FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0004-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-01-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Zona de Colonización / 6. Sobreposición /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa impugna la Resolución Suprema Nº 03869 de 20 de agosto de 2010, emitida en el proceso de Saneamiento Integrado al Catastro (CAT-SAN) ejecutado en el polígono N° 001, propiedad denominada SAN BERNARDO, con base en los siguientes argumentos:

1. No se observa en antecedentes los actuados relativos a la identificación en gabinete, regulado por el art. 189 inc. a) del D.S. N° 24784 vigente en oportunidad de la ejecución de saneamiento del predio San Bernardo, pese a que la evaluación Técnica Jurídica de 9 de agosto de 2001 refiere haberse cumplido esta actividad, por lo que el Viceministerio de Tierras habría realizado la identificación (en gabinete) del expediente agrario N° 30359 habiéndose determinado que el predio SAN BERNARDO con antecedente en el precitado expediente agrario se sobrepone al área de Colonización Zona "G" creada por D.S. de 25 de abril de 1905.

2. Haciendo referencia al D.S. de 25 de abril de 1905, al art. 1 de la L. de 6 de noviembre de 1958 y al numeral 1 parágrafo I de la Disposición Final Décimo Cuarta de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, concordante con el parágrafo I inc. a) del art. 244 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente en su oportunidad), manifiesta que el trámite agrario N° 30359, al haberse tramitado ante el Ex CNRA, sobrepuesto a áreas de colonización se encuentra viciado de nulidad absoluta, habiendo correspondido considerar a los titulares del predio en calidad de simples poseedores.

3. En la ficha catastral de fs. 18 a 19 se clasifica al predio como mediana propiedad ganadera cuya marca de ganado correspondería a la figura "G", habiéndose hecho constar que la explotación se la realiza de forma rudimentaria, existen 150 cabezas de ganado criollo y 2 equinos y en la parte de observaciones se señala que el otro beneficiario presenta su registro de marca de ganado "HI "

presentada de forma posterior, constatándose que a fs. 46 cursa registro de marca de ganado "HI " que corresponde a la propiedad San Carlos a más de no cursar en obrados certificados de vacunas y menos haberse acreditado que la producción del predio se encuentre destinada al mercado.

4. Del estudio de imágenes satelitales Land-sat-TM realizado por esa cartera de Estado, mismas que corresponden a las gestiones de 1996, 2000 y 2006 se verificaría actividad antrópica en una superficie de 15, ha, 21 ha, y 24 ha, respectivamente, no habiendo observado el INRA el incumplimiento de la FES con relación a la actividad ganadera, toda vez que en campo se identificó ganado con registro de marca "G" según se observa en la ficha catastral y ficha de verificación de datos de fs. 21, contradictorio con el certificado de registro de marca presentado "HI " de fs. 46 que corresponde a la propiedad San Carlos y no al predio San Bernardo.

5. Con éstos antecedentes, afirma que el INRA, ni en el Informe Técnico de Campo ni en la Evaluación Técnica Jurídica, consideró que el expediente agrario N° 30359 antecedente del predio San Bernardo se encuentra sobrepuesto al área de colonización Zona G y que por lo mismo, al ser tramitado ante el Ex CNRA carente de competencias sobre áreas de colonización, se encontraría afectado de vicios de nulidad absoluta de acuerdo a lo establecido en los arts. 244, parágrafo I, inc. a) del D.S. 25763 vigente en su momento, concordante con los arts. 321, parágrafo I, inc. a) y 324, parágrafo I del D.S. N° 29215, viciando de ilegalidad el informe de evaluación técnica jurídica y en consecuencia la resolución final de saneamiento, habiendo correspondido considerar a los beneficiaros Genaro Illescas Romero y Héctor Ichazu Illescas en la calidad de poseedores no habiéndose observado lo dispuesto por los arts. 176, parágrafo I y 186 inc. a) del D.S. N° 25763 vigente en su momento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*Durante el proceso de saneamiento ni la entidad ejecutora de las pericas de campo (Kadaster) ni el Instituto Nacional de Reforma Agraria ejecutaron los actos propios del Relevamiento de Información en Gabinete conforme a los arts. 184 parágrafo I y 189 del D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 (vigente en oportunidad de desarrollarse los trabajos de campo) y 171 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente en oportunidad de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica), omisión que no fue subsanada en el Informe de fs. 51 a 57 ni en etapas posteriores del saneamiento, no habiéndose emitido valoración en torno a la existencia o no de sobreposición del predio con la Zona G de colonización y por lo mismo omitido pronunciarse conforme a derecho y como señala la parte actora, la entidad administrativa soslayó valorar si éste hecho, en caso de ser evidente, constituye o no un vicio de nulidad absoluta, con los efectos que determina la ley. En éste sentido, el art. 181 inc. a) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, vigente al momento de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, prescribe: "Los departamentos competentes de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de conformidad a lo establecido por el artículo 176 de éste reglamento, procederán a la revisión de Títulos Ejecutoriales cursantes en su poder que correspondan a tieras cuya superficie sea mayor a la pequeña propiedad agrícola, para verificar la legalidad de su otorgamiento o en su defecto la existencia de vicios manifiestos de nulidad absoluta y relativa que los afecten y se evidencien en los mismos, en los expedientes que les sirvieron de antecedente y/o en las pericias realizadas para la definición de su objeto " (las negrillas fueron añadidas), norma legal que obligaba a la entidad administrativa a valorar los antecedentes que respaldan el derecho de los administrados y determinar si los mismos se encuentran afectados o no por vicios de nulidad absoluta y/o relativa y al no haberse considerado si el predio objeto de saneamiento se sobrepone o no a la Zona G de colonización y disponer lo que en derecho correspondería, se vician por omisión, los actos de la autoridad administrativa*".

"(…) ni la entidad ejecutora de las pericias de campo ni el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en informes y/o actuados posteriores, aclaran si la valoración de cumplimiento de la FES fue realizada en consideración a la marca de ganado "G" o "HI", omisión que no puede ser atribuible a los administrados y que necesariamente debe ser subsanada en la etapa correspondiente del proceso de saneamiento, no siendo evidente el que no se hayan presentado certificados de vacunación como señala la parte actora, toda vez que los mismos cursan de fs. 76 a 77, concluyéndose que la mala valoración de cumplimiento de la FES se retrotrae no (simplemente) al Informe de Evaluación Técnica Jurídica de fs. 51 a 57 (como afirma la parte actora) sino que se origina en el momento en el que se efectuó el levantamiento de la Ficha Catastral que constituye el documento base a partir del cual se procede a valorar el cumplimiento de la FES y si bien el actor, sobre la base de la errónea valoración de la Función Económica Social, identifica como el vicio más antiguo al Informe de Evaluación Técnica Jurídica no podría soslayarse que, como se tiene dicho, las omisiones y contradicciones se encuentran identificadas en las fuentes que sirvieon de base para a elaboración del precitado documento y las observaciones realizadas por la parte actora (parágrafo V. inc. c del memorial de demanda) precisamente hacen referencia a los datos contradictorios consignados en la Ficha Catastral".

"(…) conforme al art. 192, parágrafo I, inc. c) del Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria aprobado por Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997 (vigente en oportunidad de ejecutarse los trabajos de campo) las pericias de campo comprendían, entre otros aspectos, "La verificación del cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social con especificación, en cada caso, de su ubicación geográfica, superficie y límites", concordante con lo normado por el art. 239 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente a tiempo de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica) que en lo pertinente expresa: "I. Las superficies en las que se desarrollen las actividades descritas en el artículo anterior, serán determinadas en la etapa de pericias de campo (…), por el funcionario responsable de las mismas en el predio(…)" y "El principal medio para la comprobación de la función económico social, es la verificación directa en terreno durante la ejecución de la etapa de pericias de campo. Complementariamente los funcionarios responsables podrán utilizar, según el caso (…), fotografías aéreas, imágenes de satélite (…)", resultando de ello que la información primordial a efectos de considerar el cumplimiento o incumplimiento de la función económico social corresponde a la generada "en campo" en oportunidad del desarrollo de los "trabajos de campo" sin perjuicio de poder utilizarse medios complementarios que pueden aportar información al proceso, siempre que éstos sean contrastados analizados y valorados con relación a la "información de campo", en éste sentido, la parte actora no expone los fundamentos de hecho y/o de derecho que permitan concluir que la información cursante en la ficha catastral, más allá de las contradicciones identificadas, no den fe de la realidad".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia nula la Resolución Suprema N° 03869 de 20 de agosto de 2010, en tal sentido, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo se dispone la anulación del proceso hasta fs. 16 inclusive, debiendo disponerse, mediante resolución fundada, se fijen nuevas fechas de ejecución de los trabajos de camp, con base en los siguientes argumentos:

1. Durante el proceso de saneamiento ni la entidad ejecutora de las pericas de campo (Kadaster) ni el

Instituto Nacional de Reforma Agraria ejecutaron los actos propios del Relevamiento de Información en Gabinete conforme a los arts. 184 parágrafo I y 189 del D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997, omisión que no fue subsanada en el Informe de fs. 51 a 57 ni en etapas posteriores del saneamiento, no habiéndose emitido valoración en torno a la existencia o no de sobreposición del predio con la Zona G de colonización y por lo mismo omitido pronunciarse conforme a derecho y como señala la parte actora, la entidad administrativa soslayó valorar si éste hecho, en caso de ser evidente, constituye o no un vicio de nulidad absoluta, con los efectos que determina la ley.

2. Ni la entidad ejecutora de las pericias de campo ni el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en informes y/o actuados posteriores, aclaran si la valoración de cumplimiento de la FES fue realizada en consideración a la marca de ganado "G" o "HI", omisión que no puede ser atribuible a los administrados y que necesariamente debe ser subsanada en la etapa correspondiente del proceso de saneamiento, no siendo evidente el que no se hayan presentado certificados de vacunación como señala la parte actora.

3. La información primordial a efectos de considerar el cumplimiento o incumplimiento de la función económico social corresponde a la generada "en campo" en oportunidad del desarrollo de los "trabajos de campo" sin perjuicio de poder utilizarse medios complementarios que pueden aportar información al proceso, siempre que éstos sean contrastados analizados y valorados con relación a la "información de campo", en éste sentido, la parte actora no expone los fundamentos de hecho y/o de derecho que permitan concluir que la información cursante en la ficha catastral, más allá de las contradicciones identificadas, no den fe de la realidad.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / Zona de Colonización / Sobreposición

El art. 181 inc. a) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, vigente al momento de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, obligaba a la entidad administrativa a valorar los antecedentes que respaldan el derecho de los administrados y determinar si los mismos se encuentran afectados o no por vicios de nulidad absoluta y/o relativa y al no haberse considerado si el predio objeto de saneamiento se sobrepone o no a la Zona G de colonización y disponer lo que en derecho correspondería, se vician por omisión, los actos de la autoridad administrativa.

"*Durante el proceso de saneamiento ni la entidad ejecutora de las pericas de campo (Kadaster) ni el Instituto Nacional de Reforma Agraria ejecutaron los actos propios del Relevamiento de Información en Gabinete conforme a los arts. 184 parágrafo I y 189 del D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 (vigente en oportunidad de desarrollarse los trabajos de campo) y 171 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente en oportunidad de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica), omisión que no fue subsanada en el Informe de fs. 51 a 57 ni en etapas posteriores del saneamiento, no habiéndose emitido valoración en torno a la existencia o no de sobreposición del predio con la Zona G de colonización y por lo mismo omitido pronunciarse conforme a derecho y como señala la parte actora, la entidad administrativa soslayó valorar si éste hecho, en caso de ser evidente, constituye o no un vicio de nulidad absoluta, con los efectos que determina la ley. En éste sentido, el art. 181 inc. a) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, vigente al momento de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, prescribe: "Los departamentos competentes de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de conformidad a lo establecido por el artículo 176 de éste reglamento, procederán*

a la revisión de Títulos Ejecutoriales cursantes en su poder que correspondan a tieras cuya superficie sea mayor a la pequeña propiedad agrícola, para verificar la legalidad de su otorgamiento o en su defecto la existencia de vicios manifiestos de nulidad absoluta y relativa que los afecten y se evidencien en los mismos, en los expedientes que les sirvieron de antecedente y/o en las pericias realizadas para la definición de su objeto " (las negrillas fueron añadidas), norma legal que obligaba a la entidad administrativa a valorar los antecedentes que respaldan el derecho de los administrados y determinar si los mismos se encuentran afectados o no por vicios de nulidad absoluta y/o relativa y al no haberse considerado si el predio objeto de saneamiento se sobrepone o no a la Zona G de colonización y disponer lo que en derecho correspondería, se vician por omisión, los actos de la autoridad administrativa".

PRECEDENTE 2

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Prueba / Principal medio: verificación directa en campo

La información primordial a efectos de considerar el cumplimiento o incumplimiento de la función económico social corresponde a la generada "en campo" en oportunidad del desarrollo de los "trabajos de campo" sin perjuicio de poder utilizarse medios complementarios que pueden aportar información al proceso, siempre que éstos sean contrastados analizados y valorados con relación a la "información de campo".

"*(…) conforme al art. 192, parágrafo I, inc. c) del Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria aprobado por Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997 (vigente en oportunidad de ejecutarse los trabajos de campo) las pericias de campo comprendían, entre otros aspectos, "La verificación del cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social con especificación, en cada caso, de su ubicación geográfica, superficie y límites", concordante con lo normado por el art. 239 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente a tiempo de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica) que en lo pertinente expresa: "I. Las superficies en las que se desarrollen las actividades descritas en el artículo anterior, serán determinadas en la etapa de pericias de campo (…), por el funcionario responsable de las mismas en el predio(…)" y "El principal medio para la comprobación de la función económico social, es la verificación directa en terreno durante la ejecución de la etapa de pericias de campo. Complementariamente los funcionarios responsables podrán utilizar, según el caso (…), fotografías aéreas, imágenes de satélite (…)", resultando de ello que la información primordial a efectos de considerar el cumplimiento o incumplimiento de la función económico social corresponde a la generada "en campo" en oportunidad del desarrollo de los "trabajos de campo" sin perjuicio de poder utilizarse medios complementarios que pueden aportar información al proceso, siempre que éstos sean contrastados analizados y valorados con relación a la "información de campo", en éste sentido, la parte actora no expone los fundamentos de hecho y/o de derecho que permitan concluir que la información cursante en la ficha catastral, más allá de las contradicciones identificadas, no den fe de la realidad*".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Éste Tribunal, a través de la SENTENCIA NACIONAL AGROAMBIENTAL S2ª Nº 048/2014 de 18 de

noviembre de 2014 tiene considerado y señalado que: "Por Decreto Supremo N° 11615 de 2 de julio de 1974 , cuya parte considerativa señala: "Que, el Instituto Nacional de Colonización ha efectuado trabajos de planificación de sus programas de infraestructura, ampliando el Proyecto de San Julian en las Zonas de Colonización comprendidas en el Decreto Ley de 25 de abril de 1905 en las que estuvo ejercitando sus funciones específicas (...) Que, a los fines señalados es necesario fijar una nueva región ampliatoria de la reserva de colonización de la Zona F comprendida en el artículo 1° del Decreto Ley mencionado" se amplía la Zona F contenida en el Decreto Ley de 25 de abril de 1905, reconociéndose implícitamente la vigencia del precitado Decreto Ley de 1905 . (...) El art. 3 del Decreto Supremo N° 11615 de 2 de julio de 1974 prescribía: "Ninguna otra autoridad (haciendo referencia al Instituto de Colonización conforme a la parte considerativa de la norma en examen) tendrá injerencia en la zona de colonización demarcada para la concesión de tierras, bajo pena de nulidad y responsabilidad de quien la infringiese y así evitar interferencia e interrupción en los planes de desarrollo" (las negrillas y conclusión intermedia nos corresponden), concordante con lo normado por el art. 31 de la Constitución Política del Estado (CPE) de 1967 que a la letra señalaba: "Son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley" (...) El art. 1 de la Ley de 6 de noviembre de 1958 señala: "Todas las tierras que se encuentren bajo el dominio del Estado podrán ser dotadas mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria previos los trámites de Ley, con excepción de aquellas zonas que mediante Ley o Decreto Supremo fueran declaradas en reserva para planes de colonización, las mismas que quedarán bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura para efectuar las concesiones respectivas", quedando reconocida la competencia territorial del ex Servicio Nacional de Reforma Agraria y del Ministerio de Agricultura en conexitud con Leyes o Decretos Supremos a través de los cuales se hubiesen declarado zonas de colonización. (...) Mediante Decreto Ley N° 7226 emitido el 28 de junio de 1965 se crea el Instituto de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales como entidad autárquica dependiente del Ministerio de Agricultura quedando incorporados todos los programas de colonización desarrollados por organismos estatales, bajo constancia de que la nueva estructura entraría en funcionamiento a partir del 1 de enero de 1966, siendo parte de los objetivos principales del Ministerio de Agricultura determinar las políticas de colonización. (...) El precitado Decreto Ley, en su preámbulo, entre otros aspectos, señala: "Que los planes de colonización se vieron frustrados y, en su caso mal ejecutados por multiplicidad de los mismos, la falta de dirección técnica unitaria y, en suma, de una política definida y orgánicamente prevista" y "Que tomadas en cuenta la primordial importancia del sector agropecuario que proporciona ocupación y medios de subsistencia (...) constituye un imperativo nacional formular y adoptar una política definida que permita impulsar y dirigir los planes de desarrollo rural, entendido éste como "el conjunto de actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, colonización , riegos, tenencia de tierras (...)", resaltando la necesidad (existente en ese tiempo) de reconducir las políticas de colonización en el territorio nacional, identificándose al Ministerio de Agricultura como al ente encargado de definir las políticas de colonización y como brazo operativo al Instituto de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales . (...) El D.S. No. 07442 de 22 de diciembre de 1965, define las líneas básicas de orientación en las cuales deben fundarse la política colonizadora del país y encarga al Instituto de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales la tarea de elaborar la Ley General de Colonización y su correspondiente Reglamento. (...) El art. 97 de la L. N° 7765 de 31 de julio de 1966 prescribía: "Los miembros de las colonias espontáneas y dirigidas asentadas en zonas de colonización con anterioridad al presente Decreto Supremo, recibirán título ejecutorial otorgado por el Supremo Gobierno, con sujeción al Reglamento General de Colonización, ratificado mediante Resolución Suprema No. 132118 de 16 de febrero del presente año", en ésta línea, la Resolución Suprema N° 132118, en lo principal señalaba que "Mientras se promulgue la Ley y el Reglamento de Colonización, se mantiene vigente el Reglamento General de Colonias Fiscales del Ministerio de Agricultura, aprobado por Resolución Ministerial de 1 de octubre de 1956, aclarándose que las solicitudes debían

ser presentadas por los interesados al Director del Instituto de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales y los trámites ser sustanciados en la División de Colonización".