

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0001-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-01-2011

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 / 7. Cumplimiento /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución de Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen RA-ST N° 0190/2009 de 27 de julio de 2009. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que, al emitir la resolución objeto de la presente impugnación, el INRA vulnera el art. 42 par. II del D.S. N° 25763 así como el art. 67 del D.S. N° 29215, actual Reglamento de la L. N° 1715, al dejar sin efecto las Resoluciones Administrativas N° R-ADM-TCO 0137/2001 y la Resolución Administrativa RSS-CTF N° 0050/01, las que se encuentran plenamente ejecutoriadas;

2.- Que con la emisión de la resolución impugnada, el INRA ha vulnerado la garantía al debido proceso y el principio de legalidad, toda vez que desconoce que en fecha 8 de mayo de 2001, se emitió la Resolución Administrativa que declara la disponibilidad cierta de tierra fiscal libres de derechos agrarios el área forestal del Aserradero "Don Víctor", por tratarse de tierra de producción forestal permanente y que incumplió con lo establecido por el art. 305 del D.S. N° 29215 y;

3.- Que la resolución objeto de la impugnación, constituye una violación a la seguridad jurídica consagrada por el art. 7 numeral a) del anterior texto Constitucional, e implícitamente reconocido por el art. 13 num. II de la actual Carta Marga, puesto que provoca una incertidumbre a los derechos del Aserradero "Don Víctor".

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) si bien dentro de la tramitación de dotación y titulación de la COPNAG se identificó la existencia de la Empresa Forestal "Don Víctor", la que entonces tenía pendiente de resolución un proceso contencioso

administrativo ante la Corte Suprema de Justicia, contra resoluciones emitidas en sede administrativa relacionadas a su entonces solicitud de conversión voluntaria al Nuevo Régimen Forestal y posterior solicitud de permanencia en el antiguo régimen, aspecto que a juicio de las entidades forestales, se hubiera presentado fuera del plazo establecido por ley. Ya en el proceso de saneamiento, acorde a la finalidad y esencia de este procedimiento, **éste contrato de aprovechamiento forestal a largo plazo**, no participa dentro de este proceso de regularización de la propiedad agraria, pues no podía ser asimilado a una propiedad agraria bajo ningún concepto, como correctamente establece también la Sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia en fecha 29 de noviembre de 2000, en cuyo punto 2 del quinto considerando, señala: "...y no constituye, necesariamente, una operación de compra venta que genera derechos de "propiedad privada", por tratarse de bienes de dominio originario del Estado sujeto a condiciones específicas para su concesión y adjudicación a particulares..."; refiriéndose al Contrato de Aprovechamiento Forestal a Largo Plazo N° 57 de fecha 7 de diciembre de 1994, suscrito con el Centro de Desarrollo Forestal; por ello, ante la sobreposición entre un derecho propietario y una concesión forestal, es de estricta observancia lo dispuesto por la disposición Final Segunda de la L. N° 1715, cuando señala: "(Derecho preferente) I. En las tierras de aptitud de uso agrícola o ganadera, en las de protección o producción forestal y en las comunitarias de origen, en las que existiera superposición o conflictos de derechos, prevalecerá el derecho de propiedad agrícola, ganadera o de la comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena u originaria, sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal; más aun, si se trata de una tierra comunitaria de origen, como lo es la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), que dada las connotaciones de carácter histórico y social, el derecho de la referida TCO es preexistente a cualquier trámite, derecho reconocido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Bolivia mediante L. N° 1257 de 11 de julio de 1991, donde se reconoce la relación especial que tienen los pueblos indígenas con las tierras y territorios, particularmente, sobre su derecho de propiedad y posesión sobre las tierras a las que tradicionalmente hayan tenido acceso para el desarrollo de sus actividades ancestrales y de subsistencia, garantizando siempre el respeto a su integridad; así lo reconoce el art. 14 de dicho convenio cuando señala: "Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a la que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (...)"; asimismo, el art. 15 del mencionado convenio, señala que: "los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos". Nuestro país al haber ratificado el señalado Convenio 169 se compromete a adecuar su legislación nacional y a desarrollar acciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones contenidas en el convenio, promulgándose, entre otras, precisamente la L. N° 1715 que en su art. 1º crea las instituciones relacionadas al agro y la Judicatura Agraria, reconociendo en su art. 3 la vigencia de Tratados Internacionales, como el caso del mencionado Convenio 169; de igual forma, el art. 11 de la L. N° 1700, establece su relación armónica con instrumentos internacionales; consecuentemente, la aplicación de la normativa y tratados internacionales relacionados a la presente temática es de estricta observancia dentro de la tramitación de procesos agrarios como es el caso presente."

"(...) De este modo, delega el citado fallo la restitución o no de los derechos forestales de la Empresa Maderera "Don Victor" a una Auditoría Forestal cuya ejecución corresponde a una autoridad administrativa forestal, cuyo cumplimiento o incumplimiento de ninguna manera podría convertir a juicio de este Tribunal una autorización de aprovechamiento forestal sobre tierras fiscales en "propiedad forestal" por los fundamentos ya anotados en el primer punto; de manera que ante esta

situación de "indecisión" en la vía administrativa respecto a derechos forestales otorgados a la Empresa Maderera "Don Víctor", de manera certera y correcta el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha asimilado su tratamiento a una concesión forestal que a decir del art. 29 de la L. N° 1700, es el acto administrativo por el cual la Superintendencia Forestal otorga a personas individuales o colectivas el derecho exclusivo de aprovechamiento a recursos forestales en un área específicamente delimitada de tierras fiscales, que es en esencia, precisamente lo que constituye el Contrato de Aprovechamiento Forestal a Largo Plazo N° 57, al margen de la situación generada con la impugnación a resoluciones de autoridades administrativas forestales que revierten al Estado todos los derechos forestales otorgados, por motivos que no corresponden ser analizados ni evaluados en este proceso. En este sentido, incluso considerando que lo determinado por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de 29 de Noviembre del año 2000, significaría la restitución de los derechos forestales de la empresa Maderera "Don Víctor", interpretación que por supuesto no es la correcta, ello no excluye que deba estar sometida a los resultados del proceso de saneamiento de la propiedad agraria conforme establece el art. el art. 98-II-j) del D.S. N° 24453 del Reglamento de la Ley Forestal que establece categóricamente la declaración de sumisión de las concesiones a los procesos de saneamiento legal que puedan efectuarse a futuro y las consecuentes reducciones que puedan afectarla, ello por el derecho preferente de la propiedad de la comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena u originaria, sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal, establecido expresamente en la Disposición Final Segunda de la L. N° 1715."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución de Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen RA-ST N° 0190/2009 de 27 de julio de 2009, conforme al fundamento siguiente:

1,2y3.- Al punto corresponde precisar que si bien dentro de la tramitación de dotación y titulación de la COPNAG se identificó la existencia de la Empresa Forestal "Don Víctor", la que entonces tenía pendiente de resolución un proceso contencioso administrativo, éste contrato de aprovechamiento forestal a largo plazo, no participa dentro de este proceso de regularización de la propiedad agraria, pues no podía ser asimilado a una propiedad agraria bajo ningún concepto, ya que es de estricta observancia lo dispuesto por la disposición Final Segunda de la L. N° 1715, más aun, si se trata de una tierra comunitaria de origen, como lo es la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), que dada las connotaciones de carácter histórico y social, el derecho de la referida TCO es preexistente a cualquier trámite si bien la Corte Suprema de Justicia a través de la Sentencia de 29 de Noviembre del año 2000, determino la restitución de los derechos forestales de la empresa Maderera "Don Víctor", ello no excluye que deba estar sometida a los resultados del proceso de saneamiento de la propiedad agraria conforme establece el art. el art. 98-II-j) del D.S. N° 24453 del Reglamento de la Ley Forestal

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

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

Cumplimiento

Contratos forestales no generan propiedad de la tierra, no pueden ser saneados

En saneamiento se regulariza y perfecciona el derecho de propiedad agraria sobre la tierra, consiguientemente las concesiones y contratos forestales por sí mismas no pueden ser objeto de saneamiento, porque no generan derecho de propiedad agraria alguno, no habiendo el INRA violado el debido proceso

" (...) 1.- El proceso de saneamiento solo se encuentra dirigido a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria sobre la tierra; consiguientemente las concesiones y contratos forestales que nacen a partir del acto jurídico administrativo en virtud del cual una autoridad competente otorga un derecho de explotación y aprovechamiento temporal de recursos forestales en un área específica delimitada de tierras fiscales; por si mismas, no pueden ser objeto de saneamiento, pues cualquiera fuera su naturaleza, éstas concesiones no generan derecho de propiedad alguno, así lo establece el art. 143-II del D.S. N° 25763, vigente en oportunidad de la tramitación de dotación y titulación seguido por la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), disposición inserta también en el actual Reglamento de la L. N° 1715 en el art. 265 par. I)"

*"(...) si bien dentro de la tramitación de dotación y titulación de la COPNAG se identificó la existencia de la Empresa Forestal "Don Víctor", la que entonces tenía pendiente de resolución un proceso contencioso administrativo ante la Corte Suprema de Justicia, contra resoluciones emitidas en sede administrativa relacionadas a su entonces solicitud de conversión voluntaria al Nuevo Régimen Forestal y posterior solicitud de permanencia en el antiguo régimen, aspecto que a juicio de las entidades forestales, se hubiera presentado fuera del plazo establecido por ley. Ya en el proceso de saneamiento, acorde a la finalidad y esencia de este procedimiento, **éste contrato de aprovechamiento forestal a largo plazo**, no participa dentro de este proceso de regularización de la propiedad agraria, pues no podía ser asimilado a una propiedad agraria bajo ningún concepto"*

"(...) De este modo, delega el citado fallo la restitución o no de los derechos forestales de la Empresa Maderera "Don Víctor" a una Auditoría Forestal cuya ejecución corresponde a una autoridad administrativa forestal, cuyo cumplimiento o incumplimiento de ninguna manera podría convertir a juicio de este Tribunal una autorización de aprovechamiento forestal sobre tierras fiscales en "propiedad forestal" por los fundamentos ya anotados en el primer punto; de manera que ante esta situación de "indecisión" en la vía administrativa respecto a derechos forestales otorgados a la Empresa Maderera "Don Víctor", de manera certera y correcta el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha asimilado su tratamiento a una concesión forestal que a decir del art. 29 de la L. N° 1700, es el acto administrativo por el cual la Superintendencia Forestal otorga a personas individuales o colectivas el derecho exclusivo de aprovechamiento a recursos forestales en un área específicamente delimitada de tierras fiscales, que es en esencia, precisamente lo que constituye el Contrato de Aprovechamiento Forestal a Largo Plazo N° 57, al margen de la situación generada con la impugnación a resoluciones de autoridades administrativas forestales que revierten al Estado todos los derechos forestales otorgados, por motivos que no corresponden ser analizados ni evaluados en este proceso. En este sentido, incluso considerando que lo determinado por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de 29 de Noviembre del año 2000, significaría la restitución de los derechos forestales de la empresa Maderera "Don Víctor", interpretación que por supuesto no es la correcta, ello no excluye que deba estar sometida a los resultados del proceso de saneamiento de la propiedad agraria conforme establece el art. el art. 98-II-j) del D.S. N° 24453 del Reglamento de la Ley Forestal que establece categóricamente la declaración de sumisión de las concesiones a los procesos de saneamiento legal que puedan efectuarse a futuro y las consecuentes reducciones que puedan afectarla, ello por el derecho preferente de la propiedad de la comunidad campesina, pueblo o comunidad indígena u originaria, sobre las concesiones, contratos o autorizaciones de aprovechamiento forestal, establecido expresamente en la Disposición Final Segunda

de la L. N° 1715."

" (...) no se observa vulneración alguna a las disposiciones señaladas en la demanda, mas al contrario, al haberse realizado y concluido con las diferentes etapas en el proceso de saneamiento acorde a la tramitación regulada por los D.S. N° 24784 y 25763, vigentes en su oportunidad, no corresponde efectuar nuevamente dichas actividades, para la emisión de la resolución de dotación y titulación impugnada en el presente proceso contencioso administrativo, no siendo por tal evidente haberse vulnerado el debido proceso, la violación a la seguridad jurídica y menos el principio de legalidad como arguye la parte demandante que hace referencia a disposiciones legales contenidas en el actual Reglamento de la Ley N° 1715, que no estaba vigente cuando la tramitación del proceso de saneamiento en la modalidad de TCO efectuado en el área."