

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0017-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 08-04-2014

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. Principal medio: verificación directa en campo /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. CITACIONES Y/O NOTIFICACIONES /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando, la Resolución Suprema N° 05607 de 4 de julio de 2011, bajo los siguientes argumentos:

1.- Que, el INRA omitió valorar la prueba presentada durante la Exposición Pública de Resultados (arts. 239-II, 240 y 241-II y III del D.S. N° 25763) en la que se presentó certificados oficiales de vacunación, acta de vacunación, que acreditan que después de la verificación en campo, se tenía un total de 850 cabezas de ganado y además se presentó Plan de Ordenamiento Predial aprobado, omisión que vulnera su derecho propietario, recalcando que debieron ser consideradas estas pruebas y documentación por el carácter social y finalidades del derecho agrario.

2.- Respecto a que el demandante, no habría sido citado en forma personal ni en los plazos establecidos y conforme a la "Guía del Encuestador" el propietario debe ser notificado con cinco días de anticipación al inicio de los trabajos de la encuesta y mensura catastral, aspecto omitido por el INRA.

3.- Que, no tuvo tiempo para completar su hato ganadero adquirido 18 días antes del inicio de trabajo de campo, tiempo en el que tenía 800 cabezas de ganado y actualmente tiene más de 2000.

4.- Que determinadas piezas del proceso, como los anexos de actas de conformidad de linderos, no

cuentan con sellos ni firmas de aprobación, vicio procedimental que debió ser subsanado conforme lo normado por el art. 267 del DS Nro 29215.

5.- Que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, habría omitido considerar las observaciones y denuncias, dejándole en indefensión en violación del debido proceso.

La autoridad codemandanda, Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, respondió manifestando que de la revisión de la demanda y el resultado del cálculo realizado al cumplimiento de la FES, no hay duda que el mismo es correcto, por lo demás debe remitirse a los argumentos expuestos y al Informe Legal DGS Nro. 091/07 de 14 de febrero de 2007; en cuanto a las observaciones al relevamiento de información en gabinete, señaló que la demanda hace una interpretación a su antojo contando las actas de conformidad de linderos con la plena participación de los colindantes y que constan sus firmas en señal de conformidad y la falta de sello y firma de aprobación no resta validéz al acto.

Solicita se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

" (...) el cumplimiento de la FES, en propiedades ganaderas, debe acreditarse, a través del conteo de ganado en el predio (verificación directa) y no a través de Certificados de Vacunación o documentos análogos por constituir éstos medios de prueba complementaria que, únicamente, permiten corroborar y/o acreditar extremos controvertidos que nacen y/o se originan en los medios de prueba "principales", en el caso en examen, en la cantidad de ganado identificado en el predio, conclusiones que, de igual forma se extractan del contenido de los arts. 159, 161, 167, parágrafo I, inc. a) y 294 parágrafo III, inc. c) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 vigentes al momento de la emisión de la Resolución impugnada que en lo pertinente expresan que todo interesado debe **acreditar el cumplimiento de la función económico social durante el relevamiento de información en campo** (pericias de campo en el D.S. N° 25763) y que en actividades ganaderas deberá verificarse el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, **a través de su conteo en el predio**, constatando la marca y registro respectivo."

"Por lo expuesto, de las consideraciones de hecho y de derecho desarrolladas, extemporaneidad en cuanto a la presentación de la documentación cuya falta de valoración se acusa, documentación que a más de ello se encuentra privada de fuerza que permita desvirtuar y/o modificar la información generada en la etapa correspondiente (pericias de campo), lo acusado en éste punto por la parte actora resulta inconsistente, no existiendo por lo mismo vulneración de los arts. 239, parágrafo II, 240 y 241, párrafos II y III del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 como acusa la parte actora, máxime si el memorial al cual se adjunta la documentación cuyo análisis extraña el demandante, dio curso a la emisión del Informe Legal DD-S-SC-A3 No. 0053/2004 de 27 de diciembre de 2004 cursante de fs. 210 a 213 de antecedentes cuya parte conclusiva señala que **las pruebas fueron presentadas fuera de término**, habiendo sido notificado, con el mismo, el representante del ahora demandante el 11 de marzo de 2005 conforme a la diligencia que cursa a fs. 113 vta., debiendo tomarse en cuenta que los arts. 159 y 161 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 citados por el actor en relación a la carga de la prueba y oportunidad en cuanto a su presentación no se encontraban aún vigentes al momento del desarrollo de la exposición pública, correspondiendo, no obstante ello, remarcar que las precitadas

normas legales no contradicen la normativa analizada en sentido de que de forma textual señalan: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria **verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico social, siendo éste el principal medio de prueba** y cualquier otro es complementario", "El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico social, que **deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento** agrario. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorará toda prueba aportada, **siendo el principal medio la verificación en campo**", normas que, como sus predecesoras incluyen los principios de preclusión (en cuanto al momento de la presentación de pruebas) y de idoneidad de los medios probatorios, en sentido de que la prueba principal para acreditar cumplimiento de FES, en propiedades ganaderas se basa en el conteo, en el predio, del ganado de propiedad del interesado."

" (...) el acto de la notificación debe ser abordado desde dos puntos de vista, el fin que persigue y las formas a las que debe sujetarse, aspectos que no necesariamente deben cumplirse de forma simultánea, en esta línea, se tendrá por realizado el acto de la notificación, aún cuando no se hubiesen aplicado las formalidades señaladas por ley siempre que cumpla su finalidad, es decir, se haya puesto en conocimiento de la parte afectada y/o interesada el acto procesal que se notifica, otorgándole la oportunidad de observarla bajo sanción de convalidarse el "acto irregular" y en contrasentido, una notificación será válida, aún cuando no habiendo alcanzado su finalidad (que el interesado, por motivos diversos, no haya tenido conocimiento del objeto de la notificación) se encuentre diligenciada con las formas que fija la ley (...) el interesado fue personalmente citado para participar en los trabajos de pericias de campo, como consta de la carta de citación y memorándum de notificación de 20 de noviembre de 2002 que cursan de fs. 66 a 68 de la carpeta de saneamiento, diligencias que fueron practicadas con los cinco (5) días de anticipación al inicio de la etapa de campo, que se realizó el 25 de noviembre de 2002 tal como se evidencia de la carpeta de saneamiento, por lo que, al haberse diligenciado la notificación conforme a las formas y procedimientos que fija la ley se tuvo la efectiva participación del interesado en el llenado de la ficha catastral que cursa de fs. 77 a 78 de antecedentes, que se encuentra debidamente firmada, en señal de conformidad con las actuaciones de la entidad administrativa, no habiéndosele causado indefensión, resultando inconsistente alegar que la diligencia de notificación de fs. 66 a 68 se efectuó el mismo día del inicio de las pericias de campo, resultando a tal efecto sin fundamento lo acusado en éste punto por la parte actora (...)"

" (...) la verificación de la función social o económico social será realizada de manera directa en cada predio, siendo éste el principal medio de prueba y art. 167 del mismo cuerpo legal que en relación al tema expresa que la actividad ganadera se verificará mediante el conteo de ganado en el predio, constatándose la marca y registro respectivo, evidenciándose, en el caso de autos, que el INRA ha procedido conforme a la normativa agraria, resultando de ello inconsistente y sin asidero legal afirmarse que el ganado en el predio habría alcanzado a un total de 800 cabezas de ganado, cuando los datos del conteo del ganado arrojan cifras diferentes, no existiendo observaciones en los formularios de campo que hagan presumir que la entidad administrativa omitió considerar, en el conteo realizado, ganado de propiedad del interesado."

" (...) la documentación observada por la parte actora, cuenta con la firma y sello de los funcionarios que realizaron los trabajos de pericias de campo, así como de los colindantes y la plena participación de Edson de Oliveira Cabrera, concluyéndose que se dio estricto cumplimiento al Manual de Normas Técnicas Catastrales descrito precedentemente y que la falta del sello y firma de aprobación de los formularios de campo, no constituye una omisión que pueda determinar la invalidez de los actos observados, considerando que los colindantes, el directamente interesado y los funcionarios encargados

del relevamiento de información en campo (pericias de campo en la reglamentación abrogada) otorgaron validez a la información que se refleja en dichos formularios, a más de no identificarse norma legal que sancione con la nulidad, la falta de firmas y/o sellos de aprobación, debiendo entenderse que éste aspecto constituye un sistema de control interno (revisión) de la entidad administrativa cuya omisión, de ninguna manera, puede dar curso a la invalidez del acto, resultando de ello que lo acusado en éste punto carece de la trascendencia necesaria, a más de no ingresar en los límites del principio de legalidad por no encontrarse sancionada, con la nulidad del acto, a través de una norma específica (...) "

" De lo supra mencionado y en relación a lo acusado en éste punto por la parte actora, se concluye que: la autoridad administrativa mediante los Informes previamente descritos dio, oportunamente, respuesta a las observaciones efectuadas durante la exposición pública de resultados y las efectuadas mediante memorial cursante de fs. 207 a 209 de antecedentes, por lo que no corresponde ingresar en mayores consideraciones, por carecer de sustento legal lo señalado en este punto por la parte demandante."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Suprema N° 05607 de 4 de julio de 2011, conforme a los siguientes fundamentos:

1.- El cumplimiento de la FES, en propiedades ganaderas, debe ser acreditado durante el trabajo de campo, a través del conteo de ganado (verificación directa) y no a través de Certificados de Vacunación o documentos análogos siendo estos medios únicamente complementarios de lo verificado en campo ya que permiten corroborar y/o acreditar extremos controvertidos que nacen y/o se originan en los medios de prueba "principales" y en este caso, en la cantidad de ganado identificado en el predio (arts. 159, 161, 167, parágrafo I, inc. a) y 294 parágrafo III, inc. c) del D.S. N° 29215). Del mismo modo en cuanto al Plan de Ordenamiento Predial (POP), aprobado, constituye un instrumento a tomarse en cuenta en relación al cumplimiento de los compromisos asumidos por el interesado ante la instancia competente respectiva y en los plazos ahí determinados, pero no resulta consistente tratar de acreditar el cumplimiento de la FES en base a Planes de Ordenamiento prediales posteriores al desarrollo de las Pericias de Campo, en sentido de que "el cumplimiento de obligaciones asumidas y en los plazos comprometidos " y no "el documento en sí " constituye prueba que permite acreditar el cumplimiento de la Función Económico Social. En tal sentido resulta inconsistente lo acusado en el punto por la parte actora.

2.- Entendiendo que el acto de la notificación debe ser abordado desde el fin perseguido y las formas a las que debe sujetarse, aspectos que no necesariamente van simultáneos, se tendrá por realizado el acto de la notificación, aún cuando no se hubiesen aplicado las formalidades señaladas por ley siempre que cumpla su finalidad, otorgándole la oportunidad de observarla bajo sanción de convalidarse el "acto irregular" y por otro lado, una notificación será válida, aún cuando no habiendo alcanzado su finalidad, se encuentre diligenciada con las formas que fija la ley, en este caso, el interesado fue personalmente citado para participar en los trabajos de pericias de campo, con los cinco (5) días de anticipación y además se tuvo la efectiva participación del interesado en el llenado de la ficha catastral debida firmada, por lo que no se le causó indefensión alguna.

3.- Los datos del conteo de ganado en campo arrojan cifras diferentes a las expresadas por la parte demandante, haciendo presumir que el INRA omitió considerar su ganado, empero de acuerdo a la normativa agraria vigente entonces (arts. 172-g), 173-I inc c), conc. con los arts. 238 inc. c) y 239-II todos del del DS Nro 25763), la verificación de la FS ó FES será de manera directa en cada predio (principal medio de prueba) y la oportunidad de presentación de documentación respaldatoria de derecho era hasta la conclusión de Pericias de Campo del área o polígono, por lo que en este caso, no podía considerarse la documentación presentada de manera posterior a la etapa, además de ser ineficaz para modificar lo constatado en campo.

4.- La documentación observada, cuenta con la firma y sello de los funcionarios que realizaron los trabajos de pericias de campo y de los colindantes, además de la plena participación del interesado hoy demandante, evidenciando el Tribunal que se dio estricto cumplimiento al Manual de Normas Técnicas Catastrales y la falta del sello y firma de aprobación de los formularios de campo, no constituye una omisión que pueda determinar la invalidez de los mismos, además, no se identificó norma legal que sancione con la nulidad, la falta de firmas y/o sellos de aprobación, por tanto, lo acusado carece de la trascendencia necesaria.

5.- En efecto se observó que en el Registro de Reclamos y Observaciones de 2 de noviembre de 2004, cursa memorial de 17 de diciembre, rechazando la exposición pública de resultados por existir errores y omisiones en el proceso, presentados por el hoy demandante, dando curso al Informe Legal DD-S-SC-A3 N° 0053/2004 de 27 de diciembre de 2004, de o que se concluye que el INRA, dio respuesta oportuna a las observaciones efectuadas durante la exposición pública de resultados no correspondiendo ingresar a mayores consideraciones por carecer de sustento legal lo señalado en este punto por la parte demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA/ FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL/ PRUEBA/ PRINCIPAL MEDIO: VERIFICACIÓN DIRECTA EN CAMPO

En propiedades ganaderas el conteo debe acreditarse en campo, otros medios son complementarios.

El cumplimiento de la FES, en propiedades ganaderas, debe acreditarse, a través del conteo de ganado en el predio y no a través de certificados de vacunación o documentos análogos por constituir éstos, medios de prueba complementarios que, únicamente, permiten corroborar y/o acreditar extremos controvertidos que nacen y/o se originan en los medios de prueba "principales" verificados de forma directa en el predio.

*" (...) el cumplimiento de la FES, en propiedades ganaderas, debe acreditarse, a través del conteo de ganado en el predio (verificación directa) y no a través de Certificados de Vacunación o documentos análogos por constituir éstos medios de prueba complementaria que, únicamente, permiten corroborar y/o acreditar extremos controvertidos que nacen y/o se originan en los medios de prueba "principales", en el caso en examen, en la cantidad de ganado identificado en el predio, conclusiones que, de igual forma se extractan del contenido de los arts. 159, 161, 167, parágrafo I, inc. a) y 294 parágrafo III, inc. c) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 vigentes al momento de la emisión de la Resolución impugnada que en lo pertinente expresan que todo interesado debe **acreditar el cumplimiento de la función económico social durante el relevamiento de información en campo** (pericias de campo*

en el D.S. N° 25763) y que en actividades ganaderas deberá verificarse el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, **a través de su conteo en el predio**, constatando la marca y registro respectivo."

"Por lo expuesto, de las consideraciones de hecho y de derecho desarrolladas, extemporaneidad en cuanto a la presentación de la documentación cuya falta de valoración se acusa, documentación que a más de ello se encuentra privada de fuerza que permita desvirtuar y/o modificar la información generada en la etapa correspondiente (pericias de campo), lo acusado en éste punto por la parte actora resulta inconsistente, no existiendo por lo mismo vulneración de los arts. 239, parágrafo II, 240 y 241, párrafos II y III del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 como acusa la parte actora, máxime si el memorial al cual se adjunta la documentación cuyo análisis extraña el demandante, dio curso a la emisión del Informe Legal DD-S-SC-A3 No. 0053/2004 de 27 de diciembre de 2004 cursante de fs. 210 a 213 de antecedentes cuya parte conclusiva señala que **las pruebas fueron presentadas fuera de término**, habiendo sido notificado, con el mismo, el representante del ahora demandante el 11 de marzo de 2005 conforme a la diligencia que cursa a fs. 113 vta., debiendo tomarse en cuenta que los arts. 159 y 161 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 citados por el actor en relación a la carga de la prueba y oportunidad en cuanto a su presentación no se encontraban aún vigentes al momento del desarrollo de la exposición pública, correspondiendo, no obstante ello, remarcar que las precitadas normas legales no contradicen la normativa analizada en sentido de que de forma textual señalan: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria **verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico social, siendo éste el principal medio de prueba** y cualquier otro es complementario", "El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico social, que **deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario**. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorará toda prueba aportada, **siendo el principal medio la verificación en campo**", normas que, como sus predecesoras incluyen los principios de preclusión (en cuanto al momento de la presentación de pruebas) y de idoneidad de los medios probatorios, en sentido de que la prueba principal para acreditar cumplimiento de FES, en propiedades ganaderas se basa en el conteo, en el predio, del ganado de propiedad del interesado."

ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO/CITACIONES Y/O NOTIFICACIONES

Finalidad y forma de la notificación en el campo administrativo agrario

El acto de la notificación debe ser abordado desde dos puntos de vista, el fin que persigue y las formas a las que debe sujetarse, aspectos que no necesariamente deben cumplirse de forma simultánea, en esta línea, se tendrá por realizado el acto de la notificación, aún cuando no se hubiesen aplicado las formalidades señaladas por ley siempre que cumpla su finalidad, es decir, se haya puesto en conocimiento de la parte afectada y/o interesada el acto procesal que se notifica, otorgándole la oportunidad de observarla bajo sanción de convalidarse el "acto irregular" y en contrasentido, una notificación será válida, aun cuando no habiendo alcanzado su finalidad (que el interesado, por motivos diversos, no haya tenido conocimiento del objeto de la notificación) se encuentre diligenciada con las formas que fija la ley.

" (...) el acto de la notificación debe ser abordado desde dos puntos de vista, el fin que persigue y las formas a las que debe sujetarse, aspectos que no necesariamente deben cumplirse de forma simultánea, en esta línea, se tendrá por realizado el acto de la notificación, aún cuando no se hubiesen aplicado las formalidades señaladas por ley siempre que cumpla su finalidad, es decir, se haya puesto en

conocimiento de la parte afectada y/o interesada el acto procesal que se notifica, otorgándole la oportunidad de observarla bajo sanción de convalidarse el "acto irregular" y en contrasentido, una notificación será válida, aún cuando no habiendo alcanzado su finalidad (que el interesado, por motivos diversos, no haya tenido conocimiento del objeto de la notificación) se encuentre diligenciada con las formas que fija la ley (...) el interesado fue personalmente citado para participar en los trabajos de pericias de campo, como consta de la carta de citación y memorándum de notificación de 20 de noviembre de 2002 que cursan de fs. 66 a 68 de la carpeta de saneamiento, diligencias que fueron practicadas con los cinco (5) días de anticipación al inicio de la etapa de campo, que se realizó el 25 de noviembre de 2002 tal como se evidencia de la carpeta de saneamiento, por lo que, al haberse diligenciado la notificación conforme a las formas y procedimientos que fija la ley se tuvo la efectiva participación del interesado en el llenado de la ficha catastral que cursa de fs. 77 a 78 de antecedentes, que se encuentra debidamente firmada, en señal de conformidad con las actuaciones de la entidad administrativa, no habiéndosele causado indefensión, resultando inconsistente alegar que la diligencia de notificación de fs. 66 a 68 se efectuó el mismo día del inicio de las pericias de campo, resultando a tal efecto sin fundamento lo acusado en éste punto por la parte actora (...) "

RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO (PERICIAS DE CAMPO, CAMPAÑA PÚBLICA, FICHA CATASTRAL, DEJUPO, LINDEROS Y OTROS)

Falta de firmas y/o sellos de aprobación de actuados en campo no invalida el acto.

La falta de firmas y/o sellos de aprobación de actuados levantados en campo, como ser anexos de actas de conformidad de linderos (cuando no hay otros aspectos que generen duda sobre la validéz de dicha información), que constituyen parte de un sistema de control interno institucional, en caso de haber sido omitidos, no constituyen un aspecto trascendental que deba dar curso a la invalidez de dicho acto.

" (...) la documentación observada por la parte actora, cuenta con la firma y sello de los funcionarios que realizaron los trabajos de pericias de campo, así como de los colindantes y la plena participación de Edson de Oliveira Cabrera, concluyéndose que se dio estricto cumplimiento al Manual de Normas Técnicas Catastrales descrito precedentemente y que la falta del sello y firma de aprobación de los formularios de campo, no constituye una omisión que pueda determinar la invalidez de los actos observados, considerando que los colindantes, el directamente interesado y los funcionarios encargados del relevamiento de información en campo (pericias de campo en la reglamentación abrogada) otorgaron validez a la información que se refleja en dichos formularios, a más de no identificarse norma legal que sancione con la nulidad, la falta de firmas y/o sellos de aprobación, debiendo entenderse que éste aspecto constituye un sistema de control interno (revisión) de la entidad administrativa cuya omisión, de ninguna manera, puede dar curso a la invalidez del acto, resultando de ello que lo acusado en éste punto carece de la trascendencia necesaria, a más de no ingresar en los límites del principio de legalidad por no encontrarse sancionada, con la nulidad del acto, a través de una norma específica (...) "