FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0017-2020

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-07-2020

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Ausencia de la parte interesada durante el proceso /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. DEMANDA / 6. Demanda improponible / 7. Cuando hay cosa juzgada /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, la parte actora ha impugnado la Resolución Suprema N° 16129 de 31 de agosto de 2015, dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), ejecutado en el predio denominado "HACIENDA CANELAS". La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el INRA previo a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, tenía pleno conocimiento del derecho de propiedad de MUSEPOL sobre una superficie de 1.146.035.21 m2 en el área de saneamiento de la "Hacienda Canelas", habiendo omitido pronunciarse al respecto, vulnerando el art. 115 de la CPE;

2.- Que el 18 de marzo de 2010 el Municipio de Arbieto, tomó pleno conocimiento que en el predio "Hacienda Canelas" existe una Urbanización con el cambio de Uso de Suelo aprobado mediante Ordenanza Municipal homologada mediante Resolución Suprema 02903 de 5 de mayo de 2010, por ello, según el actor, debió procederse conforme establece el art. 11-II del D.S. N° 29215, Reglamento de la Ley N° 1715 parcialmente modificada por la Ley N° 3545, es decir que encontrñandose el predio saneado en área urbana, correspondía al INRA declinar competencia de conformidad al art. 11-I del DS Nº 29215.

3.- Finalmente argumenta que el INRA al haber concedido el recurso jerárquico el 12 de diciembre de 2011, lo que significa a decir del demandante, que el expediente debió ser remitido al INRA en el término de 5 días para que en los subsiguientes 20 días el INRA Nacional emita la resolución jerárquica; sin embargo, el INRA se habría pronunciado fuera de ese término habiendo perdido competencia para resolver el recurso planteado, incumpliendo el INRA con lo establecido en el art. 88-I

del Reglamento Agrario.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

" *(...) Se debe tener presente que el INRA durante el proceso de saneamiento procedió transparente y públicamente en cada una de sus actuaciones, en ese sentido, mediante Resolución Administrativa de Conversión SAN-SIM RA N° 035/2010 de 24 de junio de 2010 (ver fs. 784 a 785), vía conversión cambió de modalidad de saneamiento, vale decir de Saneamiento Simple a Pedio de Parte al Saneamiento Simple de Oficio, resolución que fue difundida públicamente mediante Prensa escrita que cursa a fs.787 de antecedentes así como mediante Sistema de Comunicación "J.P." Radio TV Canal 2, 91.3-102.1 Mhz. F.M. (ver fs. 788), cumpliendo de esta manera a cabalidad con lo establecido en el art. 70 del D.S. N° 29215; pese a ésta publicación, además de tener pleno conocimiento del proceso de saneamiento como ya se dijo en líneas arriba, los ahora demandantes tampoco se apersonaron debidamente y menos subsanaron las observaciones efectuadas para ser considerado como tal, por ello, el sólo hecho de pedir simplemente certificación o fotocopias legalizadas, no supone ser considerado parte del proceso administrativo, ya que para acusar que el INRA los hubiera omitido en la Resolución Final de Saneamiento, primero debieron cumplir con los Decretos Administrativos en la que se observaron precisamente su apersonamiento (...)* "

"(...) De lo que se concluye también, que el proceso de saneamiento es el procedimiento técnico (...) deben necesariamente apersonarse al proceso de saneamiento debiendo participar de manera activa para hacer valer sus derechos, mismos que son valorados dentro del proceso así como el cumplimiento de la F.E.S., precisamente en base a la valoración del cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social, le permite al INRA establecer a quien le asiste un determinado derecho, sea de propiedad o de posesión, ***en el presente caso, los representantes de MUSERPOL no participaron pese a conocer de la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, en la zona que señalan tener un derecho de propiedad del citado proceso, donde la entidad administrativa reconoció previa verificación in situ y valoración de la F.S. y F.E.S. a quien les asistía un determinado derecho, situación que no ocurrió con MUSERPOL,*** *de donde se concluye que el no reconocimiento de su supuesto derecho de propiedad, no es atribuible al Instituto Nacional del INRA, sino a su dejadez y negligencia de someterse a un debido proceso de saneamiento conforme obliga la norma en áreas definidas como de competencia de la entidad administrativa señalada.*"

" *(...) asimismo, cursa a fs. 738 y vta. la Ordenanza Municipal N° 036/2007 de 15 de noviembre de 2007 emitida por el Concejo Municipal de Arbieto que en relevancia aprueba el* ***Plan Municipal de Ordenamiento Territorial*** *de Arbieto (PMOT), la misma conforme se tiene de la Resolución Suprema N° 02903 de 5 de mayo de 2010 cursante de fs. 776 a 778, mereció la homologación correspondiente, sin embargo* ***debe aclararse*** *que la ley N° 1669 como el D.S. N° 24447* ***refieren*** *a la homologación por una parte del* ***radio urbano y/o área urbana*** *y por otra la homologación de los planes de uso de suelo rural (art. 27 D.S. N° 24447), más no así propiamente al Plan Municipal de Ordenamiento Territorial; aspecto que además contempla* ***tanto el uso de suelo rural como urbano*** *conforme se tiene del art. 26 del decreto señalado; en ese marco,* ***queda claro que no existe resolución suprema que haya homologado alguna Ordenanza Municipal que determine la ampliación o modificación del área urbana, en este caso del municipio de Arbieto*** *en los términos como prevé el art. 31-II del D.S. N° 24447, por lo que se concluye que el accionar del Instituto Nacional de Reforma Agraria en el proceso de saneamiento del predio "Hacienda Canelas" y/o "Sindicato Agrop. Canelas" fue llevada*

dentro el marco de la normativa, no advirtiéndose vulneración del art. 11 del D.S. N° 29215, por lo que no correspondía efectuar una declinatoria de competencia, por una supuesta ubicación del predio en radio urbano, como ya se tiene aclarado líneas arriba"; "A mayor abundamiento, a efectos de disipar cualquier duda o confusión en los que se ha incurrido a momento de ejecutarse el proceso de saneamiento del predio objeto de autos, particularmente respecto a su ubicación (urbano o rural), cursa de fs. 175 a 177 del proceso contencioso administrativo, la Resolución Suprema N° 13670 de 26 de noviembre de 2014, el mismo ***deja sin efecto*** *la Resolución Suprema N° 02903 de 5 de mayo de 2010 que homologa la Ordenanza Municipal N° 036/2007, que supuestamente amplia el radio urbano del municipio de Arbieto de acuerdo al criterio de la parte actora, sin embargo, de la documental de referencia una vez más se evidencia que a la fecha no existe resolución suprema que haya homologado la ampliación o modificación del área urbana del municipio de Arbieto, en tal razón, las observaciones respecto de este punto, carecen de sustento, no mereciendo en consecuencia efectuar mayor discernimiento"; consecuentemente, al existir fallo emitido por este Tribunal sobre el mismo punto acusado, el mismo adquirió calidad de cosa juzgada; máxime considerando que al haber sido objetada mediante un recurso de Amparo Constitucional, fue confirmada mediante Sentencia Constitucional Plurinacional 0029/2019-S4 de 1ro de abril de 2019, por lo tanto no corresponde mayor análisis sobre el punto demandado.*"

" *(…) en el caso de análisis, la Resolución Administrativa N° 0187/2011 como se dijo ut supra, fue radicada en la instancia competente el 3 de febrero del 2012, por su parte la Resolución Administrativa N° 051/2012 (fs. 965 a 972) que resuelve el Recurso Jerárquico, fue dictada el 23 de febrero del 2012; si bien la parte demandante manifiesta que en fecha 30 de enero se habría remitido los antecedente ante el INRA Nacional y al haber emitido resolución jerárquica en fecha 23 de febrero ya habría perdido competencia; cabe resaltar que los recurrentes de ese entonces como son Víctor Hugo Heredia Mendoza y Javier Sánchez Mejía y no precisamente los ahora demandantes, en ningún momento hicieron el reclamo correspondiente sobre la falta de aplicación del art. 88-I del D.S. N° 29215, ya que en ese transcurso de tiempo, desde la emisión de la resolución que resuelve el recurso de revocatoria a la emisión de la resolución que resuelve el recurso jerárquico, no consta en antecedentes que los recurrentes, a quienes les asistía la legitimación activa, se hayan pronunciado o reclamado, aspecto alguno al respecto, Sobre este punto en particular, éste Tribunal Agroambiental a través de diversos fallos entre ellos la Sentencia Agroambiental Nacional S1° N° 87/2016, ha sentado jurisprudencia uniforme al argumento precedentemente resuelto, consecuentemente ya no corresponde reiterar la citada fundamentación.”*

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa manteniéndose en consecuencia firme e incólume la Resolución Suprema N° 16129 de 31 de agosto de 2015. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a que el INRA antes de emitir Resolución Final de Saneamiento, tuvo conocimiento del derecho de propiedad de MUSEPOL sobre una superficie de 1.146.035,21 m2 en el área de saneamiento de la propiedad denominada "Hacienda Canelas", omitiendo pronunciarse sobre este aspecto, corresponde precisar que el proceso de saneamiento es el procedimiento técnico jurídico establecido en la Ley N° 1715, art. 64 y siguientes para regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, donde los interesados deben necesariamente apersonarse al proceso debiendo participar de manera activa para hacer valer sus derechos y en el caso, los representantes de MUSEPOL si bien se apersonaron en reiteradas ocasiones, empero, nunca cumplieron con los decretos emitidos or el INRA

para legitimar su apersonamiento identificando de manera precisa la ubicación y superficie del predio que alegaban era de su pertenencia, dejando precluir sus derechos. Por su parte el INRA durante el proceso, procedió de forma transparente y pública en cada una de sus actuaciones y cuando cambió la modalidad de saneamiento (de ser a pedido de parte a saneamiento simple de oficio), la resolución también fue difundida en prensa escrita, radio y televisión.

De este modo, el INRA reconoció previa verificación in situ y valoración de la F.S. y F.E.S. a quien les asistía un determinado derecho, situación que no ocurrió con MUSEPOL, de donde se concluye que el no reconocimiento de su supuesto derecho de propiedad, no es atribuible a la entidad ejecutora del sanemaiento sino a su dejadez y negligencia de someterse al proceso de saneamiento.

2.- Respecto a que el predio saneado estaría en área urbana y que al INRA le correspondía declinar competencia, de la revisión de la carpeta de saneamiento, se observó que no existe resolución suprema que hubiese homologado alguna Ordenanza Municipal que determine la ampliación o modificación del área urbana, por lo que se concluye que el accionar del Instituto Nacional de Reforma Agraria en el proceso de saneamiento del predio "Hacienda Canelas" y/o "Sindicato Agrop. Canelas" fue llevado dentro el marco de la normativa, no advirtiéndose vulneración del art. 11 del D.S. N° 29215, por lo que no correspondía efectuar una declinatoria de competencia, por una supuesta ubicación del predio en radio urbano, asimismo al existir fallo emitido por el Tribunal sobre el mismo punto acusado, el mismo adquirió calidad de cosa juzgada, máxime considerando que al haber sido objetada mediante un recurso de Amparo Constitucional, fue confirmada mediante Sentencia Constitucional Plurinacional 0029/2019-S4 de 1ro de abril de 2019, por lo tanto no corresponde mayor análisis sobre el punto demandado y;

3.- Respecto a que el INRA habría perdido competencia, si bien la parte demandante manifiesta que en fecha 30 de enero se habría remitido los antecedente ante el INRA Nacional y al haber emitido resolución jerárquica en fecha 23 de febrero ya habría perdido competencia, cabe resaltar que los recurrentes de ese entonces como son Víctor Hugo Heredia Mendoza y Javier Sánchez Mejía y no precisamente los ahora demandantes, en ningún momento hicieron el reclamo correspondiente sobre la falta de aplicación del art. 88-I del D.S. N° 29215, ya que no consta en antecedentes que los recurrentes, a quienes les asistía la legitimación activa, se hayan pronunciado o reclamado, aspecto alguno.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Precedente Nº 1

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / AUSENCIA DE LA PARTE INTERESADA DURANTE EL PROCESO

Solo pedir certificación o fotocopias no supone ser parte del proceso.

Verificándose que el INRA procedió de forma transparente y pública en cada una de sus actuaciones y si pese a ello, teniendo conocimiento de la ejecución del proceso de saneamiento, la parte interesada no participa de manera activa en el mismo para hacer valer sus derechos, el solo hecho de pedir certificación o fotocopias legalizadas no supone ser considerado parte del proceso, menos si no cumplió con las observaciones realizadas a su apersonamiento, caso en el cual, en demanda contencioso administrativa, no puede acusar al INRA de haberle omitido en la resolución final emitida.

" *(…) Se debe tener presente que el INRA durante el proceso de saneamiento procedió transparente y públicamente en cada una de sus actuaciones, en ese sentido, mediante Resolución Administrativa de Conversión SAN-SIM RA N° 035/2010 de 24 de junio de 2010 (ver fs. 784 a 785), vía conversión cambió de modalidad de saneamiento, vale decir de Saneamiento Simple a Pedio de Parte al Saneamiento Simple de Oficio, resolución que fue difundida públicamente mediante Prensa escrita que cursa a fs.787 de antecedentes así como mediante Sistema de Comunicación "J.P." Radio TV Canal 2, 91.3-102.1 Mhz. F.M. (ver fs. 788), cumpliendo de esta manera a cabalidad con lo establecido en el art. 70 del D.S. N° 29215; pese a ésta publicación, además de tener pleno conocimiento del proceso de saneamiento como ya se dijo en líneas arriba, los ahora demandantes tampoco se apersonaron debidamente y menos subsanaron las observaciones efectuadas para ser considerado como tal, por ello, el sólo hecho de pedir simplemente certificación o fotocopias legalizadas, no supone ser considerado parte del proceso administrativo, ya que para acusar que el INRA los hubiera omitido en la Resolución Final de Saneamiento, primero debieron cumplir con los Decretos Administrativos en la que se observaron precisamente su apersonamiento (…)* "

"(…) De lo que se concluye también, que el proceso de saneamiento es el procedimiento técnico (…) deben necesariamente apersonarse al proceso de saneamiento debiendo participar de manera activa para hacer valer sus derechos, mismos que son valorados dentro del proceso así como el cumplimiento de la F.E.S., precisamente en base a la valoración del cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social, le permite al INRA establecer a quien le asiste un determinado derecho, sea de propiedad o de posesión, ***en el presente caso, los representantes de MUSERPOL no participaron pese a conocer de la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, en la zona que señalan tener un derecho de propiedad del citado proceso, donde la entidad administrativa reconoció previa verificación in situ y valoración de la F.S. y F.E.S. a quien les asistía un determinado derecho, situación que no ocurrió con MUSERPOL,*** *de donde se concluye que el no reconocimiento de su supuesto derecho de propiedad, no es atribuible al Instituto Nacional del INRA, sino a su dejadez y negligencia de someterse a un debido proceso de saneamiento conforme obliga la norma en áreas definidas como de competencia de la entidad administrativa señalada.*"

Precedente Nº 2

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO /DEMANDA / DEMANDA IMPROPONIBLE /CUANDO HAY COSA JUZGADA

No corresponde al tribunal mayor análisis sobre punto ya definido y ratificado.

Existiendo fallo emitido por el Tribunal Agroambiental sobre un aspecto acusado, el mismo adquirió calidad de cosa juzgada; más aún si al haber sido objetado mediante un recurso de Amparo Constitucional, fue confirmado mediante resolución constitucional, en cuyo caso ya no corresponde mayor análisis sobre el punto demandado.

"*(…) las observaciones respecto de este punto, carecen de sustento, no mereciendo en consecuencia efectuar mayor discernimiento"; consecuentemente, al existir fallo emitido por este Tribunal sobre el mismo punto acusado, el mismo adquirió calidad de cosa juzgada; máxime considerando que al haber sido objetada mediante un recurso de Amparo Constitucional, fue confirmada mediante Sentencia Constitucional Plurinacional 0029/2019-S4 de 1ro de abril de 2019, por lo tanto no corresponde mayor análisis sobre el punto demandado.*"