

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0024-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-07-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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) / 8. Cuestionamientos respecto de los formularios de campo /

Problemas jurídicos

En demanda Contencioso Administrativa interpuesta contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, la parte actora ha impugnado la Resolución Suprema No. 03076 de 12 de mayo de 2010, el Informe Técnico CITE-IT-UC-247/2009, Informe Legal No. 121/2009, Informe de Evaluación Técnica Jurídica Us TJ No. 037/2007, como de las Pericias de Campo emitidas durante el proceso de Saneamiento Simple seguido de Oficio sobre el Polígono 116, correspondiente al predio actualmente denominado "Don Huguito" ubicado en la comunidad de Villa Primavera, a 35-40 Km, aproximadamente de Yacuiba hacia Villamontes en el Cantón Caiza, Primera Sección de la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Argumentó que durante las Pericias de Campo, no se consignaron correctamente las superficies de los potreros, ya que todos los potreros son de 5.0000 ha. para arriba, es decir que existe una diferencia de al rededor de 5 a 6 ha. de superficie por cada potrero, así como tampoco se consigno el ganado vacuno existente en el predio, omitiéndose usar el formulario de registro de la FES como lo reconoció expresamente el INRA.

2.- Que el Informe de Relevamiento de Información en Gabinete de 19 de noviembre de 2009 para el predio "Don Huguito", debió realizarse hasta antes de Pericias de Campo conforme lo establecido en el art. 171 del D.S. N° 25763 y no así después de la Evaluación Técnico Jurídica, por lo que no tiene ningún valor, menos fundamento, incurriendo en la alteración de etapas y actividades preestablecidas en el procedimiento desnaturalizando el proceso de saneamiento.

3.- Finalmente indica el demandante que la Resolución Suprema impugnada al basarse en los Informes Técnico IT.UC.247/2009 de 19 de noviembre, Informe Legal No. 121/2009 de 19 de noviembre, Informe de Cierre No. 087/2009 de 19 de noviembre de 2009 y la Evaluación Técnico Jurídica Us. T.J. 037/2007 de 8 de junio de 2007, incurre en las mismas contradicciones e irregularidades, ya que no se tomó en cuenta que tres informes habrían sido elaborados el mismo día, y no pudo establecer si la Evaluación

Técnico Jurídica vale o no vale, menos consideró que en las pericias de campo no se recabó el Registro de FES.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que durante las Pericias de Campo no se consignó ninguna cabeza de ganado como señalan las demandantes, figurando únicamente 44 has., destinadas a la producción agrícola, asimismo en la casilla de observaciones no se consigna ni se hace ninguna referencia a la existencia de ganado alguno en el predio, de las fotografías de mejoras no se evidencia la existencia de ninguna cabeza de ganado vacuno, en el predio " Don Huguito", tomando en cuenta que la Ficha Catastral constituye en el principal elemento de valoración de la Función Social (FS) o Función Económicas Social (FES), que la Resolución Suprema N° 03076 de 12 de mayo de 2010, es justa por cuanto se ajusta a las normas agrarias y guarda relación con todo lo actuado en cada etapa del proceso de saneamiento, se valora correctamente la documentación obtenida in situ en el predio "Don Huguito", por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Evidenciándose asimismo de la documental cursante a fs. 42 a 107 que se trata de una propiedad agrícola, sin embargo no se pudo verificar si la misma cuenta con ganado vacuno, dado que los datos cursantes en obrados y descritos anteriormente en los hechos, demuestran la existencia de una Marca, y la vacunación de ganado vacuno, empero en cuanto a la cantidad ese aspecto no fue introducido por el INRA, en la Ficha Catastral como un aspecto verificado (fs. 39 a 40), únicamente se hace referencia a la Marca y el certificado de Vacunación en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, sin embargo no existe un pronunciamiento claro al respecto y genera duda razonable respecto a la existencia de 12 cabezas de ganado en el predio durante las pericias de campo."

"Que evidentemente sólo se constató la participación de las demandantes en el proceso durante las pericias de campo es decir noviembre de 2001 hasta el 25 de junio de 2010 fecha en que se realizó la notificación con la Resolución Suprema N°. 03076 impugnada. Por otra parte, en el informe de Campo se consignó que en el predio existe área de vivienda, brete, galpón, corral con cerco de alambre y seis potreros sembrados de maíz y soya; así como las superficies de los potreros, lo que no se evidencia es que tales actuados hubieran sido de conocimiento de las demandantes para poder observar su superficie, omisión que vulnera su derecho a la defensa."

"Como señala el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, que al no estar aprobada, carece de valor, queda demostrado que evidentemente se omitió llenar el Formulario de Registro de la Función Económica Social como expresamente reconoce el Informe Legal de fs. 185 a 188, lo que demuestra que la etapa de pericias de campo no se adecuó a lo previsto en el art.173-I inciso c) del D.S. N° 25763 que dispone que es durante las pericias de campo donde se debe verificar el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social y no en otra etapa, modificado por el art. 2 de la Ley N° 3545, en relación con los art. 159, 161 y 296 del D.S. 29215. De ese modo el INRA infringió su propia normativa al respecto, lo que evidentemente limitó el derecho a la defensa de las demandantes, prevista en el art. 16 de la constitución derogada y 119 prgfo. II de la Constitución Política vigente, así como el art. 239-II del D.S. N° 25763 que dispone que el principal medio de comprobación de la FES es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de pericias de campo y únicamente de forma complementaria los funcionarios pueden utilizar otros medios técnicos de alta precisión, en concordancia con el art. 2 prgfo., IV de la Ley N° 1715, que señala que la Función Social o la Función Económicas Social

necesariamente serán verificadas en campo, siendo éste el principal medio de comprobación; en relación con el art. 240 del mismo Decreto Supremo Reglamentario."

"En cuanto a que el Informe de Relevamiento de Información en Gabinete IT-UC-250/2009 de 19 de noviembre de 2009, resulta posterior al Informe de Evaluación Técnica Jurídica, Us. T.J. 037/2007 de 8 de junio, tal extremo resulta evidente e infringe el orden de las etapas procesales preestablecidas en el N° D.S. 25763 Reglamento de la Ley N° 1715, para llevar a cabo el saneamiento, las que no pueden ser alteradas ni retrotraídas por ningún motivo, menos por la vía de subsanación, dado que las normas procesales son de orden público y de cumplimiento obligatorio y cualquier estipulación contraria es nula de pleno derecho, como manda el art. 90 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso por supletoriedad establecida en el art. 78 de la Ley N° 1715. Puesto que el Informe de Relevamiento de Información en Gabinete como manda el art. 171 resulta posterior a la Resolución Instructoria, dado que tiene por finalidad la revisión de los Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la Ley N° 1715 entre otras atribuciones, por lo que su ejecución debe ser previa. Ese fin fue ratificado en el D.S. N° 29215 bajo el nombre de Diagnóstico, consiguientemente se desnaturalizó las etapas previstas en las normas señaladas."

"Por otra parte en lo relativo al Informe IT-UC-247/2009 de 19 de noviembre de 2009 que señala que de la revisión de información del proceso, como de los planos provisionales informes y cálculo de la Función Económico Social, se ha verificado el cumplimiento parcial de la FES y sugiere el recorte del predio "Don Huguito", cabe señalar por todo lo referido precedentemente que no es correcto verificar el cumplimiento de la FES, con planos provisionales y sin planilla técnica que señale el cumplimiento o incumplimiento efectivo de la FES. Puesto que ninguna Comunicación Interna puede pasar por alto lo previsto en las normas que regulan el proceso de saneamiento en mérito al principio de jerarquía normativa previsto en la Constitución Política del Estado, por el contrario éstas deben adecuarse a su mandato, puesto que en la valoración de la FES, debe considerarse la superficie mensurada con actividad productiva, aspectos que en el caso de autos no están claros en los Informes analizados y por el contrario resultan contradictorios entre sí, más aún cuando se tiene una clasificación contradictoria del predio, puesto que inicialmente se consignó como mediana propiedad agrícola y finalmente como pequeña propiedad en contradicción con el Informe de Evaluación Técnico Jurídica."

"Reiterando para mejor entender, es preciso señalar que cuando el Informe Legal No. 121/2009 de 19 de noviembre de 2010, observa las Pericias de Campo y Evaluación Técnica Jurídica por no estar aprobadas y la inexistencia del Formulario de Registro de la Función Económica Social, se convierte en una prueba contundente que el proceso de saneamiento no fue llevado a cabo conforme a procedimiento, por lo que es preciso señalar que la disposición Transitoria Primera del D.S. 29215 debe ser interpretada y aplicada conforme a la finalidad que tiene, que es la de otorgar al INRA la facultad de revisar de oficio el cumplimiento de la legalidad en su tramitación y en caso de evidenciar la existencia de duda o irregularidades, es preciso subsanarlas, corregirlas, por medios idóneos y oportunos que establezca el administrador y no dictando una Resolución que da por bien hecho actuados que se encuentran al margen de toda norma."

"En consecuencia los actos cumplidos al margen de las normas previstas para el saneamiento, no tienen eficacia, menos cuando no llevan la firma del funcionario responsable, como acontece en el caso de las pericias de campo, cuya supuesta aprobación a fs. 158 no lleva firma responsable, así como la inexistencia del Formulario de Registro de la FES que genera duda razonable sobre la legalidad del saneamiento y no se puede validar el incumplimiento a una norma, puesto que el art. 40 del D.S. N° 25763 establece la forma de emitir las resoluciones."

"(...) Que la Resolución Suprema No. 03076 de 12 de mayo de 2010 impugnada indudablemente al tener por base los informes referidos incurrió en las mismas irregularidades y omisiones que desnaturalizan el saneamiento, al no haberse observado oportunamente las contradicciones en las que se incurrió. Más aún cuando no se realizó adecuadamente el control de calidad previsto en el art. 266 prgfo. I, IV inciso a) y b) del D.S. N° 29215, debido a que cuando el error es grave y de fondo resulta insubsanable y se debe anular obrados como ocurre en autos, empero serán convalidados aquellos que pueden ser subsanados o corregidos, hecho que no acontece en el caso de litis."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia se declaró **NULA** la Resolución Suprema No. 03076 de 12 de mayo de 2010 y su proceso de saneamiento que le sirvió de base, hasta el vicio más antiguo identificado como la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete inclusive, debiendo el INRA cumplir las etapas procesales de saneamiento con las formalidades de rigor y sin vicios de nulidad, a fin de contar con información objetiva para determinar el cumplimiento o el incumplimiento de la FES o FS según corresponda. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la ejecución de las Pericias de Campo, el informe no lleva la firma del funcionario responsable, razón por la cual no puede ser tomado en cuenta, asimismo en dicho informe se demostró la existencia de una Marca, y la vacunación de ganado vacuno; sin embargo, en lo que se refiere a la cantidad ese aspecto no fue introducido por el INRA, en la Ficha Catastral como un aspecto verificado, por lo que no existe un pronunciamiento claro al respecto y genera duda razonable sobre la existencia de 12 cabezas de ganado en el predio durante las pericias de campo, así como también en el informe de Campo se consignó que en el predio existe área de vivienda, brete, galpón, corral con cerco de alambre y seis potreros sembrados de maíz y soya, así como las superficies de los potreros, lo que no se evidencia es que tales actuados hubiesen sido de conocimiento de las demandantes para poder observar su superficie, omisión que vulnera su derecho la defensa, pues al haberse llevado a cabo las pericias de campo de forma incompleta, el INRA infringió su propia normativa al respecto, lo que limitó el derecho a la defensa de las demandantes, prevista en el art. 16 de la constitución derogada y 119 prgfo. II de la Constitución Política vigente.

2.- Respecto al Relevamiento de Información en Gabinete, resulta evidente lo argumentado por la parte demandante, pues se observó que el Relevamiento de Información en Gabinete fue realizado de forma posterior, aspecto que infringe el orden de las etapas procesales preestablecidas en el N° D.S. 25763 Reglamento de la Ley N° 1715, puesto que el Informe de Relevamiento de Información en Gabinete como manda el art. 171 resulta posterior a la Resolución Instructoria y dado que tiene por finalidad la revisión de los Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la Ley N° 1715, se ha desnaturalizado las etapas del proceso de saneamiento.

3.- Con relación a la Resolución impugnada, fue emitida con las mismas imprecisiones, al no haberse observado oportunamente las contradicciones en las que se incurrió, más aún cuando no se realizó adecuadamente el control de calidad previsto en el art. 266 prgfo. I, IV inciso a) y b) del D.S. N° 29215, el error es grave y de fondo resulta insubsanable y se debe anular obrados como ocurre en autos, empero serán convalidados aquellos que pueden ser subsanados o corregidos, hecho que no acontece en el caso de litis.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO (PERICIAS DE CAMPO, CAMPAÑA PÚBLICA, FICHA CATASTRAL, DEJUPO, LINDEROS Y OTROS) / CUESTIONAMIENTOS RESPECTO DE LOS FORMULARIOS DE CAMPO

Inexistencia del Formulario de Registro de la FES

La inexistencia del Formulario de Registro de la Función Económica Social, se convierte en una prueba contundente de que el proceso de saneamiento no fue llevado a cabo conforme a procedimiento, en cuyo caso, la Disposición Transitoria Primera del D.S. 29215 debe ser aplicada conforme a la finalidad que tiene, que es la de otorgar al INRA la facultad de revisar de oficio el cumplimiento de la legalidad en su tramitación y de evidenciar la existencia de duda o irregularidades, es preciso subsanarlas, corregirlas, por medios idóneos y oportunos.

"Reiterando para mejor entender, es preciso señalar que cuando el Informe Legal No. 121/2009 de 19 de noviembre de 2010, observa las Pericias de Campo y Evaluación Técnica Jurídica por no estar aprobadas y la inexistencia del Formulario de Registro de la Función Económica Social, se convierte en una prueba contundente que el proceso de saneamiento no fue llevado a cabo conforme a procedimiento, por lo que es preciso señalar que la disposición Transitoria Primera del D.S. 29215 debe ser interpretada y aplicada conforme a la finalidad que tiene, que es la de otorgar al INRA la facultad de revisar de oficio el cumplimiento de la legalidad en su tramitación y en caso de evidenciar la existencia de duda o irregularidades, es preciso subsanarlas, corregirlas, por medios idóneos y oportunos que establezca el administrador y no dictando una Resolución que da por bien hecho actuados que se encuentran al margen de toda norma."

"En consecuencia los actos cumplidos al margen de las normas previstas para el saneamiento, no tienen eficacia, menos cuando no llevan la firma del funcionario responsable, como acontece en el caso de las pericias de campo, cuya supuesta aprobación a fs. 158 no lleva firma responsable, así como la inexistencia del Formulario de Registro de la FES que genera duda razonable sobre la legalidad del saneamiento y no se puede validar el incumplimiento a una norma, puesto que el art. 40 del D.S. N° 25763 establece la forma de emitir las resoluciones."