

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0016-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-03-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por René Armando Cruz Velásquez contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 12350 de 30 de julio de 2014. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que el INRA en el informe en conclusiones desvirtúa el derecho propietario del actor con una ligereza que afecta su derecho al debido proceso, a la defensa y a la propiedad privada, toda vez que manifiesta que en el legajo que presentó habría una aclaración en sentido de que el vendedor Ronald Cruz Arce no tendría derecho sobre el predio "La Selva", por lo que no podría haber transferido dicha propiedad;

2.- que habría demostrado que su predio cumple en un 100% con la FES, el mismo que fue anotado en el informe en conclusiones sin embargo de forma contradictoria en el mismo informe se dispone dictar resolución no constitutiva de derecho y de ilegalidad de la posesión, por transgredir lo establecido en los arts. 393 y 397 de la C.P.E, afectando de nulidad este importante actuado, vulnerando no solo el art. 304 del D.S. N° 29215, sino el debido proceso en lo que respecta a la congruencia y motivación de las resoluciones establecidas en el art. 115.II de la C.P.E.;

3.- que el INRA no supo diferenciar a tiempo del llenado del formulario que lo desorientó, siendo que la fecha correcta de inicio de la posesión data del 22 de febrero de 1994, conforme así lo aclaró oportunamente mediante memorial de 26 de abril de 2013, adjuntando la certificación emitida por la Asociación de Cabildos Indígenas de San Ignacio de Velasco ACISIV, que corrobora como fecha de

posesión el 22 de febrero de 1994;

4.- que el INRA pretense establecer la antigüedad de la posesión en el predio "La Selva", a través de la imagen Landsat 229/071 del año 1996, sin tomar en cuenta que las imágenes satelitales constituyen apenas un medio complementario como señala el art. 159 del D. S. N° 29215, aun cuando dichas imágenes no pueden captar absolutamente todos los trabajos ejecutados en una propiedad como alambradas, sendas, atajados, actividad ganadera extensiva;

5.- que se habría demostrado que el predio "La Selva" se encuentra trabajada desde 1964, desvirtuando así la interpretación de las imágenes satelitales, y esto se encuentra acreditado por el certificado expedido por la Asociación e Cabildos Indígenas ACISIV, declaraciones juradas notariadas de Juan Carlos Ortiz Rodríguez, Cacique de la Comunidad Santa Rosita de las Minas y;

6.- que el informe de inspección ocular de la Unidad de Conciliación y Gestión de Conflictos de la Dirección Nacional del INRA, se constituye en otra prueba que cuestiona la interpretación realizada con relación a la imagen satelital Landsat 229/071 informe que curiosamente no fue arrimado oportunamente a la carpeta de saneamiento y;

7.- acusa la vulneración de la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 en la cual se evidencia de la vulneración de derechos y garantías constitucionales en lo que respecta a la legitimación como poseedor, la antigüedad de la posesión y a la fundamentación del informe en conclusiones.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que el predio adquirió a favor de su hermano Arturo Maraco Ruiz no teniendo su persona ningún derecho sobre la propiedad, prueba que demuestra que no podía transferir dicha propiedad, teniéndose en consecuencia que el actor no acredita posesión anterior a la L. N° 1715 como se tiene de las variables técnicas del informe en conclusiones, que no existe incongruencia o incoherencia en la sugerencia legal como erróneamente interpreta el actor, que si bien el punto 4.2.3. respecto del predio "La Selva" se establece el cumplimiento de la FES clasificado como mediana propiedad ganadera, no obstante esta situación también se debe tomar en cuenta la posesión ilegal que tiene el actor, que se considera como un documento válido dentro del proceso de saneamiento con valor probatorio que certifica la antigüedad de la posesión que demuestra un asentamiento posterior a la L. N° 1715, No corresponde el análisis realizado por la parte actora al intentar y tratar de probar la posesión legal, porque al haberse demostrado que no acreditó la subadquirencia del predio precisamente por el documento aclaratorio de compra venta de Ronald Orlando Cruz Arce, no se consideró a René Armando Cruz Velásquez como subadquirente.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que el predio "La Selva" no tiene actividad antrópica en el año 1996 y recién se observa actividad a partir del año 2000 y 2001; que de la carpeta de saneamiento se puede advertir que habría comprado la propiedad, documento que habría presentado en el relevamiento de información en campo y que considerando éste conjuntamente otros documentos no se habría acreditado posesión anterior a la promulgación de la L.N° 1715, que el predio "La Selva" si bien cumple con la FES, se puede establecer conforme la Disposición Final Décimo Cuarta, parágrafo III de la L. N° 3545 que los títulos ejecutoriales sometidos a saneamiento serán valorados como tales cuando cuenten con antecedente en su tramitación en los registros del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

El tercero interesado Arturo Marco Cruz Arce, se apersona manifestando: que la demanda contencioso administrativa cuestiona solamente lo resuelto respecto de René Armando Cruz Velásquez del predio

"La Selva" y no así respecto de su propiedad, resaltando que se trata de dos predios distintos e independientes entre sí y sin más relación de ser colindantes, que el derecho propietario invocado por René Armando Cruz Velásquez del predio "La Selva" se encontraría basado en los antecedentes del trámite agrario que habría contado con sentencia pronunciada por el juez agrario de las provincias Velasco y Angel Sandoval en fecha 4 de septiembre de 1982 a favor de Nahir Mendia de Kaiser, que su predio se encuentra en los trámites de dotación "Circulo K" y "Agua Blanca" y el predio "La Selva" se encontraría en trámite de dotación del mismo nombre, además la situación de tenerse como poseedor al actor no deviene del documento aclarativo de 2 de junio de 2003 sino de la inexistencia en archivos del INRA de su expediente, que el actor tiene la calidad de poseedor ilegal por haber iniciado con posterioridad a la vigencia de la L. N° 1715 que se convierte en el principal fundamento de la decisión asumida en la resolución objeto de la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...)implica la obligatoriedad del ente administrativo encargado de la ejecución del proceso de saneamiento de tierras proceder al análisis de toda la documentación que cursa en el legajo de saneamiento que tenga que ver con el derecho propietario de los que intervienen en dicho proceso administrativo, al ser la valoración una actividad propia e inherente a la función de la autoridad, que por su importancia y trascendencia debe necesaria e inexcusablemente efectuarse de manera integral, puesto que así llegará al convencimiento y certeza de los hechos que conoce, garantizando de esta manera que el procedimiento se desarrolle dentro de las normas que hacen al debido proceso, tutelando el derecho que tiene toda persona a la propiedad privada individual o colectiva, prevista por el art. 56-I de la C.P.E.; lo cual impone la búsqueda de la verdad material conforme el art. 180-I de la C.P.E. como principio procesal para asumir una definición administrativa que se halle ajustada a derecho. En ese sentido, el INRA, en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Titulado, que cursa de fs. 568 a 573 del legajo de saneamiento, con relación al predio "La Selva" respecto de la documentación presentada en relevamiento de campo, señala que el actor acreditó documentación por el cual habría comprado la propiedad "La Selva", limitándose luego simplemente a mencionar escuetamente que en el legajo de documentos presentados por el ahora demandante, cursa uno de aclaración efectuado por Rolando Cruz Arce respecto de las propiedades Agua Blanca, Circulo K, San Nicolás y La Selva, los cuales habría comprado a favor de un tercero, aclarando que él no tendría ningún derecho sobre aquellas propiedades, por lo cual no podría transferir las mismas, sin efectuar el análisis y la valoración correspondiente(...) afectando por todo ello el derecho al debido proceso en su vertiente de fundamentación y motivación e igualdad de la aplicación de la ley entre todos los interesados que deben contener las actuaciones, informes y/o resoluciones administrativas, siendo que el Informe en Conclusiones es indudablemente la base para que el ente administrativo encargado del proceso de saneamiento adopte la decisión que corresponda en la que debe cuidarse de no afectar derechos constitucionales como el de la propiedad, entre otros, lo que implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad, dada la finalidad y trascendencia de determinar fundada y motivadamente la situación jurídica (propietario o poseedor) del ahora actor para aplicar en cada caso el régimen jurídico que le corresponde.."

"(...)del legajo de saneamiento, con relación al cumplimiento de la FES del predio "La Selva", califica a la referida propiedad como Mediana Ganadera que "cumple la Función Económico Social conforme a lo previsto por los artículos 393 y 397 de la Constitución Política del Estado y artículo 166 del Reglamento de la Ley No. 1715" (Sic) (Las cursivas nos pertenecen); sin embargo, contradictoriamente en el mismo informe de referencia se sugiere dictar resolución no constitutiva de derecho y de ilegalidad de la posesión por parte de René Armando Cruz Velásquez(...)sin contener la fundamentación y motivación

correspondiente que le llevó al INRA a asumir tal definición de incumplimiento de la FES que se contraponen a la inicialmente determinada por el mismo ente administrador de que en el predio "La Selva" se cumple con la Función Económico Social, no existiendo por tal coherencia y congruencia en dicha determinación, originándose más al contrario confusión y contradicción lo que implica una errónea e incompleta valoración sobre el particular."

"(...)Informe Técnico DDSC-CO II N° 113/2013 de 30 de enero de 2013, cursante de fs. 554 a 556 del legajo de saneamiento, se concluye y sugiere que de acuerdo a la imágenes satelitales Landsat de los años 1996, 2000 y 2011, no se observa actividad antrópica en la imagen del año 1996 al interior del predio "La Selva", información que merecía su contrastación, a fin de determinar lo que corresponda en derecho, con el Informe de Inspección Ocular UCGC. No. 053/2012 de 11 de junio de 2012(...)así también debió contrastar con la certificación de 20 de octubre de 2011 emitida por el INRA, cursante a fs. 11 de obrados, en la que se señala que según imágenes satelitales se puede observar actividad antrópica antigua, expedido por la Unidad de Conflictos UDECO de la Dirección Departamental de Santa Cruz, verificándose que ambos son de fecha anterior a la de elaboración del Informe en Conclusiones que data del 4 de febrero de 2013; información que debió considerarse de manera integral, a fin de determinar lo que corresponda en derecho respecto de la antigüedad de la posesión y si es o no considerable la conjunción de posesiones que prevé el art. 309-III del D.S. N° 29215, dado los efectos que la posesión produce para la adjudicación o no del predio sometido a saneamiento, inexistente en el mencionado Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Titulado, que cursa de fs. 568 a 573 del legajo de saneamiento, lo que amerita reponer en aras del debido proceso y de una correcta administración."

"(...)De lo relacionado supra, existiendo duda fundada respecto de la ausencia de fundamentación, motivación y falta de consideración de elementos probatorios que hacen al derecho propietario y la posesión que deben estar claramente expuestos, analizados y definidos en el Informe en Conclusiones, así como el prescindir de la resolución o pronunciamiento que corresponda frente al petitorio que efectuó el ahora demandante antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, correspondía la aplicación de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 y los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215 de revisión de oficio por parte del INRA para garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado estableciendo los medios más idóneos para su cumplimiento."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, en su mérito, **NULA** la Resolución Suprema N° 12350 de 30 de julio de 2014. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre la incorrecta valoración del derecho propietario del actor, se debe manifestar que el informe en conclusiones señala que el actor acreditó documentación por el cual habría comprado la propiedad "La Selva", limitándose luego simplemente a mencionar escuetamente que en el legajo de documentos presentados por el ahora demandante, cursa uno de aclaración efectuado por Rolando Cruz Arce respecto de las propiedades Agua Blanca, Circulo K, San Nicolás y La Selva, los cuales habría comprado a favor de un tercero, aclarando que él no tendría ningún derecho sobre aquellas propiedades, por lo cual no podría transferir las mismas, afirmación que la realiza sin efectuar un debido análisis y valoración, es decir no define el valor legal que le asiste o no a dicho documento afectando por todo ello el derecho al debido proceso en su vertiente de fundamentación y motivación e igualdad de la

aplicación de la ley entre todos los interesados que deben contener las actuaciones, viciando de nulidad dicho actuado;

2.- respecto a las incoherencias del informe en conclusiones se debe manifestar que en dicho informe se determina el cumplimiento de la FES es mas se lo clasifica como propiedad mediana ganadera pero contradictoriamente en el mismo informe se sugiere dictar resolución no constitutiva de derecho por ilegalidad de posesión informe que no se encuentra debidamente fundamentado y motivado no existiendo por tal coherencia y congruencia en dicha determinación, originándose más al contrario confusión y contradicción lo que implica una errónea e incompleta valoración sobre el particular, correspondiendo al INRA reponer la ficha en resguardo del debido proceso;

3.- sobre la incorrecta valoración de la prueba presentada para probar la posesión se debe manifestar que, el Informe en Conclusiones es emitido sin la fundamentación, motivación careciendo de efectividad, puesto que el actor presento declaración jurada de posesión pacífica del predio en el que se consigna que ejerce posesión desde el 24 de agosto de 1998, sin embargo mediante mermorial aclara y menciona que la fecha consignada en la declaración es incorrecta siendo la verdadera fecha el 22 de febrero de 1994 al cual acompaña con certificado expedido por la Asociación de Cabildos Indígenas de San Ignacio de Velasco ACISIV, aspectos que el INRA no hubiere emitido pronunciamiento alguno sobre lo peticionado, aun cuando las certificaciones presentadas tienen fecha anterior a la elaboración del informe en conclusiones, y;

4.- respecto a la inobservancia de la Disposición Transitoria Primera del D. S. N° 29215, se debe manifestar que al existir duda sobre la falta de fundamentación, la falta de valoración probatoria y sobre los elementos que hacen al derecho propietario corresponde antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, la aplicación de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Primera del D.S.N° 29215 y los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215 de revisión de oficio por parte del INRA para garantizar la legalidad del procedimiento.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE CAMPO / INFORME DE CONCLUSIONES Y/O COMPLEMENTARIO (EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA ETJ) / ILEGAL

Omisión en valoración de prueba documental

Se afecta el derecho propietario, cuando en el Informe en Conclusiones se menciona escuetamente unos documentos, pero sin efectuar el análisis y la valoración correspondiente

"(...)implica la obligatoriedad del ente administrativo encargado de la ejecución del proceso de saneamiento de tierras proceder al análisis de toda la documentación que cursa en el legajo de saneamiento que tenga que ver con el derecho propietario de los que intervienen en dicho proceso administrativo, al ser la valoración una actividad propia e inherente a la función de la autoridad, que por su importancia y trascendencia debe necesaria e inexcusablemente efectuarse de manera integral, puesto que así llegará al convencimiento y certeza de los hechos que conoce, garantizando de esta manera que el procedimiento se desarrolle dentro de las normas que hacen al debido proceso, tutelando el derecho que tiene toda persona a la propiedad privada individual o colectiva, prevista por el art. 56-I de la C.P.E.; lo cual impone la búsqueda de la verdad material conforme el art. 180-I de la C.P.E. como

principio procesal para asumir una definición administrativa que se halle ajustada a derecho. En ese sentido, el INRA, en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Titulado, que cursa de fs. 568 a 573 del legajo de saneamiento, con relación al predio "La Selva" respecto de la documentación presentada en relevamiento de campo, señala que el actor acreditó documentación por el cual habría comprado la propiedad "La Selva", limitándose luego simplemente a mencionar escuetamente que en el legajo de documentos presentados por el ahora demandante, cursa uno de aclaración efectuado por Rolando Cruz Arce respecto de las propiedades Agua Blanca, Circulo K, San Nicolás y La Selva, los cuales habría comprado a favor de un tercero, aclarando que él no tendría ningún derecho sobre aquellas propiedades, por lo cual no podría transferir las mismas, sin efectuar el análisis y la valoración correspondiente(...) afectando por todo ello el derecho al debido proceso en su vertiente de fundamentación y motivación e igualdad de la aplicación de la ley entre todos los interesados que deben contener las actuaciones, informes y/o resoluciones administrativas, siendo que el Informe en Conclusiones es indudablemente la base para que el ente administrativo encargado del proceso de saneamiento adopte la decisión que corresponda en la que debe cuidarse de no afectar derechos constitucionales como el de la propiedad, entre otros, lo que implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad, dada la finalidad y trascendencia de determinar fundada y motivadamente la situación jurídica (propietario o poseedor) del ahora actor para aplicar en cada caso el régimen jurídico que le corresponde."

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE CAMPO / INFORME DE CONCLUSIONES Y/O COMPLEMENTARIO (EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA ETJ) / ILEGAL

Omisión en valoración de prueba documental

La consideración, identificación y definición de la calidad de un titular de un predio -como poseedor o como propietario subadquirente-, según documentación (memorial, certificación) presentada en saneamiento, es de substancial importancia para la adjudicación de tierras; si en el Informe en Conclusiones no hay pronunciamiento, se atenta el Debido Proceso, en su vertiente del Derecho a la Defensa

"En ese sentido, en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Titulado, que cursa de fs. 568 a 573 del legajo de saneamiento, con relación al predio "La Selva", de igual forma de manera escueta y simple se señala: "Según especificaciones comprendidas en la relación de datos de campo, el interesado RENE ARMANDO CRUZ VELASQUEZ no acredita posesión anterior a la promulgación de la Ley No. 1715" (sic) (Las cursivas son nuestras); definición, que al considerar el INRA al titular de dicho predio como poseedor y no como propietario subadquirente por haber suscrito su causante Ronald Orlando Cruz Arce el documento aclaratorio que en fotocopia simple cursa a fs. 399 y vta. del legajo de saneamiento, cuyo análisis se tiene descrito en el numeral 1 anterior, la consideración, identificación y definición en dicha calidad adquiere sustancial importancia y relevancia para la definición que debe adoptar en la adjudicación de tierras, que no se observa con la plenitud, claridad y objetividad que el caso requiere en el Informe en Conclusiones sin la fundamentación, motivación y especificación del Instituto de la Posesión con los detalles y especificación de personas y hechos, careciendo de efectividad, ya que sus resultados fehacientemente establecidos, derivará lógicamente en la adopción de sugerencias, medidas y determinaciones administrativas pertinentes, justas y legales según el caso,

incurriendo por tal en inobservancia del art. 304-b) del indicado D.S. No. 29215 que amerita reponer. En efecto, si bien el ahora actor René Armando Cruz Velásquez prestó declaración jurada de posesión pacífica del predio cursante a fs. 492 del legajo de saneamiento en el que se consigna que ejerce posesión desde el 24 de agosto de 1998, no es menos evidente que sobre dicho aspecto presentó el memorial de 26 de abril de 2013 que cursa a fs. 601 del legajo de saneamiento, por el que señala que la fecha consignada en la referida acta es errónea debido a un "lapsus linguae" y que la fecha verdadera de posesión data del 22 de febrero de 1994, adjuntando la certificación expedida por la Asociación de Cabildos Indígenas de San Ignacio de Velasco ACISIV, cursante a fs. 602 del mismo legajo de saneamiento, sin que el INRA hubiere emitido pronunciamiento alguno sobre lo petitionado, lo cual atenta al debido proceso en su vertiente al derecho de defensa, de ser escuchado y conocer la determinación del ente administrativo respecto de lo solicitado."

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea Informe de Conclusiones Ilegal:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 19/2017

"la inexistencia de incompatibilidad de la actividad ganadera que se realiza en el predio "Chapapa" con el Uso de Suelo del ANMI San Matías, como equivocadamente afirma el ente administrativo en el citado Informe en Conclusiones; evidenciándose con ello incoherencia, contradicción, falta de objetividad y razonabilidad en la elaboración de dicho Informe, por parte del ente administrativo ... son elementos complementarios a lo principal, como es la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, en ese entendido, se advierte que correspondía al ente administrativo analizar la situación del predio "Chapapa", de manera integral, tomando en cuenta la existencia de ganado, así como la garantía constitucional de protección a la propiedad agraria en tanto cumpla una Función Social"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 115/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 023/2017