

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0027-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-06-2022

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. Actividad Forestal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) /

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria impugnando la Resolución Administrativa RA - SS N° 2244/2016 de 11 de noviembre de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), ubicado en el municipio Riberalta, provincia Vaca Diez del departamento de Beni, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, el INRA, mediante Resolución Administrativa de 25 de junio de 2015, sin contar con informe técnico que justifique la repoligonización del área de saneamiento, determinó excluir entre otros, al predio "Cabeceras del Prado", ubicado en el municipio de Riberalta, provincia Vaca Diez, departamento de Beni;

2.- Señala que existe dualidad de resoluciones determinativas de áreas de saneamiento, sobre una misma área, toda vez que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de 17 de agosto de 2015, bajo la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), denominado "Áreas Nuevas Riberalta IV", Polígono N° 188, se sobrepone a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte de 20 de julio de 1999, misma que determina como área de saneamiento simple a pedido de parte la superficie de 6.467,3500 ha, dentro del polígono 104, correspondiente al predio "Cabeceras del Prado", transgrediendo el art. 278.I del D.S. N° 29215;

3.- Que, en el proceso de saneamiento de su predio no se realizó Informe de Adecuación, como correspondía a todo proceso de saneamiento a pedido de parte iniciado en la gestión 1999;

4.- Falta de notificación con la Resolución Administrativa que dispuso la nulidad de la Resolución

Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte N° SSP-B-00180/99 de 20 de julio de 1999 y;

5.- Que, en el Informe en Conclusiones, referido a la valoración de la FES, el INRA, en virtud del art. 170 del D.S. N° 29215, expresa que no reconoce las actividades forestales como cumplimiento de la FES, por carecer de antecedente en Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite, manifestando que el INRA, de ésta manera realizó una interpretación errónea y sesgada de la norma.

Solicito se declare probada la demanda y nula la resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) en ese entendido, el ente administrativo luego de revisar y analizar minuciosamente el proceso de saneamiento, evidenció la existencia de irregularidades, errores de forma y de fondo, insubsanables y susceptibles de nulidad, dado el incumplimiento de las normas agrarias vigentes en su momento; sugiriendo en el Informe Técnico Legal UDSABN-N° 564/2015, la emisión de una Resolución Administrativa que disponga la anulación de Pericias de Campo del predio en litigio, entre otros, toda vez que existían elementos que establecían la vulneración del art. 167 de la antigua CPE; los arts. 169.I.a), 170.II, 171 y 172.II del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000; las Normas Técnicas Catastrales para el Saneamiento de la Propiedad Agraria y la Guía para la Actuación del Encuestador Jurídico durante las Pericias de Campo, vigentes en su momento; excluyendo de dicha resolución a emitir, el predio "Cabeceras del Prado", de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio N° SSO-B-00001/2000 de 18 de agosto de 2000, la cual declaró área de saneamiento el departamento de Beni; al igual que de la Resolución Modificatoria de Área de Saneamiento N° RSS-CTF 0041/2000 de 20 de septiembre de 2000, que resolvió dar prioridad a la ejecución del saneamiento de la provincia Vaca Díez, al haberse dividido en cuatro polígonos de saneamiento; como también se procedería a la exclusión del predio en litigio y otros, de la Resolución Administrativa N° RES-ADM 039/2002 de 1 de octubre de 2002, que priorizó como área de Saneamiento Simple de Oficio, la Sub-área 104 del Polígono 3 de la provincia Vaca Díez; y de la Resolución Instructoria N° R.I. SSO-B-043/2002 de 01 de octubre de 2002, que resolvió iniciar el saneamiento de la Sub-área 104 del Polígono 3 de la provincia Vaca Díez; debiendo mencionar que dichas resoluciones fueron concordantes con el D.S. N° 25848, que sirvió de base para la ejecución de Pericias de Campo en el referido Polígono 104, toda vez que los plazos establecidos en las resoluciones y D.S. N° 25848, a la fecha, se encontraban vencidos; sugiriendo además el Informe Técnico Legal UDSABN-N° 564/2015 de 25 de junio de 2015, cursante de fs. 1022 a 1031 de la carpeta predial, la anulación de los actuados de saneamiento, hasta la ejecución de Pericias de Campo, que deberán nuevamente ser levantadas, procediendo después con todas las etapas y actividades del saneamiento."

"(...) Lo que quiere decir en consecuencia que el INRA al emitir la Resolución Administrativa UDSA-BN-N° 154/2015 de 25 de junio de 2015, sustentada en el INF.T.L. N° 564/2015, de 25 de junio de 2015, que a su vez estuvo respaldada legalmente a través del Informe Técnico Legal UDSABN 825/2015 de 17 de agosto de 2015, cursante de fs. 1044 a 1060 de la carpeta predial "Cabeceras del Prado, denunciado por la parte actora como ausente, que justificó entre otras cosas, la nueva distribución poligonal en 2 sub áreas (Sub área A y sub área B) con 12 polígonos (180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190 y 191), excluyendo de manera acertada al predio "Cabeceras del Prado", de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio N° SSOB-00001/2000 de 18 de agosto de 2000, estableciendo el procedimiento para determinar un área de saneamiento, dando cumplimiento a los arts. 275.b, 277.I, 280.I.II y 292 del D.S. N° 29215, precisando además ubicación geográfica,

superficies, plazo de saneamiento y coordenadas del área a intervenir; por lo tanto, las denuncias de la parte demandante en el presente punto, carecen de veracidad, de sustento fáctico y jurídico, al no evidenciarse el incumplimiento de las normas agrarias precedentemente expuestas, no existiendo una irregular exclusión de predios del área determinada, así como la ausencia de repoligonización demandada."

"(...) Ahora bien, en el supuesto caso de existencia de sobreposición entre las resoluciones denunciadas por la parte actora, entre la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte N° SSP-B 00180/99 de 20 de julio de 1999 y la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento UDSABN-N° 319/2015 de 17 de agosto de 2015, que determina como Área de Saneamiento bajo la modalidad de SAN SIM de Oficio, el área de intervención denominada "Áreas Nuevas Riberalta IV"; se tiene que establecer, que la primera resolución mencionada, se refiere al Saneamiento Simple a Pedido de Parte y la segunda resolución, es la ejecución de Saneamiento Simple de Oficio; lo que quiere decir, que no son distintas modalidades de saneamiento, dado que en ambas resoluciones, se refiere a la misma modalidad de saneamiento; aclarando además que la norma permite la modificación de Saneamiento a Pedido de Parte por el Saneamiento del Oficio, no permitiendo hacerlo a la inversa, tal como lo dispone el art. 278.III del D.S. N° 29215, que dice: "III. La ejecución del saneamiento de oficio no podrá ser modificada a un procedimiento a pedido de parte, procederá la modificación de manera inversa."; demostrándose con lo expuesto, que no se ha transgredido la norma procesal agraria, dada la no existencia de dualidad de resoluciones determinativas de áreas de saneamiento de modalidades distintas, sobre una misma área; debiendo fallar en ese sentido."

"(...) en ese orden, para resolver lo denunciado, citamos la Disposición Transitoria Segunda del D.S. N° 29215, que dice a la letra: "(DE LOS PROCESOS EN CURSO). El presente Reglamento será aplicable a partir de la fecha de su publicación a todos los procesos de saneamiento en curso, respetando actos cumplidos aprobados y las resoluciones ejecutoriadas, salvo los efectos de la aplicación de controles de calidad, supervisión y seguimiento."; en ese marco legal, la aplicabilidad de dicho artículo, podría ser usado para todos los procesos de saneamiento en curso; empero, de la interpretación del artículo mencionado, no es obligatoria la emisión de un Informe de Adecuación, como sucedió en el caso, dado que el Informe Técnico Legal UDSABN 825/2015 de 17 de agosto de 2015 y la Resolución Administrativa UDSA-BN-N° 154/2015 de 25 de junio de 2015, sustentada en el Informe Técnico Legal N° 564/2015, de 25 de junio de 2015, anularon obrados hasta la Etapa de Pericias de Campo del proceso de saneamiento del predio "Cabeceras del Prado"; actos que además, fueron convalidados por la parte actora, no realizando un reclamo o una impugnación a cualquiera de los documentos administrativos mencionados, por lo que no podrían argumentar ahora en el presente proceso Contencioso Administrativo, que se perjudicó los derechos y garantías de la parte demandante; además que, las actuaciones previstas en el proceso de saneamiento que no causen perjuicio a las partes no pueden ser invocadas como causales de nulidad, por los principios de especificidad, trascendencia y convalidación."

"(...) de lo denunciado, se verifica en la carpeta predial, que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento UDSABN-N° 319/2015 de 17 de agosto de 2015, cursante de fs. 1085 a 1088, dispuso, entre otras cosas, dejar nula y sin valor legal toda resolución contraria a la misma; es decir, entre ellas, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte N° SSP-B-00180/99 de 20 de julio de 1999; sin embargo, sin perjuicio de lo mencionado, de conformidad a los arts. 280 y 292 del D.S. N° 29215, los cuales se refieren al diagnóstico en la determinación de áreas de saneamiento, se evidencia que no es obligatoria su notificación, como sucede con la Resolución Instructoria en el art. 294.V de la mencionada norma."

*"(...) en tal sentido el predio "Cabeceras del Prado", NO cuenta con antecedente agrario; tomando en cuenta los fundamentos jurídicos señalados precedentemente, se tiene que el predio "Cabeceras del Prado" no cumple con la Función Económico Social en la actividad forestal."; por consiguiente, en primera instancia debemos aclarar que, cualquier autorización de derecho forestal y aprobación del Plan de Manejo, proporcionada o emitida por la ABT, la misma no acredita declaratoria de derecho de propiedad alguno, dado que dicha autorización, únicamente está referida, al aprovechamiento forestal sostenible o sustentable y al instrumento de gestión forestal presentado; debiendo los titulares someterse a los resultados del proceso de saneamiento legal, que en el marco de sus competencias y atribuciones, ejecuta el Instituto Nacional de Reforma Agraria; de lo anteriormente expuesto, se colige que el ente administrativo realizó una correcta valoración de la documental presentada, así como de la verificación de la FES, en la ejecución del proceso de saneamiento, así como de la información solicitada y principalmente la aplicación de las normas agrarias vigentes, determinando, que al predio "Cabeceras del Prado", no se le reconozca el cumplimiento de la Función Económico Social, dada que la última parte del art. 170 del D.S. N° 29215, que dice a la letra: "Estas actividades serán reconocidas como función económico - social en predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite"; en ese marco legal, dicho artículo no proporciona jurídicamente dicho reconocimiento; consiguientemente, el INRA determinó de manera acertada, a través del Informe en Conclusiones de 25 de agosto de 2016 (**punto I.5.22**), cursante de fs. 2832 a 2878 de los antecedentes prediales, adjudicar al predio "Cabeceras del Prado", la superficie de 50.0000 ha, clasificándola como pequeña propiedad, no existiendo una omisión en considerar y valorar adecuadamente la documentación referida a las transferencias y la actividad desarrollada en el predio; por consiguientemente, de lo ampliamente expresado, la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 2244/2016 de 11 de noviembre de 2016 y en el marco normativo agrario, no existe prueba de la vulneración al debido proceso y al derecho de defensa, que fue denunciado por la parte actora."*

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental FALLO declarando **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia se mantiene **FIRME Y SUBSISTENTE** la Resolución Administrativa RA - SS N° 2244/2016 de 11 de noviembre de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono 188, ubicado en el municipio de Riberalta, provincia Vaca Diez del departamento de Beni, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a que el INRA determino excluir al predio "Cabeceras del Prado", corresponde manifestar que el ente administrativo luego de revisar y analizar minuciosamente el proceso de saneamiento, evidenció la existencia de irregularidades, errores de forma y de fondo, insubsanables y susceptibles de nulidad, dado el incumplimiento de las normas agrarias vigentes en su momento, estableciendo la emisión de una Resolución Administrativa que disponga la anulación de Pericias de Campo del predio en litigio, entre otros, toda vez que existían elementos que establecían la vulneración del art. 167 de la antigua CPE, excluyendo de dicha resolución a emitir, el predio "Cabeceras del Prado", reencusado el proceso se emitió informe técnico legal que estableció ubicación geográfica y colindancias del área a ser intervenida, el mosaicado, la nueva distribución poligonal en 2 sub áreas, justificando entre otras cosas, la nueva distribución poligonal en 2 sub áreas, excluyendo de manera acertada al predio "Cabeceras del Prado", de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio, por lo que lo denunciado carece de veracidad;

2.- Sobre la dualidad de resoluciones determinativas de áreas de saneamiento sobre la misma área denunciada, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, quedó sin

efecto legal, por consiguiente, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento bajo la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), denominado "Áreas Nuevas Riberalta IV" Polígono N° 188, no se encuentra sobrepuesta a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte puesto que al no tener existencia legal la última resolución mencionada, no habría sobreposición alguna aclarando además que la norma permite la modificación de Saneamiento a Pedido de Parte por el Saneamiento del Oficio, no permitiendo hacerlo a la inversa, tal como lo dispone el art. 278.III del D.S. N° 29215;

3.- Respecto a que en el proceso de saneamiento de su predio no se realizó Informe de Adecuación, debe manifestarse que la Disposición Transitoria Segunda del D.S. N° 29215, no es obligatoria la emisión de un Informe de Adecuación, más aún cuando anularon obrados hasta la Etapa de Pericias de Campo del proceso de saneamiento del predio "Cabeceras del Prado"; actos que además, fueron convalidados por la parte actora, no realizando un reclamo o una impugnación a cualquiera de los documentos administrativos mencionados, por lo que no podrían argumentar ahora en el presente proceso Contencioso Administrativo, que se perjudicó los derechos y garantías de la parte demandante;

4.- Sobre la falta de notificación con la Resolución Administrativa, que dispuso la nulidad de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento resolvió dejar nula y sin valor legal toda resolución contraria a la misma entre ellas, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de parte, asimismo se evidencia que no es obligatoria su notificación, como sucede con la Resolución Instructoria y;

5.- Respecto a que en el Informe en Conclusiones, referido a la valoración de la FES, el INRA en virtud del art. 170 del D.S. N° 29215, expresa que no reconoce las actividades forestales como FES, por carecer de antecedente en Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite, revisado el proceso de saneamiento se evidencia que el predio "Cabeceras del Prado", NO cuenta con antecedente agraria, asimismo no cumple con la Función Económico Social en la actividad forestal.", de lo que se colige que el ente administrativo realizó una correcta valoración de la documental presentada, así como de la verificación de la FES, en la ejecución del proceso de saneamiento, así como de la información solicitada y principalmente la aplicación de las normas agrarias vigentes, determinando, que al predio "Cabeceras del Prado", no se le reconozca el cumplimiento de la Función Económico Social, determinando de manera acertada el INRA adjudicar al predio "Cabeceras del Prado", la superficie de 50.0000 ha, clasificándola como pequeña propiedad, no existiendo una omisión en considerar y valorar adecuadamente la documentación referida a las transferencias y la actividad desarrollada en el predio.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO / ETAPAS / PREPARATORIA / DETERMINACIÓN DE ÁREA / RESOLUCIÓN DE INICIO DE PROCEDIMIENTO (RESOLUCIÓN INSTRUCTORA)

El INRA puede modificar la modalidad de saneamiento

La Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, establece la modalidad de saneamiento, siendo el Saneamiento Simple a Pedido de Parte y el Saneamiento Simple de Oficio dos modalidades que no son distintas, permitiéndose su modificación de Saneamiento a Pedido de Parte por el Saneamiento del Oficio, pero no a la inversa

"(...) Ahora bien, en el supuesto caso de existencia de sobreposición entre las resoluciones denunciadas por la parte actora, entre la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte N° SSP-B 00180/99 de 20 de julio de 1999 y la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento UDSABN-N° 319/2015 de 17 de agosto de 2015, que determina como Área de Saneamiento bajo la modalidad de SAN SIM de Oficio, el área de intervención denominada "Áreas Nuevas Riberalta IV"; se tiene que establecer, que la primera resolución mencionada, se refiere al Saneamiento Simple a Pedido de Parte y la segunda resolución, es la ejecución de Saneamiento Simple de Oficio; lo que quiere decir, que no son distintas modalidades de saneamiento, dado que en ambas resoluciones, se refiere a la misma modalidad de saneamiento; aclarando además que la norma permite la modificación de Saneamiento a Pedido de Parte por el Saneamiento del Oficio, no permitiendo hacerlo a la inversa, tal como lo dispone el art. 278.III del D.S. N° 29215, que dice: "III. La ejecución del saneamiento de oficio no podrá ser modificada a un procedimiento a pedido de parte, procederá la modificación de manera inversa."; demostrándose con lo expuesto, que no se ha transgredido la norma procesal agraria, dada la no existencia de dualidad de resoluciones determinativas de áreas de saneamiento de modalidades distintas, sobre una misma área; debiendo fallar en ese sentido."

PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD FORESTAL

Reconocimiento en predios con antecedentes en títulos ejecutoriales o procesos agrarios en trámite

El ente administrativo no comete ilegalidad, al no reconocer el cumplimiento de la Función Económico Social en la actividad forestal desarrollada en un predio, por carecer de antecedente en Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite, declarándose Tierra Fiscal a la superficie que no cumple con esa FES

*"(...) en tal sentido el predio "Cabeceras del Prado", NO cuenta con antecedente agrario; tomando en cuenta los fundamentos jurídicos señalados precedentemente, se tiene que el predio "Cabeceras del Prado" no cumple con la Función Económico Social en la actividad forestal."; por consiguiente, en primera instancia debemos aclarar que, cualquier autorización de derecho forestal y aprobación del Plan de Manejo, proporcionada o emitida por la ABT, la misma no acredita declaratoria de derecho de propiedad alguno, dado que dicha autorización, únicamente está referida, al aprovechamiento forestal sostenible o sustentable y al instrumento de gestión forestal presentado; debiendo los titulares someterse a los resultados del proceso de saneamiento legal, que en el marco de sus competencias y atribuciones, ejecuta el Instituto Nacional de Reforma Agraria; de lo anteriormente expuesto, se colige que el ente administrativo realizó una correcta valoración de la documental presentada, así como de la verificación de la FES, en la ejecución del proceso de saneamiento, así como de la información solicitada y principalmente la aplicación de las normas agrarias vigentes, determinando, que al predio "Cabeceras del Prado", no se le reconozca el cumplimiento de la Función Económico Social, dada que la última parte del art. 170 del D.S. N° 29215, que dice a la letra: "Estas actividades serán reconocidas como función económico - social en predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite"; en ese marco legal, dicho artículo no proporciona jurídicamente dicho reconocimiento; consiguientemente, el INRA determinó de manera acertada, a través del Informe en Conclusiones de 25 de agosto de 2016 (**punto I.5.22**), cursante de fs. 2832 a 2878 de los antecedentes prediales, adjudicar al predio "Cabeceras del Prado", la superficie de 50.0000 ha, clasificándola como pequeña propiedad, no existiendo una omisión en considerar y valorar adecuadamente la documentación referida a las transferencias y la actividad desarrollada en el predio; por consiguientemente, de lo ampliamente*

expresado, la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 2244/2016 de 11 de noviembre de 2016 y en el marco normativo agrario, no existe prueba de la vulneración al debido proceso y al derecho de defensa, que fue denunciado por la parte actora."

*"(...) en ese orden, el ente administrativo al no reconocer las actividades forestales desarrolladas en predio "Cabeceras del Prado" por carecer de un Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite, aplicó correctamente el art. 170 del Decreto Supremo N° 29215, habiéndose en consecuencia declarado Tierra Fiscal la superficie que no cumplía con la Función Económica Social, conforme lo ampliamente desarrollado en el fundamento **FJ.II.4** del presente fallo; considerando además, que una autorización de aprovechamiento o utilización forestal en tierras de propiedad privada, tiene distinto tratamiento con respecto a las anteriormente denominadas concesiones forestales otorgadas sobre tierras fiscales no disponibles y que conforme al mandato de la actual CPE, ya no se hace un reconocimiento del régimen de concesiones, respecto de los recursos naturales, conforme establece la Disposición Transitoria Octava de la Norma Fundamental y lo dispuesto por el D.S. N° 0726 de 6 de diciembre de 2006."*