

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0039-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 10-07-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso contencioso administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante impugnó la Resolución Administrativa RA-SS No. 0052/2014 de 17 de enero de 2014, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), respecto al polígono N° 156 del predio denominado "Rio Negro-Dorados", ubicado en el municipio de San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que no se habría valorado correctamente su condición, correspondiéndole de acuerdo a los testimonios de propiedad acompañados al proceso de saneamiento, la calidad de propietario subadquiriente y no así de poseedor ilegal, como se encuentra consignado en el Informe en Conclusiones, Informe de Cierre y en la Resolución impugnada, siendo que el referido predio, resultaría de la fusión de las propiedades Rio Negro y Dorados, ambos con antecedentes agrarios de Dotación Nros. 058571 y 058567 respectivamente.

2.- Que, el INRA no habría compulsado correctamente la carga animal y las mejoras identificadas en el predio Rio Negro-Dorados y por el contrario habría desconocido la marca de ganado efectuada en la Policía Nacional, dado que in situ se hubiera constatado la existencia de 652 cabezas de ganado mayor de raza nelore y dos equinos, cada uno con marca de ganado corral y casa, encontrándose plasmados dichos datos en la Ficha Catastral y la Ficha de Verificación de la FES.

3.- Acusó que, el INRA no habría considerado adecuadamente el Plan de Manejo Forestal vigente del predio Rio Negro-Dorados, aprobado por Resolución Administrativa N° 4/2003 de 10 de enero de 2003, para el cálculo de la FES, dado que a tiempo de ejecutarse el Informe en Conclusiones, Informe de Cierre y la Resolución impugnada, se hubiera obviado la consideración de dicho Plan General como cumplimiento de la FES, en base a una mala aplicación de los arts. 28 y 29 incs. e) de la Ley No. 1700 y 79 del D.S. No. 24453.

4.- En el proceso de saneamiento, el derecho a la defensa y al debido proceso fueron ignorados y

conculcados, al haberse socializado el Informe en Conclusiones, sin que se haya notificado personalmente al demandante, no obstante de tener el INRA conocimiento de su domicilio real y procesal.

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

El demadado Director Nacional a.i. del INRA, respondió a la demanda manifestando: Con relación a la observación de que el beneficiario tuviera la condición de propietario subadquiriente, indicó remitirse a los actuados del proceso de saneamiento, expresando que dicha observación ya se la habría realizado y fue respondida por el Responsable Jurídico de la Dirección General de Saneamiento del INRA Nacional, respuesta que se le remitió por conducto regular; que conforme a los datos obtenidos en el Relevamiento de Información en Campo, el predio no contaría con lo requerido en el inc. b) del art. 167 del D.S. No. 29215, aspecto que sería confirmado por el Análisis Multitemporal, que determinó la no identificación de actividad antrópica en el predio. Señaló también que las mejoras habidas en el predio serian recientes (año 2011), y que no se hubiese cumplido con la Ley 80 y el D.S. 29251; que la presentación de documentación de transferencia del Plan General de Manejo Forestal fue realizada de manera extemporáneamente, además de no cumplir con lo exigido en el art. 29 parágrafo III inc. e) de la Ley Forestal concordante con el art. 79 de su Reglamento, aplicable también a las transferencias del derecho forestal de una propiedad privada; que el proceso de saneamiento fue de carácter público, con la participación de la parte interesada a través de su representante, que con el Aviso Publico de Socialización de Resultados se habría cumplido con dicha actividad, sin vulneración de la normativa agraria, además de señalar que el art. 305 del D.S. 29215, no establecería que el Informe de Cierre debiera ser notificado en el domicilio señalado o en forma personal, por lo que solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) En ese contexto el Instituto Nacional de Reforma Agraria debió fundamentar en sentido negativo y/o positivo los argumentos por los cuales no ha tomado en cuenta el contenido de los documentos de cesión de derechos propietarios, más allá de que los mismos se adecuen o no a procedimientos y disposiciones legales y no limitarse simplemente a enunciarlos, recayendo dicha omisión en la producción de la resolución final de saneamiento, inobservándose en efecto, la finalidad implícita que determina el contenido esencial del derecho a una Resolución fundamentada o derecho a una Resolución motivada (judicial, administrativa, o cualesquier otra, expresada en una Resolución en general) que resuelva un conflicto o una pretensión, en sujeción de los principios de interdicción de la arbitrariedad, razonabilidad y congruencia, de lo que se evidencia que el Instituto Nacional de Reforma Agraria a momento de la elaboración del Informe en Conclusiones de fs. 188 a 194, no efectuó un análisis **íntegro** y coherente de los documentos presentados en pericias de campo respecto a la situación jurídica de Freddy Menacho Hurtado."

"(...) De lo que se concluye que el Informe en Conclusiones y el Informe de Cierre, este último que debiera registrar los resultados del primero, tal como lo dispone el art. 305 parágrafo I del D.S. No. 29215 que prescribe; "Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. (...)", resultan ser totalmente contradictorios y confusos, respecto a la situación jurídica

que le corresponde a Freddy Menacho Hurtado, no existiendo en consecuencia en los mismos datos coherentes, que puedan establecer la real situación jurídica de Freddy Menacho Hurtado, en consideración a la documental presentada de forma previa a la elaboración de los informes que se analizan."

"(...) Consecuentemente, dichas contracciones señaladas precedentemente debieron ser consideradas en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) empero, revisado el Informe, respecto a la valoración de la Función Económica Social, el mismo se limita a señalar que según los datos proporcionados por la encuesta catastral, documentación aportada y datos técnicos, se establece que en el predio denominado "Rio Negro-Dorados" no se identifica mejora alguna, por lo que no existe cumplimiento de la Función Económica Social, sin efectuar el análisis ni la valoración correspondiente sobre las razones por las que arribó a dicha conclusión, es decir; que el ente administrativo no realizó discernimiento o aclaración con relación al ganado, el registro de mejoras cursante a fs. 85 de la carpeta de saneamiento, (corral de madera y una casa -nuevos-), lo consignado en la Ficha de Cálculo de la Función Económica Social cursante a fs. 156 de antecedentes, así como sobre el Informe de Análisis Multitemporal, para finalmente valorar la concurrencia o no de cumplimiento de la función económica social o función social en el predio "Rio Negro-Dorados", infringiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria con esta omisión, lo mandado por el art. 304 inc. c) del D.S. No. 29215, que al respecto prescribe; "Los contenidos del Informe en Conclusiones, son: Valoración y cálculo de la Función Social o la Función Económico Social", es decir que, el INRA no cumplió con la finalidad implícita por la que fue instaurado tal actividad del proceso de saneamiento, (Informe en Conclusiones), subsistiendo en consecuencia, la información contradicha al respecto."

"(...) En conclusión, se establece que la actividad ganadera del predio "Rio Negro-Dorados", no cumple con todos los presupuestos exigidos por el art. 167 parágrafo I incisos a) y b) del D.S. No. 29215 para ser considerada como cumplimiento de la FES, en razón a que; si bien cuenta con cabezas de ganado, empero no cuenta con el registro de marca debidamente enmarcado en las disposiciones legales citadas ut supra y en lo que respecta a la existencia de infraestructura, está conforme se señala ut supra no fue aclarada totalmente por el ente administrativo."

"(...) En este contexto normativo, se establece claramente que la cesión de derechos forestales sobre propiedades privadas, debe cumplir con los presupuestos establecidos en la Ley Forestal y su Reglamento, tal como se desarrolló precedentemente, no pudiendo en consecuencia ser tomada en cuenta como válido para el respaldo de cesión de derechos forestales, el Documento Privado de Transferencia de Derechos Forestales u Aprovechamiento de Productos Forestales Maderables presentado por la parte interesada, en razón a que el mismo no se ajusta a las condiciones del Régimen Forestal de la Nación y por consiguiente tampoco puede ser tomado en cuenta para el cálculo de Función Económica Social."

"(...) Por cuanto, se colige que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, al no haber tomado en cuenta el Plan General de Manejo Forestal (instrumento de gestión forestal sobre cuya base la Superintendencia Forestal procedió a otorgar mediante Resolución No. 4/2003, derecho forestal de Autorización de Aprovechamiento sobre un área de 3.841,26 ha., a favor de Roque Chávez Antelo y Julio Cesar Saldaña Taborga) al que se hace referencia en la Ficha Catastral, en el Formulario de Verificación FES de Campo y en la documental cursante en el proceso de saneamiento, para el cálculo de la Función Económica Social en el predio "Rio Negro-Dorados", obró conforme a derecho, por no adecuarse la misma al Régimen Forestal de la Nación vigente."

"(...) De lo anotado, se establece que la publicidad otorgada mediante la publicación del Aviso Publico para la socialización del Informe de Cierre, ha cumplido su finalidad, producto de ello Freddy Menacho Hurtado mediante sus apoderados, por memoriales cursantes de fs. 209 y vta. y 214, se apersonó al proceso de saneamiento observando los resultados del Informe de Cierre."

"(...) Sobre el segundo punto, de la revisión sistemática del proceso de saneamiento, se observa que los memoriales presentados por el representante legal de Freddy Menacho Hurtado (fs. 209 y vta. y 214), no merecieron ningún pronunciamiento, siendo únicamente acumulados a la carpeta de saneamiento, omitiéndose en consecuencia lo dispuesto en el art. 24 de la Constitución Política del Estado, en cuanto a la obtención de una respuesta formal y oportuna, sea favorable o negativa, concordante con el art. 3 inc. i) del D.S No. 29215 referente al carácter social del derecho agrario boliviano, señala que a misma consisten en; "La atención oportuna a la presentación de demandas y solicitudes; en consecuencia, las autoridades deberán pronunciarse clara y expresamente sobre las mismas"."

"(...) de la revisión de la citada notificación, la misma es efectuada en Oficinas del Instituto Nacional de Reforma Agraria, concluyéndose del mismo, que la apoderada del interesado por su propia voluntad, se apersonó al proceso de saneamiento y consintió para ser notificada en el día señalado, aplicándose en consecuencia el art. 74 del D.S. No. 29215, respecto a; "...). Sin embargo, si del expediente constare que la parte interesada ha tenido conocimiento de la resolución que la motivó, la notificación surtirá efectos desde ese momento (...)". Quedando en consecuencia, dicha notificación acusada de irregular, convalidada por la apoderada del interesado, al estampar en la misma su nombre y firma en señal de su conformidad, sin hacer constar en la misma ninguna observación a dicho decreto."

"(...) De lo glosado, se establece que el ente administrativo, respecto a la atención de los memoriales presentados por los representantes del demandante, ha infringido el derecho al debido proceso, al haber omitido dar respuesta a los referidos memoriales, empero respecto a los demás puntos, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, ha respetado el derecho al debido proceso y a la defensa de Freddy Menacho Hurtado."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** en parte la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS No. 0052/2014 de 17 de enero de 2014, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo a efectos de que la autoridad administrativa sustancie el procedimiento conforme a derecho y a las normas, en resguardo del debido proceso, los derechos y garantías constitucionales consagrado en la Constitución Política del Estado Plurinacional, conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto que le corresponde la calidad de subadquiriente propietario de acuerdo a los testimonios de propiedad presentados en proceso de saneamiento, el demandante presentó documentación relativa a testimonio de compra venta, documentación relativa al proceso de dotación efectuado en 1992 sobre los predios objeto de la Litis, debiendo ser dicha prueba documental analizada y valorada por el ente administrativo; sin embargo de forma contradictoria y confusa en el Informe en Conclusiones en una primera parte reconoce la acreditación del derecho propietario y posteriormente establece la ilegalidad de las posesiones, informe totalmente contradictorio y confuso pues debió haber fundamentado ya sea de forma positiva o negativa la prueba documental presentada por el demandante al respecto, limitándose simplemente a enunciarlos, dicha omisión terminó recayendo también en la Resolución Final de Saneamiento, por lo que es evidente que la entidad administrativa no ha realizado

una adecuada valoración de la calidad del demandante sobre el predio.

2.- Sobre la infraestructura y el ganado del predio, al ser Pericias de Campo el principal medio de prueba que demuestra el cumplimiento de la FES o FS, el ente administrativo en el levantamiento de la Ficha Catastral y del Formulario de la FES, plasmó la inexistencia de mejoras dentro del predio y la existencia de cabezas de ganado registrado ante la policía, asimismo se observa que en el formulario de ubicación de mejoras, consignó la existencia de mejoras, por lo que al existir contradicciones, el ente administrativo en el Informe en Conclusiones, debió referirse a las mismas y no limitarse a señalar que en el predio no existían mejoras pues debió mencionar por qué es que arribó a esa conclusión; asimismo si bien el demandante manifestó la existencia de ganado el mismo no fue registrado ante la entidad competente pues la norma establece que los registros de marca deben realizarse ante las Honorables Alcaldías Municipales, por lo que se evidenció que la actividad ganadera no cumple con todos los presupuestos de la ley, para ser considerado como cumplimiento de la FES, y sobre las infraestructuras el ente administrativo no aclaró su decisión.

3.- Sobre la falta de consideración del Plan de Manejo Forestal para el cálculo de la FES, dicha autorización fue emitida a nombre de personas que no son parte del proceso de saneamiento y si bien el demandante presentó un documento de transferencia de derechos forestales, el mismo debió estar autorizado por la ABT previa auditoria sobre su cumplimiento, no pudiendo en consecuencia ser tomado como válido para el respaldo de cesión de derechos forestales, el Documento Privado de Transferencia de Derechos Forestales u Aprovechamiento de Productos Forestales Maderables presentado por la parte interesada.

4.- Sobre la vulneración del derecho a la defensa y al debido proceso, el reclamo del demandante se basa en tres puntos, la falta de notificación, la falta de respuesta a las solicitudes presentadas y la notificación en día feriado y revisada la carpeta de saneamiento, se evidenció que el aviso público de socialización de Informe de Cierre, ha cumplido su finalidad pues el demandante observó el mismo informe, asimismo sobre las solicitudes, se evidenció que el ente administrativo una vez recibidas las solicitudes y memoriales presentadas por el demandante, no ha emitido respuesta alguna limitándose simplemente a incorporarlos a la carpeta de saneamiento, sobre la notificación en día feriado se observó que la misma se realizó en oficinas del INRA quedando convalidada por el beneficiario pues el mismo estampó su firma como señal de conformidad, por lo que es evidente la vulneración del derecho al debido proceso únicamente en la falta de respuesta por parte del INRA al demandante sobre las solicitudes realizadas.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA/ FUNCIÓN SOCIAL- FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

La entidad administrativa no puede determinar el incumplimiento de la Función Económica Social, sin efectuar el análisis ni la valoración correspondiente sobre las razones por las que arribó a dicha conclusión, es decir si no realiza una aclaración con relación al ganado, el registro de mejoras, la Ficha de Cálculo de la Función Económica Social, así como del Informe de Análisis Multitemporal que pudo ser identificado en el predio, para valorar la concurrencia o no de cumplimiento de la función económica social o función social en un predio, el Instituto Nacional de Reforma Agraria estaría infringiendo con esta omisión, lo mandado por el art. 304 inc. c) del D.S. No. 29215.

"(...) Consecuentemente, dichas contracciones señaladas precedentemente debieron ser consideradas

en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) empero, revisado el Informe, respecto a la valoración de la Función Económica Social, el mismo se limita a señalar que según los datos proporcionados por la encuesta catastral, documentación aportada y datos técnicos, se establece que en el predio denominado "Rio Negro-Dorados" no se identifica mejora alguna, por lo que no existe cumplimiento de la Función Económica Social, sin efectuar el análisis ni la valoración correspondiente sobre las razones por las que arribó a dicha conclusión, es decir; que el ente administrativo no realizó discernimiento o aclaración con relación al ganado, el registro de mejoras cursante a fs. 85 de la carpeta de saneamiento, (corral de madera y una casa -nuevos-), lo consignado en la Ficha de Cálculo de la Función Económica Social cursante a fs. 156 de antecedentes, así como sobre el Informe de Análisis Multitemporal, para finalmente valorar la concurrencia o no de cumplimiento de la función económica social o función social en el predio "Rio Negro-Dorados", infringiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria con esta omisión, lo mandado por el art. 304 inc. c) del D.S. No. 29215, que al respecto prescribe; "Los contenidos del Informe en Conclusiones, son: Valoración y cálculo de la Función Social o la Función Económico Social", es decir que, el INRA no cumplió con la finalidad implícita por la que fue instaurado tal actividad del proceso de saneamiento, (Informe en Conclusiones), subsistiendo en consecuencia, la información contradicha al respecto."