

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0077-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-07-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA / 6. Área urbana / Sub urbana / vinculado a actividad agrícola, ganadera u otra / 7. Ilegal /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa la Directiva del Sindicato 23 de Marzo de Ichoa contra el Director Nacional a.i. del INRA impugnando la Resolución Administrativa RA-CS N° 305/2015 de 7 de diciembre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento (CAT SAN), respecto al predio denominado "ICHOA y la Asociación de Productores Agrícolas y Ganaderos Ichoa (APAGI)", conforme los argumentos siguientes:

- a) La vulneración del art 170 y 171 del D.S. N° 25763 debido a que en el informe de relevamiento de gabinete se establecería que no existe tramite agrario siendo este aspecto falso ya que el tramite agrario seria N° 23367, asi mismo mediante la Resolución Administrativa Instructoria N° 08/2003 se estableció la fecha del trabajo de campo sin embargo el plazo de ejecución fue ampliado varias veces sin notificar a los actores;
- b) la falta de notificación a los colindantes cuando se realizo los trabajos de campo en la parcela N°29 a fin de estos puedan corroborar tales aspectos, además de la vulneración del art. 175 del reglamento agrario ya que no existiría el informe de campo además de que no existe plano de los predios objeto de pericias, ni resolución suprema que disponga anular títulos ejecutoriales emanadas del expediente agrario N° 23367;
- c) la falta del informe final de campo así como de planos y resolución suprema o título anulatorio del expediente, lo cuales serían causales de nulidad emanadas del expediente agrario N° 23367;
- d) que en el ETJ se establecería que no esta claramente a quien pertenece las mejoras pero que por el pago de impuesto y la transferencia de fracción titulada a la cooperativa Ichoa harían fe de que Alberto Castellon no abandonó el predio olvidándose que la posesión se demuestra con el trabajo en la tierra y no con el pago de impuestos y;
- e) la falta de notificación a la parte actora con el Auto de 17 de septiembre de 2007 en donde se

establecía la fecha de conciliación.

El demandado Director Nacional a.i del INRA responde a la demanda manifestando: En cuanto a la inexistencia del expediente N° 23367, indica que no se tomó en cuenta puesto que el mismo corresponde al predio Rio Blanco que fue valorado en otro proceso, además de que dicho expediente contiene vicios de nulidad, sobre las faltas de notificación de las resoluciones de ampliación de pericias estas fueron de conocimiento público, se llevaron actas de conciliación donde estuvo presente su representante Modesto Cárdenas Oquendo, por lo que se habría cumplido con la finalidad de la notificación, además de que se cumplió el art. 159 del D.S. N° 29215 ya que se levantaron fichas catastrales para ambas partes en conflicto, en donde se registraron las mejoras u observaciones, por lo que solicita se declare improbadamente la demanda.

La parte actora hace uso de su derecho a duplica manifestando que recientemente fue de su conocimiento que el área urbana del municipio Bulo Bulo fue ampliado mediante ley municipal N° 082 de 9 de julio de 2015, en consecuencia, el INRA habría emitido la Resolución Administrativa final de saneamiento N° 0305/2015 (hoy impugnada) sin tener competencia, vulnerando el art. 11 del D.S. N° 29215.

#### Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

**"En cuanto a que parte del área saneada estuviera comprendida en el radio urbano del municipio de Bulo Bulo;** dentro el proceso contencioso administrativo, cursa de fs. 880 a 960 la ley municipal N° 082 de 9 de julio de 2015 emitida por el gobierno autónomo municipal de Entre Ríos de la provincia José Carrasco del departamento de Cochabamba que **aprueba la delimitación del área urbana** del Distrito I Bulo Bulo 6ta sección, siendo promulgada el 14 de julio por la MAE del municipio señalado, la misma que se encuentra debidamente homologada por Resolución Suprema N° 16530 de 21 de octubre de 2015, cursante de fs. 877 a 879, documentales que al acreditarse en copias debidamente legalizadas se encuadran dentro lo previsto por el art. 1309.I del Cód. Civ. que señala "Hacen tanta fe como el original y siempre que sean expedidos por funcionarios públicos autorizados, los testimonios, en general, de documentos públicos originales o privados reconocidos, o de cualquier otro documento o acto autentico de los cuales esos funcionarios sean legalmente depositarios, o los tengan consignados en sus registros o protocolos", consecuentemente en atención al principio de **verdad material** y dentro de un ámbito de legalidad, corresponde otorgarle el valor correspondiente conforme señala el art. 1286 del mismo sustantivo civil."

**"(...) De lo señalado, queda claro que parte (parcela 029) del predio objeto de la demanda se encuentra dentro del radio urbano, conforme consta en el plano topográfico adjunto en el Informe Técnico TA-G N° 027/2017 cursante a fs. 1034, en consecuencia el INRA emitió una Resolución Administrativa inobservado su competencia"**

"(...) La ley N° 2341 (ley de procedimientos administrativos) en torno a la competencia en su art. 5 ... De la cita doctrinal y legal referida, queda claro que todo servidor público está obligado a enmarcar sus actos dentro los alcances que la propia normativa le impone, en el caso en análisis, sin lugar a dudas se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agrario emitió la Resolución Final de Saneamiento sin tener plena competencia, respecto a la fracción de terreno que ya forma parte del

radio urbano (predio Ichoa parcela 29, ver fs. 1034-DCA). Por otro lado el ente administrativo deberá ajustar sus actuados de acuerdo al objeto del proceso de saneamiento descrito en el art. 64 de la ley N° 1715 (**transitoriedad**) a fin de evitar caer en la demora del proceso y/o entrar en un ámbito cambio de uso de suelo como ocurrió en el presente caso."

### **Síntesis de la razón de la decisión**

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA EN PARTE, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-CS N° 305/2015 de 7 de diciembre de 2015, anulándose obrados hasta la Resolución Administrativa impugnada, debiendo el INRA reencausar el proceso de saneamiento conforme a la normativa vigente y los entendimientos del presente fallo, conforme los argumentos siguientes:

- a) Con relación a la vulneración de los art. 170 y 171 del D.S. N° 25763, se tiene que mediante Resolución Instructoria la cual difundida por medio escrito y radiotelevisivo, se intimó a todos los interesados para que acrediten su derecho posesorio, resaltando que los representantes del sindicato Ichoa tenían el pleno conocimiento del proceso de saneamiento, en consecuencia no se advierte inobservancia de los arts. 170 y 171 del reglamento agrario vigente entonces aprobado por D.S. N° 25763, ya que se cumplió con la finalidad de publicidad;
- b) con relación a la falta de informe se tiene que esta no se levanto debido a que existieron amenazas agresiones además de que los dirigentes se opusieron razón por la que estos argumentos no pueden ser tomados como válidos, con relación a la nulidad de los títulos ejecutoriales se tiene que la ETJ estableció que el predio N° 23367 esta viciado de nulidad por falta de jurisdicción y competencia del Consejo Nacional de Reforma Agraria para dotar en zonas destinadas a colonización, además de que no se presentó la prueba para determinar que el antecedente agrario no se encontraba viciado de nulidad por lo que el reclamo cae en la esfera de la intrascendencia, ya que los actores no acreditaron el trabajo de la tierra menos prueba documental pertinente;
- c) con relación a la falta de informes, planos y Resolución suprema es necesario señalar que los principios que rigen las nulidades procesales, en ese sentido el principio de especificidad implica que la ausencia de un actuado debe estar prevista y sancionada con nulidad, aspecto que no se advierte en el art. 175 del D.S. N° 25763 por ello resulta de forma inentendible favorablemente;
- d) con relación al pago de impuesto se debe manifestar que mediante asamblea el sindicato Ichoa determino revertir los terrenos de Alberto Castellón debido a que no habría cumplido con el pago de sus cuotas sindicales, asistencia a reuniones y trabajos comunales, la cual demuestra que los recurrentes no estaban en posesión desde hace 10 años atrás com pretende hacer creer, siendo que su posesión recién comenzaría en el año 2003, desvirtuando que la comunidad estuvo en posesión y cumpliendo la FS, por lo que el argumentos de la parte actora carece de sustento;
- e) sobre la falta de notificación que establecía la fecha de la conciliación se tiene el Auto de 17 de septiembre de 2007 donde se encuentra la notificación respectiva al representante de la comunidad Ichoa 23 de Marzo en la persona de Renato Grageda como así a la parte contraria, en consecuencia, la afirmación de la parte actora carece de veracidad y;
- f) con relación a que el área saneada estuviera comprendida dentro del radio urbano del municipio de Bulo Bulo se tiene que el Tribunal mediante el Apoyo Técnico para determinar si se encuentra o no dentro del área urbana se emitió el Informe Técnico TA-G N° 027/2017 de 5 de abril de 2017 donde se

establece que la parcela 029 del predio denominado ICHOA se encuentra sobrepuesto en 100% de su totalidad al área urbana del municipio de entre ríos distrito I Bulu Bulu, por lo que el INRA emitió una Resolución Administrativa inobservando su competencia.

### Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

#### PRECEDENTE

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / COMPETENCIA DEL INRA / ÁREA URBANA / ILEGAL

Actúa sin competencia

El INRA emite una Resolución Final de Saneamiento sin tener plena competencia, respecto a una fracción de terreno que forma parte del radio urbano

### Jurisprudencia conceptual o indicativa

**"en cuanto a la competencia** el reconocido tratadista Agustín Gordillo en su texto tratado de derecho administrativo, tomo 3 acto administrativo 8va. Edición señala: **"La competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer**, en razón de la materia, **el territorio** , el grado y el tiempo", a su vez respecto a la competencia **en razón de materia** señala "La competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos", respecto a la competencia **en razón de territorio** señala: **"Comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función: excederlo determina la nulidad o inexistencia del acto "**, y en cuanto a la **competencia en el tiempo** menciona "La competencia en razón del tiempo, (...), se refiere a los casos en que un órgano tiene determinadas facultades concedidas sólo durante un lapso determinado. Son así nulos el veto extemporáneo de una ley...", por su parte Devis Echandía señala que "la nulidad impide los efectos jurídicos del acto y se debe a defectos de forma, capacidad, representación o **competencia** "; a mayor precisión corresponde también citar los principios de procedencia de la nulidad refiriendo que el **principio de legalidad** establece que **ningún acto será declarado nulo si la nulidad no está prevista en la norma ."**

### Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 069/2016

*"conforme se acredita del contenido del Informe Técnico DGS-JRA-C N° 914/2012 de 17 de agosto de 2012 de fs. 1329 a 1331 de antecedentes, que en su punto III Conclusiones, respecto del expediente N° 4793 establece que el Título Individual N° 611347, con una superficie de 8.0000 ha, se encuentra en el área urbana, aspecto corroborado por la información cursante en el plano demostrativo de fs. 332 y si bien estos son posteriores a la emisión de la resolución ahora impugnada, el INRA reconoce a través de los mismos que se incurrió en error, respecto al tratamiento de los predios titulados mediante expediente agrario N° 4793 que se encuentran en el área urbana de la ciudad de Oruro, consecuentemente no correspondían ser considerados ni formular pronunciamiento sobre dichos títulos"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 020/2015

Seguidora

*“sin embargo no es menos evidente que el Informe Técnico en análisis, señala también que los Títulos Ejecutoriales Nos. 611347, 611339, 611348, 611345, 611343 y 611341 del expediente N° 4793 se encuentran dentro del área urbana del municipio de Oruro y que los Nos. 611338, 611336 y 611340-611342-611344-611346 (colectivo) están sobrepuestos en un 39.95%, 16.67 % y 23.95 % respectivamente; consecuentemente respecto a los Títulos Ejecutoriales identificados dentro del área urbana de Oruro y fuera de la jurisdicción del INRA que no correspondía ser anulados, el INRA no identificó que recaen sobre el radio urbano de Oruro en el Informe en Conclusiones vulnerado con su accionar el art. 56 de la CPE., y los principio de legalidad, debido proceso, seguridad jurídica derecho a la defensa y realizando una inadecuada aplicación normativa al pronunciarse respecto a Títulos Ejecutoriales que se encuentran fuera de su jurisdicción, sin una discriminación que corresponde de manera expresa ponderando los porcentajes respecto a las superficies rural y urbana, valorando la tradición dominial respecto a los derechos propietarios consolidados en el área urbana, cuando correspondía salvar derechos al ser colindantes del área de saneamiento”.*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 015/2013

Fundadora

*“Que, del análisis precedente, se establece que el INRA incumplió con la normativa que regula su competencia establecida en el art. 11 del D.S. N° 29215 al haber ejecutado el proceso de saneamiento en el predio de la actora con antecedente en el Título Ejecutorial Individual N° 391941 sin que le asista competencia para ello, al estar ubicado el predio en el área urbana del Municipio de Potosí viciando de nulidad su actuación, lo que lleva a declarar la procedencia de la demanda contenciosa administrativa con relación únicamente a dicha titularidad, manteniéndose en lo demás subsistente la Resolución Suprema impugnada al haberse pronunciado el mismo en estricta sujeción a la normativa agraria que rige la materia”*