

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0039-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 05-11-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Ramos Peixoto Vaca y Marcelina Aponte de Peixoto, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1821/2011 de 23 de noviembre de 2011, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Que las Actas de conformidad de Linderos de los vértices 71230043 a 71230022 y 71230031 y 71230043 fueron realizados en fecha 21 de julio de 2010, sin embargo la referenciación de los Vértices prediales del vértice 71230043 se mensuró en fecha 6 de agosto de 2010, es decir 16 días después de la firma de conformidad de linderos, aspecto que vulnera el art. 12 del D.S. N° 29215 y art. 70 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Formación de Catastro y Registro Predial aprobado por Resolución Administrativa N° 084/2008 de 02 de abril de 2008; que en el Acta de Conformidad de Linderos con el predio "Guayacan I" firma como propietario de este predio el Sr. Olvis Hernán Ardaya Durán en completa contradicción al memorándum de notificación del predio simplemente "Guayacan" en el que figura como propietaria la Sra. Silvana Hurtado Pinto, en este caso la conformidad de linderos definido por los vértices 71230022 y 71230021 igualmente fueron firmados antes de la Referenciación de vértices.

2. Continúan indicando los demandantes que la Ficha de Cálculo de la Función Económico Social de fecha 15 de junio de 2011 consigna como superficie aprovechada 280.0564 ha. y como proyección de crecimiento 140.0282 ha. haciendo un total de 420.0846 ha. sugiriendo el cambio de tipo de propiedad a pequeña propiedad con una superficie de 500.000 ha., y que contrariamente en el Informe en Conclusiones de 17 de junio de 2011 señala como actividad productiva la superficie de 265.2720 ha., proyección de crecimiento de 132.6360 ha. obteniendo un total de superficie de 397.9080 ha. manteniendo la sugerencia de la adjudicación y titulación sobre la superficie de 500.000 ha.

3. Que el Informe de Cierre fue realizado el 2 y 3 de julio de 2011 en el que se consignó la superficie de 500.0000 ha., pero no existe en la carpeta de saneamiento este Informe de Cierre, sin embargo existe una nueva Ficha de Cálculo de la Función Económico Social de 14 de julio de 2011 acompañado de un Informe Técnico e Informe legal COM-BID 1512 N° 216/2011 de 15 de julio de 2011, mediante el cual

se modifica la superficie reconocida a favor de los actores, reduciéndola a 390.0846 ha., con esta modificación los demandantes indican no haber sido notificados habiendo sido dejados en indefensión, posteriormente de manera misteriosa se incorpora un formulario de Informe de Cierre que contiene la superficie modificada sin consignación de fecha de realización, que estos actos vulneran los arts. 12 y 305 del D.S. N° 29215.

4. Que cuando se realizó la verificación de la FES durante el relevamiento de información de campo, lamentablemente recayó en temporada seca, por lo que la mayor parte de su ganado se encontraba en otra zona por necesidad de agua, por lo que resulta que el ganado contado y registrado en los formularios correspondientes no es la totalidad de la carga animal del predio, este extremo se puede corroborar por el Certificado del Sub Corregidor de la Comunidad Indígena "Naranjos" de 18 de agosto de 2011 y el Acta de vacunación contra la fiebre aftosa de 3 de noviembre de 2011, esta prueba que tiene el carácter de complementaria de acuerdo a los arts. 159 y 161 del D.S. N° 29215 fueron presentadas en su oportunidad dentro del proceso de saneamiento, pero no cursan en la carpeta de Saneamiento y tampoco fueron consideradas para establecer el cumplimiento de la FES en aplicación del principio del carácter social del derecho agrario y de las finalidades del Reglamento N° 29215 en sus arts. 3-o) y 4-a), b) y c).

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

*"El proceso de saneamiento de la propiedad agraria para su validez y eficacia jurídica, debe desarrollarse conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente ajustando su accionar la autoridad administrativa a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos de la materia, constituyendo la información obtenida durante dicho procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho de propiedad a través de un título ejecutorial, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a la normativa reglamentaria que rige dicho proceso administrativo, mismo que contempla las diferentes etapas secuenciales, particularmente el relativo al relevamiento de información en campo, así como el Informe de Cierre, previstos por los Arts. 295 y 305 del D.S. N° 29215, normativa procesal administrativa que al ser de orden público su cumplimiento es obligatorio. En ese sentido, siendo que el objeto del saneamiento es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, cuya finalidad, entre otras es la titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social, la titulación de procesos agrarios en trámite y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económica social, conforme señalan los Arts. 64 y 66 de la L. N° 1715, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, entidad facultada para ejecutar dicho proceso, le corresponde sujetar sus actuaciones dentro de lo establecido por la normativa agraria".*

*"(...) de la revisión de antecedentes se tiene que de fs. 8 a 12 cursa Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010, que en la parte resolutive, punto sexto, dispone el Relevamiento de Información en Campo de 16 de julio al 16 de agosto, así mismo de fs. 15 a 16 de antecedentes cursa la Resolución de Ampliación de Plazo de Relevamiento de Información de Campo RES-ADM N° RA-SS 0721/2010 de 16 de agosto de 2010, que amplía el plazo de Relevamiento de Información en Campo, hasta el 15 de septiembre de 2010; desprendiéndose de los mismos que si bien efectivamente el formulario de referenciación del vértice 71230043 cursante a fs. 78 de los antecedentes fue realizado en fecha 08 de agosto de 2010, es decir, con posterioridad a la firma de las actas de conformidad de linderos cursantes a fs. 71 y 74 de los antecedentes, empero se encuentran dentro del plazo establecido para la realización del Relevamiento de Información en Campo, y no se evidencia que se haya realizado denuncia u observación en la vía*

*administrativa respecto a estos actuados, por otro lado los demandantes no refieren de qué forma les habría causado agravio, conculcado algún derecho o que dicha situación haya sido uno de los fundamentos para establecer la superficie a consolidar a favor de los actores, por lo que mal pueden acusar que los mencionados actos son nulos de pleno derecho, por consiguiente, no se evidencia la vulneración del art. 12 del D.S. N° 29215 y 70 de las Normas Técnicas que aducen los demandantes".*

*"(...) se puede evidenciar que a fs. 123 de los antecedentes cursa Ficha de Cálculo de la Función Económico Social en la que se establece la superficie de 500.0000 ha. a adjudicar clasificándola como pequeña propiedad ganadera; a fs. 129 de los antecedentes cursa nueva Ficha de Cálculo de la Función Económico Social que modifica la superficie a adjudicar a 390.0846 ha., este nuevo cálculo se realiza con el fundamento de que en el primer formulario de cálculo de la FES se tomo en cuenta a los terneros siendo que estos no cuentan como ganado mayor de acuerdo a la Guía para la Verificación de la Función Social y Económico Social, sin embargo se debe establecer que el art. 400 de la Constitución Política del Estado señala "Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contrario al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por la ley que, para su establecimiento, tendrá en cuenta las características de las zonas geográficas; El Estado establecerá mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad"(las negrillas son nuestras). En ese contexto, el Instituto Nacional de Reforma Agraria al aplicar la Guía Para la Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social, aprobada por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 24 de abril de 2008 vigente en el momento de realizarse el nuevo cálculo de la Función Social en el presente caso, para el reconocimiento de la superficie de 390.0846 ha. a favor de los ahora demandantes, por cumplimiento parcial de la Función Económica Social, no ha observado lo establecido en los puntos 1.3 y 3 de la citada Guía que establece la superficie máxima de 500 has. para la pequeña propiedad, y ha obrado en contraposición de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Plurinacional, promulgada el 7 de febrero de 2009, la misma que es de aplicación preferente respecto a leyes, normas y guías que no se encuentren adecuados a la norma constitucional vigente".*

*"(...) en el caso de autos y conforme se establece en la Ficha de Cálculo de la Función Económico Social cursante a fs. 123 de antecedentes, el predio "San Francisco" es clasificado como pequeña propiedad ganadera, lo que es ratificado en la evaluación realizada en el Informe en Conclusiones cursante de fs. 124 a 126 de antecedentes; en consecuencia, precautelando siempre por la supremacía constitucional se debió observar lo dispuesto por los arts. 394-(II) y 400 de la Constitución Política del Estado Plurinacional que es aplicable al caso concreto, artículos concordantes con la Disposición Final Sexta de la Ley N° 3545 que indica: "Cuando la posesión legal tenga por objeto una superficie que se encuentre dentro del margen considerado para la pequeña propiedad agrícola, se otorgará al poseedor la superficie máxima que corresponde a la pequeña propiedad según la zona geográfica, siempre que existan tierras disponibles,( las negrillas son nuestras) que en el presente caso de acuerdo a la Ficha Catastral cursante a fs. 42 de los antecedentes los demandantes declaran 1.209,0000 has. la superficie de su propiedad, que de acuerdo al cumplimiento de la FES el predio es recortado en su extensión, por consiguiente, se evidencia la existencia de tierras disponibles requisito establecido en la precitada Disposición Final Sexta de la Ley N° 3545 a objeto de reconocerle la superficie máxima establecida para la pequeña propiedad ganadera de acuerdo a la zona geográfica en aplicación de la supremacía constitucional, aplicando la superficie máxima de la pequeña propiedad establecida en la Guía para la Verificación de la FS y FES de 24 de abril de 2008 vigente en su momento. Por lo descrito se evidencia vulneraciones a las garantías y principios constitucionales establecidas en los arts. 178-I y 410 de la C.P.E.".*

*"(...) con referencia al Informe de Cierre a fs. 128 de los antecedentes cursa constancia del comunicado realizado mediante Radio Azul Blanco y Verde de Roboré, por el cual se hace conocer a los propietarios de la Zona de Aguas Calientes, Polígonos 123 y 124 que el sábado 02 y domingo 03 de junio de 2011 se realizará el Informe de Cierre, acto a realizarse en instalaciones de la Asociación de Ganaderos de Roboré; a fs. 136 de los antecedentes cursa Informe de Cierre, el mismo que no contempla fecha alguna, pero que de acuerdo al comunicado radial antes descrito, se infiere que el Informe de Cierre fue realizado en fecha 02 y 03 de junio de 2011; en éste Informe de Cierre se puede apreciar que la superficie a reconocer es de 390.0846 ha., existiendo incoherencia entre el dato de superficie a reconocer en el Informe de Cierre, el Informe en Conclusiones cursante de fs 124 a 126 y la Ficha de Cálculo de Función Social cursante a fs. 123 de los antecedentes que sugiere la superficie de 500.0000 ha. para consolidar, pues mal podría este Informe de Cierre reflejar la superficie modificada al amparo del art. 267 del D.S. N° 29215 mediante Ficha de Cálculo de la Función Social cursante a fs. 129 de los antecedentes, ya que éste nuevo cálculo fue realizado en fecha 14 de julio de 2011, es decir con posterioridad al Informe de Cierre socializado cursante en la carpeta de antecedentes, por consiguiente, no existe correlación de fechas, actos y coherencia en el actuar del INRA, vulnerándose de esta manera el debido proceso y la transparencia amparados por el art. 115-II del la Constitución Política del Estado y art. 305 del D.S. N° 29215".*

*"(...) con referencia a que el ganado de los demandantes se encontraba en otro lugar por la sequía que se tenía en ese momento en la zona, el art. 159 del D.S. N° 29215 establece de manera clara que la verificación de la función social o económico social será realizada de manera directa en cada predio, siendo ésta el principal medio de prueba; asimismo el art. 167 del Reglamento indica que la actividad ganadera se verificará mediante el conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo; que en el caso de autos se evidencia que el INRA ha procedido conforme a la normativa agraria; no existe la documentación a que hacen referencia los demandantes y que según ellos fue presentada dentro del proceso de saneamiento; por consiguiente este argumento carece de veracidad y fundamento jurídico, cuando señalan que el INRA no consideró dicha documentación a fin de establecer el cumplimiento de la FES y menos corresponde al órgano jurisdiccional verificar dicho aspecto, dado la inexistencia de la referida documentación, por lo que, respecto a este punto demandado no se evidencia vulneración de principios ni derechos establecidos en la normativa agraria aplicable al caso".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en su mérito, se declara **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 1821/2011 de 23 de noviembre de 2011, debiendo la entidad ejecutora subsanar las irregularidades en que incurrió, emitiendo nuevo Informe de Cierre coherente y congruente a los datos recabados durante el proceso de saneamiento y acorde a la normativa Constitucional y a los principios y normas agrarias que la regulan, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** El Instituto Nacional de Reforma Agraria al aplicar la Guía Para la Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social, aprobada por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 24 de abril de 2008 vigente en el momento de realizarse el nuevo cálculo de la Función Social en el presente caso, para el reconocimiento de la superficie de 390.0846 ha. a favor de los ahora demandantes, por cumplimiento parcial de la Función Económica Social, no ha observado lo establecido en los puntos 1.3 y 3 de la citada Guía que establece la superficie máxima de 500 has. para la pequeña propiedad, y ha obrado en contraposición de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Plurinacional, promulgada el 7 de febrero de 2009, la misma que es de aplicación preferente respecto a leyes, normas

y guías que no se encuentren adecuados a la norma constitucional vigente.

2. En el presente caso de acuerdo a la Ficha Catastral cursante a fs. 42 de los antecedentes los demandantes declaran 1.209,0000 has. la superficie de su propiedad, que de acuerdo al cumplimiento de la FES el predio es recortado en su extensión, por consiguiente, se evidencia la existencia de tierras disponibles requisito establecido en la precitada Disposición Final Sexta de la Ley N° 3545 a objeto de reconocerle la superficie máxima establecida para la pequeña propiedad ganadera de acuerdo a la zona geográfica en aplicación de la supremacía constitucional, aplicando la superficie máxima de la pequeña propiedad establecida en la Guía para la Verificación de la FS y FES de 24 de abril de 2008 vigente en su momento. Por lo descrito se evidencia vulneraciones a las garantías y principios constitucionales establecidas en los arts. 178-I y 410 de la C.P.E.

3. Con referencia al Informe de Cierre a fs. 128 de los antecedentes cursa constancia del comunicado realizado mediante Radio Azul Blanco y Verde de Roboré, por el cual se hace conocer a los propietarios de la Zona de Aguas Calientes, Polígonos 123 y 124 que el sábado 02 y domingo 03 de junio de 2011 se realizará el Informe de Cierre, acto a realizarse en instalaciones de la Asociación de Ganaderos de Roboré; a fs. 136 de los antecedentes cursa Informe de Cierre, el mismo que no contempla fecha alguna, pero que de acuerdo al comunicado radial antes descrito, se infiere que el Informe de Cierre fue realizado en fecha 02 y 03 de junio de 2011; en éste Informe de Cierre se puede apreciar que la superficie a reconocer es de 390.0846 ha., existiendo incoherencia entre el dato de superficie a reconocer en el Informe de Cierre, el Informe en Conclusiones cursante de fs 124 a 126 y la Ficha de Cálculo de Función Social cursante a fs. 123 de los antecedentes que sugiere la superficie de 500.0000 ha. para consolidar, pues mal podría este Informe de Cierre reflejar la superficie modificada al amparo del art. 267 del D.S. N° 29215 mediante Ficha de Cálculo de la Función Social cursante a fs. 129 de los antecedentes, ya que éste nuevo cálculo fue realizado en fecha 14 de julio de 2011, es decir con posterioridad al Informe de Cierre socializado cursante en la carpeta de antecedentes, por consiguiente, no existe correlación de fechas, actos y coherencia en el actuar del INRA, vulnerándose de esta manera el debido proceso y la transparencia amparados por el art. 115-II del la Constitución Política del Estado y art. 305 del D.S. N° 29215.

4. Con referencia a que el ganado de los demandantes se encontraba en otro lugar por la sequía que se tenía en ese momento en la zona, el art. 159 del D.S. N° 29215 establece de manera clara que la verificación de la función social o económico social será realizada de manera directa en cada predio, siendo ésta el principal medio de prueba; asimismo el art. 167 del Reglamento indica que la actividad ganadera se verificará mediante el conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo; que en el caso de autos se evidencia que el INRA ha procedido conforme a la normativa agraria; no existe la documentación a que hacen referencia los demandantes y que según ellos fue presentada dentro del proceso de saneamiento; por consiguiente este argumento carece de veracidad y fundamento jurídico, cuando señalan que el INRA no consideró dicha documentación a fin de establecer el cumplimiento de la FES y menos corresponde al órgano jurisdiccional verificar dicho aspecto, dado la inexistencia de la referida documentación, por lo que, respecto a este punto demandado no se evidencia vulneración de principios ni derechos establecidos en la normativa agraria aplicable al caso.

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

Derecho Agrario Procesal / Proceso Contencioso Administrativo / Proceso de Saneamiento

**El proceso de saneamiento de la propiedad agraria para su validez y eficacia jurídica, debe**



**desarrollarse conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente ajustando su accionar la autoridad administrativa a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos de la materia, constituyendo la información obtenida durante dicho procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho de propiedad a través de un título ejecutorial, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a la normativa reglamentaria que rige dicho proceso administrativo, mismo que contempla las diferentes etapas secuenciales, particularmente el relativo al relevamiento de información en campo, así como el Informe de Cierre, previstos por los Arts. 295 y 305 del D.S. N° 29215.**

*"El proceso de saneamiento de la propiedad agraria para su validez y eficacia jurídica, debe desarrollarse conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente ajustando su accionar la autoridad administrativa a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos de la materia, constituyendo la información obtenida durante dicho procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho de propiedad a través de un título ejecutorial, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a la normativa reglamentaria que rige dicho proceso administrativo, mismo que contempla las diferentes etapas secuenciales, particularmente el relativo al relevamiento de información en campo, así como el Informe de Cierre, previstos por los Arts. 295 y 305 del D.S. N° 29215, normativa procesal administrativa que al ser de orden público su cumplimiento es obligatorio. En ese sentido, siendo que el objeto del saneamiento es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, cuya finalidad, entre otras es la titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social, la titulación de procesos agrarios en trámite y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económica social, conforme señalan los Arts. 64 y 66 de la L. N° 1715, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, entidad facultada para ejecutar dicho proceso, le corresponde sujetar sus actuaciones dentro de lo establecido por la normativa agraria".*