

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0035-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 28-05-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa impugnando la Resolución Suprema 05592 de 4 de julio de 2011, con base en los siguientes argumentos:

1. Afirma que la ficha catastral levantada en 5 de diciembre de 2000, establece que David Gonzales Antezana en calidad de propietario del predio Taporo, declaró en el ítem producción y marca de ganado la existencia de 100 cabezas de ganado bovino raza nelore, 6 cabezas de ganado equino raza criolla, 250 ha, de pasto para forraje, marca de ganado "III", en el ítem de infraestructura y equipos se declaró 1 casa, alambrado, 4 potreros y 1 fumigadora, en el ítem datos del predio superficie explotada en actividad ganadera refiere 250 ha, forma de explotación rudimentaria y en la casilla de observaciones, respecto al certificado de registro de marca de ganado se señala: "por información verbal se encuentra registrada la marca, pero sin documentación que acredite dicho registro".

2. Señala que en antecedentes cursan denuncias presentadas, en fechas 25 de junio de 2012, 6 de septiembre de 2012, 1 de octubre de 2012, 18 de marzo de 2013, 17 de abril de 2013 y 14 de octubre de 2013, por representantes de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Apiaguaiki Tumpa del departamento de Santa Cruz, Central Sindical Única de Trabajadores de San Ramón, Federación Sindical Única de Trabajadores Indígenas Originarios Campesinos Regional-de la Gran Chiquitanía, quienes adjuntando fotografías denuncian abandono e incumplimiento de la FES de la propiedad Taporo, aspecto corroborado por memoriales presentados por el mismo denunciado quien hizo conocer que en agosto de 2012 un grupo de personas que componen la Comunidad 15 de marzo habría avasallado su propiedad habiéndose arribado, voluntariamente, a una conciliación.

3. Refiere que en antecedentes curan los formularios de anexo de conformidad de linderos de los puntos 32-000177, 32000288, 22-001645 y 22-001400, de cuyo contenido se concluye que no existe

constancia de la conformidad entre el beneficiario del predio Taporo y sus colindantes. Aclara que no se realiza el análisis y valoración de las resoluciones operativas dictadas en ejecución del proceso de saneamiento por no cursar en antecedentes copias de la resolución que determina el área de saneamiento y la resolución instructoria, aspecto que impide establecer si las actividades de pericias de campo se realizaron en los plazos establecidos, menos si se publicaron los avisos y edictos correspondientes.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) a efectos de acreditar el cumplimiento de la Función Económico Social en predios con actividad ganadera, resultaba imprescindible acreditar entre otros aspectos, 1. La existencia de ganado cuya titularidad (derecho propietario) debía ser demostrada a través de la marca del ganado debidamente registrada ante autoridad competente; 2. El encuestador se encontraba obligado a verificar la existencia de la marca del ganado y constatar, a través de elementos materiales u objetivos, si la misma se encontraba registrada conforme a normativa en vigencia, registro que, necesariamente, debía ser anterior a la encuesta catastral debiendo acreditarse éste extremo hasta la conclusión de las pericias de campo conforme lo regulado por el art. 170 parágrafo I, inc. e) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (...)"

"(...) la Evaluación Técnica Jurídica, conforme al D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, formaba parte del proceso de saneamiento, siendo considerada como la etapa en la que correspondía ingresar al análisis del cumplimiento de la función social y/o función económico social y la preexistencia de derechos reconocidos mediante título ejecutorial, resoluciones cursantes en procesos agrarios en trámite o actos posesorios, por lo mismo relevante a los efectos del proceso".

"(...) el art. 266 parágrafos I y IV del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 prescribe: "La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (...) podrá disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas (...); sin perjuicio del control interno que establezcan las Direcciones Departamentales" y "Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, se podrá disponer: b) La convalidación de actuados de saneamiento, por errores u omisiones subsanados (...)" (las negrillas fueron añadidas) concordante con lo regulado por la Disposición Transitoria Primera del citado Decreto Supremo que en lo pertinente expresa: "Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento se podrá disponer: (...); la convalidación de actuados de saneamiento, por errores u omisiones subsanados; la prosecución de los procesos de saneamiento objeto de controles de calidad, supervisión y seguimiento y asimismo (...)" (las negrillas fueron añadidas), en éste ámbito normativo, la entidad administrativa se encontraba facultada para disponer la prosecución de procesos en los que se identificaran errores u omisiones que no llegaran a afectar sustancialmente el procedimiento, facultad que se extiende a la potestad de dar por válidos actuados que, pese a contener errores u omisiones contengan elementos mínimos y/o trascendentales".

"(...) si bien se menciona en distintos informes y en la misma resolución final de saneamiento que dicho documento fue emitido, no cursa constancia o medio idóneo a través del cual se acredite éste hecho derivando en que sea imposible determinar si el proceso de saneamiento inicio y se sustanció en los plazos determinados por la autoridad competente (Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria), máxime si, como se tiene desarrollado, no se identifica la nomenclatura asignada a ésta resolución, aspecto que da lugar a la duda razonable sobre su inexistencia".

"(...) los demandados, no adjuntan a sus memoriales de contestación prueba que permita demostrar que en ejecución del proceso de saneamiento se emitió la Resolución Instructoria y la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento limitándose a realizar afirmaciones subjetivas, conducta que ingresa, de forma negativa, en los límites del art. 346 numerales 1) y 2) del Cód. Pdto. Civ. en sentido de que no se niega de forma explícita y clara lo afirmado por la parte actora, entendiéndose que su negativa meramente general da lugar al reconocimiento de la verdad".

"El tratamiento doctrinario del Procedimiento Administrativo explica que éste, debe enmarcarse a un conjunto de formalidades y requisitos que el ordenamiento jurídico vigente se encarga de precisar, formalidades a las que, la Administración Pública debe sujetarse en el curso de la formación, modificación y extinción de sus declaraciones y decisiones administrativas, salvándose aquellos actos u omisiones que conforme a los principios de trascendencia, convalidación y/o finalidad del acto, no afecten el acto cuestionado".

"(...) conforme lo regulado por el art. 170 del D.S. N° 25763, la Resolución Instructoria por sus efectos, intimación a presuntos interesados, constituye en esencia, el acto procesal a través del cual la autoridad administrativa instruye el inicio formal del procedimiento, sin perjuicio de la obligación de garantizar que los actos previos también se encuentren cumplidos, en éste sentido su cumplimiento, como garantía procesal, debe estar adecuadamente acreditado, lo contrario significaría dar lugar a un cúmulo de actos realizados al margen de la ley, máxime si hemos de considerar que la verificación de cumplimiento de la función social o función económico social, conforme al art. 173 del nombrado Decreto Reglamentario debe, necesariamente, instruirse a través de la resolución que fije plazo al efecto, computable a partir de la notificación de la Resolución Instructoria por edictos, por lo que su inexistencia en el proceso, lo vicia de nulidad, más cuando su existencia no puede ser acreditada a través de otros medios complementarios como podrían ser las publicaciones del edicto en un medio de prensa escrita".

"Si bien a través del art. 56 del D.S. N° 27113 de 23 de julio de 2003 reglamentario de la Ley N° 2341, se faculta a la entidad administrativa sanear o convalidar actos anulables, no obstante ello, no se considera que cualesquier decisión que tienda a sanear o convalidar actuados del proceso, en sus efectos, únicamente, podría englobar a actos cumplidos, cuando éstos adolezcan de deficiencias subsanables o tratándose de actos incumplidos cuando su inexistencia pueda ser subsanada, sea por voluntad y/o actos (propios) de las partes o cuando por sus características y efectos carezcan de la trascendencia necesaria o no sean determinantes respecto a los resultados del proceso y de ninguna manera en relación a actos que por sus características deban, ineludiblemente, ser cumplidos con las formalidades que fija la ley, en tal razón, no podrían convalidarse actos inexistentes, máxime si como en el caso presente, se trata de actos que disponen el inicio mismo del procedimiento administrativo".

"(...) la falta de valoración (adecuada) de la información y documentación recopilada y/o generada durante las pericias de campo y/o durante el proceso de saneamiento que conlleva la inexistencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada determinan que la decisión asumida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encuentre viciada".

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 05592 de 4 de julio de 2011, en tal sentido, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo se dispone la anulación del proceso del proceso de saneamiento hasta fs. 7 inclusive, con base en los siguientes argumentos:

1. La efectos de acreditar el cumplimiento de la Función Económico Social en predios con actividad ganadera, resultaba imprescindible acreditar entre otros aspectos, 1. La existencia de ganado cuya titularidad (derecho propietario) debía ser demostrada a través de la marca del ganado debidamente registrada ante autoridad competente; 2. El encuestador se encontraba obligado a verificar la existencia de la marca del ganado y constatar, a través de elementos materiales u objetivos, si la misma se encontraba registrada conforme a normativa en vigencia, registro que, necesariamente, debía ser anterior a la encuesta catastral debiendo acreditarse éste extremo hasta la conclusión de las pericias de campo conforme lo regulado por el art. 170 parágrafo I, inc. e) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000.

2. La entidad administrativa se encontraba facultada para disponer la prosecución de procesos en los que se identificaran errores u omisiones que no llegaren a afectar sustancialmente el procedimiento, facultad que se extiende a la potestad de dar por válidos actuados que, pese a contener errores u omisiones contengan elementos mínimos y/o trascendentales.

3. Si bien se menciona en distintos informes y en la misma resolución final de saneamiento que dicho documento fue emitido, no cursa constancia o medio idóneo a través del cual se acredite éste hecho derivando en que sea imposible determinar si el proceso de saneamiento inicio y se sustanció en los plazos determinados por la autoridad competente (Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria), máxime si, como se tiene desarrollado, no se identifica la nomenclatura asignada a ésta resolución, aspecto que da lugar a la duda razonable sobre su inexistencia.

4. La falta de valoración (adecuada) de la información y documentación recopilada y/o generada durante las pericias de campo y/o durante el proceso de saneamiento que conlleva la inexistencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada determinan que la decisión asumida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encuentre viciada.

5. No corresponde ingresar al análisis del resto de lo acusado por la parte actora, toda vez que la valoración (adecuada) de la información y documentación recopilada y/o generada durante las pericias de campo y/o durante el proceso de saneamiento, deberá ser efectuada, por la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, en la etapa correspondiente, previa subsanación de las omisiones identificadas.

6. Durante la sustanciación del proceso administrativo de saneamiento que culminó con la emisión de la Resolución Suprema 05592 de 4 de julio de 2011, el INRA, no obstante de haberlo anunciado en su memorial de responde, no demostró objetivamente la existencia o la emisión de la resolución Instructoria, publicaciones del edicto agrario, entre otros actuados, los mismos que deben formar parte de la carpeta de saneamiento, toda vez que su importancia, de acuerdo a procedimiento vigente en su momento, radica en que por un lado, circunscriben el área de saneamiento y por otro, establecen el plazo en el que deben llevarse adelante las pericias de campo, omisiones que van en contraposición al cumplimiento de normas de orden público, al debido proceso, y vulneran garantías constitucionales, en perjuicio del Estado y los administrados

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO / Etapas / Preparatoria

Conforme lo regulado por el art. 170 del D.S. N° 25763, la Resolución Instructoria por sus efectos, intimación a presuntos interesados, constituye en esencia, el acto procesal a través del cual la autoridad administrativa instruye el inicio formal del procedimiento, sin perjuicio de la obligación de garantizar que los actos previos también se encuentren cumplidos, en éste sentido su cumplimiento, como garantía procesal, debe estar adecuadamente acreditado, lo contrario significaría dar lugar a un cúmulo de actos realizados al margen de la ley.

"(...) conforme lo regulado por el art. 170 del D.S. N° 25763, la Resolución Instructoria por sus efectos, intimación a presuntos interesados, constituye en esencia, el acto procesal a través del cual la autoridad administrativa instruye el inicio formal del procedimiento , sin perjuicio de la obligación de garantizar que los actos previos también se encuentren cumplidos, en éste sentido su cumplimiento, como garantía procesal, debe estar adecuadamente acreditado, lo contrario significaría dar lugar a un cúmulo de actos realizados al margen de la ley, máxime si hemos de considerar que la verificación de cumplimiento de la función social o función económico social, conforme al art. 173 del nombrado Decreto Reglamentario debe, necesariamente, instruirse a través de la resolución que fije plazo al efecto, computable a partir de la notificación de la Resolución Instructoria por edictos, por lo que su inexistencia en el proceso, lo vicia de nulidad, más cuando su existencia no puede ser acreditada a través de otros medios complementarios como podrían ser las publicaciones del edicto en un medio de prensa escrita".

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / Preclusión, convalidación, trascendencia

Si bien a través del art. 56 del D.S. N° 27113 de 23 de julio de 2003 reglamentario de la Ley N° 2341, se faculta a la entidad administrativa sanear o convalidar actos anulables, no obstante ello, no se considera que cualesquier decisión que tienda a sanear o convalidar actuados del proceso, en sus efectos, únicamente, podría englobar a actos cumplidos, cuando éstos adolezcan de deficiencias subsanables o tratándose de actos incumplidos cuando su inexistencia pueda ser subsanada, sea por voluntad y/o actos (propios) de las partes o cuando por sus características y efectos carezcan de la trascendencia necesaria o no sean determinantes respecto a los resultados del proceso y de ninguna manera en relación a actos que por sus características deban, ineludiblemente, ser cumplidos con las formalidades que fija la ley, en tal razón, no podrían convalidarse actos inexistentes, máxime si se trata de actos que disponen el inicio mismo del procedimiento administrativo.

"Si bien a través del art. 56 del D.S. N° 27113 de 23 de julio de 2003 reglamentario de la Ley N° 2341, se faculta a la entidad administrativa sanear o convalidar actos anulables, no obstante ello, no se considera que cualesquier decisión que tienda a sanear o convalidar actuados del proceso, en sus efectos, únicamente, podría englobar a actos cumplidos, cuando éstos adolezcan de deficiencias subsanables o tratándose de actos incumplidos cuando su inexistencia pueda ser subsanada, sea por voluntad y/o actos (propios) de las partes o cuando por sus características y efectos carezcan de la trascendencia necesaria o no sean determinantes respecto a los resultados del proceso y de ninguna manera en relación a actos que por sus características deban, ineludiblemente, ser cumplidos con las formalidades que fija la ley, en tal razón, no podrían convalidarse actos inexistentes, máxime si como en el caso presente, se trata de actos que disponen el inicio mismo del procedimiento administrativo".

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"El tratamiento doctrinario del Procedimiento Administrativo explica que éste, debe enmarcarse a un conjunto de formalidades y requisitos que el ordenamiento jurídico vigente se encarga de precisar, formalidades a las que, la Administración Pública debe sujetarse en el curso de la formación, modificación y extinción de sus declaraciones y decisiones administrativas, salvándose aquellos actos u omisiones que conforme a los principios de trascendencia, convalidación y/o finalidad del acto, no afecten el acto cuestionado".

Contextualización de la línea jurisprudencial

La Sentencia Nacional Agroambiental S2ª Nº 7/2015, haciendo mención a la Sentencia Nacional Agroambiental S2ª Nº 052/2014 de 1 de diciembre que, refiere: "(...) en tal sentido dicho acto debió estar precedido, necesariamente, de la emisión de la Resolución que instruye el inicio efectivo de las pericias de campo (Resolución Instructoria) y al no existir constancia de su emisión, se vicia el procedimiento".