FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0025-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-06-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Ausencia de la parte interesada durante el proceso /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 6983 de 16 de enero de 2012 emitida en el trámite de saneamiento de la propiedad "CAMPO DEL TARQUIAL", con base en los siguientes argumentos:

1. Indican que desde hace mas de 100 años que poseen los terrenos denominados Campo del Tarquial, donde realizaron inversiones para realizar mejoras y contar con ganado en el predio, debido a inconvenientes con Nancy Campero Escalante, sobrina de Hugo Campero Mealla solicitaron al INRA la ejecución del proceso de saneamiento, quien lamentablemente, con total error y falta de objetividad en la aplicación de la normativa agraria reconoce derecho propietario a favor de Roye Campero Rivera y María Ximena Lazcano Arce de Campero en lugares en los que se encuentra sus trabajos y ganado.

2. Señalan que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no dio cumplimiento al mandato contenido en el art. 272 parágrafo I del D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007 y aclaran que, en relación al sector sobrepuesto al predio denominado La Huella, no se levantaron formularios adicionales (de predios en conflicto) como manda la precitada norma legal, mismos que hubiesen permitido esclarecer que las mejoras y ganado identificado pertenecen a los demandantes (Campo del Tarquial) y no a Roye Campero Rivera y María Ximena Lazcano Arce de Campero.

3. Acusan la existencia de error en la identidad del sujeto del derecho y manifiesta que se ha violado el art. 299, inc. a) del D.S. 29215 toda vez que ellos, durante las pericias de campo, presentaron una lista de beneficiarios del predio "Campo del Tarquial" que fue registrada en la ficha catastral cursante a fs. 2528 y en el anexo de beneficiarios cursante de fs. 2529 a 2530, corroborado por el certificado de posesión legal expedido por el Sindicato Agrario de la comunidad de Guaranguay Norte cursante a fs. 2502, por lo que, indican no entender por qué en el informe en conclusiones No 060/2011 y resolución final impugnada, fueron omitidos, cambiándose de beneficiario, habiéndose consignado en tal calidad a la comunidad "GUARANG - NORTE - MONTES MON", y aclaran que la superficie mensurada no constituye un área de pastoreo comunal (de toda la comunidad) sino que corresponde a las familias que viven en la zona por lo que debería reconocerse el derecho en copropiedad y no un derecho colectivo.

4. Manifiestan que la Resolución Final de Saneamiento omite pronunciarse respecto al predio "ROGELIA" e indican que durante el proceso de saneamiento se apersono a las pericias de campo la señora Nancy Campero Escalante quien hizo mensurar a su favor el predio "Rogelia" que fue evaluado y considerado en el informe en conclusiones No 060/2011 cursante de fs. 3830 a 3831 de la carpeta de saneamiento, no obstante ello, el numeral 8 de la resolución impugnada omite pronunciarse respecto a este predio por lo que el acto administrativo sería incompleto habiéndose incurrido en error por no existir motivación respecto al por qué se determino excluir al precitado predio agrario.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) se concluye que Joaquín Nieves Benitez se apersona al procedimiento como persona individual por sí y en representación de Eugenia Estanis Tejerina Limachi, Demetria Pérez Sánchez, Nilsa Tolaba Perez, Brígida Limachi, Milton Bonifacio Limachi, Pablo Marino Valencia, Pablo Ignacio Barrientos, Oscar Blas Barrientos Gutiérrez, Tomas Barrientos Valencia, Amalia Limachi, Justo Teófilo Barrientos Valencia y Elva Nieves Barrientos y no como representante de una persona colectiva, así queda establecido del poder cursante de fs. 1525 a 1526 del expediente de saneamiento, de la Ficha Catastral en la que se consigna un total de trece beneficiarios y del anexo de beneficiarios en el que se consignan los datos de personas individuales, máxime si se toma en cuenta que en la casilla de observaciones de la citada Ficha Catastral se hace notar, de forma expresa, que el predio es poseído en copropiedad y se encuentra destinado al pastoreo del ganado de, únicamente, trece familias de la comunidad Guaranguay Norte, en éste sentido, el art. 396 parágrafo III inc. b) del D.S. N° 29215 señala: "Cuando varias personas sean beneficiarias de un mismo predio, se otorgará derecho en copropiedad a favor de todas ellas, con relación de beneficiarios (...)", en éste sentido, el Instituto Nacional de Reforma Agraria omite considerar que, en el supuesto de que la propiedad hubiese sido reclamada por la OTB Guarang-Norte-Montes Mon, el encuestador jurídico hubiese llenado los formularios de campo a nombre de ésta persona colectiva, hubiese solicitado se acredite la personería de Joaquín Nieves Benitez a través de documentos que permitan establecer que éste se encontraba facultado para actuar a nombre y/o en representación de la citada Organización Territorial de Base".

"Si bien la entidad ejecutora del proceso de saneamiento argumenta que éste hecho no fue observado durante la socialización de resultados, por ser éste un aspecto de fondo, debió merecer el oportuno análisis y corrección, de oficio, con cargo a la entidad administrativa ejecutora del saneamiento que, de modo alguno, puede justificar un error de ésta naturaleza con el silencio de los interesados, por resultar atentatorio al derecho de propiedad resguardado por el art 397 de la C.P.E. que incluye el principio de la "tierra es para quien la trabaja", en ésta línea el titular tierras a favor de quien no se encuentra formalmente apersonado al procedimiento y no tiene demostrado el cumplimiento de la función social o función económico social constituye una violación a la citada norma constitucional resultando por lo mismo ser atendible lo acusado en éste punto por la parte actora".

"Conforme a datos iniciales consignados en el Informe en Conclusiones de 5 de abril de 2011 cursante de fs. 2606 a 2654 de la carpeta de saneamiento, la superficie mensurada en relación al predio LA HUELLA, asciende a 79.5923 ha y respecto al predio CAMPO DEL TARQUIAL a 129.7687 ha, ambos predios con conflictos de derechos y sobrepuestos en un 28.5 % el uno sobre el otro, concluyendo a continuación que corresponde reconocer derechos sobre las superficies de 78.9608 ha y 89.9478 ha respectivamente por ser éstas las superficies sobre las que se estaría cumpliendo la Función Social y si bien se cita, de manera genérica a las leyes 1715 y 3545, arts. 2 y 3, art. 283 parágrafo I inc. a) y 309 parágrafo III del D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007, no realiza una consideración adecuada en torno a los hechos que se consideran a efectos de la valoración de cumplimiento de la Función Social, es decir,

no precisa que actos se toman en cuenta para arribar a las conclusiones y sugerencias que se indican y mucho menos se asigna un valor jurídico a cada uno de ellos, omitiendo así (el administrador) establecer la relación causal que debe existir entre un hecho cierto o incierto y la norma legal que corresponde aplicar a la acción u omisión".

"El art. 304 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 prescribe que los contenidos del Informe en Conclusiones deben circunscribirse, entre otros aspectos, a la consideración de la documentación aportada por las partes relativas al derecho propietario o la posesión ejercida y valoración y cálculo de cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social según corresponda, obligando a la entidad administrativa a motivar sus decisiones, no bastando ingresar a la cita de normas legales, existiendo el deber de vincularlas a actos u omisiones identificados durante la sustanciación del procedimiento debiendo asignarles el valor que necesariamente nace del espíritu de la norma que se aplica al hecho concreto cierto y verificable, respaldado por las pruebas que oportunamente se integraron al expediente, de oficio o a instancia de parte interesada quedando, por lo mismo, obligado a considerar cada uno de los elementos de prueba a los que, necesariamente deberá asignárseles un valor, no a criterio propio, sino conforme a la tasación que nace de la ley".

"(...) si bien el Informe en Conclusiones en examen, realiza la cita de la documentación aportada por cada una de las partes en conflicto no hace mención a las mejoras identificadas en la superficie en conflicto (sobrepuesta), su antigüedad, su titularidad, etc. como tampoco ingresa a realizar una valoración conjunta y sistematizada de los hechos acreditados y no acreditados, no los relaciona a normas legales en vigencia a efectos de sancionarlos y/o premiarlos, omite valorar la documentación que en el mismo se detalla y si bien señala que las conclusiones a las que se arriban se sustentan en el cumplimiento de la Función Social, no se explica, en hecho y derecho, el por qué de la decisión asumida, no se la relaciona a un hecho concreto y en todo caso al hacer mención a las mejoras existentes (reclamadas por ambas partes en conflicto) sin determinar su titularidad acreditada por las pruebas que cursan en antecedentes, omite considerar que en materia agraria, la resolución de controversias, no simplemente debe sustentarse en el antecedente del derecho sino, primordialmente, en la valoración de cumplimiento de la FS o FES acreditada a través de mejoras que acrediten el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias u otras de carácter productivo en suma, valorar en hecho y derecho el cumplimiento de la Función Social, deber inmerso en los incisos b) y c) del artículo 304 del D.S. N° 29215, omisión que impide a los administrados tomar conocimiento cierto de las causas y razones de hecho y derecho de la toma de decisión, del por qué se reconoce una y no otra superficie con cumplimiento de Función Social".

"En relación a que la entidad administrativa omitió pronunciarse respecto al predio Rogelia , cabe señalar que éste aspecto, a más de la sobreposición que se señala en el Informe en Conclusiones (fs. 2061), debe ser, necesariamente reclamado por la parte interesada no correspondiendo emitir consideraciones respecto al fondo de lo acusado, no obstante, al haber, la entidad ejecutora del saneamiento, admitido que existe sobreposición entre los predios "Campo del Tarquial" y "Rogelia", le corresponde subsanar lo que corresponda sobre la base de lo considerado en el numeral 2 que antecede, ello a efectos de emitir un pronunciamiento en hecho y en derecho y en definitiva exponer las razones sobre las que se resuelve el conflicto (sobreposición) identificado entre ambos predios".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en primera y única instancia, declara **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa; en consecuencia, **NULA** la Resolución

Suprema 06983 de 16 de enero de 2012, en tal sentido, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo se dispone la anulación del proceso hasta fs. 1810 inclusive, con base en los siguientes argumentos:

1. El Instituto Nacional de Reforma Agraria omite considerar que, en el supuesto de que la propiedad hubiese sido reclamada por la OTB Guarang-Norte-Montes Mon, el encuestador jurídico hubiese llenado los formularios de campo a nombre de ésta persona colectiva, hubiese solicitado se acredite la personería de Joaquín Nieves Benitez a través de documentos que permitan establecer que éste se encontraba facultado para actuar a nombre y/o en representación de la citada Organización Territorial de Base. Si bien la entidad ejecutora del proceso de saneamiento argumenta que éste hecho no fue observado durante la socialización de resultados, por ser éste un aspecto de fondo, debió merecer el oportuno análisis y corrección, de oficio, con cargo a la entidad administrativa ejecutora del saneamiento que, de modo alguno, puede justificar un error de ésta naturaleza con el silencio de los interesados, por resultar atentatorio al derecho de propiedad resguardado por el art 397 de la C.P.E.
2. La omisión en la que incurre el administrador a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones y a continuación la Resolución Final de Saneamiento se origina en la carencia de información relativa a la existencia de mejoras, su antigüedad y titularidad de las mismas, que en suma debió estar consignada de forma cierta en el formulario al cual hace referencia el art. 272, párrafo I del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, inexistente en el caso que se analiza.
3. La Resolución Suprema que se impugna, al remitirse a los informes que cursan en antecedentes, arrastra las omisiones que se tienen identificadas en el Informe en Conclusiones de 5 de abril de 2011.
4. Se concluye que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento ha incurrido en las omisiones acusadas, en éste punto, por la parte actora, actuar que genera la vulneración de normas de cumplimiento obligatorio, art. 272, párrafo I del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 concordante con el art. 155 del citado Decreto Supremo que en lo pertinente señala: "Las normas que regulan la función social y función económico - social, son de orden público, por lo tanto son de cumplimiento obligatorio e irrenunciables por acuerdos de partes".
5. En relación a que la entidad administrativa omitió pronunciarse respecto al predio Rogelia, cabe señalar que éste aspecto, a más de la sobreposición que se señala en el Informe en Conclusiones, debe ser, necesariamente reclamado por la parte interesada no correspondiendo emitir consideraciones respecto al fondo de lo acusado, no obstante, al haber, la entidad ejecutora del saneamiento, admitido que existe sobreposición entre los predios "Campo del Tarquial" y "Rogelia", le corresponde subsanar lo que corresponda sobre la base de lo considerado en el numeral 2 que antecede, ello a efectos de emitir un pronunciamiento en hecho y en derecho y en definitiva exponer las razones sobre las que se resuelve el conflicto (sobreposición) identificado entre ambos predios.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / Ausencia de la parte interesada durante el proceso

El art. 396 párrafo III inc. b) del D.S. N° 29215 señala: "Cuando varias personas sean beneficiarias de un mismo predio, se otorgará derecho en copropiedad a favor de todas ellas, con relación de beneficiarios (...)", en éste sentido, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por ser éste un aspecto de fondo, debe merecer el oportuno análisis y corrección, de oficio,

con cargo a la entidad administrativa ejecutora del saneamiento que, de modo alguno, puede justificar un error de ésta naturaleza con el silencio de los interesados, por resultar atentatorio al derecho de propiedad resguardado por el art 397 de la C.P.E.

"(...) se concluye que Joaquín Nieves Benitez se apersona al procedimiento como persona individual por sí y en representación de Eugenia Estanis Tejerina Limachi, Demetria Pérez Sánchez, Nilsa Tolaba Perez, Brígida Limachi, Milton Bonifacio Limachi, Pablo Marino Valencia, Pablo Ignacio Barrientos, Oscar Blas Barrientos Gutiérrez, Tomas Barrientos Valencia, Amalia Limachi, Justo Teófilo Barrientos Valencia y Elva Nieves Barrientos y no como representante de una persona colectiva, así queda establecido del poder cursante de fs. 1525 a 1526 del expediente de saneamiento, de la Ficha Catastral en la que se consigna un total de trece beneficiarios y del anexo de beneficiarios en el que se consignan los datos de personas individuales, máxime si se toma en cuenta que en la casilla de observaciones de la citada Ficha Catastral se hace notar, de forma expresa, que el predio es poseído en copropiedad y se encuentra destinado al pastoreo del ganado de, únicamente, trece familias de la comunidad Guaranguay Norte, en éste sentido, el art. 396 parágrafo III inc. b) del D.S. N° 29215 señala: "Cuando varias personas sean beneficiarias de un mismo predio, se otorgará derecho en copropiedad a favor de todas ellas, con relación de beneficiarios (...)", en éste sentido, el Instituto Nacional de Reforma Agraria omite considerar que, en el supuesto de que la propiedad hubiese sido reclamada por la OTB Guarang-Norte-Montes Mon, el encuestador jurídico hubiese llenado los formularios de campo a nombre de ésta persona colectiva, hubiese solicitado se acredite la personería de Joaquín Nieves Benitez a través de documentos que permitan establecer que éste se encontraba facultado para actuar a nombre y/o en representación de la citada Organización Territorial de Base". "Si bien la entidad ejecutora del proceso de saneamiento argumenta que éste hecho no fue observado durante la socialización de resultados, por ser éste un aspecto de fondo, debió merecer el oportuno análisis y corrección, de oficio, con cargo a la entidad administrativa ejecutora del saneamiento que, de modo alguno, puede justificar un error de ésta naturaleza con el silencio de los interesados, por resultar atentatorio al derecho de propiedad resguardado por el art 397 de la C.P.E. que incluye el principio de la "tierra es para quien la trabaja", en ésta línea el titular tierras a favor de quien no se encuentra formalmente apersonado al procedimiento y no tiene demostrado el cumplimiento de la función social o función económico social constituye una violación a la citada norma constitucional resultando por lo mismo ser atendible lo acusado en éste punto por la parte actora".

Contextualización de la línea jurisprudencial

El Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0099/2012 de 23 de abril de 2012 ha señalado: "La triple dimensión del debido proceso , se encuentra reconocida en la Constitución Política del Estado, que lo consagra como un principio, un derecho fundamental y una garantía jurisdiccional . Su protección como garantía jurisdiccional, implica a su vez el resguardo de los elementos constitutivos del debido proceso, traducidos en derechos fundamentales, entre ellos la fundamentación y congruencia de las resoluciones emitidas tanto por autoridades judiciales como administrativas , que se constituyen en normas rectoras de la actividad procesal. Corresponde en consecuencia, referirse a los dos elementos constitutivos del debido proceso enunciados: fundamentación y congruencia. Respecto a la fundamentación de las resoluciones, la SC 2023/2010-R de 9 de noviembre, resume en forma precisa los razonamientos doctrinales asumidos sobre el particular, señalando: "La garantía del debido proceso, comprende entre uno de sus elementos la exigencia de la motivación de las resoluciones , lo que significa, que toda autoridad que conozca de un reclamo, solicitud o dicte una resolución resolviendo una situación jurídica, debe ineludiblemente exponer los motivos que sustentan su decisión , para lo cual, también es necesario que exponga los

hechos establecidos, si la problemática lo exige, de manera que el justiciable al momento de conocer la decisión del juzgador lea y comprenda la misma, pues la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que también la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que rigen al juzgador, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió. (...) cabe señalar que la motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales, sino que exige una estructura de forma y de fondo, pudiendo ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiéndose expresar las convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas. Del citado razonamiento, se concluye que la fundamentación de las resoluciones judiciales, constituye un elemento inherente a la garantía jurisdiccional del debido proceso, lo que significa que la autoridad que emite una resolución necesariamente debe exponer los hechos, la valoración efectuada de la prueba aportada, los fundamentos jurídicos de su determinación y las normas legales que aplica al caso concreto y que sustentan su fallo; lo que de ninguna manera implica una argumentación innecesaria que abunde en repeticiones o cuestiones irrelevantes al caso, sino que al contrario debe desarrollar, pero con precisión y claridad, las razones que motivaron al juzgador a asumir una determinada resolución, claro está con la justificación legal que respalda además esa situación (...)" .

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0172/2012 de 14 de mayo de 2012 ha expresado: "(...) Es imperante además precisar que toda resolución ya sea jurisdiccional o administrativa, con la finalidad de garantizar el derecho a la motivación como elemento configurativo del debido proceso debe contener los siguientes aspectos a saber: a) Debe determinar con claridad los hechos atribuidos a las partes procesales, b) Debe contener una exposición clara de los aspectos fácticos pertinentes, c) Debe describir de manera expresa los supuestos de hecho contenidos en la norma jurídica aplicable al caso concreto, d) Debe describir de forma individualizada todos los medios de prueba aportados por las partes procesales, e) Debe valorar de manera concreta y explícita todos y cada uno de los medios probatorios producidos, asignándoles un valor probatorio específico a cada uno de ellos de forma motivada y f) Debe determinar el nexo de causalidad entre las denuncias o pretensiones de las partes procesales, el supuesto de hecho inserto en la norma aplicable, la valoración de las pruebas aportadas y la sanción o consecuencia jurídica emergente de la determinación del nexo de causalidad antes señalado".