

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0071-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-07-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Acuerdo Conciliatorio / 6. Ilegal /

Problemas jurídicos

En proceso Contencioso Administrativo interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA ST N° 203/2005 de 16 de agosto de 2005, emitida en el proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN TCO PUEBLO INDÍGENA ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ ITIKA GUASU del Polígono N° 548 correspondiente al predio denominado "YUQUIRENDA", ubicado en el cantón Tarupayo, Sección Primera, provincia Burnet O'Connor, del departamento de Tarija, se fundamentó lo siguiente:

Incumplimiento de la FES, por inobservancia de lo dispuesto en los arts. 238.III y 239 del D.S. N° 25763, relativos a la mediana propiedad ganadera y el efecto de una concertación sobre la carga animal y nueva valoración de la FES, siendo que en pericias de campo solo se verificó 2 corrales, 1 alambrada y 1 potrero, tampoco se verificó la existencia de marca de ganado (de las 27 cabezas de ganado identificadas, las cuales pertenecerían a Asunta Romero y no al beneficiario del predio), tampoco se identificó la existencia de medios técnicos mecánicos ni destino de la producción al mercado, para que el predio pueda ser calificado en el ámbito de mediana propiedad ganadera, por lo que la ETJ no habría realizado una correcta valoración de la FES.

Solicitó la parte demandante, se declare probada la demanda y nula la Resolución impugnada.

La parte demandada respondió manifestando, que el proceso de saneamiento de la propiedad Yuquierenda fue sustanciada en gestiones anteriores y bajo la vigencia de la Ley N° 1715 y el D.S. N° 25763, en cuanto a que el INRA no habría valorado la SAN S2 N° 019/2006 de 16 de junio de 2006, resulta impertinente ya que la misma es de fecha posterior a la sustanciación del proceso de saneamiento y a la emisión de la resolución impugnada; asimismo, señaló que el Informe INF/VT/DGT/UTCOTB N° 050/2011 de 20 de septiembre de 2011 presentado por el demandante como prueba preconstituida, en ningún momento fue puesto en su conocimiento y menos se le hubiese notificado con el mismo, no pudiendo efectuar mayor valoración u opinión al respecto, más aún si dicho informe fue presentado en calidad de prueba preconstituida e indica que corresponde a ésta instancia

jurisdiccional efectuar un adecuado análisis y valoración pertinente y proceder conforme a derecho y justicia.

Los terceros interesados, se apersonaron manifestando, que el demandante no se explica expresamente qué persona o entidad y de qué manera, ha usurpado funciones o ejercido jurisdicción que no emana de la ley en el proceso de saneamiento de tierras del predio "Yuquirenda", mas por el contrario queda evidencia que el INRA actuó con plena competencia y ejerció sus funciones en el marco de las atribuciones legales y que la entidad demandante ingresó en confusión e incongruencia al hacer referencia y transcribir el artículo que hace referencia a conciliaciones que tienen que ver con el derecho de propiedad y la posesión, sin vincular o relacionar con la nulidad del proceso y de la Resolución Final de Saneamiento, razón por la que consideró que la demanda carece de sustento y fundamentación fáctica y jurídica que amerite mayor análisis y en relación al art. 2 de la Ley N° 80 de 5 de enero de 1961, observó que dicha normativa no fue aplicable sino hasta la emisión del D.S. N° 28303 de 26 de agosto de 2005, por cuanto su art. 11 señala que el Poder Ejecutivo reglamentará dicha ley, es decir, que nunca antes hubo reglamentación de la Ley N° 80, ni la Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999 de Municipalidades, por lo que consideró que la Ley N° 80 no podía ser exigible mientras carecía de reglamentación para su aplicación, vale decir que dicha ley fue inaplicable hasta antes del 26 de agosto de 2005, por lo que solicitó que la demanda se declare improbadamente.

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

"(...) Conforme a la revisión del proceso de saneamiento, de los documentos precedentemente detallados, se advierte que durante el proceso de saneamiento, el 10 de marzo de 2003, Asunción Romero Baldivieso, fue notificado con los siguientes actuados: a) Resolución Administrativa I-TEC N° 3301/2002 de 3 de diciembre de 2002 emitida por la Superintendencia Agraria; b) copia de la Evaluación Técnica Jurídica y c) copia del plano con propuesta de recorte; tal cual consta en las diligencias cursantes a fs. 137 vta. del expediente de saneamiento, quien posteriormente, el 11 de marzo de 2003, presenta formulario de observaciones cursante de fs. 138 a 139 vta., identificándose incoherencias entre lo registrado en la ficha catastral, el formulario de verificación de la FES y el precitado formulario de Observaciones, siendo que en la casilla de observaciones de los primeros, se indica: "(...) el predio lo poseen dos hermanos, Asunción y Asunta Romero", "(...) el Sr. Juan Romero Paz, es padre de Asunción Romero y Asunta Romero", respectivamente, para luego en el formulario de observaciones indicar: "(...) en Yuquirenda existen un total de 360 cabezas, de Asunción Romero = 200 cabezas, de mi ex cuñada = 160 cabezas, total 360 cabezas, conforme a cuadernos de control (...)" ; aspecto no advertido por la autoridad administrativa; más cuando a fs. 144 y 145 el beneficiario acompañó certificado de vacunas y ficha de relevamiento de catastro ganadero emitido a favor de Asunta Palacios C.; existiendo contradicción entre lo registrado y declarado en pericias de campo, el reclamo formulado y la documentación presentada por el propio beneficiario."

"(...) como se tiene precisado, cursa a fs. 146 del expediente de saneamiento Acta de Concertación suscrita en el municipio de Entre Ríos del departamento de Tarija, el día 31 de marzo de 2003, por: Asunción Romero Baldivieso, beneficiario del predio "Yuquirenda"; José Retamoso, abogado del Sector Ganadero; representantes de la TCO Itikaguasu y funcionarios del INRA; cuyas conclusiones, entre otros aspectos señala que reconoce la existencia de 200 cabezas de ganado bovino en el predio Yuquirenda, estableciendo expresamente que el INRA deberá modificar el informe de E.T.J. y los planos del predio; razón por la que se elabora el Informe de Conclusiones, exposición pública de resultados

SAN TCO Itikaguasú, cursante de fs. 150 a 172, determinándose efectuar una nueva valoración de la FES, sobre la base de dicho acuerdo, que reconoce la cantidad de 200 cabezas de ganado bovino en el predio Yuquirenda, es así que sobre dicha concertación se elabora el Informe Complementario cursante de fs. 173 a 174, en cuyos fundamentos legales se invocan los arts. 64 y 66.I de la Ley N° 1715 y 216, 290 y 293.III del D.S. N° 25763, relativos al saneamiento y los alcances de la conciliación en materia agraria, sin mencionar el art. 238.III ni el art. 239.II del D.S. N° 25763, que textualmente establece: "El principal medio para la comprobación de la función económico social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo(...)", omitiendo considerar que la cantidad de ganado identificado en el predio, durante las pericias de campo, no puede ser reemplazado por un acuerdo de concertación. Por otra parte, en lo relativo a la incidencia de un acuerdo conciliatorio en la resolución final de saneamiento, conviene recordar que el art. 293.III del D.S. N° 25763 textualmente establece: "Las resoluciones de saneamiento podrán fundarse en acuerdos conciliatorios, siempre que los mismos sean compatibles con el régimen de saneamiento, versen sobre derechos disponibles y no afecten derechos de terceros", conforme lo mencionado precedentemente, la compatibilidad con el régimen de saneamiento hace precisamente a la finalidad del mismo, aspecto previsto en el art. 66 de la Ley N° 1715, que en su párrafo I numeral 3, indica que una de las finalidades del saneamiento es la conciliación de conflictos relacionados a la posesión y propiedad agraria, aspecto que en el presente caso resulta inaplicable por no haberse identificado conflicto emergente de la posesión ni de la propiedad agraria, habiéndose suscrito una conciliación al margen de lo dispuesto por la ley y su reglamento, pues a través de éste procedimiento, se desconoció el trabajo realizado a momento de ejecutarse la verificación en campo, que constituye el principal medio de comprobación de la FES, consiguientemente dicha información no puede modificarse por un acuerdo conciliatorio (de partes), aspecto dará lugar a la vulneración de la normativa legal vigente durante el proceso de saneamiento y del principio constitucional de verdad material, previsto en el art. 180 de la CPE, principio que obliga a éste Tribunal, revisar y observar los hechos contrarios a la voluntad del legislador, en el caso particular, normas que regulan las pericias de campo, plasmadas en la Ficha Catastral y el formulario de Verificación de la FES, que como se tiene señalado registran 27 cabezas de ganado sin el correspondiente registro de marca, siendo éste acontecimiento consustancial al proceso de saneamiento de la propiedad agraria que debe reflejar la verdad de los hechos tal cual fueron evidenciados en su oportunidad; razones suficientes que hacen que el acta de concertación carezca de efecto jurídico alguno, al existir en su formación un motivo ilícito, que resulta incompatible con el régimen que regula el proceso de saneamiento, de manera particular lo prescrito por el art. 293.III del D.S. N° 25763 previamente desarrollado."

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia **NULA** la Resolución Administrativa RA-ST N° 203/2005 de 16 de agosto de 2005, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo, dispuso la anulación del proceso hasta fs. 131 inclusive, debiendo la entidad ejecutora subsanar las irregularidades en que incurrió, emitiendo nuevo Informe de Evaluación Técnica Jurídica o la actividad administrativa que corresponda acorde a la reglamentación actual y vigente, aplicando y adecuando sus actuaciones a la normativa agraria que rige el trámite administrativo de saneamiento y el resguardo de las garantías constitucionales puntualmente fundamentó:

Que durante el proceso de saneamiento, el 10 de marzo de 2003, Asunción Romero Baldivieso, fue notificado con la Resolución Administrativa de 3 de diciembre de 2002, quien posteriormente, el 11 de marzo de 2003, presentó observaciones, identificándose incoherencias entre lo registrado en la ficha

catastral y el formulario de verificación de la FES, aspectos que no fueron observados por la entidad administrativa existiendo contradicción entre lo registrado y declarado en pericias de campo, el reclamo formulado y la documentación presentada por el propio beneficiario y al respecto, conforme los arts. 238.III y 239 del D.S. N° 25763, resulta evidente no haberse registrado la existencia de medios técnicos mecánicos ni tampoco que la producción sea destinada al mercado, conforme lo regulado por el art. 238.III inc. a) del D.S. N° 25763, asimismo se observó que no existe en la carpeta de saneamiento certificado de registro de marca que acredite que el beneficiario cuente con dicho documento, más aún cuando ni en la ficha catastral ni en la ficha de registro de la FES, se identificó la marca que se encontraría identificada en las 27 cabezas de ganado verificadas en campo, consiguientemente la autoridad administrativa no consideró que a partir de la vigencia del D.S. N° 25763 la exposición del registro de marca de ganado, constituye un requisito, conforme dispone el art. 238.III inc. c) del D.S. N° 25763, asimismo corresponde manifestar que lo verificado en campo no puede ser modificado a través de un acta de conciliación existiendo razones suficientes que hacen que el acta de concertación carezca de efecto jurídico alguno, al existir en su formación un motivo ilícito, que resulta incompatible con el régimen que regula el proceso de saneamiento, de manera particular lo prescrito por el art. 293.III del D.S. N° 25763.

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

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO/ACUERDO CONCILIATORIO/ ILEGAL.

Un acuerdo conciliatorio no puede modificar lo verificado en campo.

**El trabajo realizado a momento de ejecutarse la verificación en campo, que se constituye el principal medio de comprobación de la Función Económico Social, no puede modificarse por un acuerdo conciliatorio que vulnera la normativa legal vigente durante el proceso de saneamiento y el principio constitucional de verdad material.**

*"(...) como se tiene precisado, cursa a fs. 146 del expediente de saneamiento Acta de Concertación suscrita en el municipio de Entre Ríos del departamento de Tarija, el día 31 de marzo de 2003, por: Asunción Romero Baldiviezo, beneficiario del predio "Yuquirenda"; José Retamoso, abogado del Sector Ganadero; representantes de la TCO Itikaguasu y funcionarios del INRA; cuyas conclusiones, entre otros aspectos señala que reconoce la existencia de 200 cabezas de ganado bovino en el predio Yuquirenda, estableciendo expresamente que el INRA deberá modificar el informe de E.T.J. y los planos del predio; razón por la que se elabora el Informe de Conclusiones, exposición pública de resultados SAN TCO Itikaguasú, cursante de fs. 150 a 172, determinándose efectuar una nueva valoración de la FES, sobre la base de dicho acuerdo, que reconoce la cantidad de 200 cabezas de ganado bovino en el predio Yuquirenda, es así que sobre dicha concertación se elabora el Informe Complementario cursante de fs. 173 a 174, en cuyos fundamentos legales se invocan los arts. 64 y 66.I de la Ley N° 1715 y 216, 290 y 293.III del D.S. N° 25763, relativos al saneamiento y los alcances de la conciliación en materia agraria, sin mencionar el art. 238.III ni el art. 239.II del D.S. N° 25763, que textualmente establece: "El principal medio para la comprobación de la función económico social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo(...)", omitiendo considerar que la cantidad de ganado identificado en el predio, durante las pericias de campo, no puede ser reemplazado por un acuerdo de concertación. Por otra parte, en lo relativo a la incidencia de un acuerdo conciliatorio en la resolución final de saneamiento, conviene recordar que el art. 293.III del D.S. N° 25763 textualmente establece: "Las resoluciones de saneamiento podrán fundarse en acuerdos conciliatorios, siempre que los mismos sean compatibles con el régimen de saneamiento, versen sobre derechos*

*disponibles y no afecten derechos de terceros", conforme lo mencionado precedentemente, la compatibilidad con el régimen de saneamiento hace precisamente a la finalidad del mismo, aspecto previsto en el art. 66 de la Ley N° 1715, que en su párrafo I numeral 3, indica que una de las finalidades del saneamiento es la conciliación de conflictos relacionados a la posesión y propiedad agraria, aspecto que en el presente caso resulta inaplicable por no haberse identificado conflicto emergente de la posesión ni de la propiedad agraria, habiéndose suscrito una conciliación al margen de lo dispuesto por la ley y su reglamento, pues a través de éste procedimiento, se desconoció el trabajo realizado a momento de ejecutarse la verificación en campo, que constituye el principal medio de comprobación de la FES, consiguientemente dicha información no puede modificarse por un acuerdo conciliatorio (de partes), aspecto dará lugar a la vulneración de la normativa legal vigente durante el proceso de saneamiento y del principio constitucional de verdad material, previsto en el art. 180 de la CPE (...)"*