

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0009-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-04-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. EMPRESA AGROPECUARIA /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0015/2020 de 17 de septiembre, emitida dentro del proceso de Saneamiento (SAN-TCO); el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

1) El cumplimiento de características de la propiedad mediana ganadera; 2) La existencia o no de sobreposición y la valoración en el relevamiento de información en Gabinete con relación al expediente N° 25096; 3) La observancia de medidas precautorias dispuestas en el proceso de saneamiento; y, 4) Ausencia de fundamentación, motivación y congruencia de la Resolución Final de Saneamiento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"... VII.1.- Respecto al cumplimiento de las características de la propiedad mediana ganadera del predio "San Joaquín"

(...) corresponde hacer referencia a lo dispuesto en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 33/2022 de 19 de julio, (...)

Finalmente, del análisis gramatical o literal del art. 179 (Incumplimiento de características de la propiedad) del D.S. N° 29215, que establece: *"Dentro del proceso de saneamiento se verificará si la Mediana Propiedad o la Empresa Agropecuaria tienen las características correspondientes al tipo de propiedad establecidas en el art. 41 de la Ley N° 1715, según corresponda, con la sola finalidad de verificar los datos del cumplimiento o incumplimiento de la función económico social en la superficie de las mismas"; se deduce que el mismo, estatuye la función de verificar si la mediana o empresa*

agropecuaria tienen las particularidades establecidas en el art. 41 de la Ley N° 1715, con la finalidad de corroborar o confirmar, de forma complementaria si el caso amerita, los datos del cumplimiento o no de la Función Económica Social; empero, la norma no establece cual la medida a asumir, en caso de no evidenciarse las características relativas a la clasificación de un predio considerado como mediana propiedad o empresa agropecuaria”.

Por su parte la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 40/2022 de 25 de julio, (...)

Dicho precedente agroambiental, se encuentra además sustentado en el razonamiento expuesto en la SCP 1430/2014 de 7 de julio, (...)

En el caso en análisis, siendo que el demandante hizo referencia a que no se tendría acreditado el régimen de trabajo asalariado, corresponde mencionar que en atención a la jurisprudencia previamente glosada, se tiene que los elementos que hacen al cumplimiento de la Función Económica Social de la mediana propiedad ganadera en el marco de lo previsto en el art. 41 de la Ley 1715, deben ser compulsados de forma integral y no aislada, no siendo posible analizar de forma independiente la existencia o no de trabajadores asalariados ni a consecuencia de este único elemento definir el cumplimiento o incumplimiento de la Función Económica Social, siendo que por el contrario, dicho análisis en un predio ganadero debe estar guiado por la constatación integral de los elementos esenciales referidos a la verificación de la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, además de infraestructura vinculada a la actividad que cumplen, no siendo posible como pretende el actor, que se defina el cumplimiento de la Función Económica Social a partir del análisis único del cumplimiento del régimen asalariado, máxime cuando conforme se puede constatar de fs. 557 a 561 de la carpeta de saneamiento, se tiene adjuntada la constancia de cancelación de sueldos de trabajadores en las planillas de pago mensual correspondientes a los meses de enero a mayo de 2016, en el que figura la existencia de 2 asalariados en el puesto de vaqueros, documentación que además se encuentra respaldada con los contratos de trabajo a plazo indefinido suscritos para ambos trabajadores y que constan de fs. 562 a 565 de la citada carpeta de saneamiento.

(...)

VII.2.- Respecto a la presunta existencia de sobreposición del predio “San Joaquín” al expediente agrario N° 25096.

El actor refiere que el Informe en Conclusiones de 13 de julio de 2016, Informe Técnico Legal Complementario DDSC-COI-INF N° 2066/2016 de 12 de julio, así como el Informe Técnico Legal Complementario DDSS-RE INF N° 692/2018 de 7 de mayo, recomendaron de forma ilegal reconocer a favor de Exequiel Carren Roca la totalidad de la superficie mensurada del predio “San Joaquín”, desconociendo el contenido del Informe Técnico JRLS-SNC-INF-SAN N° 47/2020 de 18 de marzo, que concluyó que dicho predio se sobrepone al expediente agrario N° 25096 “San Lorenzo y San Joaquín” en un 77% del total de su superficie, por lo que la Resolución Administrativa RA-ST N° 0015/2020 de 17 de septiembre adolece de vicios de nulidad.

Al respecto, de la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento, se advierte que en el Informe Técnico DDSC-CO-I-INF N° 1413/2016 de 4 de julio, se realizó un análisis de la existencia de sobreposición del predio objeto de saneamiento “San Joaquín”, con el antecedente correspondiente al expediente N° 25096 “San Lorenzo y San Joaquín”, concluyendo tras el relevamiento la inexistencia de sobreposición entre el predio y el citado antecedente, estando este último desplazado aproximadamente a 6 km, siendo el mismo base para la emisión del Informe en Conclusiones de 13 de julio de 2016 así

como el Informe Técnico Legal Complementario DDSC-RE INF. N° 692/2018 de 7 de mayo.

Ahora bien, se advierte igualmente de forma posterior, que a través del Informe Técnico JRLL-SCN-INF-SAN N° 47/2020 de 18 de marzo, se concluyó que el predio “San Joaquín” se sobrepone al expediente N° 25096 “San Lorenzo y San Joaquín” en un 77%, refiriendo la existencia de error en el informe anterior debido a que se habría usado una imagen invertida del plano.

En ese mérito y a consecuencia de la existencia de informes contradictorios emitidos en sede administrativa, a través del Informe Técnico TA-DTE N° 045/2022 de 17 de noviembre, en cumplimiento del Auto de suspensión de plazo de 23 de agosto de 2022, cursante a fs. 272 de obrados, el Departamento Técnico del Tribunal Agroambiental, procedió a verificar los datos técnicos pertinentes, y en virtud al análisis realizado, concluyó que: *“El Predio ‘San Joaquin’ resultado del proceso de saneamiento del polígono 111, no se sobrepone a la propiedad denominada ‘San Lorenzo’ y ‘San Joaquín’ del expediente agrario N° 25096, encontrándose el primero del segundo a una distancia de 10.5 Km hacia el noroeste”*, aspecto que permite concluir de forma inequívoca la inexistencia de sobreposición entre ambos predios, siendo el Informe Técnico dispuesto por este Tribunal, coincidente con el Informe Técnico DDSC-CO-I-INF N° 1413/2016 de 4 de julio, que en sede administrativa fue la base para la emisión del Informe en Conclusiones, que dio origen a la Resolución Administrativa RA-ST N° 0015/2020 de 17 de septiembre, objeto de impugnación en la presente demanda.

(...)

VII.3.- Respecto a la denuncia de incumplimiento de medidas precautorias.

(...)

Sobre el particular, de la revisión de la carpeta de saneamiento, de fs. 17 a 18 se tiene constancia de la emisión de la Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-0020/99 de 15 de julio de 1999, misma que fue ampliada a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-RA-SAN TCO N° 021/2016 de 8 de junio, en la cual, en el sexto punto de la parte resolutive, se dispuso lo siguiente: **“SEXTO.- Para garantizar la ejecución del proceso de saneamiento, se dispone se adopten las siguientes medidas precautorias: (...) 4. No consideración de transferencias de predios objeto de saneamiento, efectuadas en el periodo de sustanciación...”** (sic).

Posterior a ello, siendo que los actuados administrativos se desarrollaron considerando la posesión legal de Exequiel Carreon Roca, se emitió el Informe en Conclusiones en cuya parte final se concluye y sugiere adjudicar el predio “San Joaquín” al mencionado beneficiario.

De forma posterior, se apersonó ante el INRA Edgar Balcazar Gil, quien, adjuntando un contrato privado reconocido ante Notario de Fe Pública, hizo conocer que Exequiel Carreon Roca le transfirió a título de compra venta, la propiedad del predio denominado “San Joaquín” con todas sus posesiones y mejoras, impetrando ser considerado para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento. Al respecto el INRA emitió inicialmente el Informe Legal DDSC-CO I-INF N° 2538/2016 de 31 de agosto, por el que se concluyó la imposibilidad de considerar la solicitud del impetrante; empero, de forma posterior a través de Informe Legal JRLL-SCN-INF-SAN N° 110/2019 de 10 de septiembre, se dejó sin efecto el precitado Informe Legal, disponiendo la modificación del nombre del beneficiario a Edgar Balcazar Gil, (...) por lo que consecuentemente se emitió la Resolución Final de Saneamiento a nombre del mencionado beneficiario.

(...)

En el caso concreto, se advierte que el actor no acreditó en la demanda contenciosa administrativa la trascendencia del presunto incumplimiento de las medidas precautorias dispuestas en su oportunidad por el INRA, habida cuenta que si bien conforme se establece en la Resolución Administrativa RES-ADM-RA-SAN TCO N° 021/2016 de 8 de junio, la prohibición de transferencias, no es menos evidente que estando materializada la compra venta del citado predio, el INRA únicamente procedió con la modificación del nombre del beneficiario, aspecto que no afecta en lo absoluto en el resultado final de adjudicación del predio emergente del procedimiento de saneamiento y que no puede ser objeto de control de legalidad en la demanda contenciosa administrativa, más aun cuando el demandante no demostró cual sería la posible afectación de derechos que recaería sobre el mismo la modificación del nombre del beneficiario, cuando por el contrario, conforme consta a fs. 804 de la carpeta de saneamiento, Exequiel Carreon Roca habría fallecido y correspondería a sus herederos la legitimación para activar las acciones legales en caso de considerar la afectación de sus derechos, no pudiendo el demandante reclamar los mismos por terceras personas; por lo que, el cuestionamiento en este punto tampoco es atendible.

VII.4.- Respecto a la supuesta falta de fundamentación, motivación y congruencia de la Resolución Final de Saneamiento

(...) de la revisión de la Resolución Administrativa RA-ST N° 0015/2020 de 17 de septiembre, se advierte que la misma contiene la exposición de sustento suficiente que permite advertir las razones fácticas, el sustento legal y el respaldo procedimental del proceso de saneamiento, que hacen plenamente comprensible la determinación asumida, no siendo evidente que dicha decisión carezca de la debida fundamentación y motivación.

Por otro lado, respecto a la supuesta incongruencia, misma que el demandante vincula con la fundamentación de las resoluciones, corresponde mencionar que de la lectura de la decisión cuestionada, la misma contiene un hilo conductor que dota de razonabilidad su contenido, haciéndola coherente con los antecedentes administrativos del proceso de saneamiento, por lo que existe congruencia interna entre las consideraciones y el texto íntegro de la citada Resolución, así como externa con el contenido de los antecedentes emitidos en el procedimiento de saneamiento..."

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental declara IMPROBADA la demanda contenciosa interpuesta por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del INRA; en consecuencia, se mantiene firme y subsistente la Resolución Administrativa RA-ST N° 0015/2020 de 17 de septiembre; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

1.- Que, respecto a que no se hubiera compulsado adecuadamente el cumplimiento de la FES en el predio objeto del saneamiento, debido a que no se habrían acreditaron los requisitos del art. 41 de la Ley 1715, específicamente en lo referente a la constancia del régimen de trabajo asalariado; se establece que, del análisis del art. 179 del D.S. N° 29215, con relación al art. 41 citado, se deduce que tal artículo estatuye la función de verificar si la mediana o empresa agropecuaria tienen las particularidades establecidas en el art. 41 de la Ley N° 1715, con la finalidad de corroborar o confirmar, de forma complementaria si el caso amerita, los datos del cumplimiento o no de la Función Económica Social; empero, la norma no establece cual la medida a asumir, en caso de no evidenciarse las características relativas a la clasificación de un predio considerado como mediana propiedad o

empresa agropecuaria.

Además establece que, en atención a la jurisprudencia de la SAP-S1-033-2022, SAP-S1-040-2022 y la SCP 1430/2014, se tiene que los elementos que hacen al cumplimiento de la FES de la mediana propiedad ganadera en el marco de lo previsto en el art. 41 de la Ley 1715, deben ser compulsados de forma integral y no aislada, no siendo posible analizar de forma independiente la existencia o no de trabajadores asalariados ni a consecuencia de este único elemento definir el cumplimiento o incumplimiento de la FES, siendo que por el contrario, dicho análisis en un predio ganadero debe estar guiado por la constatación integral de los elementos esenciales referidos a la verificación de la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, además de infraestructura vinculada a la actividad que cumplen, no siendo posible que se defina el cumplimiento de la FES a partir del análisis único del cumplimiento del régimen asalariado, máxime cuando se tiene adjuntada la constancia de cancelación de sueldos de trabajadores en las planillas de pago mensual correspondientes a los meses de enero a mayo de 2016, en el que figura la existencia de 2 asalariados en el puesto de vaqueros, documentación que además se encuentra respaldada con los contratos de trabajo a plazo indefinido suscritos para ambos trabajadores.

2.- Que, respecto a que el Informe en Conclusiones y otros informe recomendaron ilegalmente reconocer la totalidad de la superficie mensurada del predio San Joaquín, desconociendo que dicho predio se sobrepone al expediente agrario N° 25096 en un 77%; de la emisión del Informe Técnico TA-DTE N° 045/2022 de 17 de noviembre se establece la inexistencia de sobreposición entre ambos predios, siendo el Informe Técnico dispuesto por este Tribunal, coincidente con el Informe Técnico DDSC-CO-I-INF N° 1413/2016 de 4 de julio, que en sede administrativa fue la base para la emisión del Informe en Conclusiones, que dio origen a la Resolución Administrativa RA-ST N° 0015/2020 de 17 de septiembre, objeto de impugnación.

3.- Que, en referencia a que la Resolución Administrativa RES-ADM-RA-SAN-TCO N° 021/2016 de 8 de junio hubiera dispuesto como medida precautoria la no consideración de transferencias de predios en el periodo de sustanciación del saneamiento, constando en la Ficha de Verificación y el Informe en Conclusiones como propietario Exequiel Carren Roca; sin embargo, de forma posterior Edgar Balcazar Gil habría presentado minuta de transferencia de 1 de julio de 2016, y a través del Informe Legal DGST-JLR-INF-SAN N° 110/2020 de 10 de septiembre, se habría sugerido la modificación del nombre del beneficiario, transgrediendo la prohibición de consideración de transferencias de los predios sometidos al procedimiento de saneamiento, dispuesta en el marco del art. 10 de la Ley 1715; en tal sentido, se establece la inexistencia de trascendencia en el presunto incumplimiento de las medidas precautorias dispuestas por el INRA, habida cuenta que, estando materializada la compra venta del citado predio, el INRA únicamente procedió con la modificación del nombre del beneficiario, aspecto que no afecta en lo absoluto en el resultado final de adjudicación del predio emergente del procedimiento de saneamiento y que no puede ser objeto de control de legalidad en la demanda contenciosa administrativa, más aun cuando el demandante no demostró cual sería la posible afectación de derechos que recaería debido a la modificación del nombre del beneficiario, cuando por el contrario, se constata que Exequiel Carreón Roca habría fallecido y correspondería a sus herederos la legitimación para activar las acciones legales en caso de considerar la afectación de sus derechos, no pudiendo el demandante reclamar los mismos por terceras personas.

4.- Que, respecto a la supuesta falta de fundamentación, motivación y congruencia de la Resolución Final de Saneamiento, toda vez que en esta se hubiera omitido sustentar en hechos y en derecho la decisión asumida obviando la normativa legal aplicable; se establece que, la Resolución Administrativa

RA-ST N° 0015/2020 de 17 de septiembre contiene la exposición de sustento suficiente que permite advertir las razones fácticas, el sustento legal y el respaldo procedimental del proceso de saneamiento, que hacen plenamente comprensible la determinación asumida, no siendo evidente que dicha decisión carezca de la debida fundamentación y motivación. Por otro lado, respecto a la supuesta incongruencia, misma que el demandante vincula con la fundamentación de las resoluciones, corresponde mencionar que la misma contiene un hilo conductor que dota de razonabilidad su contenido, haciéndola coherente con los antecedentes administrativos del proceso de saneamiento, por lo que existe congruencia interna entre las consideraciones y el texto íntegro de la citada Resolución, así como externa con el contenido de los antecedentes emitidos en el procedimiento de saneamiento.

En suma se tiene que, la Resolución Administrativa impugnada, es el resultado de un debido proceso que condice plenamente con los datos y actuaciones ejecutados durante el proceso de saneamiento, pronunciándose en sujeción estricta a la normativa agraria que rige la materia, además de contar con la debida motivación y fundamentación legal, en esa línea no existe omisión alguna que constituya lesión al debido proceso.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

Características de la mediana propiedad y propiedad empresarial

Aunque la mediana propiedad y la propiedad empresarial, ambas con actividad productiva ganadera, no tengan todas las características señaladas en el art. 41-Inum. 3 y 4 de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 y solo tengan algunas de ellas, se considerará que dichas propiedades cumplen la Función Económico Social, siempre y cuando se enmarquen en lo establecido en art. 397-III de la C.P.E., art. 2-II, III, VII y X de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545, art. 166-I y II y art. 167 del Reglamento Agrario aprobado por D.S. N° 29215. (SAP-S2-0047-2022)

"...En el caso en análisis, siendo que el demandante hizo referencia a que no se tendría acreditado el régimen de trabajo asalariado, corresponde mencionar que en atención a la jurisprudencia previamente glosada, se tiene que los elementos que hacen al cumplimiento de la Función Económica Social de la mediana propiedad ganadera en el marco de lo previsto en el art. 41 de la Ley 1715, deben ser compulsados de forma integral y no aislada, no siendo posible analizar de forma independiente la existencia o no de trabajadores asalariados ni a consecuencia de este único elemento definir el cumplimiento o incumplimiento de la Función Económica Social, siendo que por el contrario, dicho análisis en un predio ganadero debe estar guiado por la constatación integral de los elementos esenciales referidos a la verificación de la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, además de infraestructura vinculada a la actividad que cumplen, no siendo posible como pretende el actor, que se defina el cumplimiento de la Función Económica Social a partir del análisis único del cumplimiento del régimen asalariado, máxime cuando conforme se puede constatar de fs. 557 a 561 de la carpeta de saneamiento, se tiene adjuntada la constancia de cancelación de sueldos de trabajadores en las planillas de pago mensual correspondientes a los meses de enero a mayo de 2016, en el que figura la existencia de 2 asalariados en el puesto de vaqueros, documentación que además se encuentra respaldada con los contratos de trabajo a plazo indefinido suscrito para ambos trabajadores y que constan de fs. 562 a 565 de la citada carpeta de saneamiento..."

PRECEDENTE 2

INTRASCENDENCIA DEL INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS PRECAUTORIAS

No corresponde la nulidad de actuados por incumplimiento de medidas precautorias dispuestas en su oportunidad por el INRA en saneamiento, si, en virtud del principio de trascendencia no se acredita afectación de derechos, o el demandante carece de legitimación activa para demandar dicha nulidad.

“...En el caso concreto, se advierte que el actor no acreditó en la demanda contenciosa administrativa la trascendencia del presunto incumplimiento de las medidas precautorias dispuestas en su oportunidad por el INRA, habida cuenta que si bien conforme se establece en la Resolución Administrativa RES-ADM-RA-SAN TCO N° 021/2016 de 8 de junio, la prohibición de transferencias, no es menos evidente que estando materializada la compra venta del citado predio, el INRA únicamente procedió con la modificación del nombre del beneficiario, aspecto que no afecta en lo absoluto en el resultado final de adjudicación del predio emergente del procedimiento de saneamiento y que no puede ser objeto de control de legalidad en la demanda contenciosa administrativa, más aun cuando el demandante no demostró cual sería la posible afectación de derechos que recaería sobre el mismo la modificación del nombre del beneficiario, cuando por el contrario, conforme consta a fs. 804 de la carpeta de saneamiento, Exequiel Carreon Roca habría fallecido y correspondería a sus herederos la legitimación para activar las acciones legales en caso de considerar la afectación de sus derechos, no pudiendo el demandante reclamar los mismos por terceras personas; por lo que, el cuestionamiento en este punto tampoco es atendible...”

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Respecto al incumplimiento de medidas precautorias.- Sobre el particular, la Sentencia Constitucional N° 731/2010 de 26 de julio, en relación a los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal, se ha referido al principio de trascendencia, estableciendo que: **“Principio de trascendencia**, este presupuesto nos indica que no puede admitirse el pronunciamiento de la nulidad por la nulidad misma, o para satisfacer pruritos formales, como señala Couture (op. cit. p. 390), esto significa que quien solicita nulidad debe probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable, que solo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable”

En concordancia con lo transcrito, la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 56/2022 de 18 de octubre, se pronunció específicamente respecto al incumplimiento de medidas precautorias, estableciendo que: **“Así, corresponde mencionar que en el presente caso, la medida precautoria fue dispuesta por el Instituto Nacional de Reforma Agraria y ante el supuesto incumplimiento de la medida, correspondió al ente administrativo su atención, bajo conminatoria de remitir antecedentes al Ministerio Público o requerir la ayuda de la fuerza pública; no significando estos actos, objeto de control de legalidad en una demanda Contenciosa Administrativa, para determinar que efectivamente hubo incumplimiento u omisión de los actores del presente caso, al ser la medida accesoria al proceso de saneamiento que debe ser resuelta y cumplida dentro ese ámbito, o en su caso recurrir a las autoridades llamadas por ley”**

Respecto a la falta de fundamentación, motivación y congruencia de la Resolución Final de Saneamiento.- la SCP 0450/2012 de 29 de junio, remarcó: **“La jurisprudencia señaló que el debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades judiciales, jurisdiccionales y administrativas, y constituye una garantía de legalidad procesal prevista por el constituyente para proteger la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación o motivación de las resoluciones**

judiciales o administrativas. Abarca un conjunto de derechos y garantías mínimas que garantizan el diseño de los procedimientos judiciales y administrativos, entre sus elementos se encuentra la fundamentación y motivación de las resoluciones, a las que toda autoridad a cargo de un proceso está obligada a cumplir, no solamente a efectos de resolver el caso sometido a su conocimiento, sino exponiendo de manera suficiente, las razones que llevaron a tomar cierta decisión, así como las disposiciones legales que sustentan la misma, es decir, debe llevar al convencimiento que se hizo justicia, tanto a las partes, abogados, acusadores y defensores, así como a la opinión pública en general; de lo contrario, no sólo se suprimiría una parte estructural de la resolución sino impediría que las partes del proceso conozcan los motivos que llevaron a dicha autoridad a asumir una determinación, lo que no implica que dicha motivación contenga una exposición ampulosa y sobrecargada de consideraciones y citas legales, basta con que ésta sea concisa pero clara y satisfaga todos los aspectos demandados”.