FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0055-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-07-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Legal /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN LEGAL /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Gobierno Municipal de Quillacollo contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), impugnando la Resolución Administrativa RA-SS Nº 1025/2015 de 01 de junio de 2015, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que mediante Resolución Administrativa se habría dispuesto la nulidad de los instrumentos del Relevamiento de información de campo, sin embargo el INRA realiza la actividad de Relevamiento de Información en Campo únicamente con la familia Campos Pinto, sin dar cumplimiento a lo dispuesto de hacer conocer a la organización social y sectorial, vulnerando la parte dispositiva novena de la Resolución Administrativa RA-USCC No. 064/2015, sino también el debido proceso que afectó al Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo;

2.- en la ficha catastral y en la ficha de verificación de la FES, se habría consignado al predio con actividad unicamente ganadera, sin embargo en el informe en conclusiones se lo consigan como Mediana propiedad agrícola, basándose en supuestos y no en la verificación en campo;

3.- acusa la posesión ilegal de los beneficiarios del predio "Encanto", pues fueron parte demandada en un proceso de Nulidad de Titulo Ejecutorial resuelto por Sentencia Agraria Nacional, que declaró probada la demanda disponiéndose la nulidad de los Títulos Ejecutoriales Nos. 24466 al 24476 que dotó a la indicada familia con 83.3768 has. en lo proindiviso, por haber sido emitidos con afectación de otro derecho correspondiente al expediente agrario "San Isidro" que habría sido reconocido y titulado con anterioridad al predio "El Encanto";

4.- que, el INRA de forma equivocada utilizo la normativa en el informe en conclusiones ya que de ninguna manera establece que en un predio donde se verifica ganado vacuno, la actividad agraria del mismo tenga que ser considerada como agrícola y que la producción de leche sea asimilada a la agricultura y que tampoco dice que un predio que tenga ganado vacuno en una zona donde el PLUS establece áreas de cultivo anual intensivo cumple con la FS cuando su actividad es más bien contraria a la aptitud de la tierra, siendo un despropósito y violación de leyes aplicables al ser clara la normativa agraria respecto de la FS o FES así como la clasificación y la actividad agraria;

5.- el reconocimiento por parte del INRA de una supuesta posesión de la familia Campos Pinto, la cual afecta a derechos propietarios superiores mucho más antiguos a la posesión invocada en el predio "El Encanto", los cuales son bienes de dominio público que tienen su origen en el art. 137 de la C.P.E. de 1967.

Solicitó que se declare probada la demanda y se declare nula la resolución impugnada.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de forma negativa responde a la demanda manifestando: que el proceso de saneamiento del predio "El Encanto" fue reencauzado en cumplimiento a la Sentencia Agroambiental, que cumpliendo la misma se procedió a dar publicidad a la actuación procesal emitida a efectos de dar prosecución al proceso de saneamiento mediante edicto y lectura radial, se procedió a realizar la notificación conforme preceptúa el art. 70-c) del D.S. Nº 29215, que respecto de la actividad desarrollada en el predio, de manera acertada en el Informe en Conclusiones se la tiene como agrícola, que guarda observancia al art. 304-c) del D.S. Nº 29215, siendo necesario aclarar que durante el trabajo de campo se ha verificado y evidenciado que la propiedad está destinada a la producción de leche siendo el tratamiento del ganado estabulado con infraestructura necesaria para dicho fin, datos que fueron valorados en el Informe en Conclusiones, el supuesto derecho propietario a que hace referencia el actor basado en la L. Nº 3975 y que la Ordenanza Municipal constituye suficiente título, carece de legalidad toda vez que el tema tierra es de competencia exclusiva del nivel central en el que se aplica procedimientos agrarios y solo a través del proceso de saneamiento se puede regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, concluye solicitando se declare improbada la demanda.

Los terceros interesados familia pinto se apersonan al proceso manifestando: que la tradición de su derecho propietario data de 1979 en la zona de Marquina con un hato ganadero de 90 vacas, con la producción de leche, cumpliendo el principio constitucional de que la tierra es para quien la trabaja, iniciándose su posesión legal en el predio "El Encanto" el 20 de septiembre de 1986, que es falso que en el Relevamiento de Información en Campo no se hubiera contado con la participación del control social, puesto que intervinieron Agapito Molina Orellana de la F.S.U.T.C.C. y Emilio Espinoza Baptista de la C.S.T.C.Q. quienes firman la ficha de verificación de la FES y que actuaron de acuerdo a su estructura orgánica, que si bien la Ficha Catastral y de verificación de la FES son piezas cuyo llenado reflejan la realidad de las actividades productivas de un predio, ellos no son las únicas herramientas en los que se consigna la información, siendo así que el INRA utiliza otros instrumentos de apoyo como son Croquis, Registro y Fotografías de Mejoras, que la L. Nº 3975 no afecta la posesión ejercida en el predio "El Encanto" al ser anterior a la L. Nº 1715 y a la misma L. Nº 3975, por lo que corresponde el saneamiento de regularización de la propiedad agraria y considerando la irretroactividad de la ley en la materia, los usos dispuestos por la misma dispondrán para lo venidero con respecto a las superficies regularizadas reconocidas en el presente proceso de saneamiento, solicitan se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...)conforme se dispuso en la parte resolutiva novena de la nombrada Resolución Administrativa RA USCC Nº 064/2015 de 6 de febrero de 2015, careciendo de consistencia lo afirmado por el actor al afirmar de que el Relevamiento de Información en Campo se hubiera efectuado "únicamente" con la familia Campos Pinto, así como haber participado representantes de Organizaciones Sociales que no tienen nada que ver en dicho proceso de saneamiento, cuando los que participaron son representantes legítimos de la Organización Social y Sectorial, como son el Dirigente de la Central Provincial de Quillacollo y el Presidente del Control Social de "El Paso", jurisdicción donde se ubica el predio "El Encanto", así como el Ejecutivo de la Federación Departamental de Trabajadores Campesinos de Cochabamba, no estando impedido cualquier otro representante de organizaciones sociales de participar como control social en el proceso de saneamiento, dada la publicidad de que se encuentra revestido el mismo y la garantía irrestricta prevista por el señalado art. 8 del D.S. Nº 29215, por lo que la no participación de otros representantes que según el actor son los que debían participar en el proceso de saneamiento de referencia, son de su exclusiva responsabilidad, más aún, cuando no es causal de suspensión del procedimiento y menos anula la ejecución de actos administrativos del proceso de saneamiento, la no participación de los representantes de organizaciones sociales, conforme prevé la Disposición Final Séptima de la L. Nº 3545.*"

"*(...)en cumplimiento de lo dispuesto por la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª Nº 45/2014 de 7 de octubre de 2014 se volvió a reencausar el mismo, siendo de pleno conocimiento de la parte actora la ejecución de dicho proceso, al haberse apersonado anteriormente y haber sido notificado con la Resolución Administrativa RA-SS Nº 2118/2013 de 4 de diciembre de 2013, que posteriormente fue anulada por la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª Nº 45/2014 de 7 de octubre de 2014 como la misma parte demandante afirma; consecuentemente, su participación o no en el proceso de saneamiento a objeto de ejercer su legítimo derecho a ser oído y reclamar los bienes y derechos que aduce tener, era una decisión intrínseca del ahora demandante, Gobierno Municipal de Quillacollo, no atribuible al INRA.*"

"*(...)El cuestionamiento que efectúa la parte actora en su demanda de existir supuesta contradicción, irregularidad y falsedad en cuanto a la verificación de la Función Económica Social, al clasificar el predio como mediana propiedad con actividad agrícola siendo que en la Ficha Catastral y Acta de Verificación de la FES no se consignó dicha actividad verificándose solamente la existencia de ganado vacuno, no significa incumplimiento de la FES para pretender revertir lo actuado por el INRA,(...)no es evidente que el Informe en Conclusiones emitido en el Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión USCC-CBBA Nº 113/2015 del predio "El Encanto" fuera contradictorio, irregular o falso como indica el demandante, más al contrario refleja con objetividad y equidad la realidad identificada en el indicado predio en cuanto a la actividad agraria particular que en él se desarrolla, como es la actividad lechera, cuya protección por parte del Estado se torna en justa y necesaria, tomando en cuenta que la finalidad del proceso de saneamiento es precisamente la de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, conforme señala el art. 64 de la L. Nº 1715, lo contrario implicaría crear inseguridad jurídica en lo que respecta a la actividad desarrollada en las propiedades agrarias, cuando la finalidad es que todos los que trabajan la tierra cuenten con derechos consolidados, habiéndose para ello instituido el proceso de saneamiento. Asimismo, tampoco es evidente que el Informe en Conclusiones fuera incoherente e incongruente como señala el demandante, toda vez que conforme se analizó precedentemente, la clasificación del predio en cuanto a la actividad que desarrolla está estrechamente relacionada con lo verificado en campo, como es la actividad lechera que se efectúa en el predio "El Encanto", siendo más al contrario coherente la decisión que adoptó el INRA para determinar la*

clasificación del predio, descartándose con ello que se hubiere vulnerado el debido proceso, no existiendo por tal vicios absolutos de tal naturaleza que ameriten reponer los actuados administrativos como solicita el demandante,"

"*(…)el INRA efectúa el análisis y consideración respecto de la posesión que ejercen los beneficiarios de dicho predio en base a la normativa agraria que regula la materia sobre dicho instituto y conforme a lo verificado en campo, así como de la abundante prueba que se produjo durante el desarrollo del proceso de saneamiento de referencia, evidenciándose in situ, que los beneficiarios María Antonieta, Rossemary, Orlando, José, Ernesto, Mario Jesús, Eduardo, Bladimir, Jorge Jonny y Celso Campos Pinto, Tito Bruno Alvarez y Jorge Victoriano Campos Jiménez, ejercen una real y objetiva posesión en el predio de referencia traducido en el cumplimiento de la FES al desarrollar actividad agraria con la producción de leche, (…) y contrastada esta documentación con lo evidenciado en la etapa de campo, datos que se encuentran consignados en la Ficha Catastral y la Ficha FES, y considerando que la actividad lechera se adecua a la agrícola se establece que la posesión ejercida por esta parte sobre el predio motivo de saneamiento, es anterior a la promulgación de la Ley 1715 modificada por la Ley 3545, en una superficie de 54.6655 has, debiendo en consecuencia la superficie restante considerarse como tierra fiscal*"*(…)Consiguientemente, lo aseverado por la parte actora de que la posesión de los nombrados beneficiarios del predio* "*El Encanto*" *sería ilegal y por tal no correspondería reconocerles derecho alguno a los mismos, en razón de haber sido anulados sus Títulos Ejecutoriales por Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 002/2005 de 26 de enero de 2005, no determina ipso jure que dichos beneficiarios no hubieran ejercido posesión agraria en el nombrado predio, tomando en cuenta que la referida Sentencia anuló sus Títulos Ejecutoriales por habérseles adjudicado por el Ex Servicio Nacional de Reforma Agraria en sobreposición a otra adjudicación anterior que en realidad es atribuible por la errónea y deficiente administración del Ex Servicio Nacional de Reforma Agraria y no por los administrados que se sometieron de buena fe y confiando el correcto desarrollo de los trámites administrativos de ésa época, lo que dió lugar a su intervención y no así por no haber ejercido posesión en el predio sometido a saneamiento, misma que conforme a los datos, información y verificación que efectuó el INRA durante la ejecución del proceso de saneamiento de referencia, fue considera legal, al haber verificado que los nombrados beneficiarios poseen el predio desde antes de la promulgación de la L. Nº 1715, adecuándose por tal a lo previsto por el art. 309 del D.S. Nº 29215.*"

"*(…)efectuando una interpretación jurídica a esta valoración realizada por el INRA, en dicho Informe en Conclusiones, se tiene que la L. N° 3975, tiene vigencia a partir del 24 de noviembre de 2008; y el proceso de saneamiento realizado en el predio* "*El Encanto*"*, tuvo su inicio el año 2006, en base a la L. N° 1715 y en base al D.S. N° 25763, verificándose que la familia Campos contaba con Títulos Ejecutoriales Nos. 24466 y 24476, plenamente reconocidos hasta el año 2003, ya que los mismos fueron anulados mediante Sentencia Agraria Nacional S1a N° 002/2005 de 27 de junio de 2005, por lo que el INRA conforme a derecho debió valorar y considerar estos aspectos y no limitarse a realizar consultas, declararse sin competencia y señalar que la Sentencia Agraria Nacional S1a N° 55/2010 al declarar NULA la Resolución Suprema N° 228640 de 2 de abril de 2008, no había tomado en cuenta la vigencia de la L. N°3975 de 24 de noviembre de 2008, evidenciándose que la entidad administrativa, dio por válido la irretroactividad de la L. N° 3975 de 24 de noviembre de 2008, cuando dicha ley no se encuentra dentro de los alcances de la irretroactividad contemplados en el art. 123 de la C.P.E. (…)careciendo por tal de consistencia lo afirmado por el actor de que el INRA debió cumplir con dicha norma legal, cuando la misma es inaplicable al caso de autos, dada la irretroactividad de la que se halla revestida la Ley que por normativa constitucional dispone únicamente para lo venidero, excepto en materia penal, de corrupción y en los demás casos que prevé la Constitución, que no es el caso de la L. Nº 3975, que por el principio de Supremacía Constitucional establecido en el art. 410-II de la C.P.E.,*

la Constitución prevalece sobre la Ley, ejecutando por tal el INRA el proceso de saneamiento del predio "El Encanto" conforme a derecho, sin que se advierta vulneración o vicios que ameriten reponer actos administrativos al haberse ejecutado dentro del marco legal que la regula y en términos de objetividad, justicia y equidad.

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda, interpuesta por el Gobierno Municipal de Quillacollo, en consecuencia, se mantiene subsistente la Resolución Administrativa RA-SS Nº 1025/2015 de 01 de junio de 2015, bajo los siguientes fundamentos:

1.- No puede alegarse que no participó el control social en el levantamiento de información en campo, cuando existe el Acta de Acreditación del Control Social y Participación, así mismo la no participación de otros representantes que según el actor son los que debían participar en el proceso de saneamiento de referencia, son de su exclusiva responsabilidad, más aún, cuando no es causal de suspensión del procedimiento y menos anula la ejecución de actos administrativos del proceso de saneamiento, sobre la indefensión que se le habría causado al demandante por no participar en el proceso de saneamiento, la parte tenia pleno conocimiento del proceso de saneamiento pues se habría apersonado anteriormente, su participación o no en el proceso de saneamiento a objeto de ejercer su legítimo derecho a ser oído y reclamar los bienes y derechos que aduce tener, era una decisión intrínseca del ahora demandante no atribuible al INRA;

2.- sobre la incongruencia existente entre el informe en conclusiones, no es evidente tal incongruencia pues al haberse identificado en el predio actividad relativa a la producción de leche, la sola existencia de ganado vacuno no significa incumplimiento de la FES, ya que el INRA refleja con objetividad y equidad la realidad identificada en el indicado predio en cuanto a la actividad agraria particular que en él se desarrolla, como es la actividad lechera, cuya protección por parte del Estado se torna en justa y necesaria, por lo que la clasificación otorgada por el INRA al predio el "Encanto" es completamente coherente, descartándose que se hubiere vulnerado el debido proceso, no existiendo por tal vicios absolutos de tal naturaleza que ameriten reponer los actuados administrativos como solicita el demandante;

3.- sobre la ilegal posesión, se debe manifestar que el INRA realizo un análisis de la posesión de los beneficiarios, corroborándose a través de las verificaciones en campo, la prueba aportada por los mismos que la familia Campo viene ejerciendo posesión el predio, esto reforzado a través de las certificaciones emitidas por autoridades comunarias del lugar que manifiestan que los mismos viene ejerciendo posesión en el predio, si bien la Sentencia Agraria Nacional (a la que hace mención el demandante) anulo los títulos ejecutoriales que poseía la familia campo, los mismos fueron anulados por haberse adjudicado en sobreposición de una anterior adjudicación que en realidad es atribuible por la errónea y deficiente administración del Ex Servicio Nacional de Reforma Agraria y no por los administrados, y no así por no haber ejercido posesión en el predio sometido a saneamiento, pues su posesión fue considera legal, al haber verificado que los nombrados beneficiarios poseen el predio desde antes de la promulgación de la L. Nº 1715, adecuándose por tal a lo previsto por el art. 309 del D.S. Nº 29215;

4.- sobre la adjudicación a terceros de predios de dominio público, la ley N° 3975 en la cual ampara el demandante su argumento fue promulgado en la gestión 2008 es decir después de haberse iniciado el

proceso de saneamiento, por lo que no correspondía su aplicación, esto en base a la irretroactividad de la ley, establecido en la CPE, pues al ser dicha ley posterior al proceso de saneamiento la misma dispone para lo venidero, por lo que el INRA ejecutó el proceso de saneamiento del predio "El Encanto" conforme a derecho, sin que se advierta vulneración o vicios que ameriten reponer actos administrativos al haberse ejecutado dentro del marco legal que la regula y en términos de objetividad, justicia y equidad y;

5.- los argumentos de los terceros interesados al ser similares a los argumentos del INRA, se subsumen al análisis y motivación asumida por éste Tribunal en los numerales cursantes supra del presente considerando.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN LEGAL

Correcta valoración de lo verificado en campo

Se considera legal la posesión que ejercen los beneficiarios de un predio, cuando el INRA la reconoce efectuando el análisis y consideración conforme a lo verificado en campo, así como de la abundante prueba que se produjo durante el desarrollo del proceso de saneamiento

"*(…)el INRA efectúa el análisis y consideración respecto de la posesión que ejercen los beneficiarios de dicho predio en base a la normativa agraria que regula la materia sobre dicho instituto y conforme a lo verificado en campo, así como de la abundante prueba que se produjo durante el desarrollo del proceso de saneamiento de referencia, evidenciándose in situ, que los beneficiarios María Antonieta, Rossemary, Orlando, José, Ernesto, Mario Jesús, Eduardo, Bladimir, Jorge Jonny y Celso Campos Pinto, Tito Bruno Alvarez y Jorge Victoriano Campos Jiménez, ejercen una real y objetiva posesión en el predio de referencia traducido en el cumplimiento de la FES al desarrollar actividad agraria con la producción de leche, (…) y contrastada esta documentación con lo evidenciado en la etapa de campo, datos que se encuentran consignados en la Ficha Catastral y la Ficha FES, y considerando que la actividad lechera se adecua a la agrícola se establece que la posesión ejercida por esta parte sobre el predio motivo de saneamiento, es anterior a la promulgación de la Ley 1715 modificada por la Ley 3545, en una superficie de 54.6655 has, debiendo en consecuencia la superficie restante considerarse como tierra fiscal"(…)Consiguientemente, lo aseverado por la parte actora de que la posesión de los nombrados beneficiarios del predio "El Encanto" sería ilegal y por tal no correspondería reconocerles derecho alguno a los mismos, en razón de haber sido anulados sus Títulos Ejecutoriales por Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 002/2005 de 26 de enero de 2005, no determina ipso jure que dichos beneficiarios no hubieran ejercido posesión agraria en el nombrado predio, tomando en cuenta que la referida Sentencia anuló sus Títulos Ejecutoriales por habérseles adjudicado por el Ex Servicio Nacional de Reforma Agraria en sobreposición a otra adjudicación anterior que en realidad es atribuible por la errónea y deficiente administración del Ex Servicio Nacional de Reforma Agraria y no por los administrados que se sometieron de buena fe y confiando el correcto desarrollo de los trámites administrativos de ésa época, lo que dió lugar a su intervención y no así por no haber ejercido posesión en el predio sometido a saneamiento, misma que conforme a los datos, información y verificación que efectuó el INRA durante la ejecución del proceso de saneamiento de referencia, fue considera legal, al haber verificado que los nombrados beneficiarios poseen el predio desde antes de la promulgación de la L. Nº 1715, adecuándose por tal a lo previsto por el art. 309 del D.S. Nº 29215.*"

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE CAMPO / INFORME DE CONCLUSIONES Y/O COMPLEMENTARIO (EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA ETJ) / LEGAL

Aplicación de norma en vigencia

La valoración realizada por el INRA en el Informe en Conclusiones, no es ilegal, cuando se la efectúa dentro del marco legal en vigencia al proceso de saneamiento realizado, no considerándose aquella que es inaplicable al caso, por la irretroactividad de la que se halla revestida la ley

"*(...)efectuando una interpretación jurídica a esta valoración realizada por el INRA, en dicho Informe en Conclusiones, se tiene que la L. N° 3975, tiene vigencia a partir del 24 de noviembre de 2008; y el proceso de saneamiento realizado en el predio "El Encanto", tuvo su inicio el año 2006, en base a la L. N° 1715 y en base al D.S. N° 25763, verificándose que la familia Campos contaba con Títulos Ejecutoriales Nos. 24466 y 24476, plenamente reconocidos hasta el año 2003, ya que los mismos fueron anulados mediante Sentencia Agraria Nacional S1a N° 002/2005 de 27 de junio de 2005, por lo que el INRA conforme a derecho debió valorar y considerar estos aspectos y no limitarse a realizar consultas, declararse sin competencia y señalar que la Sentencia Agraria Nacional S1a N° 55/2010 al declarar NULA la Resolución Suprema N° 228640 de 2 de abril de 2008, no había tomado en cuenta la vigencia de la L. N°3975 de 24 de noviembre de 2008, evidenciándose que la entidad administrativa, dio por válido la irretroactividad de la L. N° 3975 de 24 de noviembre de 2008, cuando dicha ley no se encuentra dentro de los alcances de la irretroactividad contemplados en el art. 123 de la C.P.E. (...)careciendo por tal de consistencia lo afirmado por el actor de que el INRA debió cumplir con dicha norma legal, cuando la misma es inaplicable al caso de autos, dada la irretroactividad de la que se halla revestida la Ley que por normativa constitucional dispone únicamente para lo venidero, excepto en materia penal, de corrupción y en los demás casos que prevé la Constitución, que no es el caso de la L. Nº 3975, que por el principio de Supremacía Constitucional establecido en el art. 410-II de la C.P.E., la Constitución prevalece sobre la Ley, ejecutando por tal el INRA el proceso de saneamiento del predio "El Encanto" conforme a derecho, sin que se advierta vulneración o vicios que ameriten reponer actos administrativos al haberse ejecutado dentro del marco legal que la regula y en términos de objetividad, justicia y equidad.*"