la materia garantizando los derechos de los administrados, conforme los argumentos siguientes:

1.- Se debe manifestar que el demandante en su oportunidad dentro del plazo fijado presento un memorial, que en pocas palabras manifestaba que el beneficiario del predio "EDGAR" construyo terrazas artificiales destruyendo placas sedimentarias con huellas de dinosaurio, solicitando se investigue de oficio y se declare la ilegalidad de posesión del Sr. Edgar Teran Becerra, solicitud que no mereció respuesta alguna por parte del ente administrativo incurriendo en la vulneración del art. 272.I. del D.S. N° 29215 ya que pudo haber ingresado al proceso los elementos necesarios que le permitan resolver a derecho lo observado por el demandante así mismo corresponde mencionar el art. 2° del Decreto Supremo N° 22269 de 26 de julio de 1989, de creación del Parque Nacional de Torotoro, el cual prohibía cualquier tipo de asentamiento al interior del mismo, así mismo en resguardo del art. 385.I. de la CPE, la entidad administrativa debió ingresar al proceso mayores elementos de prueba y;

2.- si bien el demandante no hizo observaciones durante el proceso de saneamiento el mismo no podrían

entrar al ámbito de la convalidación, pues al haber presentado el demandante dentro del plazo, memorial en el que observa las actuaciones del ente administrativo, dicho memorial no mereció respuesta alguna, aspecto que rompe el principio de convalidación y de preclusión.

3.- no se ingreso a analizar los argumentos sobre el derecho de propiedad del administrado pues el ente administrativo ya considero al beneficiario del predio como poseedor.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / NO SE HA VALORADO

Ilegalmente formularios de campo (Ficha de registro de la FES, ficha catastral y otros)

Cuando se integran al proceso suficientes elementos de prueba, el INRA incurre en ilegalidad cuando omite valoración (formulario que identifica mejoras), correspondiendo anularse el proceso, ampliándose el plazo para el desarrollo del relevamiento de información de campo, a efectos identificar mejoras y superficies reclamadas, su titularidad e introducir elementos que coadyuven precisar la antigüedad de la posesión

*"En éste ámbito, este Tribunal concluye que, en el caso en examen, se integraron al proceso suficientes elementos cuya valoración fue omitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en éste orden, pese a existir solicitud expresa efectuada (en el plazo fijado por la resolución de inicio del procedimiento) por el Director del Parque Nacional de Torotoro, la entidad administrativa soslayó adecuar su conducta a lo regulado por el art. 272 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, aspecto que le habría permitido identificar las mejoras y superficies reclamadas por las partes en conflicto, identificar al titular de las mismas, e introducir al proceso elementos que coadyuven a precisar la antigüedad de las mismas, **aspecto relevante en el presente caso**, toda vez que la norma legal de creación del Parque Nacional de Torotoro, incluye un precepto prohibitivo cuyo cumplimiento o incumplimiento permitiría, en definitiva, determinar si la posesión ingresa en los límites de la legalidad o ilegalidad, máxime si el art. 268 permite al Instituto Nacional de Reforma Agraria recurrir a información previa, actual o posterior al relevamiento de información de campo a efectos de determinar la antigüedad de la posesión y si bien, el Informe en Conclusiones de fs. 1357 a 1370 señala: "(...) Cabe aclarar que resulta inútil realizar un análisis multitemporal con instrumentos complementarios como ser imágenes de satélite. Las imágenes ajustadas por la Unidad de Catastro LANDSAT_5_TM_1996_0729_230_270 (Año 1996) y LANDSAT2000/20-15_2000 (Año 2000) tienen resoluciones que no permiten visualizar la parcela por tratarse de un superficie reducida (...)", dicha afirmación no se encuentra respaldada a través de un informe técnico al que se adjunte las imágenes que permitan acreditar lo señalado, máxime si como se tiene dicho, lo sustancial en el presente caso, entre otros elementos, radica en determinar si a partir de la vigencia del D.S. N° 22269 de 26 de julio de 1989 se amplió o no la frontera agrícola y en definitiva concluir si se vulneró o no lo regulado por el art. 2° de la precitada norma legal, aspecto que determinaría que los actos de posesión ingresen en el ámbito de lo regulado por el art. 310 del D.S. N° 29215 concordante con el contenido del art. 309.II. del mismo cuerpo legal, ejemplificativamente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria pudo ingresar al análisis de información previa al proceso y determinar si en los años precedentes a los trabajos de relevamiento de información en campo (2012, 2011, 2010, 2009, 2008, etc.) se fue ampliando el área agrícola toda vez que dichos actos (de ampliación) no necesariamente podrían haberse producido en 1996 o en el 2000 como se trata de*

inducir en el citado Informe en Conclusiones, más cuando el formulario de fs. 115 precisa que las mejoras identificadas fueron realizadas el año 2012.

En éste contexto, se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por omisión, incurrió en la vulneración del art. 272.I. del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 por no haberse integrado al proceso los elementos necesarios que permitan resolver conforme a derecho, no identificándose en antecedentes información que permita subsanar dicha omisión, aspecto que derivó en la vulneración de los arts. 268 y 159 del precitado Decreto Supremo, habiendo correspondido, en resguardo del art. 385.I. de la CPE, integrar al proceso mayores elementos de prueba, correspondiendo fallar en éste sentido, no siendo necesario ingresar en mayores consideraciones en razón a que el resto de lo acusado deberá ser considerado en su momento por la entidad administrativa."

" (...) **FALLA** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa de fs. 37 a 49 vta., interpuesta por José Ricardo Coello de la Zerda, ratificada por Félix Gonzales Bernal ambos en calidad de "Director Ejecutivo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas", contra el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en consecuencia nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 1416/2015 de 14 de julio de 2015, en tal sentido, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo se dispone la anulación del proceso hasta fs. 132 inclusive debiendo ampliarse el plazo fijado para el desarrollo de los trabajos de relevamiento de información en campo **a solo efecto** de subsanar las deficiencias identificadas, salvándose toda la documentación introducida al proceso en calidad de prueba, misma que, conjuntamente la información generada por la entidad administrativa, deberá ser valorada en conjunto (de manera integral) por la entidad administrativa quien deberá sujetar el proceso a lo regulado por la CPE y las leyes que rigen la materia garantizando los derechos de los administrados."