FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0036-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-05-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. ACTIVIDAD PROBATORIA /

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte demandante Viceministro de Tierras, impugnó la Resolución Suprema N° 06941 de 16 de enero de 2012, emitida dentro del proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), respecto a los polígonos Nos 063 y 003 de la propiedad actualmente denominada "La Esperanza I", ubicada en los municipios Cuatro Cañadas y Pailón, provincia Ñuflo de Chavéz y Chiquitos del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que en la Evaluación Técnica Jurídica, el INRA no realizó un adecuado análisis de la información recabada en las Pericias de Campo, en la cual el titular del predio "La Esperanza I" habría declarado que la actividad era agrícola y así se habría recogido la información inicial en 1998 y no ganadera, como posteriormente mediate una declaración jurada se estableció, aspecto que estaría confirmado incluso por las Fichas Catastrales y los informes emitidos.

2.- Que, de manera incorrecta el INRA habría establecido un grado de sobreposición del 100% del predio mensurado "La Esperanza I", con relación al antecedente agrario expediente N° 30930, habiendo el demandante presentado el Informe INF/VT/DGT/UTN!T/0052-2013, en el que se establece que la sobreposición es sólo del 80%.

3.- Que no se habría observado el art. 17 de la Ley de Reforma Agraria, que establecía el límite máximo de la Empresa Agrícola en 2000.0000 has., y que incluso se realizó un inadecuado cálculo de la Función Económico Social, identificándose errores en la suma de la superficie con actividad productiva.

4.- Vulneración del art. 187 del D.S. N° 25763, al no haber considerado la ETJ lo verificado en las pericias de campo ejecutadas, sin advertir que al interior del predio no existía trabajadores, medios técnicos y mecánicos para desarrollar la actividad ganadera, es decir ganado vacuno, ni registro de marca, por lo que no correspondía clasificar al predio con actividad ganadera.

5.- Que la Resolución Final de Saneamiento no habría considerado la prohibición establecida en el art. 396 de la CPE, respecto de que los extranjeros (as) bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado, desconociendo esta situación jurídica los informes posteriores de adecuación emitidos por el INRA, erroes de fondo que afectan la legalidad del proceso y la resolución emitida.

La autoridad codemandada, Presidente del Estado Plurinacional, respondió en los siguientes términos: Que debe tenerse presente que de acuerdo al Informe Técnico INRA BID 1512 N° 2577/2010 de 28 de septiembre de 2010, se verificó que el predio tiene antecedente en el proceso agrario denominado "LA ESPERANZA" signado con el N° 30930 y que realizado el relevamiento de la información, se determinó que existe sobreposición del predio con el expediente agrario y respecto al cálculo de la Función Económica Social y demás observaciones, cabe remitirse a los antecedentes y documentación presentada cursante en la carpeta de saneamiento, cuyo análisis y valoración fue realizado por el INRA en su oportunidad, correspondiendo resolver al ribunal conforme a la normativa correspondiente aplicable.

La autoridad codemandada, Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, respondió argumentando: Que la actividad verificada en el predio consigna incorrectamente como empresa agrícola y por la valoración de la FES, se establece que la actividad es ganadera, en tal sentido la resolución impugnada no establece que el predio hubiese sido calificado como Empresa Agrícola, siendo su clasificación ganadera. y en cuanto a la sobreposición con el antecedente agrario, según el informe Técnico Jurídico de junio del 2000, se evidencia que nunca se dijo que existía una sobreposición del 100% explicándose que las variaciones obedecen al empleo de equipos de alta precisión superando deficiencias técnicas en el proceso de origen y en cuanto a la vulneración del art. 396 de la CPE, manifestó que el beneficiario es subadquirente del predio y vía conversión se otorgó nuevo título en copropiedad solicita finalmente, se tenga presente lo expresado.

Los terceros interesados beneficiados con el proceso de saneamiento, solicitaron el rechazo de la demanda por presentarse fuera del plazo previsto por el art. 68 de la L. 1715, señalando que conforme al art 74 del DS 29215 el Tribunal debió observar la demanda, puesto que con la carta de remisión del expediente al Viceministerio de Tierras, ya hubiese sido notificada la entidad demandante, mucho antes de la diligencia expresa de notificación, constituyendo una doble notificación que vulneraría el principio de igualdad de las partes. Sobre los argumentos de fondo observaron que no existe normativa que reconozca valor legal al Informe Técnico emitido por el Viceministerio de Tierras, el que no se les notificó y por ello se les restringió la posibilidad de refutar el mismo, vulnerando los arts. 109, 115-II y 119 y 120-I de la C.P.E; que el DS 24784 no establecía parámetros para la verificación de la FES ni mencionaba la obligatoriedad de que el propietario demuestre su registro de marca de ganado, por lo que no se procedió a verificar esta actividad; sn embargo presento el certificado de registro de marca cuya data es de 1997, anterior a pericias de campo, lo que motivó a que en la ETJ hiciera el respectivo reclamo y luego con lo verificado en la inspección ocular del 2000 se consideró la actividad ganadera inicialmente no consignada; sobre su condición de extranjeros, señalan que no se pueden negar derechos adquiridos aplicando retroactivamente la CPE, cuando la 1715, le reconoce derechos, al igual que tratados internacionales de protección de los derechos humanos y diferenciar la posesión legal de un productor boliviano con uno de origen extranjero sería discriminación por razón de origen, nacionalidad y ciudadanía, con tales argumentos, expresan que la resolución impugnada cumple con la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente entonces, adecuada a las nuevas normas agrarias; no existiendo vicios de fondo, solicitaron por tanto, se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

" *(…) del análisis de estos actuados de saneamiento se tiene que al haber la entidad administrativa a través de la Ficha Catastral realizada el 28 de abril de 1998, así como del primer y segundo informe de Evaluación Técnica Jurídica elaborados el 12 de junio de 2000 y el 27 de noviembre de 2001, clasificado al predio "La Esperanza I" como* ***Empresa Agrícola*** *y por otra parte al haber dicha entidad administrativa mediante el Informe Legal BID-1512 N° 1699/2009 de 8 de octubre de 2009, en base a una simple declaración jurada de mejoras adjuntada por el beneficiario, referido: "En la ficha catastral y en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de 27 de noviembre de 2001, la actividad de predio consigna incorrectamente como empresa agrícola y por la valoración de la Función Económica Social del predio que se efectúa en el referido informe* ***se establece que la actividad mayor es ganadera"*** *; se constata que la entidad administrativa inobservó el art. 192-c) del D.S. N° 24784 aplicable en la ejecución de las Pericias de Campo y el art. 159 del D.S. N° 29215, en lo que respecta al cumplimiento de la FES desarrollada en el predio "La Esperanza I"; omisión administrativa que incidió a que la Resolución Suprema N° 06941 de 16 de enero de 2012, en su parte Resolutiva 2ª clasificara al predio "La Esperanza I" como* ***Empresa con actividad ganadera;*** *lo que constata que dicha entidad administrativa al realizar cambio de la actividad evidenciada en Pericias de Campo en base a una "Declaración Jurada" realizada por el beneficiario el 13 de julio de 2000, no tomó en cuenta que es el propio beneficiario quien declara que las mejoras fueron introducidas de manera posterior a la etapa de las Pericias de Campo que fue realizada en 1998; consiguientemente no podía el ente administrativo otorgar el valor asignado a la citada declaración jurada, constituyendo dicha actuación en vulneración de la normativa agraria.*"

" *(…) la entidad ejecutora del saneamiento al margen de haber sustituido la actividad agrícola por la de ganadera en base a una Declaración Jurada sin respaldo jurídico, vulneró el art. 192-c) que establecía: "La verificación del cumplimiento de la función social o económico social de las tierras objeto de Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios que se encuentran y las que se encuentran cumpliendo la función social o económico social", vigentes a momento del inicio del saneamiento; transgredió también el art. 238-III-c) del D.S. N° 25763 (…) los cuales debieron estar insertas de manera expresa en el Acta de Inspección Ocular dispuesto; documento que se constituye en un actuado que complementa la Ficha Catastral, no constando en el expediente de saneamiento dicho medio de prueba documental que pudiera acreditar la actuación del ente administrativo para realizar el cambio de actividad en el predio que tenga respaldo legal, pues si bien el informe de la ETJ hace referencia a la existencia de 602 cabezas de ganado, referidas en la Declaración Jurada, sin embargo dicha Declaración Jurada no puede sustituir el Acta de Inspección Ocular y mucho menos lo verificado in situ (…)* "

" *(…) la entidad ejecutora de saneamiento estableció esa sobreposición del 100% con el predio "La Esperanza I" sin contar con datos técnicos y precisos, al no existir en la carpeta de saneamiento el Informe de Relevamiento de Información en Gabinete, actividad establecida en el art. 187-I-A del D.S. N° 24784 aplicable en su momento, por lo que dicha omisión del referido relevamiento constituye vulneración a la normativa agraria y si bien el Informe Técnico INFNT/DGT/UTNIT/0095-2013 elaborado por la Unidad Técnica Nacional de Información de Tierras, dependiente del Viceministerio de Tierras, señala que solo se tendría una superficie de 5841.0000 has., que correspondería al 80% de la superficie mensurada, al no ser parte el citado informe del proceso de saneamiento, deberá ser analizado y subsanado por la entidad de saneamiento en su momento.*"

" *(…) el erróneo cálculo de la Función Económico Social y en la sumatoria de superficie señaladas en el*

Informe BID-1512 N° 214612009 de 15 de diciembre de 2009, de adecuación, la cual advierte que se habría aplicado incorrectamente la tolerancia sobre la superficie con antecedente agrario, sugiriendo se modifique la superficie de adjudicación la cual originalmente había sido establecida en 234.1734 has, cuando la superficie a adjudicar correspondía a la superficie de 279.1734 ha., sugiriendo también se reajuste el precio de adjudicación; el mismo deberá ser subsanado por la entidad administrativa a momento de valorar y motivar debidamente sobre la verdadera actividad desarrollada en el predio "La Esperanza I", de acuerdo a los fundamentos expuestos en la presente sentencia."

"*(...) lo que significa que la entidad administrativa dentro del proceso de saneamiento, debió observar en su momento a fin de poder establecer estos aspectos que regulan sobre la situación de extranjería, con relación a poder ser considerados como subadquirentes dentro del proceso de saneamiento a fin de regularizar su derecho propietario, asimismo analizar la pertinencia legal con referencia a la adjudicación otorgada por el Estado en la superficie excedente; no habiendo valorado, ni motivado en los informes respectivos estos aspectos en el proceso de saneamiento (...)*"

" *(…) se aclara que esta observación fue uno de los fundamentos expuestos por esta instancia jurisdiccional al promover las Acciones de Inconstitucionalidad Concreta ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, habiéndose emitido entre muchas otras las SCP Nos 1982/2014 de 13 de noviembre de 2014, 0004/2015 de 6 de febrero de 2015, 0010/2015 de 20 de febrero de 2015 y 31/2015 de 12 de marzo de 2015, que declaran constitucional la Disposición Final Vigésima-I del D.S. N° 29215 (...) A este fin podrá notificarse con la respectiva Resolución Final de Saneamiento o el INRA podrá notificar de oficio al establecer la existencia de vicios de fondo insubsanables"; siendo que en aplicación de esta atribución conferida, que el Viceministerio de Tierras interpuso demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Final de Saneamiento, en virtud de su atribución fiscalizadora; verificándose que la diligencia de notificación cursante a fs. 4 de obrados cumple con lo previsto por el art. 70-b) del D.S. N° 29215 que señala: "Las resoluciones finales de saneamiento, expropiación y reversión serán notificadas a las partes interesadas en forma personal"; así como dicha notificación cumple con lo dispuesto en el art. 72-d) de la norma citada, que establece: "A la notificación se adjuntara copia legalizada de la resolución, sentándose en el mismo la diligencia, especificando fecha, hora, firma y aclaración de firma del notificador y del notificado";consiguientemente y por el carácter vinculante que gozan las Sentencias Constitucionales, en el caso de autos no se evidencia vulneración de la normativa invocada por el tercero*"

"*(...) dicha autoridad al constituirse en parte actora tiene toda la facultad de presentar pruebas en éste tipo de procesos, entre ellos el informe técnico elaborado por dicha entidad; no siendo evidente lo reclamado por el tercero interesado de que no hubiere sido notificado con dichos resultados, así como tampoco que se le hubiere restringido la posibilidad de refutar las observaciones del Viceministerio de Tierras en sede administrativa, en razón de que fue notificado con la presente acción, habiendo tenido acceso al expediente, aspecto que se acredita a través de los argumentos vertidos en el memorial presentado a éste Tribunal que acreditan que sí tomó conocimiento de los mismos (...)* "

" *(...) si bien el D.S. N° 24784 a diferencia de los posteriores Reglamentos no contaba con un Título o Capítulo que indique los parámetros que debe contener la verificación de la FES; sin embargo, el hecho de haber declarado que el predio "La Esperanza I" cumple la FES con actividad agrícola, para luego el mismo beneficiario declarar que dicho predio tenga actividad ganadera, transgrede lo identificado en un inicio en las Pericias de Campo (...)* "

" *(...) nos remitimos a lo fundamentado en el numeral 6) del anterior considerando; aclarando que no*

está en discusión la posesión legal prevista en el art. 66 de la L. N° 1715 y en la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, así como no es aplicable la irretroactividad de la Ley regulada por el art. 123 de la C.P.E, ni que exista discriminación por razón de origen, nacionalidad y ciudadanía; sino que la entidad administrativa no fundamento, no motivo ni se pronunció sobre situación de extranjería a momento de la realización del proceso de saneamiento (...) "

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa interpuesta por el Viceministerio de Tierras; decalrando **NULA** la Resolución Suprema N° 06941 de 16 de enero, disponiendo que e INRA previo Relevamiento de Información en Gabinete, que determine la sobreposición del expediente agrario y el predio mensurado, subsane las omisiones identificadas y emita Informe en Conclusiones de acuerdo a los fundamentos de la sentencia, que de manera sintetizada fueron:

1. y 4.- El INRA no observó el art. 192-c) del D.S. N° 24784 entonces vigente ni el art. 159 del D.S. N° 29215, respecto al cumplimiento de la FES desarrollado en el predio "La Esperanza I"; lo que incidió a que en la resolución impugnada se clasificara al predio como empresa con actividad ganadera, lo que constata que al realizar cambio de la actividad evidenciada en Pericias de Campo en base a una "Declaración Jurada" realizada el 2000, sin considerar que el propio beneficiario declaró que las mejoras fueron introducidas de manera posterior a la etapa de las Pericias de Campo, vulneró la normativa agraria al darle el valor que le dio a la citada declaración jurada, al margen de que no existe ninguna constancia de la inspección ocular realizada el 2000 la que acreditaría que ahí se contó el ganado y verificó su registro, significando que además de haber sustituído una actividad por otra (en base a una declaración jurada sin respaldo), vulneró el art. 192 c) del DS 24784 y el 238.III c) del 25763 y 239 II.

El Acta de la inspección realizada que complementa la ficha catastral, no consta en el expediente, siendo la prueba documental para acreditar el cambio realizado pues no puede ser sustituido por la declaración jurada, por ello es que la ETJ con las modificaciones introducidas respecto al cumplimiento de la FES y calificación de la actividad, vulneró la normativa agraria.

2.- Sobre el porcentaje de sobreposición o correspondencia del predio con su antecedente, el INRA estableció un 100% sin contar con datos técnicos precisos, pues no se realizó el relevamiento en gabinete, omisión que constituye vulneración de la normativa agraria y el Informe realizado por la entidad demandante que indica una sobreposición del 80%, al no ser parte del proceso de saneamiento, constituye un aspecto a ser analizado y subsanado en su momento por el INRA.

3.- Este aspecto se subsume al punto 1), por lo que el cálculo de la FES debe ser subsanado a momento de valorar y motivar debidamente sobre la actividad desarrollada en el predio.

5.- Sobre la prohibición referida a extranjeros, si bien el D.S. N° 29215 fue emitido mucho antes de la actual CPE; sin embargo, a momento de emitirse el Informe Legal bid-1512 N° 1699/2009 de julio de 2009, ya estaba vigente la C.P.E., por lo que el Tribunal concluyó que debió haberse tomado en cuenta la prohibición establecida en el art. 396-II de la C.P.E. sobre la superficie a ser otorgada en adjudicación (279.1734 has.); y la otorgada como subadquirente (7.000.0000 has.), lo que significa que el INRA debió observar en su momento la pertinencia legal de la adjudicación otorgada por el Estado en la superficie excedente, pues ni valoró ni motivo sobre este aspecto y los documentos de naturalización luego presentados, no son parte de los antecedentes del proceso de saneamiento.

RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS INTERESADOS, FUNDAMENTÓ:

1.- Sobre la demanda presentada fuera de plazo existiendo ya un acto previo a la notificación expresa a la autoridad ahora demandante (art. 74 DS 29215), el Tribunal expresó que este aspecto ya fue resuleto por el Tribunal Constitucional Plurinacional entre otras, en las SCP 1982/2014 de 13 de noviembre, 0004/2015 de 6 de febrero, 0010/2015 de 20 de febrero y 31/2015 de 12 de marzo, que declaran constitucional la Disposición Final Vigésima-I del D.S. N° 29215, en atención a las atribuciones del Viceministerio de Tierras, existiendo "vicios de fondo insubsanables" y en virtud de su atribución fiscalizadora, resoluciones por cuya vinculatoriedad, no evidencian vulneración a la norma invocada por el tercero.

2.- Sobre la falta de norma que reconozaca valor legal al Informe emitido por el Viceministerio de Tierras (base de la demanda), Además de lo expresado en el punto anterior, al constituirse la autoridad demandante en parte actora , tiene la facultad de presentar pruebas como el Informe observado, no siendo evidente lo expresado por el tercero puesto que tuvo acceso al expediente y eso se acredita de los argumentos expuestos en su memorial ante el Tribunal Agroambiental, habiendo tomado conocimiento de los mismos.

3.- Sobre lo argumentado en sentido de que el reglamento agrario de entonces (DS 24784) no establecía requisitos que debía cumplir un área respecto a la FES; además de remitirse a lo fundamentado en el punto 1, si bien dicho reglamento a diferencia de los posteriores a éste, no contaba con un Título o Capítulo que indique los parámetros que debe contener la verificación de la FES, el hecho de haber declarado que el predio "La Esperanza I" cumple la FES con actividad agrícola, para luego el mismo beneficiario declarar que dicho predio tenga actividad ganadera, transgrede lo identificado en un inicio en las Pericias de Campo.

4.- Sobre la situación de extranjero del beneficiario, se remitió al punto pertinente de respuesta de la demanda principal (punto 5), aclarando que no está en discusión la posesión legal prevista en el art. 66 de la L. N° 1715 y en la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, así como no es aplicable la irretroactividad de la Ley regulada por el art. 123 de la C.P.E, ni que exista discriminación por razón de origen, nacionalidad y ciudadanía; sino que la entidad administrativa no fundamentó, no motivó ni se pronunció sobre situación de extranjería en el proceso (396-II de la C.P.E. y en el art. 46-IV de la L. N° 1715).

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO/PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/ ACTIVIDAD PROBATORIA

Actividad evidenciada en campo, no puede sustituirse a simple declaración jurada

No puede la autoridad administrativa dentro del proceso de saneamiento sustituir la actividad evidenciada en pericias de campo con otra en base a una simple declaración jurada sin respaldo jurídico, puesto que hacerlo constituye vulneración de la normativa agraria.

" *(...) del análisis de estos actuados de saneamiento se tiene que al haber la entidad administrativa a través de la Ficha Catastral realizada el 28 de abril de 1998, así como del primer y segundo informe de Evaluación Técnica Jurídica elaborados el 12 de junio de 2000 y el 27 de noviembre de 2001, clasificado al predio "La Esperanza I" como* ***Empresa Agrícola*** *y por otra parte al haber dicha entidad administrativa mediante el Informe Legal BID-1512 N° 1699/2009 de 8 de octubre de 2009, en base a una simple declaración jurada de mejoras adjuntada por el beneficiario, referido: "En la ficha catastral y en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de 27 de noviembre de 2001, la actividad de predio consigna incorrectamente como empresa agrícola y por la valoración de la Función Económica Social del predio que se efectúa en el referido informe* ***se establece que la actividad mayor es ganadera*** *" ; se constata que la entidad administrativa inobservó el art. 192-c) del D.S. N° 24784 aplicable en la ejecución de las Pericias de Campo y el art. 159 del D.S. N° 29215, en lo que respecta al cumplimiento de la FES desarrollada en el predio "La Esperanza I"; omisión administrativa que incidió a que la Resolución Suprema N° 06941 de 16 de enero de 2012, en su parte Resolutiva 2ª clasificara al predio "La Esperanza I" como* ***Empresa con actividad ganadera;*** *lo que constata que dicha entidad administrativa al realizar cambio de la actividad evidenciada en Pericias de Campo en base a una "Declaración Jurada" realizada por el beneficiario el 13 de julio de 2000, no tomó en cuenta que es el propio beneficiario quien declara que las mejoras fueron introducidas de manera posterior a la etapa de las Pericias de Campo que fue realizada en 1998; consiguientemente no podía el ente administrativo otorgar el valor asignado a la citada declaración jurada, constituyendo dicha actuación en vulneración de la normativa agraria.*"

" *(...) la entidad ejecutora del saneamiento al margen de haber sustituido la actividad agrícola por la de ganadera en base a una Declaración Jurada sin respaldo jurídico, vulneró el art. 192-c) que establecía: "La verificación del cumplimiento de la función social o económico social de las tierras objeto de Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios que se encuentran y las que se encuentran cumpliendo la función social o económico social", vigentes a momento del inicio del saneamiento; transgredió también el art. 238-III-c) del D.S. N° 25763 (...) los cuales debieron estar insertas de manera expresa en el Acta de Inspección Ocular dispuesto; documento que se constituye en un actuado que complementa la Ficha Catastral, no constando en el expediente de saneamiento dicho medio de prueba documental que pudiera acreditar la actuación del ente administrativo para realizar el cambio de actividad en el predio que tenga respaldo legal, pues si bien el informe de la ETJ hace referencia a la existencia de 602 cabezas de ganado, referidas en la Declaración Jurada, sin embargo dicha Declaración Jurada no puede sustituir el Acta de Inspección Ocular y mucho menos lo verificado in situ (...)* "

Voto Disidente

Existe.