

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0051-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-10-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (pequeña propiedad) /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte actora ha impugnado la Resolución Suprema 08228 de 30 de agosto de 2012, bajo los siguientes argumentos:

1.- Argumentaron que, con referencia al testimonio de reconocimiento de derecho propietario suscrito por el co-dotado Timoteo Álvarez Mejía a favor de José Gonzáles Rendón, de la relación del proceso agrario de inafectabilidad él fue co-dotado en lo proindiviso con Apolinaria Rendón Vda. de Gonzáles, o sea que la co-dotada no tenía ninguna derecho propietario, por lo que a José Gonzáles Rendón no se puede hacer ningún reconocimiento de derecho propietario, toda vez que su madre no fue propietaria del predio "Quehuinillas";

2.- Expresa que en cuanto al fraccionamiento o división de la pequeña propiedad ganadera, la C.P.E. de 1994 en su art. 169 prescribía que el solar campesino y la pequeña propiedad se declara indivisible, constituye el mínimo vital y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a ley, sin embargo el predio "Quehuinillas" fue dividido en cuatro parcelas, "Quehuinillas", "Quehuiñas", " Los Warquis" y "Laja Estancia", en flagrante violación a los arts. 41-1- num. 2) y 48 de la L. N° 3545;

3.- Acusó el incumplimiento de la verificación de la función social, inventándose imaginarias cabezas de ganado sin acreditar su marca, además de la falta de citación a colindantes de las parcelas fraccionadas o divididas del predio "Quehuiñas" y;

4.- Que la Resolución Suprema N° 08228 de 30 de agosto de 2012 no cumplió con su obligación del control de calidad que le impone el art. 266 del D.S. N° 29215, indicando que la Resolución Suprema convalida todas estas vulneraciones a la normativa agraria, cometiendo errores de hecho y derecho.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando que, el proceso de regularización de derecho propietario efectuado al interior del predio denominado "Sindicato Agrario La Marca - áreas en conflicto (parcelas Quehuinillas, Qewiñas, Laja Estancia y Los Warquis)", sustanciado bajo la modalidad de Saneamiento Integrado al Catastro Legal y ubicado geográficamente en el Municipio Azurduy, de la Provincia Azurduy del Departamento de Chuquisaca, fue ejecutado en resguardo de las disposiciones legales jurídica agrarias vigentes, pues el INRA realizó la valoración jurídica y técnica de manera correcta y justa conforme se evidencia de la Resolución Suprema objeto de impugnación, misma que traduce los datos e información recogida de las diferentes etapas del proceso de saneamiento, por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) De la revisión de antecedentes para el caso de autos se tiene que de fs. 123 a 124 vta. cursa Testimonio de la Escritura Privada protocolizada de transferencia de inmuebles urbanos y rústicos de 15 de noviembre de 1983 por el que Apolinaria Rendón Vda. de Gonzales transfiere a favor de José Gonzales acciones y derechos en lo proindiviso del terreno denominado Quehuinillas; asimismo de fs. 130 a 131 vta. cursa testimonio de declaración y reconocimiento del derecho propietario del fundo rústico denominado Quehuinillas por el que Timoteo Álvarez Mejía (co propietario del predio Quehuinillas según certificación de emisión de títulos de fs. 238) indica: "declaro y reconozco en forma expresa y definitiva que el doctor José Gonzales Rendón es el único y legítimo propietario de la totalidad del pequeño fundo rustico de pastoreo denominado quehuinillas, en cuyo favor renuncio cualesquier acción o derecho que pudiera corresponderme..., por este reconocimiento y renuncia de derechos, el doctor José Gonzales, me cancela la suma de trescientos bolivianos a mi entera satisfacción y conformidad." (textual); por último de fs. 132 a 141 vta. cursa documento de anticipo de legítima que realiza José Gonzales Rendón a favor de su hija Lyliam Virginia Gonzales Osio, del fundo rustico Quehuinillas; de todo lo antes anotado se tiene que si bien el apoderado de los demandantes indica que estos documentos son nulos y que así deberían ser declarados en el proceso de saneamiento, al respecto se tiene que el art. 546 del Cod. Civ. establece: "(Verificación judicial de la nulidad y la anulabilidad). **La nulidad y la anulabilidad de un contrato deben ser pronunciadas judicialmente** . (las negrillas son nuestras) artículo que determina que la nulidad y la anulabilidad deben ser pronunciadas judicialmente, esto es, no producen efectos ipso iure, de pleno derecho, sino que necesariamente debe existir una sentencia pronunciada por autoridad competente que tenga la calidad de cosa juzgada para ser considerados nulos los documentos ahora cuestionados. De la revisión de antecedentes, así como de la prueba acompañada al presente proceso se tiene que no cursa resolución judicial que declare la nulidad de los documentos cuestionados como tales, por lo que el INRA ha valorado de forma correcta los documentos presentados, por la beneficiaria de la parcela N° 168 denominada Quehuinillas, durante el relevamiento de información en campo, no siendo evidente que se hayan vulnerado las disposiciones legales citadas por los demandantes, quedando desvirtuado lo acusado en esta parte al no haber sido acreditada su pretensión conforme a derecho."*

"Con relación al fraccionamiento o división de la pequeña propiedad ganadera acusada por la parte demandante, de la revisión de antecedentes se tiene que de fs. 93 a 95 cursa resolución administrativa RES-ADM DDCH N° 013/2011 de 24 de agosto de 2011 que en la parte resolutive punto primero dispone reaperturar y ampliar el plazo (del 27 al 31 de agosto de 2011) de ejecución de las tareas de relevamiento de información en campo del predio denominado Quehuinillas, con una extensión superficial aproximada de 148.0000 ha.; en su punto segundo inc. a) intima a propietarios o sub adquirentes de predios con antecedente en títulos ejecutoriales a presentar los mismos, los documentos que respaldan su derecho propietario, así como su identidad o personalidad jurídica; de lo que se tiene

que durante el plazo fijado para el relevamiento de información en campo, el INRA identificó al interior del área sujeto a saneamiento cuatro parcelas denominadas "Quehuinillas" de Lyliam Virginia Gonzales Osio, "Quewiñas" de Lucinda Ortiz Albarez de Cava y Otros, "Laja Estancia" de Emiliana Melendres Alvarez y Otros y "Los Warquis" de Fausta Alvarez Perez, Marciano Alvarez Pérez y Nicolás Álvarez Pérez, que se apersonaron al proceso de saneamiento, tal cual consta de los actuados cursantes de fs. 101 a 222 de antecedentes, para el efecto debe tomarse en cuenta que el art. 64 de la L. N° 1715 dispone: "El saneamiento es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria..." asimismo el art. 65 del mismo cuerpo legal establece: "El INRA, en coordinación con las direcciones departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria...", es decir que la identificación y reconocimiento de derecho propietario de las cuatro parcelas a favor de sus beneficiarios fue producto de un proceso de saneamiento, de la misma forma el art. 48 de la L. N° 1715 dispone: "La propiedad agraria, bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad. Las sucesiones hereditarias se mantendrán bajo régimen de indivisión forzosa. Con excepción del solar campesino, la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, **salvo que sea resultado del proceso de saneamiento.**" (las negrillas son nuestras), por lo que todo lo actuado por el ente administrador ingresa en el ámbito de la salvedad dispuesta en la última parte del art. 48 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, no siendo evidente lo acusado en esta parte en cuanto a la división de la pequeña propiedad y vulneración de normas legales citadas por este, ya que el accionar del INRA se encuentra adecuado conforme a lo dispuesto por la normativa agraria antes descrita"

"En ese entendido de fs. 101 a 222 de antecedentes cursan datos de los beneficiarios identificados durante el relevamiento de información en campo realizado del 27 al 31 de agosto de 2011, identificándose formularios de notificación de fs. 106 a 112 (predio Quehuinillas), de fs. 151 a 156 (predio Quewiñas); de fs. 172 a 182 (predio Los Warquis) y de fs. 199 a 205 (predio Laja Estancia), convocándose a los notificados para constituirse en su predio a efectos de realizar el recorrido del lindero y la firma del acta de conformidad de linderos entre su predio y el predio denominado Quehuinillas, de la revisión de los mismos se tiene que unos fueron notificados en forma personal (entre ellos Marciano Alvarez Perez, ahora demandante representante del predio Los Warquis) y otros mediante cédula con firma de testigo, de lo que se tiene que el INRA dio estricto cumplimiento a lo dispuesto por el art. 72 del D. S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, en cuanto se refiere a las notificaciones antes mencionadas, no siendo evidente que la falta de notificación a los colindantes vulnera el derecho a la defensa consagrado en el art. 24 de la C.P.E. viciando de nulidad el procedimiento administrativo de saneamiento, quedando desvirtuado lo acusado por esta parte, siendo menester aclarar que el art. 24 de la C.P.E. invocado por los demandantes, hace referencia al derecho de petición, siendo el art. 115 parágrafo II del mismo cuerpo legal el que establece el derecho a la defensa."

"De todo lo antes considerado se evidencia que el INRA realizó el trabajo en campo, verificando in situ lo plasmado en las mencionadas fichas catastrales y demás actuados, dando cumplimiento a lo dispuesto por los arts. 155 y 159 del D.S. N° 29215, asimismo la guía para la verificación de la F.S. y de la F.E.S., en su punto 2.5 Procedimiento de verificación de F.S. y de la FES, punto 2.3.2. ACTIVIDAD GANADERA establece: "En el caso de las pequeñas propiedades ganaderas es importante comprobar **cuando menos la existencia de ganado** de manera que permita, al propietario o poseedor lograr el bienestar suyo y el de su familia, de existir pasto sembrado e infraestructura ganadera, se verificará la misma...", debiéndose tomar en cuenta que para pequeñas propiedades con actividad ganadera se debe verificar lo dispuesto por el art. 165 del D.S. N° 29215 y lo dispuesto por la Guía antes

mencionada, no siendo necesaria la verificación de registro de marca, el mismo que sólo se exige en saneamiento de medianas y empresas ganaderas tal cual lo dispone el art. 167 párrafo I, inc. a) del Decreto Supremo antes mencionado. En referencia a que los documentos de transferencia presentados por el beneficiario del predio Quewiña son nulos, el tema relativo a la nulidad de un documento, fue considerado en el punto 1 de la presente resolución, remitiéndonos por lo mismo a las consideraciones efectuadas y conclusiones arribadas. en cuanto a que Lyliam Virginia Gonzales hizo que el predio Quehuinillas se divida en cuatro partes a través de la imagen satelital, para el caso de autos de la revisión de antecedentes se evidencia que el trabajo de campo fue realizado por la brigada del INRA conforme establece el procedimiento verificando in situ todo lo consignado en las fichas catastrales, actas de conformidad de linderos y demás actuados correspondientes, los cuales se encuentra debidamente firmados por los interesados identificados en el saneamiento, en los que no consta observación o reclamo alguno por lo tanto se tiene como válidos todos los datos recabados en campo, sin embargo de no constar en antecedentes se tiene que el INRA se encuentra facultado para realizar la mensura indirecta de los predios que implica realizar la foto identificación de vértices prediales que permiten establecer la forma y el tamaño de la propiedad agraria, mediante el uso de derivados fotogramétricos y/o imágenes satelitales, conforme disponen los arts. 60 y 63 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro Predial, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 084/2008 de 2 de abril de 2008, emitido por el Director Nacional del INRA."

"Por último con relación a que la Resolución Suprema 08228 de 30 de agosto de 2011 no cumplió con su obligación de ejercer el control de calidad dispuesto por el art. 266 del D.S. N° 29215, cabe aclarar que de fs. 264 a 267 de antecedentes cursa Resolución Suprema 08228 de 30 de agosto de 2011, que consigna los fundamentos de hecho y derecho respecto del proceso de saneamiento ejecutado en el polígono N° 028 de la propiedad denominada Sindicato Agrario La Marca (en cuyo interior se identificaron las parcelas Quehuinillas, Quewiñas, Los Warquis y Laja Estancia), con respecto a la aplicación del control de calidad establecido en el art. 266 del D.S. N° 29215 reglamento de la L. N° 1715, se tiene que la misma es una disposición facultativa y no imperativa para el ente administrador, concluyéndose que en el caso de autos el procedimiento de saneamiento fue realizado en el marco de la normativa aplicable al caso, considerando y resolviendo en su oportunidad las observaciones realizadas por los ahora demandantes, no siendo evidente que el INRA hubiese vulnerado lo establecido por el art. 266 del D.S. N° 29215."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema 08228 de 30 de agosto de 2012, emitida dentro del proceso de saneamiento Integrado al Catastro Legal respecto al polígono N° 028 de la propiedad actualmente denominada Sindicato Agrario La Marca, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto al Testimonio de la Escritura Privada protocolizada de transferencia de inmuebles urbanos y rústicos de 15 de noviembre de 1983 por el que Apolinaria Rendón Vda. de Gonzales transfiere a favor de José Gonzales acciones y derechos en lo proindiviso del terreno denominado Quehuinillas, al respecto se tiene que el art. 546 del Cod. Civ. establece que la nulidad y la anulabilidad de un contrato deben ser pronunciadas judicialmente, esto es, no producen efectos ipso iure, de pleno derecho, sino que necesariamente debe existir una sentencia pronunciada por autoridad competente que tenga la calidad de cosa juzgada para ser considerados nulos los documentos, y en el caso, no cursa resolución judicial que declare la nulidad de los documentos cuestionados como tales, por lo que el INRA ha

valorado de forma correcta los documentos presentados, por la beneficiaria de la parcela N° 168 denominada Quehuinillas;

2.- Sobre el fraccionamiento de la pequeña propiedad ganadera, durante el plazo fijado para el relevamiento de información en campo, el INRA identificó al interior del área sujeta a saneamiento cuatro parcelas por lo que la identificación y reconocimiento de derecho propietario de las cuatro parcelas a favor de sus beneficiarios fue producto de un proceso de saneamiento, por lo que todo lo actuado por el ente administrador ingresa en el ámbito de la salvedad dispuesta en la última parte del art. 48 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, no siendo evidente lo acusado en esta parte en cuanto a la división de la pequeña propiedad y vulneración de normas legales citadas por este, ya que el accionar del INRA se encuentra adecuado conforme a lo dispuesto por la normativa agraria antes descrita;

3.- Sobre el incumplimiento a la verificación de la función social y falta de citación a colindantes de las parcelas fraccionadas o divididas del predio Quehuinillas, de la revisión del proceso se tiene que unos fueron notificados en forma personal y otros mediante cédula con firma de testigo, de lo que se tiene que el INRA dio estricto cumplimiento a lo dispuesto por el art. 72 del D. S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, no siendo evidente que la falta de notificación a los colindantes vulnera el derecho a la defensa consagrado en el art. 24 de la C.P.E. quedando desvirtuado lo acusado por esta parte, ahora bien sobre el cumplimiento de la FES, se evidencio que el INRA realizó el trabajo en campo, verificando in situ lo plasmado en las mencionadas fichas catastrales y demás actuados, dando cumplimiento a lo dispuesto por los arts. 155 y 159 del D.S. N° 29215, pues se evidenció que el trabajo de campo fue realizado por la brigada del INRA conforme establece el procedimiento verificando in situ todo lo consignado en las fichas catastrales, actas de conformidad de linderos y demás actuados correspondientes, los cuales se encuentran debidamente firmados por los interesados identificados en el saneamiento, en los que no consta observación o reclamo alguno por lo tanto se tiene como válidos todos los datos recabados en campo y;

4.- Respecto a que la Resolución Suprema 08228 de 30 de agosto de 2011 no cumplió con su obligación de ejercer el control de calidad, se debe precisar que el control de calidad es una disposición facultativa y no imperativa para el ente administrador, concluyéndose que en el caso el procedimiento de saneamiento fue realizado en el marco de la normativa aplicable al caso, considerando y resolviendo en su oportunidad las observaciones realizadas por los ahora demandantes, no siendo evidente que el INRA hubiese vulnerado lo establecido por el art. 266 del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / LÍMITE CONSTITUCIONAL (PEQUEÑA PROPIEDAD)

Salvedad: Como resultado del proceso de saneamiento

Si bien es cierto que la propiedad agraria no puede dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad y tampoco puede titularse en superficie menores a la máxima de la pequeña propiedad, conforme lo dispuesto por la normativa agraria vigente, existe la salvedad para predios titulados como resultado del proceso de saneamiento.

"Con relación al fraccionamiento o división de la pequeña propiedad ganadera acusada por la parte demandante, de la revisión de antecedentes se tiene que de fs. 93 a 95 cursa resolución administrativa

*RES-ADM DDCH N° 013/2011 de 24 de agosto de 2011 que en la parte resolutive punto primero dispone reaperturar y ampliar el plazo (del 27 al 31 de agosto de 2011) de ejecución de las tareas de relevamiento de información en campo del predio denominado Quehuinillas, con una extensión superficial aproximada de 148.0000 ha.; (...) es decir que la identificación y reconocimiento de derecho propietario de las cuatro parcelas a favor de sus beneficiarios fue producto de un proceso de saneamiento, de la misma forma el art. 48 de la L. N° 1715 dispone: "La propiedad agraria, bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad. Las sucesiones hereditarias se mantendrán bajo régimen de indivisión forzosa. Con excepción del solar campesino, la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, **salvo que sea resultado del proceso de saneamiento.**" (las negrillas son nuestras), por lo que todo lo actuado por el ente administrador ingresa en el ámbito de la salvedad dispuesta en la última parte del art. 48 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, no siendo evidente lo acusado en esta parte en cuanto a la división de la pequeña propiedad y vulneración de normas legales citadas por este, ya que el accionar del INRA se encuentra adecuado conforme a lo dispuesto por la normativa agraria antes descrita"*