FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0054-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-09-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de fondo, irregularidades, faltas graves /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Publicidad del proceso de saneamiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Publicidad del proceso de saneamiento / 6. Informes que deben ser notificados /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad / 6. Errores de fondo, irregularidades, faltas graves /

Problemas jurídicos

Mary Selva Vaca León de Suárez, interpone demanda contencioso administrativa contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema Nº 09318 de 4 de marzo de 2013. emitida en el proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, “SUBCENTRAL DE CABILDOS INDIGENALES DE BAURES”, polígono Nº 532, respecto de la propiedad denominada “La Estrella”, ubicada en el municipio Huacaraje, provincia Itenez del departamento de Beni, bajo los siguientes argumentos:

I. IRREGULARIDADES EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO

I.1.- Alega que el INRA cambió de manera oficiosa las reglas del saneamiento después de 7 años, anulando fases o etapas precluidas como ser pericias de campo sin reposición ni permitirles realizar nuevas pericias de campo o se requiera nueva documentación al SENASAG con los 3 predios (“Sarace”, “San Javier” y “La Estrella”), aspectos que se consideran inconstitucionales y lesivos a sus derechos.

I.2.- No se les comunicó previo a emitir la “Resolución Final de Saneamiento de Declaratoria de Tierra Fiscal” (sic), en franca vulneración a su derecho a la defensa, en base a un amañado, ilegal y subjetivo “Informe Modificatorio del Informe en Conclusiones” (sic).No les hicieron ninguna socialización de

dicha modificación como era de rigor para que puedan formular observaciones o denuncias, mas aún si se estaba haciendo modificaciones en su perjuicio.

I.3.- Se emitieron Informes amañados y sesgados que de manera incongruente e injusta, señalaron que se procedió con el registro de una actividad productiva ganadera que no habría sido desarrollada real y efectivamente en el predio "La Estrella" y que se utilizño un Registro de Marca y ganado correspondiente a otras propiedades, sin darles posibilidad a la duda razonable acerca de las "otras propiedades" que resultan ser tambien suyas y que por las características ancestrales se realiza con frecuencia el desplazamiento animal en época de inundaciones, lo que no significa simulación de la actividad productiva.

I.4, No tiene sentido que el INRA señale que no existen fuentes de agua artificial y que no sería suficiente para la carga animal la poza artificial de 0,0016 ha. Por el plazo que adjunta, se aprecia que el río Blanco y los arroyos Paraqui, Sarace, Amaropaui, Colorado y una docena de curichis y humedales atraviesan por el predio "La Estrella".

II. ILEGAL RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RA-DN-UCSS N° 024/2010 DE 26 DE AGOSTO DE 2010

II.1.- La Resolución Administrativa RA-DN-UCSS Nº 24/2010, de manera incongruente, resuelve anular obrados del saneamiento , la Ficha Catastral, el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, Formularios de la Función Económica Social de 28 de octubre de 2003 y Fotografías de Mejoras, por el supuesto fraude de simulación de actividad ganadera, lo cual, que es violatorio a la verdad material, dejando sin mejoras al predio, pero de manera contradictoria adjudica 50.0000 ha. y la califica como pequeña propiedad, siendo ganadera, en todo caso debió calificarse como pequeña ganadera.

II. 2.- El art 396.II de la CPE, se aplica de manera retroactiva pese a haber demostrado posesión anterior a 1996.

Los codemandados Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, responden la demanda de manera negativa en cada uno de los puntos mencionados en la presente demanda pidiendo se declare improbada y subsistente la resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

Con relación al punto I.1 donde se alega que el INRA cambió de manera oficiosa las reglas del saneamiento después de 7 años, aplicando leyes de manera retroactiva, fiscalizando el saneamiento "en vigencia de posterior reglamento de la L. Nº 1715" (sic), anulando fases o etapas precluidas como ser pericias de campo sin reposición, sin permitirles a realizar nuevas pericias de campo o se requiera nueva documentación al SENASAG pero con los 3 predios.

"...el INRA ya sea de oficio o a petición de parte, puede disponer la investigación por hechos irregulares y actos fraudulentos, incluyendo los controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas, mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas y como resultado de la aplicación de esos controles de calidad, **disponer la**

anulación de actuados de saneamiento por irregularidades graves, faltas o errores de fondo..."

"...en base a dicha normativa emitió los Informes Técnico UCSS/INF-TEC Nº 074/2010 de 16 de agosto de 2010, cursante de fs. 361 a 364 y el Informe Legal UCSS/INF-LEG Nº 082/2010 de 23 de agosto de 2010, cursante de fs. 365 a 372, ambos de la carpeta predial y a consecuencia de éstos se emitió la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS Nº 024/2010 de 26 de agosto de 2010, cursante de fs. 374 a 380 de antecedentes, disponiendo en su parte resolutiva primera, anular obrados dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen del Polígono 532 (...) fueron emitidos dentro del marco legal correspondiente, sin que se advierta violación de derechos o que se hubiese aplicado normas en contravención de la Constitución Política del Estado, como pretende se entienda de los argumentos esgrimidos por la parte accionante."

"...el INRA adecuó su actuación a la Constitución Política del Estado y las normas agrarias vigentes en su momento, efectuando el control de calidad, donde se evidenció fehacientemente que en trabajo de campo se cometieron irregularidades procediéndose al registro de una actividad productiva ganadera que no era desarrollada real y efectivamente en el predio "La Estrella"..."

"...si la parte actora advirtió algún tipo de nulidad o irregularidad en el trabajo realizado por el INRA, bien podía reclamar oportunamente a través de los mecanismos establecidos por ley..."

"...si bien los Informes cuestionados, realizan únicamente sugerencias; sin embargo, éstos dieron lugar a la emisión de la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS Nº 024/2010 de 26 de agosto de 2010, cursante de fs. 374 a 380 de antecedentes, misma que también es cuestionada; de antecedentes se evidencia que con dicha Resolución la parte actora fue debidamente notificada, tal cual consta de fs. 381 a 382 de la carpeta predial, la cual no fue impugnada y reclamada oportunamente, por tanto dicho acto se encuentra plenamente consentido y convalidado..."

En lo referente al punto I.2, en el que se arguye que no se les habría comunicado previamente a emitir la "Resolución Final de Saneamiento de Declaratoria de Tierra Fiscal" (sic), en franca vulneración a su derecho a la defensa, en base a un amañado, ilegal y subjetivo "Informe Modificatorio del Informe en Conclusiones" (sic)

"...se evidencia que una vez emitida la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS Nº 024/2010 de 26 de agosto de 2010, cursante de fs. 374 a 380 de la carpeta de saneamiento, se emitió el Informe en Conclusiones de 25 de noviembre de 2010, cursante de fs. 389 a 395 de antecedentes, en el que se sugiere elaborar el Informe de Cierre y respectiva socialización de resultados, en cumplimiento a lo previsto en el art. 305 del D. S. Nº 29215; a fs. 396 cursa el Informe de Cierre Complementario de 7 de diciembre de 2010 y a fs. 397 consta el Aviso agrario por el que se comunica a beneficiarios, poseedores, representantes, delegados de organizaciones sociales o sectoriales acreditados e interesados de la TCO Baures del Polígono 532, para que se apersonen el día jueves 9 de diciembre de 2010 a horas. 9.00 a.m., a objeto de hacer llegar sus observaciones reclamos o denuncias relativas al presente proceso de saneamiento hasta el día martes 14 de diciembre de 2010; y a fs. 400 de antecedentes, consta el Acta de Socialización, donde se dio inicio a la socialización de resultados preliminares del proceso de saneamiento; de lo expuesto se comprueba que el INRA dio cabal cumplimiento a lo dispuesto en el art. 305 del D.S. Nº 29215, por lo que los argumentos de la parte actora carecen de sustento legal y cierto, en virtud de no haberse causado estado de indefensión que se constituya en motivo para anular la Resolución impugnada, que como se tiene señalado..."

Respecto al punto I.3, la parte actora señala que en los Informes que considera ilegales,

cursante de fs. 361 a 364 y 365 a 372 de la carpeta de saneamiento, de manera incongruente e injusta, señalaron que se procedió con el registro de una actividad productiva ganadera que no habría sido desarrollada real y efectivamente en el predio "La Estrella"

"...los Informes que considera ilegales la parte actora, están referidos al Informe Técnico UCSS/INF-TEC Nº 074/2010 de 16 de agosto de 2010, cursante de fs. 361 a 364 e Informe Legal UCSS/INF-LEG Nº 082/2010 de 23 de agosto de 2010, cursante de fs. 365 a 372, ambos de la carpeta predial, mismos que fueron emitidos producto del Control de Calidad, dispuesto conforme el art. 266.I, III y IV y la Disposición Transitoria Primera y Segunda del D.S. Nº 29215, preceptos que facultan al INRA realizar los controles de calidad referidos (...) a consecuencia de esa labor, se advirtió entre otros aspectos, que de los datos recabados en pericias de campo, específicamente al registro de la actividad productiva ganadera, no fue desarrollada real y efectivamente en el predio "La Estrella", simulando el cumplimiento de la Función Económica Social del predio con la carga animal que representa el ganado referido, contraviniendo lo dispuesto en los arts. 173.I inc. c), 238.III inc. c) y 239 del D.S. Nº 25763, aplicable en su momento; así también la L. Nº 80, en su art. 3, establece la obligatoriedad de todo ganadero de registrar en las Alcaldías Municipales, "Inspectorías de Trabajo Agrario" y Asociaciones de Ganadería, las marcas o señales que se usa para la filiación de su ganado, la nomenclatura de marcas y señales como medio para probar la propiedad ganadera, además, la exigencia de recabar la Guía de Movimiento de Ganado, a efectos de realizar un adecuado control sanitario, aspectos que contribuyen a garantizar el derecho propietario ganadero, documentación que no fue presentada por la impetrante y su esposo Geimber Suárez Pinto, aspecto que fue certificado por SENASAG..."

"...permitieron concluir que la calificación como Empresa Ganadera, en pericias de campo no correspondía..."

"...no se realizó un adecuado análisis y valoración de los datos recabados a momento de pericias de campo, en consecuencia se incumplió lo dispuesto en el art. 238-III inc. c) del D.S. Nº 25763 vigente en ese momento, el cual establece que en las propiedades ganaderas, en la evaluación de la Función Económica Social, se debe tomar en cuenta la forma de explotación según la clasificación de la propiedad establecida en el art. 41 de la L. Nº 1715, además se debe verificar la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca; en consecuencia, la clasificación efectuada sobre el predio "La Estrella" no se adecua a lo dispuesto por el art. 41.I num. 4 de la L. Nº 1715, incumpliendo lo dispuesto en los arts. 166 de la anterior C.P.E. y arts. 393 y 397 de la actual C.P.E..."

Con relación al punto I.4, sobre la existencia de una poza artificial de 0,0016 ha. que no sería suficiente para la carga animal y que del plano adjunto cursante a fs. "489", se aprecia que el río Blanco y los arroyos Paraqui, Sarace, Amaropaui, Colorado y una docena de curichis y humedales atraviesan por el predio "La Estrella" y que no tiene sentido que el INRA señale que no existen fuentes de agua artificial, con las fuentes naturales se tiene hasta el hastío.

"...se consideró como mejoras, existente a momento de ejecución de las pericias de campo, disponiéndose que el verdadero y real cumplimiento de la Función Económica Social sea valorado en observancia del punto 4.7 de la "Guia de Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Función Económica Social", aprobada por Resolución Administrativa Nº 083/2008 de 2 de abril de 2008, consignándose un potrero alambrado (200x150), un corralón de alambre (40x30), una cocina del área de vivienda (8x4), vivienda (12x4) y una poza artificial (4x4), con superficies de 3.000 ha., 0,1200 ha., 0,0032 ha., 0,0048 y 0,0016 ha., respectivamente, haciendo una superficie total de 3,1296 ha., mejoras existentes a momento de la ejecución de pericias de campo, dentro de las cuales se consigna la poza

artificial, por lo que los argumentos de la impetrante no tienen asidero legal, puesto que en la revisión del proceso de saneamiento del predio "La Estrella" a efectos de determinar la legalidad del mismo, el INRA realizó una valoración integral de los datos recabados en campo y gabinete..."

Sobre el punto II.1

"... la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS Nº 24/2010, fue emitida a consecuencia del Informe Técnico UCSS/INF-TEC Nº 074/2010 y el Informe Legal UCSS/INF-LEG Nº 082/2010, mismos que fueron emitidos en virtud a la facultad que tiene el INRA de realizar los Controles de Calidad, Supervisión, Seguimiento y Errores en el Proceso, de acuerdo a las previsiones contenidas en el art. 266.I, III y IV, y la Disposición Transitoria Primera y Segunda del D.S. Nº 29215..."

"...se estableció que el Informe de Evaluación Técnico Jurídica Nº 028/2004, fue elaborado de manera irregular, sin realizar una valoración de los datos recabados en pericias de campo, con relación al Registro de Marca y al Ganado utilizado se simuló una carga animal inexistente, con la finalidad de aparentar el desarrollo de actividad productiva; es decir, no se valoró los parámetros de cumplimiento de la Función Económica Social, consignándose de manera irregular el cumplimiento de la Función Económica social del predio "La Estrella" en el 100% de la superficie aprovechable, vulnerándose los arts. 2.II y 3.IV de la L. Nº 1715 y arts. 176, 182, 238, 239 y 242 del D. S. Nº 25763, vigente en su momento, y arts. 393 y 397 de la C.P.E., en consecuencia el INRA no podía validar actos que se encuentran viciados de nulidad..."

"...al disponer la anulación de obrados actuó de manera correcta y dentro de las facultades que le otorga la Ley, más aún cuando se comprueba fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social del predio "La Estrella"; al respecto el art. 64 de la L. Nº 1715, señala que: "El saneamiento es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria..." (sic), cuya ejecución fue encargada al INRA y que en ese proceso de regularización y perfeccionamiento del derecho de propiedad se dieron estricto cumplimiento a las normas legales, técnicas y la observancia de la Función Económica Social, detectándose irregularidades, vicios y sobre todo el incumplimiento de la Función Económica Social, por lo que tiene sustento legal la anulación de los Formularios señalados precedentemente y sobre los que alega la parte demandante."

"...considerando las mejoras registradas durante la ejecución de pericias de campo se verifica que éstas comprenden la superficie de 3,1296 ha., representando tan sólo el 0,04% de la superficie aprovechable de 7.791,4507 ha. del predio "La Estrella", demostrando que un 99.96% de su superficie se encuentra sin ninguna producción, tratándose de un claro y fehaciente acaparamiento de tierras sin cumplimiento de la Función Económica Social en el área, en el que efectivamente se tiene que la supuesta Empresa Ganadera no cuenta con ningún registro de vacunación antiaftosa en todos los ciclos de vacunación, obligatoriedad inexcusable de la vacunación de ganado contra fiebre aftosa que tienen todos los productores..."

Síntesis de la razón de la decisión

Declara **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, interpuesta por Mary Selva Vaca León de Suárez, manteniéndose **firme e incólume** la Resolución Suprema 09318 de 4 de maro de 2013, emitida por el Presidente del Estado Plurinacional y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, se evidencia que la Resolución Suprema impugnada, ha sido emergente de un proceso de control de

calidad, donde se realizó el análisis y valoración cabal de los datos recabados en campo y gabinete, Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

I.1.- El INRA adecuó su actuación a la Constitución Política del Estado y las normas agrarias vigentes en su momento, efectuando el control de calidad al proceso de saneamiento, donde se evidenció fehacientemente que en el trabajo de campo se cometieron irregularidades procediéndose al registro de una actividad productiva ganadera que no era desarrollada real y efectivamente en el predio.
La Resolución emitida al efecto, fue debidamente notificada, tal cual consta de fs. 381 a 382 de la carpeta predial, no siendo objeto de impugnación ni reclamo oportuno.

I.2.- No se advierte estado de indefensión de la parte impetrante, puesto que consta en antecedentes todas las actuaciones de comunicación y socialización de resultados del proceso, dando cabal cumplimiento a lo dispuesto por el art. 305 del DS 29215.

I.3.- Los Informes: UCSS/INF-TEC Nº 074/2010 y UCSS/INF-LEG Nº 082/2010, fueron emitidos en apego a la ley y dentro de las facultades que tiene el INRA, habiendo permitido advertir que los datos recabados en campo, especialmente respecto de la actividad productiva consignada como ganadera no era evidente ni se adecuaba la clasificación efectuada sobre el predio "La Estrella" a lo dispuesto por el art. 41.I num. 4 de la L. Nº 1715, incumpliendo lo dispuesto en los arts. 166 de la anterior C.P.E. y arts. 393 y 397 de la actual C.P.E.; art. 2.II de la L. Nº 1715 y 238 del D.S. Nº 25763, aplicable en su momento.

I.4.- El INRA realizó una valoración integral de los datos recabados en campo y gabinete, a efectos de determinar el real y efectivo cumplimiento de la Función Económica Social, en ese sentido lo cuestionado en este punto no merece mayor análisis.

II.1 y II.2.- Con las facultades de Ley para realizar controles de calidad supervisión y seguimiento conforme al art. 266.I, III y IV, y la Disposición Transitoria Primera y Segunda del D.S. Nº 29215, al comprobar el INRA fraude en el cumplimiento de la FES es que dispuso la anulación de obrados, actuando de manera correcta y no correspondía la calificación de Empresa Ganadera, puesto que el art. 238.III inc. c) del D.S. Nº 25763 vigente en su momento, dispone que, en la evaluación de la Función Económica Social, se tomará en cuenta la forma de explotación según la clasificación de la propiedad (art. 41 de la L. Nº 1715) en consecuencia la institución administrativa no incurrió en ilegalidad.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Ya sea de oficio o a pedido de parte, puede el INRA disponer investigación con la finalidad de precautelar el cumplimiento de normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, cuando existen indicios de irregularidades graves y actos fraudulentos, debiendo necesariamente socializar o comunicar sus resultados preliminares conforme a las normas existentes al efecto para que, los interesados puedan hacer llegar sus observaciones, reclamos y/o denuncias relativas al proceso.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Principios Generales que rigen la actividad administrativa

Principio de Legalidad (sobre la labor del INRA en el proceso de saneamiento)

la SCP 0441/2014 de 25 de febrero de 2014, ha señalado que: "**El principio de legalidad en el ámbito administrativo, implica el sometimiento de la Administración al derecho** , para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa; en consecuencia, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos. Este principio está reconocido en el art. 4 inc. c) de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) que señala: 'La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso'; esto implica, además, que los actos de la Administración pueden ser objeto de control judicial (vía contenciosa administrativa), como lo reconoce el art. 4 inc. i) de la LPA, al establecer que 'El Poder Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables"

Principio de sometimiento de la administración al derecho

la administración no puede sustraerse del procedimiento preestablecido, sino que debe sujetar su actuación y el de las partes en su caso, a lo previsto en la norma que regula el caso en cuestión . Conforme a esto, la Ley de Procedimiento Administrativo en su art. 2 establece que: 'I La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley'" (sic)

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 73/2018

"*correspondiendo en consecuencia la elaboración de nuevos informes complementarios técnico legales, que corresponde sean efectuados en función a una* ***labor de Control de Calidad****, Supervisión y Seguimiento, prevista por el art. 266 del D.S. N° 29215, por lo que no resulta evidente que la misma no esté contemplada en el procedimiento agrario de saneamiento previsto en dicho Reglamento,* ***no siendo cierto*** *que el Informe en Conclusiones no pueda ser modificado posteriormente o* ***que debería aplicarse la preclusión de etapas****, menos aun que el indicado Informe sea inalterable*"

SAP S1ª Nº 53/2018 (27 de septiembre de 2018)

SAP S1ª Nº 045/2018 (7 de septiembre de 2018)

SAP S1ª Nº 73/2018 (30 de noviembre de 2018)

SAN S2a Nº 113/2017 (18 de octubre de 2017)

SAN S2ª Nº 033/2015 (28 de mayo de 2015)

SNA S2ª Nº 051/2014 (24 de Noviembre de 2014)