FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0072-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-12-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. ÁREAS PROTEGIDAS /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0656/2018 de 13 de junio, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto del polígono N° 220, resolución que en lo principal resolvió **1.** Adjudicar el predio denominado "Quiroga" a favor de Wilfredo Jhonny Quiroga, con la superficie de 2.0097 ha, clasificado como pequeña propiedad con actividad otros; y, **2.** Dotar el predio denominado "Comunidad Campesina Chillimarca I" a favor de la comunidad con el mismo denominativo, con la extensión de 1.9312 ha, clasificada como propiedad comunaria con actividad "otros", ubicados en el municipio "Por Definir", provincia "Por Definir" del departamento de Cochabamba, sobrepuestos al área protegida Parque Nacional Tunari, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Refiere que a través de la Resolución de Inicio de Procedimiento, se dio inicio a los trabajos de relevamiento, disponiendo se notifique al representante del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, determinación que no fue cumplida, por lo que, no fueron legalmente notificados con el inicio del Relevamiento de Información en Campo a fin de poder impugnar las actuaciones del proceso de saneamiento. Señala que, posteriormente, en la gestión 2018, fueron notificados con el Informe en Conclusiones y que en ese estado del proceso no pudieron observar, denunciar ni ejercer sus derechos oportunamente conforme a procedimiento, lo cual motivó a interponer un memorial ante el INRA, solicitando la nulidad del Informe en Conclusiones de 10 de enero de 2018, al cual le mereció un informe que no respondió su petición de fondo que era la falta de notificación de los actuados administrativos.

2. Manifiesta incumplimiento al Reglamento de las Leyes Nros. 1715 y 3545, en el sentido que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0656/2018 de 13 de junio, en su parte resolutiva sexta, dispuso que al encontrarse los predios de referencia sobrepuestos al área protegida Parque Nacional Tunari, deberán sujetarse a las normas de uso y conservación del área protegida de conformidad al art. 9 y la Disposición Final Vigésima Tercera (no indica la norma). De la revisión de la última norma señalada, la

misma indica que cuando se trate de desarrollar procesos de saneamiento dentro de áreas protegidas, el INRA desde el inicio de la etapa preparatoria, coordinará con el SERNAP, para la adopción de estrategias de intervención a objeto de no poner en riesgo las condiciones de protección; disposiciones que no fueron cumplidas, pues debieron ser aplicadas en el inicio del saneamiento y no al final. Asimismo, indica que, no existe en la carpeta de saneamiento evidencia que el SERNAP, fue notificada hasta antes del Informe en Conclusiones; en relación a la falta de notificación hace cita de la Sentencia Nacional Agroambiental S2a N° 24/2014 de 23 de junio; y finalmente señala que, al no haber sido notificado oportunamente se vulneró el derecho a la defensa.

3. Citando textualmente el Informe de la Dirección de Monitoreo Ambiental INF/DMA N° 0213/2019 de 26 de febrero, adjuntada a la demanda, sostiene que los predios "Quiroga" y "Comunidad Campesina Chillimarca I", se encuentran en zona de protección estricta y de aprovechamiento de recursos naturales; asimismo indica que, con relación al Parque Nacional Tunari, el mismo fue creado mediante Decreto Supremo N° 06045, en 1962 y ratificado mediante Ley N° 253 de 4 de noviembre de 1963 y extensión de la Ley N° 1262 de 13 de septiembre de 1991, lo que constituye en una de las áreas protegidas de interés nacional más antiguas, por consiguiente, no está permitida la dotación o adjudicación de tierras a personas particulares con fines distintos a lo señalado en la norma; agrega al respecto, el incumplimiento a los arts. 60 y 61 de la Ley N° 1333, siendo en consecuencia, la Resolución Administrativa impugnada contraria al ordenamiento legal.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) la participación del SERNAP, en los procesos agrarios administrativos está garantizada, especialmente en los procesos de saneamiento dentro de áreas protegidas, debiendo coordinar acciones con el INRA, inclusive desde el inicio de la etapa preparatoria, en relación a dichas áreas, conforme a norma agraria. Por lo desarrollado precedentemente, y de la revisión minuciosa de los antecedentes del procedimiento administrativo de saneamiento de los predios objeto de la Litis, se constata que pese a lo dispuesto en la parte resolutiva Cuarta de la referida Resolución de Inicio de Procedimiento RIP No 057/2010 de 10 de noviembre de 2010, inclusive hasta el Relevamiento de Información en Campo, en los citados predios, entre otros, ejecutados desde el 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2016, el INRA, no procedió a la notificación al representante del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), para la participación en el tantas veces suspendido, anulado y ampliado Relevamiento de Información en Campo en los citados predios, en los términos de lo estipulado por los arts. 9, 162 y la Disposición Final Vigésima Tercera del D.S. N° 29215. En tal sentido, con relación a la falta de notificación por parte del INRA al Servicio Nacional de Áreas Protegidas, a objeto de garantizar principalmente el conocimiento y la participación de dicha entidad, en calidad de tercero interesado, en el procedimiento administrativo técnico-jurídico de saneamiento de los predios denominados "Quiroga" y "Comunidad Campesina Chillimarca I", conforme a los antecedentes cursantes y las disposiciones legales citadas, se evidencia su incumplimiento por parte del ente administrativo*".

"*(…) el demandante argumenta que los predios referidos, se encuentran en la zona de protección estricta y de aprovechamiento de recursos naturales, área en la cual no estaría permitida la dotación o adjudicación de tierras a personas particulares, por lo que, el INRA al reconocer derechos en dicha zona contravino los arts. 60 y 61 de la Ley N° 1333 (Ley del Medio Ambiente). Al respecto, remitiéndonos y subsumiéndonos a lo expresado en el FJ.III.1 precedente, no corresponde ingresar a realizar valoraciones de fondo respecto a este argumento jurídico planteado por la parte actora, toda vez que, conforme a las disposiciones legales reglamentarias citadas en el FJ.II.2 del presente fallo, al no haber participado el SERNAP, en el presente proceso agrario administrativo y realizado algún tipo*

de coordinación con el INRA a efectos de tomar las acciones respectivas dentro del área protegida, tal cual debió haber sido desde el inicio de la etapa preparatoria; este extremo, deberá ser reencausado por el ente administrativo dentro del marco de las normas agrarias detalladas en el presente fallo agroambiental, con la participación del SERNAP, como titular y administrador del área protegida, ello a objeto de determinar si existe o no sobreposición de los predios "Quiroga" y "Chillimarca I" a la zona de protección estricta y de aprovechamiento de recursos naturales, dentro del marco de protección de los recursos naturales".

"*(...) por los fundamentos de hecho y de derecho expuestos precedentemente y de la revisión de los principales actuados dentro del procedimiento administrativo de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono 220, que concluyó con emisión de la Resolución Final de Saneamiento, ahora cuestionada, con respecto, entre otros, a los predios denominados "Quiroga" y "Comunidad Campesina Chillimarca I", resultando que es cierto y evidente lo acusado por la parte actora, con relación a la falta de notificación al SERNAP con la Resolución de Inicio de Procedimiento para su participación en el Relevamiento de Información en Campo (...)*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, por tanto **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0656/2018 de 13 de junio de 2018, emergente del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) y se dispone anular obrados de la carpeta de saneamiento hasta el vicio más antiguo, hasta fs. 16478 (foliación inferior de antecedentes, Cuerpo 83) y fs. 16630, bajo los siguientes fundamentos:

1. De la revisión minuciosa de los antecedentes del procedimiento administrativo de saneamiento de los predios objeto de la Litis, se constata que el INRA no procedió a la notificación al representante del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), en calidad de tercero interesado, para la participación en el tantas veces suspendido, anulado y ampliado Relevamiento de Información en Campo en los citados predios, en los términos de lo estipulado por los arts. 9, 162 y la Disposición Final Vigésima Tercera del D.S. N° 29215.

2. Respecto al argumento del demandante sobre que los predios referidos se encuentran en la zona de protección estricta y de aprovechamiento de recursos naturales, área en la cual no estaría permitida la dotación o adjudicación de tierras a personas particulares, por lo que, el INRA al reconocer derechos en dicha zona contravino los arts. 60 y 61 de la Ley N° 1333 (Ley del Medio Ambiente), no corresponde ingresar a realizar valoraciones de fondo respecto a este argumento, toda vez que al no haber participado el SERNAP en el presente proceso agrario administrativo y realizado algún tipo de coordinación con el INRA a efectos de tomar las acciones respectivas dentro del área protegida, tal cual debió haber sido desde el inicio de la etapa preparatoria; este extremo, deberá ser reencausado por el ente administrativo dentro del marco de las normas agrarias detalladas en el presente fallo agroambiental, con la participación del SERNAP, como titular y administrador del área protegida, ello a objeto de determinar si existe o no sobreposición de los predios "Quiroga" y "Chillimarca I" a la zona de protección estricta y de aprovechamiento de recursos naturales, dentro del marco de protección de los recursos naturales.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Derecho Agrario Sustantivo / Propiedad Agraria / Áreas Protegidas

Especialmente en los procesos de saneamiento dentro de áreas protegidas, el INRA debe garantizar la participación del SERNAP como tercer interesado al ser éste titular y administrador, inclusive desde el inicio de la etapa preparatoria, conforme a norma agraria, caso contrario se deberá reencausar el proceso.

"*(…) la participación del SERNAP, en los procesos agrarios administrativos está garantizada, especialmente en los procesos de saneamiento dentro de áreas protegidas, debiendo coordinar acciones con el INRA, inclusive desde el inicio de la etapa preparatoria, en relación a dichas áreas, conforme a norma agraria. Por lo desarrollado precedentemente, y de la revisión minuciosa de los antecedentes del procedimiento administrativo de saneamiento de los predios objeto de la Litis, se constata que pese a lo dispuesto en la parte resolutiva Cuarta de la referida Resolución de Inicio de Procedimiento RIP No 057/2010 de 10 de noviembre de 2010, inclusive hasta el Relevamiento de Información en Campo, en los citados predios, entre otros, ejecutados desde el 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2016, el INRA, no procedió a la notificación al representante del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), para la participación en el tantas veces suspendido, anulado y ampliado Relevamiento de Información en Campo en los citados predios, en los términos de lo estipulado por los arts. 9, 162 y la Disposición Final Vigésima Tercera del D.S. N° 29215. En tal sentido, con relación a la falta de notificación por parte del INRA al Servicio Nacional de Áreas Protegidas, a objeto de garantizar principalmente el conocimiento y la participación de dicha entidad, en calidad de tercero interesado, en el procedimiento administrativo técnico-jurídico de saneamiento de los predios denominados "Quiroga" y "Comunidad Campesina Chillimarca I", conforme a los antecedentes cursantes y las disposiciones legales citadas, se evidencia su incumplimiento por parte del ente administrativo". "(…) el demandante argumenta que los predios referidos, se encuentran en la zona de protección estricta y de aprovechamiento de recursos naturales, área en la cual no estaría permitida la dotación o adjudicación de tierras a personas particulares, por lo que, el INRA al reconocer derechos en dicha zona contravino los arts. 60 y 61 de la Ley N° 1333 (Ley del Medio Ambiente). Al respecto, remitiéndonos y subsumiéndonos a lo expresado en el FJ.III.1 precedente, no corresponde ingresar a realizar valoraciones de fondo respecto a este argumento jurídico planteado por la parte actora, toda vez que, conforme a las disposiciones legales reglamentarias citadas en el FJ.II.2 del presente fallo, al no haber participado el SERNAP, en el presente proceso agrario administrativo y realizado algún tipo de coordinación con el INRA a efectos de tomar las acciones respectivas dentro del área protegida, tal cual debió haber sido desde el inicio de la etapa preparatoria; este extremo, deberá ser reencausado por el ente administrativo dentro del marco de las normas agrarias detalladas en el presente fallo agroambiental, con la participación del SERNAP, como titular y administrador del área protegida, ello a objeto de determinar si existe o no sobreposición de los predios "Quiroga" y "Chillimarca I" a la zona de protección estricta y de aprovechamiento de recursos naturales, dentro del marco de protección de los recursos naturales*".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sobre la naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo: "*Al respecto la SAP S1a N° 02/2018 de 15 de febrero, entre otras estableció: "Que, el proceso contencioso administrativo es un procedimiento de control jurisdiccional que tiene como finalidad verificar la legalidad de los actos que realiza el Estado a través de sus funcionarios administrativos, con el propósito de precautelar la correcta actuación de la administración pública, la cual debe enmarcarse en la Ley y en el Estado Constitucional de Derecho, precautelando el interés común así como los intereses y derechos legítimos de los administrados, cuando éstos son lesionados o perjudicados*".

Respecto a las normas que regulan la participación del SERNAP en el proceso de saneamiento; así como la jurisprudencia constitucional vinculante y la jurisprudencia agroambiental: "*los parágrafos I y IV de la Disposición Final Vigésima Tercera del D.S. N° 29215, dispone que: "Cuando se trate de desarrollar procesos de saneamiento dentro de Áreas Protegidas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, desde el inicio de la etapa preparatoria, coordinará con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas la adopción de estrategias de intervención en dichas áreas con objeto de no poner en riesgo las condiciones de protección, considerando sus categorías, zonificaciones y planes de manejo". Asimismo, determina que "En las actividades de campos dentro de los distintos procedimientos agrarios administrativos, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas podrá asignar funcionarios que participen de los mismos." Asimismo, corresponde citar la SCP 569/2017 S3, SCP 712/2019 S3; así como la jurisprudencia agroambiental contenida en la SAP S1a N° 29/2020*".

Sobre la participación del SERNAP en los procesos de saneamiento dentro de áreas protegidas y su debida notificación: "*la jurisprudencia agroambiental, como la contenida en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 29/2020 5 de diciembre de 2020, pese a ser sólo con respecto al caso en concreto, que citando la SCP 569/2017-S3 de 19 de junio de 2017, señala: "(consignado como antecedente aplicable al presente caso en lo relativo a la notificación del SERNAP durante los procesos de saneamiento vinculados a áreas protegidas), que señala: "la omisión de notificación, no solo fue esgrimido por la parte accionante en la demanda contenciosa administrativa, sino también por el propio SERNAP, quien a través de memorial advirtió a las autoridades demandadas que el SERNAP no fue notificado oportunamente para participar del proceso de saneamiento como control social". De igual manera, la SNA S2ª Nº 032/2014 de 7 de agosto de 2014, dentro del proceso contencioso administrativo en la cual tiene como su demandante a la Fundación Kaa-Iya, menciona que el predio 'Guadalupe del Palmar', se encuentra sobrepuesto en un 100% al Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Kaa Iya del Gran Chaco; que la institución a la cual preside no fue debidamente notificada para participar en el proceso de saneamiento en calidad de control social. Como podrá evidenciarse en ambos casos, el Director Ejecutivo del SERNAP participó como tercero interesado y como demandante, situación que no acontece en el caso de autos, puesto que aun teniendo conocimiento con la demanda, al haber sido notificado en su calidad de tercero interesado, no se apersonó al presente proceso a objeto de realizar alguna observación o cuestionamiento sobre su participación en el saneamiento; dicho de otro modo, el ahora demandante, al invocar la jurisprudencia antes referida, lo que pretende es que se retrotraiga el proceso hasta el presunto vicio de falta de notificación al SERNAP"; en esa misma línea, relativos a la falta de notificación al SERNAP, se tiene pronunciamiento mediante la SCP 0712/2019-S3ª de 7 de octubre de 2019, así como por la SAN S2ª N° 24/2014 de 23 de junio de 2014, entre otras*".