

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0039-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 29-04-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios "Capihata", contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0253/2011 de 6 de diciembre de 2011, pronunciada en el proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN TCO ejecutado en el polígono N° 779, predio actualmente denominado ASOC. DE PEQ. PRODUCTORES AGROP. "CAPIHIATA", ubicado en el municipio de Ascensión de Guarayos del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Acusó la parte demandante que solicitaron dotación de tierras ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria, la dotación de Tierras Fiscales, habiéndose emitido Sentencia el 20 de julio de 1990 y el respectivo Auto de Vista, trámite con expediente N° 57344-B, registrado en Derechos Reales en la Partida N° 010369727, reconociéndose a su favor una superficie de 1907,1526 ha, empero señalan que, por razones que desconocen, la administración pública de aquel tiempo (1992 cuando se intervino el ex CNRA), no habría ingresado el precitado expediente agrario a los archivos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, y aclaran que, no obstante ello, desde esa época se encuentran en posesión legal, pacífica y de buena fe, trabajando la tierra, sin tener problemas de colindancias o sobreposiciones con terceros.

2.- Manifiestan que cuentan con personalidad jurídica por lo que habría correspondido que el Instituto Nacional de Reforma Agraria verifique el cumplimiento de la función social y no de la función económica social, situación que se encontraría respaldada por las certificaciones de la Central Inter Étnica de Ascensión y de la Central de Organización de Pueblos Nativos Guarayos COPNAG, correspondiendo reconocer la totalidad de la superficie medida a las 23 familias que integran ésta comunidad, por haberse acreditado el cumplimiento de la Función Social.

3.- Que la Resolución Administrativa RA-ST N° 0253/2011, en total incongruencia con los datos del proceso (Ficha Catastral, Informe de Campo, Ficha FES, Informe de Evaluación Técnica Jurídica e Informe de Adecuación) y sin fundamento legal, resuelve adjudicar una superficie de 50.0000 ha., sin

considerar los datos consignados en dichos documentos, que en lo principal acreditan que el predio tiene 90,0268 ha. trabajadas y que por lo mismo correspondería reconocer un total de 135,0402 ha. a favor de la Asociación.

Solicitó se declare improbada la demanda y nula la Resolución impugnada.

La autoridad demandada respondió manifestando, que respecto al proceso agrario N° 57344, por informe de emisión de Título Ejecutorial y Certificación emitidos por la Unidad de Titulación y Certificaciones de la Dirección Nacional y la Secretaria General de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz respectivamente, se evidenció que el mismo no se encontraría registrado en la base de datos de la institución y a continuación señaló que conforme al art. 1 del D.S. No. 12268 de 28 de febrero de 1975, debe tenerse presente que los títulos y resoluciones emitidos por el SNRA y el INC, concediendo tierras de dotación para fines agropecuarios al interior de las Reservas Forestales El Chore y Guarayos se declararon nullos y sin valor legal alguno, por lo que el supuesto antecedente agrario de la Asociación de Pequeños Productos Agropecuarios "Capiata", no tendría ningún valor, siendo impertinente su tratamiento en el proceso, que conforme al art. 54 del Código Civil, las personas colectivas tienen capacidad jurídica y de obrar conforme a los fines que determinaron su constitución, aspecto que concordaría con los datos cursantes de fs. 103 a 106 y 217 de la carpeta predial, consistentes en nóminas de socios y no de comunarios; señala también que la Resolución Suprema No. 212538, que reconoce la personalidad jurídica de la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios "Capiata", no establece el carácter de comunidad toda vez que su objetivo principal es elevar el nivel de vida económico y social de los asociados, mediante la investigación y aplicación de tecnología a la producción agrícola, que los Decretos Supremos N° 29215, arts. 266 y 309 párrafo II, 08660 de 19 de febrero de 1969, art. 2; 11615 de 2 de junio de 1974, art. 4; 12268 de 28 de febrero de 1975 art. 1; y 25763, modificado por el D.S. No. 25848 art. 198 citados por la parte actora, constituyen la base de la decisión asumida en la resolución impugnada, normas que de manera imperativa establecen la ilegalidad de los asentamientos al interior de la Reserva Forestal Guarayos, por lo que el reconocimiento de una mediana propiedad sea agrícola o ganadera en su interior, se encontraría al margen de toda norma, considerándose únicamente como superficies con posesión legal, aquellas ejercidas por pueblos o comunidades indígenas, campesinas, originarias, pequeñas propiedades y por personas amparadas en norma expresa de conformidad al D.S. No. 25763 modificado por D.S. No. 25848, por lo que solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) En éste ámbito normativo, las certificaciones cursantes a fs. 214 y 215 del expediente de saneamiento no permiten acreditar que la ahora parte actora haya siquiera iniciado y menos concluido un trámite para el reconocimiento de su personalidad jurídica **como comunidad campesina**, es decir no se adecúan a la normativa legal aplicable al caso, máxime si como se tiene señalado, la parte demandante, se presentó al proceso de saneamiento como Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios "Capihiata" así se concluye del contenido de la Ficha Catastral de fs. 42 a 43 cuya casilla de observaciones, en lo pertinente señala: "(...) que cuenta con Personería Jurídica según R.S. N° 212538 (...)" documento presentado por la misma parte actora al presente proceso (fs. 8 del contencioso administrativo) que conforme se tiene anotado (ut supra) fue tramitado a efectos de obtener el reconocimiento de una persona jurídica de derecho privado y no de una persona colectiva calificada como comunidad campesina."*

"(...) En éste contexto, éste tribunal concluye que las certificaciones de fs. 214 a 215, no permiten

acreditar que los integrantes de la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS "CAPIATA" hayan obtenido su personalidad jurídica como comunidad campesina como tampoco permite probar que se haya iniciado el trámite correspondiente en razón a que dichas certificaciones no se sustentan en normativa legal vigente al momento de sustanciarse el proceso de saneamiento mucho menos que, conforme a norma legal, hayan sido expedidas por autoridad competente para realizar el reconocimiento de una persona colectiva y/o para efectuar el reconocimiento de una comunidad campesina, lo contrario daría lugar a que, al margen del ordenamiento jurídico vigente, se pueda recurrir ante quien uno crea conveniente y efectuar y concluir trámites al margen de la ley, en el caso particular obtener la calidad de persona jurídica en mérito a un trámite anómalo sustanciado ante quien, a capricho, se vea pertinente, rompiendo el principio de legalidad y de seguridad jurídica."

"(...) Previa valoración de la información generada en campo, la entidad administrativa, emite el Informe de Evaluación Técnico Jurídica DD-S-SC- N° 0287/2005 de 9 de junio de 2005 cursante de fs. 201 a 205 del expediente de saneamiento en el que precisa que conforme a la valoración de cumplimiento de la Función Económico Social corresponde reconocer un total 135.0402 ha **ingresando en los límites de la mediana propiedad con actividad agrícola**, conclusión que se sustenta en el análisis efectuado en el formulario de fs. 200 de antecedentes en el que se valoran las mejoras identificadas en campo."

"(...) Mediante Informe Técnico Legal INF. DGS - TCO'S SC N° 0309/2011 de 5 de octubre de 2011 cursante de fs. 280 a 282, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, señala que corresponde modificar el análisis efectuado en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica en razón a que, precisamente, **no se consideraron las normas restrictivas emitidas en relación a la Reserva Forestal Guarayos**, precisando que, en mérito a ello, corresponde reconocer el máximo de la pequeña propiedad agrícola, es decir 50.0000 ha (cincuenta hectáreas con cero metros cuadrados) habiendo resguardo el principio de legalidad que debe guiar sus actos, no existiendo por lo mismo incongruencia a tiempo de considerarse las superficies del predio a lo largo del proceso en razón a que, las modificaciones efectuadas y diferencias existentes en relación a la superficie mensurada y la consolidada encuentran su respaldo en el efectivo cumplimiento de la FES y principalmente en la aplicación de la normativa legal especial aplicable al caso concreto, **normas imperativas que contienen preceptos prohibitivos de cumplimiento obligatorio**."

"(...) En éste orden de ideas, cabe resaltar que la Resolución Final de Saneamiento, encuentra sus fundamentos en los informes que integran el proceso, entre estos el INFORME TECNICO LEGAL INF. DGS TCO's SC N° 0309/2011 de 5 de octubre de 2011 que contiene las normas y consideraciones que sustentan la decisión que se asume en la Resolución Administrativa impugnada, máxime si el precitado informe concluye señalando que, en consideración a las normas que regulan la posesión de predios ubicados al interior de Áreas Protegidas, corresponde modificar los datos cursantes en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, no existiendo por lo mismo vulneración de normativa legal en vigencia resultando sin fundamento el acusarse que la resolución final de saneamiento no guarda congruencia con los datos del proceso, resultando por ello sin sustento lo acusado en éste punto por la parte actora."

"(...) En éste contexto, conforme a lo desarrollado en el numeral **I.1.** de la presente sentencia, no correspondió considerar, a la ahora parte actora, en calidad de subadquirente sino bajo la normativa que regula la posesión de predios agrarios, máxime si la parte actora, en su memorial de demanda precisa que: "(...) teniendo como antecedente el Expediente el N° 57344-B, y registro en la oficina de Derechos Reales con Partida N° 010369727 **y por razones que desconocemos la administración pública de aquel tiempo, no habría ingresado a los archivos del Instituto Nacional de Reforma**

*Agraria, el año 1992 , cuando se intervino el Consejo Nacional de Reforma Agraria y se creó el INRA el año 1996, de lo cual reitero desconocemos (...)" (las negrillas fueron añadidas), asumiendo que, conforme a las conclusiones de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento el expediente N° 57344-B no cursa en los registros y/o archivos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, constituyendo una confesión espontánea relativa a la inexistencia de dicho expediente agrario a más de no haber adjuntado al proceso administrativo elementos de convicción que permitan acreditar la existencia de dicho expediente agrario, debiendo considerarse que las simples fotocopias no hace prueba respecto a lo inserto en ellas, máxime si conforme se tiene señalado y al análisis efectuado en el numeral I.1. de ésta resolución **"son expedientes válidos para su consideración, en el proceso de saneamiento, aquellos que cursen en los archivos o que cuenten con registros oficiales en la entidad administrativa"** , en ésta línea, el art. 40 de la L. N° 3545 vigente a momento de sustanciarse la última etapa del proceso de saneamiento prescribe: "Los procesos agrarios en trámite sustanciados ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el ex - Instituto Nacional de Colonización serán reconocidos como válidos para el proceso de saneamiento, cuando cuenten con antecedentes en los registros oficiales del Servicio Nacional de Reforma Agraria", en ésta línea, cabe reiterar que la entidad administrativa, en mérito al principio de verdad material, a lo largo del proceso, no emitió un único informe sino cuatro, todos coincidentes en sentido de que no se cuenta con registros del expediente N° 57344-B como tampoco se lo identifica materialmente en los archivos de la institución."*

"(...) Sin embargo de lo previamente anotado, cabe señalar que a fs. 131 del expediente de saneamiento, cursa Certificación de 24 de octubre de 1998, suscrito por Erick Maldonado Riss "Responsable de Certificaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria que en lo pertinente expresa:"

*"Que, en el Instituto de Reforma Agraria, cursa el Proceso Social Agrario de Dotación correspondiente a la propiedad denominada CAPIHIATA (...) Proceso iniciado mediante demanda de Dotación interpuesta por ALFONSO CASTRO AREMBAY y TIBURCIO CAGUARES. Revisada la causa se establece que **cuenta con sentencia Ejecutoriada de fecha 20 de julio de 1990** cursante en obrados, la misma que resuelve declarar PROCEDENTE la demanda de Dotación de la propiedad "CAPIHIATA" (...) **EXPEDIENTE SIGNADO CON EL NUMERO 57344-B** . A Fs. 19 de obrados cursa el **AUTO DE VISTA de fecha 4 de junio de 1992** el mismo que APRUEBA la Sentencia (...) Finalmente se extendió los TITULOS EJECUTORIALES INDIVIDUALES en octubre de 1992 (...)"*

"(...) Concluyéndose que, la entidad administrativa, introdujo al proceso, información contradictoria que resta certeza a la decisión final en sentido de que en momento alguno se asume, conforme a derecho, que la precitada certificación resulta inconsistente o nula correspondiendo fallar en éste sentido."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA EN PARTE** la demanda contencioso administrativa, en tal sentido nula la Resolución Administrativa RA-ST N° 0253/2011 de 6 de diciembre de 2011, anulando obrados solo en relación al predio Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Capihata, a efectos de que el Instituto Nacional de Reforma Agraria conforme a los fundamentos expuestos en la presente sentencia, determine lo que conforme a derecho corresponda y de manera particular la contradicción identificada en torno a la existencia (o no) del expediente N° 57344-B y de forma inmediata emita la resolución que corresponda en derecho, sin perjuicio de que a partir de la notificación con la presente sentencia y hasta la emisión de la nueva resolución final de saneamiento, la parte actora pueda presentar a la entidad administrativa los elementos probatorios que considere pertinentes, mismos que deberán ser valorados positiva o negativamente por el Instituto

Nacional de Reforma Agraria;

1.- Respecto a la Resolución Suprema N° 212538 de 17 de mayo de 1993 y reconocimiento de la personalidad jurídica de la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS "CAPIATA", si bien la parte demandante durante el proceso de saneamiento presentó documentación para probar que el mismo cuenta con personalidad jurídica, se observó que no permiten acreditar que la ahora parte actora haya siquiera iniciado y menos concluido un trámite para el reconocimiento de su personalidad jurídica como comunidad campesina, es decir no se adecúan a la normativa legal aplicable al caso, máxime si como se tiene señalado, la parte demandante, se presentó al proceso de saneamiento como Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios "Capihata" pues la documentación presentada fue tramitada a efectos de obtener el reconocimiento de una persona jurídica de derecho privado y no de una persona colectiva calificada como comunidad campesina, por lo que las mismas no permiten acreditar que los integrantes de la ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS "CAPIHATA" hayan obtenido su personalidad jurídica como comunidad campesina como tampoco permite probar que se haya iniciado el trámite correspondiente en razón a que dichas certificaciones no se sustentan en normativa legal vigente al momento de sustanciarse el proceso de saneamiento, mucho menos que, conforme a norma legal, hayan sido expedidas por autoridad competente;

2.- Sobre la incongruencia de la Resolución Administrativa con los datos del proceso, se observó que la entidad administrativa, emitió el Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 9 de junio de 2005 en el que precisa que conforme a la valoración de cumplimiento de la Función Económico Social corresponde reconocer un total 135.0402 ha. ingresado en los límites de la mediana propiedad con actividad agrícola; sin embargo, mediante informe de campo se evidenció que el predio se sobrepone a la Reserva Forestal Guarayos, por lo que el ente administrativo mediante informe técnico determinó modificar el análisis efectuado en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica en razón a que precisamente, no se consideraron las normas restrictivas emitidas en relación a la Reserva Forestal Guarayos, precisando que, en mérito a ello, corresponde reconocer el máximo de la pequeña propiedad agrícola, es decir 50.0000 ha (cincuenta hectáreas con cero metros cuadrados), no existiendo por lo mismo incongruencia, resultando sin fundamento lo acusado por la parte demandante.

3.- Respecto a la no consideración del expediente agrario N° 57344-B, el ente administrativo aplicando el principio de verdad material solicitó a la "Dirección de Titulación y Certificaciones de la Dirección Nacional del INRA ", "Unidad de Archivos de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz ", "Unidad de Coordinación Técnica y Jurídica del INRA Santa Cruz ", cuyos informes dan cuenta que no existe ningún predio titulado con ese expediente, asimismo la parte demandante no demostró mediante prueba la existencia del mismo; sin embargo corresponde manifestar que cursa Certificación de 24 de octubre de 1998, suscrito por Erick Maldonado Riss "Responsable de Certificaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria" se expresa que la parte demandante cuenta con Sentencia Ejecutoriada de fecha 20 de julio de 1990 cursante en obrados, la misma que resuelve declarar PROCEDENTE la demanda de Dotación de la propiedad "CAPIHATA", por lo que la entidad administrativa, introdujo al proceso, información contradictoria que resta certeza a la decisión final en sentido de que en momento alguno se asume conforme a derecho, que la precitada certificación resulta inconsistente o nula, debiendo resolver el INRA respecto a esta contradicción y emitir la resolución que en derecho corresponda.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO/CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO.

Sobre existencia o inexistencia de antecedente agrario.

Si en proceso de saneamiento, la entidad administrativa, introduce al proceso, información contradictoria que resta certeza a la decisión final respecto a la existencia o inexistencia de antecedente agrario, corresponde que el Tribunal Agroambiental en contencioso administrativo, disponga se resuelva dicha contradicción.

"(...) asumiendo que, conforme a las conclusiones de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento el expediente N° 57344-B no cursa en los registros y/o archivos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, constituyendo una confesión espontánea relativa a la inexistencia de dicho expediente agrario a más de no haber adjuntado al proceso administrativo elementos de convicción que permitan acreditar la existencia de dicho expediente agrario, debiendo considerarse que las simples fotocopias no hace prueba respecto a lo inserto en ellas, máxime si conforme se tiene señalado y al análisis efectuado en el numeral I.1. de ésta resolución "son expedientes válidos para su consideración, en el proceso de saneamiento, aquellos que cursen en los archivos o que cuenten con registros oficiales en la entidad administrativa", en ésta línea, el art. 40 de la L. N° 3545 vigente a momento de sustanciarse la última etapa del proceso de saneamiento prescribe: "Los procesos agrarios en trámite sustanciados ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el ex - Instituto Nacional de Colonización serán reconocidos como válidos para el proceso de saneamiento, cuando cuenten con antecedentes en los registros oficiales del Servicio Nacional de Reforma Agraria", en ésta línea, cabe reiterar que la entidad administrativa, en mérito al principio de verdad material, a lo largo del proceso, no emitió un único informe sino cuatro, todos coincidentes en sentido de que no se cuenta con registros del expediente N° 57344-B como tampoco se lo identifica materialmente en los archivos de la institución."

"(...) Sin embargo de lo previamente anotado, cabe señalar que a fs. 131 del expediente de saneamiento, cursa Certificación de 24 de octubre de 1998, suscrito por Erick Maldonado Riss "Responsable de Certificaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria que en lo pertinente expresa:"

"Que, en el Instituto de Reforma Agraria, cursa el Proceso Social Agrario de Dotación correspondiente a la propiedad denominada CAPIHIATA (...) Proceso iniciado mediante demanda de Dotación interpuesta por ALFONSO CASTRO AREMBAY y TIBURCIO CAGUARES. Revisada la causa se establece que cuenta con sentencia Ejecutoriada de fecha 20 de julio de 1990 cursante en obrados, la misma que resuelve declarar PROCEDENTE la demanda de Dotación de la propiedad "CAPIHIATA" (...) EXPEDIENTE SIGNADO CON EL NUMERO 57344-B . A Fs. 19 de obrados cursa el AUTO DE VISTA de fecha 4 de junio de 1992 el mismo que APRUEBA la Sentencia (...) Finalmente se extendió los TITULOS EJECUTORIALES INDIVIDUALES en octubre de 1992 (...)"

"(...) Concluyéndose que, la entidad administrativa, introdujo al proceso, información contradictoria que resta certeza a la decisión final en sentido de que en momento alguno se asume, conforme a derecho, que la precitada certificación resulta inconsistente o nula correspondiendo fallar en éste sentido."