FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0081-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-10-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Cierre / Publicidad (Exposición Pública de Resultados) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso administrativo, interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0510/2005 de 23 de junio de 2005, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio respecto al polígono N° 151 de la propiedad denominada "Bonanza", ubicada en el cantón El Carmen Rivero Torrez, sección Tercera, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, se expusieron los siguientes argumentos:

1.- Que, el proceso de saneamiento del predio "Bonanza", contiene irregularidades que afectan su legalidad, una de ellas, es que, en los antecedentes del saneamiento del predio referido, no cursan las Resoluciones Operativas, Publicación de Edictos, ni Aviso Agrario; sin embargo, estas son referidas en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica y Resolución Final de Saneamiento.

2.- Que por Evaluación Técnica de la FES se realizó la valoración de la información recabada en la etapa de Pericias de Campo sugiriendo se reconozca a favor del beneficiario la superficie de 778.5015 ha., concluyendo que el predio cumplía parcialmente la FES en un 40.2 % y que la cantidad de ganado y mejoras no guardan relación con la superficie mensurada y declara Tierra Fiscal la superficie de 1157.5203 ha. y que, por Informe en Conclusiones, el INRA modificó sustancialmente el contenido del Informe de Evaluación Técnico Jurídico sin haber realizado un adecuado análisis de la información recabada en las Pericias de Campo (Ficha Catastral y Formulario de Registro de la FES).;

3.- Que cursa Registro de Reclamos y Observaciones al Saneamiento, por el que, Ausberto Bil Domínguez Moreno, rechaza el Informe de Evaluación Técnico Jurídico, sosteniendo que cuenta con 600 cabezas de ganado, así como con documentación que entregó a SANEA, solicitando Inspección Ocular, realizada la misma el 14 de diciembre de 2002;

4.- Que, el Informe en Conclusiones después de realizada la Inspección Ocular, sugiere se emita una Resolución Modificatoria sobre la superficie de 1936.0218 has. a favor de Ausberto Bil Dominguez

Moreno, elaborándose un nuevo formulario de Evaluación Técnica de la FES que sugirió reconocer a favor del beneficiario el 100% de la superficie mensurada considerando las 400 cabezas de ganado registrada en el formulario de reclamos y posterior a la Resolución Final de Saneamiento, por Informe Técnico, en base de los datos recopilados en las Pericias de Campo (1°FES) y (2°FES), el INRA establece que existen irregularidades ante la ausencia de respaldo para que en la emisión de la Resolución Final de Saneamiento del predio "Bonanza", se le reconozca la superficie de 1936.0218 has. y la clasificación de mediana propiedad ganadera.

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

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, respondió a la demanda manifestando: Que, el proceso de saneamiento del predio "Bonanza", fue ejecutado el año 2002 bajo la regulación de la L. N° 1715 y D.S. N° 25763, donde producto de la verificación in situ, se estableció la existencia de actividad productiva ganadera, siendo que esta etapa constituye la más importante, la información recabada en ésta instancia se reflejó en el resultado de la evaluación de la FES; que la actividad productiva ganadera fue verificada en la etapa de Pericias de Campo, contrastada esta información con el trabajo de gabinete consolidando a favor del beneficiario la superficie de 778.5015 ha. y posteriormente, ante los reclamos registrados en el etapa de Exposición Pública de Resultados y por Informe de Inspección Ocular, se sugierió, titular a favor del beneficiario la extensión de 1.936.0218 ha., por lo que se procedió con la normativa agraria, que, en el proceso de saneamiento debe contar con elementos que permitan establecer una actividad particularizada y en el caso, la actividad ganadera se demostró por la Marca de ganado del señor Ausberto Bil Domínguez Moreno.

Los Terceros Interesados Ausberto Bil Domínguez Moreno y Sandra Elizabeth Salinas de Domínguez, se apersonaron manifestando que el INRA, considerando los actuados efectuados durante la etapa de Explosión Pública de Resultados y la Inspección Ocular realizada en atención a las observaciones realizadas, determinó el cumplimiento de la FES del predio "Bonanza" y la consolidación total de la superficie establecida en la resolución administrativa impugnada, que a fs. 2 de la carpeta de saneamiento, cursa la matrícula de marca # 73/90, identificada como "87", registrada el 1 de mayo de 1990 utilizada para marcar su ganado vacuno y caballar registrada ante la Jefatura del Juzgado Policial N° 4 de la Dirección provincial El Carmen, ante la Asociación de Ganaderos de Puerto Suarez y ante la Asociación de Ganaderos de El Carmen Rivero Torrez, y la falta de presentación de éstos documentos en la Exposición Pública de Resultados, no significa que la marca verificada no se encontraba registrada, reconociendo la parte actora que dicha etapa, tenia precisamente por objetivo la subsanación de errores y omisiones existentes en las etapas precedentes, mereciendo la fe probatoria reconocida por ley, pidieron se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) de la revisión de la carpeta de saneamiento, se tiene que el mismo se lo realizó bajo la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio, no cursando en dicha carpeta; la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento N° DD SS OO 008/2000 de 18 de agosto de 2000, la Resolución Administrativa N° DDSC SAN SIM 0029/02 de 11 de abril de 2002, ni la Resolución Instructoria N° 029/02 de 17 de abril de 2002, sin embargo, se tiene que éstas se encuentran contempladas en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica y Resolución Final de Saneamiento; al respecto y sobre el punto, no se señala, en qué medida este aspecto meramente formal, pueda o haya de alguna forma invalidado el proceso de saneamiento, advirtiéndose que en las diferentes etapas de dicho proceso, el titular inicial del predio "Bonanza" Ausberto Bil Domínguez Moreno, participo activamente.*"

"*(...)se tiene que al haber el ahora demandante participado del proceso de saneamiento de su predio, el propósito o la finalidad de poner a conocimiento la realización del mismo, se ha cumplido; este aspecto también se aplica con relación a la Ficha Catastral de 15 de mayo de 2002, cursante de fs. 39 y vta., se constata 85 cabezas de ganado, y en la casilla (observaciones) el beneficiario, describe otros aspectos del predio y en ningún momento señalo que tenía otras cabezas de ganado con su marca a efectos de que se compatibilicen; por lo que, la cantidad de ganado declarada, tiene la calidad de confesión cuya conformidad se constata con la firma de Auberto Bil Domínguez Moreno en dicho formulario; por otra parte, en el registro de FES de fs. 43 a 44, se detalla las mejoras contempladas en el predio, junto con las fotografías, que son el resultado de lo verificado in situ, considerados éstos, en el registro de la ficha FES de fs. 185, se reconoce una superficie final para consolidación de 778.5015 has.; se tiene también que el Informe de Evaluación Técnico-Juríca Us. S.C. N° 008/2002 de 18 de octubre de 2002, cursante de fs. 186 a 194, se estableció modificar la superficie del antecedente (Exp. N° 55657) de 2133.3976 has. y existiendo cumplimiento parcial de la FES en un 40.2 %, en el predio, se reconoció a favor del propietario la superficie de 778.5015 has. (con aplicación a la proyección de crecimiento), además de establecer como Tierra Fiscal la superficie de 1157.5203 has.*"

"*(...) Posteriormente y con los resultados obtenidos se continúo con la siguiente etapa, es así que a fs. 197 de la carpeta de saneamiento cursa Aviso Público en un medio de prensa escrito, por el que se hace conocer al propietario, que el día 12 de diciembre de 2002, se llevará a cabo la Explosión Pública de Resultados, que tiene por objeto "hacer conocer errores materiales u omisiones en la ejecución de etapas anteriores del saneamiento", es decir para subsanar errores u omisiones de forma, pero de ninguna manera significaba transformar los datos de campo a simple solicitud del titular inicial y que no estuvo conforme con los resultados obtenidos en la etapa anterior y cuya firma consta en todos los actuados, por lo que menos correspondía dar curso a una segunda verificación a título de* ***"Inspección Ocular",*** *al respecto, no cursa en obrados actuado, por el que se haya dispuesto la realización de dicho acto, no cursa un Acta Independiente de dicha inspección y que haya sido elaborado por funcionario público que merezca haber sido considerado como documento válido para producir efectos jurídicos, dicho documento además, debió haber sido elaborado por un personal dependiente o autorizado por el INRA con firma y sello de éste, pero de la revisión del mismo, se observa que solo lleva la firma y el número de cédula de identidad del beneficiario, por lo que este documento que no cuenta con sustento legal menos técnico.*"

"*(...)en este sentido, el art. 173 del D.S. N° 25763, aplicable al caso de autos, establece que a la FS o la FES, necesariamente tienen que ser verificadas en campo, y siendo éstas consignadas en la Ficha Catastral y la Ficha de Verificación de la FS y/o FES, esta información, constituye el principal medio idóneo y de comprobación de la posesión y el trabajo desarrollado, así como la cantidad de ganado existente en el predio, por lo que la condición esencial y obligatoria para adquirir y conservar el derecho de la propiedad agraria, para que el Estado reconozca, proteja y garantice la misma, cuyo componente esencial es el trabajo, entendido éste como la actividad mediante la cual el poseedor o propietario de un predio, desarrolla actividades agrarias sean éstas ganaderas, agrícolas, forestales y otros de carácter productivo, con la finalidad de resguardar su derecho; en este entendido, y siendo que solo en la etapa de campo se puede demostrar tanto la posesión legal como el cumplimiento efectivo de la FS y/o FES; el INRA al haber modificado los resultado de la etapa de Pericias de Campo, en base a un Registro de Reclamos u Observaciones al saneamiento, donde se contabiliza más cantidad de cabezas de ganado en predio ajeno ("San Lorenzo"), no puede ser considerado como formulario legal menos válido y no cumplir las formalidades de ley, que no lleva firma de personal autorizado como se señalo, por lo que es evidente que el INRA no realizó una valoración correcta del proceso de saneamiento del predio "Bonanza", desestimando la verificación en campo, en base a un documento que no cumple ni*

guarda las formalidades de ley como se dijo precedente, con la consiguiente vulneración al debido proceso."

"*(…) de lo anotado, se concluye que, para probar el derecho propietario del ganado existente en el predio, se debió presentarse el Registro de Marca de Ganado debidamente inscrito en la Honorable Alcaldía Municipal de su residencia y que está se encuentre vinculada a la propiedad donde se ubicaba el ganado; en este sentido, al estar la Marca de Ganado registrado en una institución no contemplada por la normativa agraria referida, la misma, debió señalar el predio a la que corresponde, aspecto que no se evidencia del mismo, pero en sentido amplio, no se contrapone en estricto sentido a lo que dispone el art. 2 de la L. Nº 80, al ser la Guardia Nacional una entidad pública reconocida por el Estado Boliviano, su registro en ésta, merece entera fe, a más de que dicha norma legal no señala expresamente que las entidades que menciona son las únicas y exclusivas para efectuar el registro de Marca de Ganado y menos determina que cualquier otro registro careciera de valor legal, lo que implica la no exclusión de posibles registros ante otras entidades o instituciones, tomando en cuenta la realidad, cultura e idiosincrasia de los habitantes de nuestro país que habitan en el área rural que se dedican a la actividad agraria y/o ganadera; por lo que, el registro efectuado por el propietario del predio "Bonanza", tiene el valor de principio de prueba que avala la actividad ganadera del beneficiario.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en su mérito **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS-N° 0510/2015 de 23 de junio de 2005, dictada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio respecto al polígono N° 151 de la propiedad denominada "Bonanza" disponiendo la anulación de obrados hasta el Informe en Conclusiones, de diciembre de 2002, debiendo el INRA, reencausar el proceso de saneamiento de acuerdo a los fundamentos del fallo emitido:

1.- Respecto a las Resoluciones Operativas, el proceso de saneamiento se inició bajo la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio, evidenciándose que en la misma no se encuentran la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento ni la Resolución Instructoria N° 029/02 de 17 de abril de 2002 y si bien las mismas no se encuentran en la carpeta de saneamiento, son contempladas en el informe de Evaluación Técnico Jurídica y en la Resolución Final de Saneamiento y en caso, no se menciona en qué medida este aspecto formal puede invalidar el proceso, cuando en las diferentes etapas del mismo participó activamente el titular inicial.

2. y 3. - Sobre las pericias de campo y la inspección ocular, se observó que al haber sido notificado el beneficiario del predio con el señalamiento de la realización de las Pericias de Campo, donde él mismo participó activamente, tenía conocimiento de alcance de esta actividad (debía munirse de toda la documentación necesaria relativa a su predio) observándose que en la ficha catastral el beneficiario en la casilla de observaciones describió otros aspectos del predio y en ningún momento señaló que tenía otras cabezas de ganado con su marca a efectos de que se compatibilicen, por lo que, la cantidad de ganado declarada, tiene la calidad de confesión cuya conformidad se constató con la firma de Ausberto Bil Domínguez Moreno en dicho formulario en el que se detallan las mejoras del predio y luego de hacerse conocer errores materiales u omisiones durante la exposición de los resultados, se dio curso a éstos y a una segunda verificación a título de "inspección ocular", actividad sobre la cual no cursan la disposición expresa de realizarse, ni un Acta independiente ni que hubiese sido elaborada por funcionario pùblico para producir efectos jurídicos, llevando solo firma y número de cédula por no que

no se consideró con sustento legal menos técnico.

Asimismo se constató la vulneración del art. 239.II del DS 25763 sobre el principal medio para la coprobación de la FES al sugerir en conclusiones se emita una resolución modificatoria de la superficie inicialmente sugerida (de 778.5015 ha., al 100% de la superficie que abarca a 1.936.0218 ha.) se incumplió además normativa constitucional referida al precedente lo que constituye un error de fondo insubsanable.

4.- Sobre la marca de ganado, si bien la normativa vigente determina que el registro de marca se debe hacer ante una entidad competente como son las Honorables Alcaldías Municipales y que los mismos deben manifestar a qué predio pertenecen, sin embargo al estar la Marca de Ganado registrada en una institución no contemplada por la normativa agraria referida, la misma, debió señalar el predio al que corresponde, aspecto que no se evidencia, pero en sentido amplio, no se contrapone en estricto sentido a lo que dispone el art. 2 de la L. Nº 80, pero en sentido amplio la Guardia Nacional es una entidad reconcodia por el Estado boliviano, en tal sentido tiene valor de principio de prueba que avala la actividad desarrollada.En cuanto a los demás documentos en fotocopias simples , al tener caracter complementario que respaldan los descrito en el Informe en Conclusiones no tienen mayor validéz que lo verificado en campo.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO/ETAPAS/DE CAMPO/ INFORME DE CIERRE - PUBLICIDAD (EXPOSICIÓN PÚBLICA DE RESULTADOS).

A simple solicitud no puede transformar datos obtenidos en campo.

La Exposición Pública de Resultados, de ninguna manera puede significar transformar los datos de campo a simple solicitud del titular que no estuvo conforme con los resultados obtenidos en una etapa anterior.

"*(...) Posteriormente y con los resultados obtenidos se continuó con la siguiente etapa, es así que a fs. 197 de la carpeta de saneamiento cursa Aviso Público en un medio de prensa escrito, por el que se hace conocer al propietario, que el día 12 de diciembre de 2002, se llevará a cabo la Explosión Pública de Resultados, que tiene por objeto "hacer conocer errores materiales u omisiones en la ejecución de etapas anteriores del saneamiento", es decir para subsanar errores u omisiones de forma, pero de ninguna manera significaba transformar los datos de campo a simple solicitud del titular inicial y que no estuvo conforme con los resultados obtenidos en la etapa anterior y cuya firma consta en todos los actuados, por lo que menos correspondía dar curso a una segunda verificación a título de "Inspección Ocular", al respecto, no cursa en obrados actuado, por el que se haya dispuesto la realización de dicho acto, no cursa un Acta Independiente de dicha inspección y que haya sido elaborado por funcionario público que merezca haber sido considerado como documento válido para producir efectos jurídicos, dicho documento además, debió haber sido elaborado por un personal dependiente o autorizado por el INRA con firma y sello de éste, pero de la revisión del mismo, se observa que solo lleva la firma y el número de cédula de identidad del beneficiario, por lo que este documento que no cuenta con sustento legal menos técnico.*"