FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0019-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 07-04-2015

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. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Legal /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por la Unión de Hortaliceros del Trópico (UNIHORT) contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 10188 de 17 de julio de 2013, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 092 de las propiedades denominadas Sind. Agr Alba Rancho, Sindicato Agrario San José, Sindicato Agrario "Tamborada" C, "OTB Sindicato Agrario Monte Canto", F.S.C. "Carrasco Tropical", Central de Colonizadores Ivirgarzama, Unión de Hortaliceros del Trópico (UNIHORT). Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que no existe una estricta relación de pertinencia y congruencia entre el Informe en conclusiones y la Resolución Suprema, tomando en cuenta que dicho informe es la base para la emisión de la Resolución Suprema, ya que en el informe en conclusiones, se establece que la UNION DE HORTALICEROS DEL TRÓPICO UNIHORT, no puede ser considerada como comunidad o sindicato agrario campesino, sujetos de reconocimiento de derecho sobre la tierra en una propiedad comunitaria, por lo que, se considera el predio UNIHORT como una mediana propiedad sujeto al cumplimiento de la FES, ya que su propiedad es de 115.5516 ha.;

2. que el documento de compra venta acompañado para acreditar derecho propietario del Sindicato a título de subadquirente, ha sido reconocido legalmente por el INRA y al haber determinado que no habíamos acreditado mediante documentación idónea la tradición con los titulares iniciales y considerarnos en calidad de poseedores se ha vulnerado el art. 309-III del D. S. 29215;

3.- el Informe en Conclusiones hace una apreciación totalmente atentatorio al derecho de acceso a la

tierra, con un razonamiento incorrecto en sentido de que los mismos predios verificados en la indicada ficha, habrían sido verificadas en el predio en el que se hizo el relevamiento para el Sindicato Alba Rancho, nada más injusto, porque correspondía al INRA definir el derecho para uno u otro, en todo caso en favor de UNIHORT conforme se tiene acreditado por la indicada ficha FES y no negar el derecho recurriendo al fácil argumento de que no se determinó cuál de las 2 organizaciones había cumplido con la actividad agraria en los predios identificados y;

4.- que la Resolución Suprema impugnada, vulnera lo dispuesto por el art. 92 del D.S. Reglamentario 29215, ya que UNIORT, cumple con actividad agraria, por lo que debió reconocerse el derecho propietario de conformidad a normas aplicables y el saldo declarar como tierra fiscal disponible, y no así como reza ilegalmente la Resolución impugnada como tierra fiscal NO disponible, que no consta en ninguna actuación de la autoridad administrativa, menos en el Informe en Conclusiones ni en la Resolución Suprema la motivación o justificación de alguna de las causales insertas en el art. 92 - II del D.S. 29215 para declarar como tierra fiscal no disponible.

El Codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que los accionantes equivocadamente aducen la existencia de incongruencia entre el Informe en Conclusiones y la Resolución Suprema impugnada, tratando de confundir engañosamente con interpretaciones de acuerdo a sus intereses y conveniencia fuera de todo contexto legal, toda vez que la documentación generada en pericias de campo, son claras y categóricas en lo que concierne a su contenido, que, el INRA en ningún momento ha reconocido y menos admitido el derecho propietario de los demandantes, sino todo lo contrario, el INRA ha considerado a los ahora demandantes como poseedores, debido a que no se ha acreditado la tradición del predio con documentación idónea y peor aún cuando la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio de 29 de Marzo de 2012, simplemente lleva el visto bueno y la firma del Secretario de Coca de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia CSCIB, que la normativa invocada por el accionante, en ninguna de sus partes establece que el INRA deba reconocer su derecho propietario cuando menos en el máximo de la pequeña propiedad, así como tampoco el art. 56 de la C.P.E. establece que el INRA debe definir el derecho para uno de las dos organizaciones UNIHORT y/o SINDICATO AGRARIO ALBA RANCHO I, que el demandante interpreta de forma errada la Resolución Suprema impugnada, toda vez que en el Informe en Conclusiones se justifica la misma de conformidad a los arts. 341 Parágrafo II, numeral 1 inciso d) y 345 del D. S. N° 29215.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde manifestando: que el demandante mal arguye en su demanda, una supuesta falta de certeza ocurrida en el proceso de saneamiento respecto a la consideración del beneficiario de predio UNIHORT, como SINDICATO o ASOCIACION, cuando se trata de una asociación, valorada como tal, durante la actividad de Informe en Conclusiones, que la transferencia opera a favor de una persona distinta a la apersonada durante la actividad de Relevamiento de Información en Campo, infiriéndose que dicho documento no corresponde a la misma persona jurídica y no habiendo acreditado el beneficiario de saneamiento UNION DE HORTALICEROS DEL TROPICO (UNIHORTH), mediante documentación idónea la tradición agraria con relación a sus titulares iniciales, el Informe en Conclusiones evacuado por el INRA, procede a su consideración y valoración como poseedor, que para el año 1992 en el predio no se realizaba ninguna actividad, constituyendo por ende, una posesión ilegal, conforme el art. 310 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) si bien existe la contradicción acusada por el demandante entre lo consignado en el informe en conclusiones y la resolución ahora impugnada, es necesario resaltar que la Resolución Final de Saneamiento, encuentra sus fundamentos en los informes que integran el proceso, entre estos el Informe en Conclusiones de 30 de julio de 2012, informe de cierre, que contienen las normas y consideraciones que sustentan la decisión que se asume en la Resolución Suprema impugnada (...) , de lo que se tiene que la resolución suprema al contener los fundamentos en los informes que integran el proceso, así como consignar como base legal los arts. 310, 346 del D.S. N° 29215, en los que hace referencia al incumplimiento de la* ***Función Social o Función Económico Social;*** *que la resolución ahora impugnada al tener base para su emisión en los informes antes referidos así como las normas legales consignadas, se tiene que se declara la ilegalidad de la posesión del ahora demandante por incumplimiento de la Función Económico Social, al ser una mediana propiedad; sin embargo corresponde analizar si dicha transgresión acusada se encuentra dentro los alcances de la teoría de las nulidades, cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable y que este hecho vulnere derechos o garantías del ahora demandante.*

"*(...) en tal sentido siendo que la omisión identificada no constituye el fundamento ni altera los resultados del incumplimiento de la FES, no genera nulidades en el procedimiento ejecutado por el INRA, por carecer de trascendencia a los efectos del procedimiento (Principio de Trascendencia desarrollado por la teoría de las nulidades), teniéndose que el demandante no señala en que forma concreta, clara y precisa, la existencia del perjuicio le haya causado dicha situación, ya que la sanción de nulidad debe tener un fin práctico y no meramente teórico o académico, pues, no basta la invocación genérica de la incongruencia, sino que el perjuicio debe ser cierto, concreto, real y además grave, situaciones estas que no se advierten en el caso de autos debiendo aclarar que dicha omisión de ser corregida no cambiaría en nada la condición del ahora demandante, como tampoco cambiaria la finalidad (la declaración de Tierra Fiscal) de la resolución impugnada, en ese sentido el criterio de las nulidades procesales deber ser restrictivo ya que la declaración de nulidad es un remedio excepcional de última ratio y sólo debe ser aplicado cuando aparezca una infracción insubsanable de algún elemento esencial de un acto procesal, lo cual no ha sucedido en el presente caso, pues el acto procesal ha logrado su finalidad.*"

"*(...) al respecto se debe tener en cuenta que en un proceso de saneamiento para que el beneficiario de una parcela pueda ser considerado como subadquirente la documentación que hace a su derecho propietario debe necesariamente armar tradición con el titular inicial, es decir que tiene que haber correspondencia entre los nombres o denominaciones de o los compradores con quienes hayan sido titulados mediante un expediente agrario del Ex C.N.R.A. o ex I.N.C. para adquirir la condición de subadquirente en el proceso de saneamiento, dicho esto se tiene que los ahora demandantes para acreditar su derecho propietario sobre el predio sujeto a saneamiento acompañan documento de transferencia de fs. 2587 a 2588 (foliación inferior) en el cual figura como comprador el* ***SINDICATO DE HORTALICEROS DEL TROPICO DE COCHABAMBA*** *, de la revisión de antecedentes se tiene que el beneficiario identificado en el relevamiento de información en campo es la* ***UNION DE HORTALICEROS DEL TROPICO (UNIHORT)*** *, de lo que se tiene que son personas colectivas totalmente distintas y que al no cursar en antecedentes así como en obrados la documentación o prueba que haga presumir o acredite que el Sindicato de Hortaliceros del Trópico de Cochabamba (comprador), sea actualmente la Asociación denominada Unión de Hortaliceros del Trópico (UNIHORT), (beneficiario según personalidad jurídica), por lo que mal puede pretender el demandante acusar que debía ser considerado como subadquirente en el proceso de saneamiento, consecuentemente las consideraciones*

y afirmaciones realizadas en el informe en conclusiones en cuanto se refiere al predio UNIHORT, resultan una verdad a los efectos del proceso de saneamiento."

"*(...) para el caso de autos se debe tener en cuenta que si bien según la ficha catastral, el registro de mejoras y la ficha FES, correspondientes a la Unión de Hortaliceros del Tropico (UNIHORT), se identificó sembradío de cebada, trigo y maíz, estos tendrían una data del año 2005, 2011; las mismas también fueron registradas como mejoras de propiedad del predio Sindicato Agrario Alba Rancho I, conforme se tiene considerado, es decir que los mismos serian de 2011, situación corroborada por el informe multitemporal INF. UCR N° 049/2012 de 25 de mayo de 2012, el mismo que señala que no se identifica actividad alguna, ni las mejoras antes referidas inclusive hasta el año 2010, que el Informe en Conclusiones, respecto de las mejoras identificadas en ambos predios concluye que: "no resulta posible establecer con meridiana claridad a quien corresponden dichas mejoras,* ***siendo lo único claro y sin discusión el hecho de que estas mejoras son de data posterior a la vigencia de la ley 1715",*** *por lo que habiéndose evidenciado que dichas mejoras son posteriores a la vigencia de la ley 1715, que al haberse establecido que el predio en cuestión es una mediana propiedad y que este no cumple con las características exigidas para dichas propiedades y consiguiente incumplimiento de la Función Económico Social, para el caso motivo de litis se debe considerar que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, de lo que se tiene que el INRA, a momento de la elaboración del Informe en Conclusiones a dado cumplimiento conforme dispone el art. 303 y siguientes del D.S. N° 29215.*"

"*(...) al respecto el art. 92 parágrafo II inc. d) del D.S. N° 29215 dispone: "Son* ***tierras fiscales no disponibles*** *: d) Aquellas* ***tierras que sean requeridas por instituciones*** *o empresas públicas para la ejecución de proyectos u obras de interés nacional. Serán declaradas no disponibles hasta el cumplimento de su implementación, mediante resolución administrativa del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria" (las negrillas nos corresponden), de lo que se tiene que el ente administrativo en merito a la solicitud realizada por el Gobernador del Departamento de Cochabamba e informe legal antes referido ante la concurrencia de los elementos exigidos por el art. 92 parágrafo II inc. d) del D.S. N° 29215, el Instituto Nacional de Reforma Agraria con la fundamentación debida declara tierra fiscal no disponible el predio motivo de litis, por lo que no se evidencia vulneración a la norma citada en la forma acusada por el demandante.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por la Unión de Hortaliceros del Trópico (UNIHORT) contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema 10188 de 17 de julio de 2013. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Respecto a las incongruencias entre la Resolución Suprema y el Informe en Conclusiones se debe manifestar que, si bien existe la contradicción acusada por el demandante entre lo consignado en el informe en conclusiones y la resolución ahora impugnada, es necesario resaltar que la Resolución Final de Saneamiento, encuentra sus fundamentos en los informes que integran el proceso, así como consignar como base legal los arts. 310, 346 del D.S. N° 29215, en los que hace referencia al incumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, pues se declara la ilegalidad de la posesión del ahora demandante por incumplimiento de la Función Económico Social, al ser una mediana

propiedad, el demandante no argumenta cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido pues la omisión identificada no constituye el fundamento ni altera los resultados del incumplimiento de la FES, por lo que lo acusado por el demandante carece de sustento;

2.- sobre el derecho propietario del demandante, en un proceso de saneamiento para que el beneficiario de una parcela pueda ser considerado como subadquiriente la documentación que hace a su derecho propietario debe necesariamente armar tradición con el titular inicial, para adquirir la condición de subadquiriente en el proceso de saneamiento, los ahora demandantes para acreditar su derecho propietario acompañaron documento de transferencia en el cual figura como comprador el SINDICATO DE HORTALICEROS DEL TROPICO DE COCHABAMBA, de la revisión de antecedentes se tiene que el beneficiario identificado en el relevamiento de información en campo es la UNION DE HORTALICEROS DEL TROPICO (UNIHORT), de lo que se tiene que son personas colectivas totalmente distintas y al no haber presentado el demandante prueba que haga presumir o acredite que el Sindicato de Hortaliceros del Trópico de Cochabamba (comprador), sea actualmente la Asociación denominada Unión de Hortaliceros del Trópico (UNIHORT), (beneficiario según personalidad jurídica), por lo que mal puede pretender el demandante acusar que debía ser considerado como subadquiriente en el proceso de saneamiento;

3.- respecto a la vulneración del art. 48 de la L. N° 1715 se debe manifestar que según la ficha catastral, el registro de mejoras y la ficha FES, correspondientes a la Unión de Hortaliceros del Tropico (UNIHORT), se identificó sembradío de cebada, trigo y maíz, que serian de 2011, situación corroborada por el informe multitemporal, por lo que habiéndose evidenciado que dichas mejoras son posteriores a la vigencia de la ley 1715, se evidenciaría el incumplimiento de la Función Económico Social, por lo que al momento de la elaboración del Informe en Conclusiones el ente administrativo a dado cumplimiento conforme dispone el art. 303 y siguientes del D.S. N° 29215, asimismo el demandante pretende que su predio pueda ser reconocido por lo menos el máximo de la pequeña propiedad sin que concurran las condiciones en el predio por lo que no corresponde la aplicación de lo dispuesto por el art. 48 del D.S. N° 29215 y;

4.- sobre la Resolución Suprema impugnada, vulnera lo dispuesto por el art. 92 del D.S. N° 29215 el ente administrativo en mérito a la solicitud realizada por el Gobernador del Departamento de Cochabamba e informe legal antes referido ante la concurrencia de los elementos exigidos por el art. 92 parágrafo II inc. d) del D.S. N° 29215, el Instituto Nacional de Reforma Agraria con la fundamentación debida declara tierra fiscal no disponible el predio motivo de litis, por lo que no se evidencia vulneración a la norma citada en la forma acusada por el demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Precedente 1

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

Valoración de datos (documentos) verificados en campo

Es legal el Informe en Conclusiones, cuando el INRA realiza una valoración y consideración a la documentación recabada en campo, en el que se identifica a una persona jurídica distinta a la apersonada en saneamiento, que no acredita tradición con titulares iniciales, siendo poseedor y no subadquirente

" *(...) cursa Informe en Conclusiones de 30 de julio de 2012, en el que en su punto de consideraciones legales el INRA realizando la valoración y consideración a la documentación recabada durante el relevamiento de información en campo y la acompañada por memorial de 2 de abril de 2012, establece que el beneficiario del predio UNIHORT identificado en campo es la Unión de Hortaliceros del Tropico (UNIHORT) y que según personalidad jurídica reconocida mediante resolución prefectural N° 143/03 de 13 de junio de 2003 corresponde a una Asociación denominada Unión de Hortaliceros del Trópico (UNIHORT), que por documento de transferencia se evidencia que el comprador es el Sindicato de Hortaliceros del Trópico de Cochabamba, siendo persona jurídica distinta a la apersonada durante el relevamiento de información en campo y al no acreditar mediante documentación idónea la tradición con los titulares iniciales, para efectos de evaluación se deberá considerar en calidad de poseedor*"

"*(...) al respecto se debe tener en cuenta que en un proceso de saneamiento para que el beneficiario de una parcela pueda ser considerado como subadquirente la documentación que hace a su derecho propietario debe necesariamente armar tradición con el titular inicial, es decir que tiene que haber correspondencia entre los nombres o denominaciones de o los compradores con quienes hayan sido titulados mediante un expediente agrario del Ex C.N.R.A. o ex I.N.C. para adquirir la condición de subadquirente en el proceso de saneamiento, dicho esto se tiene que los ahora demandantes para acreditar su derecho propietario sobre el predio sujeto a saneamiento acompañan documento de transferencia de fs. 2587 a 2588 (foliación inferior) en el cual figura como comprador el* ***SINDICATO DE HORTALICEROS DEL TROPICO DE COCHABAMBA*** *, de la revisión de antecedentes se tiene que el beneficiario identificado en el relevamiento de información en campo es la* ***UNION DE HORTALICEROS DEL TROPICO (UNIHORT)*** *, de lo que se tiene que son personas colectivas totalmente distintas y que al no cursar en antecedentes así como en obrados la documentación o prueba que haga presumir o acredite que el Sindicato de Hortaliceros del Trópico de Cochabamba (comprador), sea actualmente la Asociación denominada Unión de Hortaliceros del Trópico (UNIHORT), (beneficiario según personalidad jurídica), por lo que mal puede pretender el demandante acusar que debía ser considerado como subadquirente en el proceso de saneamiento, consecuentemente las consideraciones y afirmaciones realizadas en el informe en conclusiones en cuanto se refiere al predio UNIHORT, resultan una verdad a los efectos del proceso de saneamiento.*"

Precedente 2

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

Valoración de datos (documentos) verificados en campo

El Informe en Conclusiones, se elabora en el marco de la norma agraria, cuando a partir de fichas catastral y de FES, registro de mejoras, informe multitemporal y otros, se reconoce que las mejoras identificadas en el predio, son de data posterior a la vigencia de la Ley 1715, habiendo incumplimiento de la FES

"*(...) para el caso de autos se debe tener en cuenta que si bien según la ficha catastral, el registro de mejoras y la ficha FES, correspondientes a la Unión de Hortaliceros del Tropico (UNIHORT), se identificó sembradío de cebada, trigo y maíz, estos tendrían una data del año 2005, 2011; las mismas también fueron registradas como mejoras de propiedad del predio Sindicato Agrario Alba Rancho I, conforme se tiene considerado, es decir que los mismos serian de 2011, situación corroborada por el*

informe multitemporal INF. UCR N° 049/2012 de 25 de mayo de 2012, el mismo que señala que no se identifica actividad alguna, ni las mejoras antes referidas inclusive hasta el año 2010, que el Informe en Conclusiones, respecto de las mejoras identificadas en ambos predios concluye que: "no resulta posible establecer con meridiana claridad a quien corresponden dichas mejoras, ***siendo lo único claro y sin discusión el hecho de que estas mejoras son de data posterior a la vigencia de la ley 1715",*** *por lo que habiéndose evidenciado que dichas mejoras son posteriores a la vigencia de la ley 1715, que al haberse establecido que el predio en cuestión es una mediana propiedad y que este no cumple con las características exigidas para dichas propiedades y consiguiente incumplimiento de la Función Económico Social, para el caso motivo de litis se debe considerar que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, de lo que se tiene que el INRA, a momento de la elaboración del Informe en Conclusiones a dado cumplimiento conforme dispone el art. 303 y siguientes del D.S. N° 29215."*