FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0064-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-11-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Ganadera / 7. Incumplimiento /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso contencioso administrativo interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 223269 de 20 de mayo de 2005, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN-TCO PUEBLO INDIGENA CHIQUITANO DE MONTE VERDE, polígono 1 y la propiedad denominada "EL CERRITO", ubicada en el cantón Concepción, Provincia Ñuflo de Chávez del Departamento de Santa Cruz, se plantearon los siguientes fundamentos:

1.- Que, de la revisión de los actuados del proceso de saneamiento del predio denominado El Cerrito, se observan y desprenden irregularidades en la valoración de la Función Económico Social, que la ficha Catastral del predio levantada en 26 de octubre de 1999, en el numeral VIII (Datos del predio) en cantidad de ganado y registro de marca se consigna NO TIENE, sin embargo, la resolución impugnada le reconocería la superficie de 500 ha. clasificando al predio como pequeña propieda ganadera, considerando ademàs que inicialmente la Evaluación Técnico Jurídica pese a que los antecedentes generados en campo se estableció que el predio cumple la FES en la superficie de 29.2500 ha, en consideración a las indicadas 15 ha de pasto cultivado.

2.- Que, al emitirse la Resolución Suprema N° 223269, se vulneró lo dispuesto por el art. 239 del Reglamento de la Ley 1715 (vigente en su oportunidad), en el entendido que las superficies en las que se desarrollen las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de conservación, ecoturismo o investigación, serán determinadas en la etapa de Pericias de Campo del proceso de saneamiento y en el caso, los resultados de campo, solo establecieron que en el predio se desarrollaba actividad agrícola y no ganadera.

3.- Que, con posterioridad a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, el INRA emitió el Informe Legal INF. DGS-TCO's SC N° 256/2011 de 22 de agosto de 2011, del cual se desprenden las irregularidades en el proceso de saneamiento de El Cerrito. habiendose realizado una incorrecta

valoración de la Información generada en la etapa de relevamiento de Información en Gabinete y Campo vulnerando los arts. 200, 239 del D.S. N° 25763.

4.- Finalmente que, durante la etapa de Pericias de Campo en el predio no se identificó la existencia de ninguna cabeza de ganado que justifique el reconocimiento de las 500 ha. y su clasificación como pequeña propiedad ganadera coincidente con las observaciones realizadas por el INRA en el informe de agosto del 2011 referido precedentemente.

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

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia respondió a la demanda manifestando que corresponde remitirse a los antecedentes de la carpeta de saneamiento e información recabada y generada en obrados, así como la documentación presentada por la parte interesada, cuyo análisis y valoración técnico legal fue realizada por el INRA en su oportunidad y de acuerdo a los lineamientos y directrices institucionales valorados a momento de emisión de la Resolución Final de Saneamiento, debiendo tenerse presente respecto al cumplimiento de la función social, la información levantada en campo como ser la superficie mensurada de 684.1286 ha., los formularios de la Ficha Catastral y Registro FES que consignan pasto en una superficie de 15.0000 ha., servidumbres ecológicas, proyección de crecimiento, etc. señalando una superficie final de 29.2500 ha. correspondiendo realizar la consideración respecto al análisis y reconocimiento de derecho realizado en su oportunidad y sin la oposición de la Central Indígena Paiconeka como parte de la TCO Monteverde que ratifica que participaron dentro del proceso de saneamiento en su oportunidad, solicitó resolver conforme a la normativa correspondiente y aplicable.

Los terceros interesados Adela María Cruz de Flores y Guery Flores Franco se apersonaron manifestando que la demanda observó la aplicación del artículo 200 del Reglamento Agrario vigente en aquel entonces, que su derecho propietario se asienta y respalda en el art. 56 de la C.P.E. y el art 3 de la L. 1715, refiere también que su pequeña propiedad fruto del esfuerzo familiar habría prosperado y se mantuvo en el tiempo siempre cumpliendo la regulación de este tipo de propiedad y las mejoras, en consideración a la capacidad de uso mayor de la tierra, que a tiempo de producirse la Pericia de Campo, se evidenció la vocación ganadera de su actividad, lo propio en la ETJ, describió al pasto cultivado como elemento esencial de la actividad ganadera y suministro de forraje de calidad y cantidad adecuada para cubrir requerimientos nutricionales del ganado ya que el pasto sembrado que entonces introdujeron fue y es un factor clave para lo logrado, no para la agricultura como forzadamente el demandante pretende, concluyendo que la ejecución del saneamiento fue conforme a procedimiento y normativa agraria en vigencia, adquiriendo el resultado calidad de cosa juzgada y dándose por bien hechos los actuados más aún si no se objetaron en su oportunidad, en cumplimiento al principio de preclusión habiéndose además emitido doble Resolución Suprema instruyendo la debida titulación, solicitaron se declare improbada la demanda.

La Central Indigena de Comunidades de Concepción (C.I.C.C.), se apersonó también como teccer interesada, manifestando que en la ejecución del procedimiento, a los efectos de la legalidad y cumplimiento de la legislación agraria, sus representantes orgánicos y en representación de los demandantes de la TCO-Monte Verde, han participado en todas y cada una de las etapas del proceso, luego a los fines resolutorios, igualmente tomaron conocimiento de la Resolución Suprema N° 223269 de 20 de mayo de 2005, mediante la que se reconoce la legalidad de la superficie mínima de la pequeña propiedad a ADELA MARIA CRUZ DE FLORES Y GUERY FLORES FRANCO, y como muestra de apego y reconocimiento a tal fallo, de manera expresa participaron en la mensura y replanteo

definitivo del predio EL CERRITO, no realizando observación alguna, puesto que se trata de vecinos, personas de bien, que colaboran en todo sentido con las comunidades vecinas y que ancestralmente han ocupado estas tierras y con las cuales en un marco de plena hermandad conviven y convivieron, solicitaron se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*En éste contexto, conforme se tiene señalado, la autoridad administrativa, al asignar al predio determinada actividad, (ganadera en el caso de autos), sin haber establecido una relación causal entre la información generada en campo, la documentación acompañada y la decisión adoptada, incumpliendo el deber que toda autoridad jurisdiccional o administrativa debe sustentar la decisión que asume, no cursando en la Evaluación Técnica Jurídica las consideraciones de hecho y/o de derecho por las cuales la entidad administrativa, considera que la actividad del predio (según datos de campo) corresponde a la ganadera, omisión que vulnera el debido proceso en su faceta de motivación y congruencia que en el caso motivo de litis resulta de trascendental relevancia a objeto de determinar los derechos que corresponde otorgar, habiéndole correspondido señalar el por qué, al haberse identificado 15 ha de pasto cultivado, se llega a la conclusión de que en el predio se desarrolla una actividad ganadera, conclusión que si bien cursa en el citado informe de evaluación no contiene, como se tiene dicho, las razones en las que se sustenta, omisión que impide determinar si se realizó una adecuada valoración y si la entidad ejecutora del saneamiento acomodo su decisión a las normas legales que conducen su actuar, situación que impide conocer o identificar de forma fehaciente las razones y/o fundamentos fácticos y jurídicos que respaldan la decisión que asume el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por lo que el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, al contener las irregularidades que se tienen explicadas, no subsana la falta de motivación y congruencia en la que incurre la entidad administrativa a tiempo de evaluar la actividad que se desarrolla en el predio (...)*"

" (...) el INRA debió haber establecido de manera inequívoca la actividad que se realiza en el predio "El Cerrito", cuya valoración debe efectuarse en un ámbito de coherencia con los fines que se persiguen con el desarrollo de actividades sean agrícolas o ganaderas debiendo identificarse y acreditarse la concurrencia de los elementos principales o esenciales para el reconocimiento o establecimiento de la actividad que se realiza en el predio sujeto a saneamiento para el tratamiento y aplicación de las disposiciones legales para el reconocimiento de su derecho(...)"

"*(...) el INRA a momento de elaborar el informe de Evaluación Técnico Jurídico, no procedió a valorar en forma correcta dichos datos conforme previenen los arts. 176 y 236 al 242 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente a momento de la elaboración del Informe de Evaluación Técnico Jurídico), en cuanto hace al establecimiento de la actividad que se desarrolla en dicho predio para el reconocimiento del derecho propietario en la superficie que corresponda, teniéndose que a momento de la elaboración del Informe de Evaluación Técnica Jurídica se encontraba vigente el D.S. N° 25763 reglamento de la L. N° 1715 por lo que dicha evaluación debería circunscribirse a la concurrencia de todos los elementos exigidos en los art. 236 y siguientes en cuanto al cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social para el reconocimiento de derecho propietario en la superficie que corresponda, es decir que el cumplimiento de la función Social o Función Económico Social debe determinarse considerando y evaluando los datos recabados en campo (ficha catastral, ficha FES, documentación acompañada, etc.) así como la identificación de la actividad que se realiza en el predio (ganadera, agrícola, etc.), ya que las normas que establecen la Función Social y la Función Económico Social son de orden público y su incumplimiento vuelve nulo el acto irregular conforme dispone el art. 90 del Cód. Pdto. Civil, aplicable al caso por supletoriedad establecida por el art. 78 de la Ley Nº 1715,*

concluyéndose que el INRA, a momento de proceder a la elaboración del informe de Evaluación Técnica Jurídica, siendo éste el momento en el cual se ingresa al análisis y consideración de toda la información generada en pericias de campo así como la documentación recabada en el mismo, ha incurrido en omisiones en el procedimiento administrativo de saneamiento, al no proceder a valorar en forma correcta dichos datos conforme previenen los arts. 176 y 236 al 242 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente a momento de la elaboración del Informe de Evaluación Técnico Jurídico), que regulan los alcances y verificación de la función Social y Función Económico Social en base a la actividad realizada en el predio objeto de saneamiento, para el reconocimiento del derecho propietario en la superficie que corresponda."

"*(...) cursa Resolución Suprema 223269 de 20 de mayo de 2005 (Resolución Final de Saneamiento); de fs. 264 a 265 cursa Resolución Suprema 01980 de 7 de diciembre de 2009 (Resolución Rectificatoria), que en su punto 1 de la parte resolutiva dispone: "Rectificar y complementar las omisiones de las partes Consideratívas y Resolutivas de la Resolución Suprema N° 223269 de fecha 20 de mayo de 2005...", asimismo en el punto 2 de la misma resolución señala: "Para fines de titulación, asiento legal en el catastro e inscripción de Registro de Derechos Reales, considérese las modificaciones dispuestas en la presente Resolución, debiendo mantenerse firmes y subsistentes los demás aspectos contenidos en la Resolución Suprema N° 223269 de fecha 20 de mayo de 2005."; teniéndose que para efectos del proceso de saneamiento la Resolución Suprema 223269 de 20 de mayo de 2005, por la que el INRA reconoce derechos a favor del beneficiario, constituye la resolución principal o primigenia y la Resolución Suprema 01980 de 7 de diciembre de 2009 al solo subsanar los errores u omisiones de forma ya sean estos técnicos o jurídicos que pueden ser enmendados mediante resolución rectificatoria conforme dispone el art. 267 del D.S. N° 29215, se tiene como accesoria; dicho esto, en aplicación de la máxima jurídica "Accesorium sequitur principale" es decir "Lo accesorio sigue la suerte de lo principal", entendiéndose que son cosas principales las que pueden existir por y para sí mismas, y cosas accesorias, aquellas cuya existencia y naturaleza están determinadas por otra cosa a la que están adheridas o de la cual dependen por lo que su existencia, nulidad, validez extinción se halla subordinada a la principal, por lo que la nulidad de un acto conlleva la nulidad de los actos posteriores salvo que se acredite su total independencia como ya se tiene dicho, aspecto que no acontece en el presente caso.*"

"*(...) A este fin podrán notificarse con la respectiva Resolución Final de Saneamiento (...), o el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá notificar de oficio (...)*" (las negrillas nos corresponden), *siendo ésta la norma legal que faculta al Viceministerio de Tierras interponer las demandas contencioso administrativo, para ese efecto podrá notificarse con la correspondiente resolución final, que la misma deberá ser expresa y previa a la emisión del título ejecutorial, en el presente caso, fue realizada el 30 de octubre de 2013, conforme a la diligencia cursante a fs. 9 de obrados, diligencia que se ajusta a lo señalado por el art. 72 del D.S. N° 29215, la constancia de notificación traducida en la diligencia escrita que efectúa el funcionario responsable con especificación de los datos inherentes a dicha actuación, constituye el único medio legal e idóneo para el cómputo de los 30 días establecidos por el art. 68 de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545 y a partir de ello se efectúa el cómputo del plazo establecido por ley para la interposición de la demanda contenciosa administrativa, circunstancia que la parte actora ha cumplido a cabalidad, documento que, en el presente, tiene total validez a los efectos de la demanda contenciosa administrativa motivo de autos, no siendo evidente lo aseverado en esta parte por el tercero interesado.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, **NULA** la Resolución Suprema 223269 de 20 de mayo de 2005 y Resolución Suprema 01980 de 7 de diciembre de 2009; disponiendo anular el proceso debiendo realizarse la Evaluación Técnica Jurídica (o Informe en Conclusiones) valorando conforme a derecho y conforme a la información de campo la actividad que corresponda asignar al predio "El Cerrito", puntualmente se argumentó lo siguiente:

1, 2. y 4 .- Al momento de elaborar el Informe de ETJ, la entidad administrativa, no realizó una adecuada valoración de la información generada en campo más aún sobre la actividad que se desarrolla en dicho predio, ya que las normas que establecen la Función Social y la Función Económico Social son de orden público y su incumplimiento vuelve nulo el acto irregular conforme dispone el art. 90 del Cód. Pdto. Civil, por lo que el ente administrativo incurrió en omisiones al no valorar correctamente los datos generados en campo, para el reconocimiento del derecho propietario como pequeña ganadera sin que exista producción pecuaria ni registro de marca alguno, ni vivienda, sino simplemente 15 ha. de pasto cultivado, correspondiendo en caso, la superficie máxima para la pequeña propiedad agrícola.

Con la omisión descrita, se vulneró el debido proceso en su faceta de motivación y congruencia, que resulta de trascendental importancia a objeto de determinar los derechos que correspondería otorgar puesto que debió señalarse el por qué se concluyó que en el predio se desarrola actividad ganadera, irregularidades arrastradas desde luego a la emisión de la resolución impugnada.

3.- Respecto a lo alegado por el tercer interesado respecto a que solo ha sido impugnada la Resolución Suprema 223269 de 20 de mayo de 2005 y no la Resolución Suprema 01980 de 7 de diciembre de 2009, se debe manifestar que el ente administrativo a través de la Resolución Suprema 223269 reconoció a favor del beneficiario el derecho propietario sobre el predio y la Resolución Suprema 01980 simplemente subsanó errores de forma técnicos y jurídicos, por lo que su existencia, nulidad, validez extinción se halla subordinada a la principal, por lo que la nulidad de un acto conlleva la nulidad de los actos posteriores salvo que se acredite su total independencia como ya se tiene dicho, aspecto que no acontece en el presente caso.

4.- Respecto a que la resolución impugnada se encuentra ejecutoriada y que la demanda contencioso administrativa fue presentada de forma extemporánea, el demandante Viceministro de tierras se encuentra plenamente facultado en base a la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215, pues se notificó al demandante con la Resolución Final de Saneamiento el 30 de octubre de2013 y a partir de ello se efectúa el cómputo del plazo establecido por ley para la interposición de la demanda contenciosa administrativa, circunstancia que la parte actora ha cumplido a cabalidad, no siendo evidente lo aseverado por el demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA/FUNCIÓN SOCIAL- FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL/ ACTIVIDAD GANADERA/ INCUMPLIMIENTO

Necesaria motivación y congruencia a tiempo de asignar la actividad desarrollada en el predio.

Para asignar al predio objeto de saneamiento una determinada actividad, el INRA debe establecer una relación causal entre la información generada en campo, la documentación

acompañada y la decisión adoptada; de lo contrario, incurre en falta de motivación y congruencia a tiempo de evaluar la actividad que se desarrolla en el predio.

"*En éste contexto, conforme se tiene señalado, la autoridad administrativa, al asignar al predio determinada actividad, (ganadera en el caso de autos), sin haber establecido una relación causal entre la información generada en campo, la documentación acompañada y la decisión adoptada, incumpliendo el deber que toda autoridad jurisdiccional o administrativa debe sustentar la decisión que asume, no cursando en la Evaluación Técnica Jurídica las consideraciones de hecho y/o de derecho por las cuales la entidad administrativa, considera que la actividad del predio (según datos de campo) corresponde a la ganadera, omisión que vulnera el debido proceso en su faceta de motivación y congruencia que en el caso motivo de litis resulta de trascendental relevancia a objeto de determinar los derechos que corresponde otorgar, habiéndole correspondido señalar el por qué, al haberse identificado 15 ha de pasto cultivado, se llega a la conclusión de que en el predio se desarrolla una actividad ganadera, conclusión que si bien cursa en el citado informe de evaluación no contiene, como se tiene dicho, las razones en las que se sustenta, omisión que impide determinar si se realizó una adecuada valoración y si la entidad ejecutora del saneamiento acomodo su decisión a las normas legales que conducen su actuar, situación que impide conocer o identificar de forma fehaciente las razones y/o fundamentos fácticos y jurídicos que respaldan la decisión que asume el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por lo que el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, al contener las irregularidades que se tienen explicadas, no subsana la falta de motivación y congruencia en la que incurre la entidad administrativa a tiempo de evaluar la actividad que se desarrolla en el predio (...)*"