FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0111-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-10-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En predios mixtos. /

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto por el demandante en contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando, la Resolución Suprema N° 09839 de 17 de mayo de 2013, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) respecto al polígono N° 119, correspondiente al predio "EL ORGULLO", ubicado en el municipio de Puerto Suarez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, los fundamentos expuestos fueron:

1.- Se acusó que en el proceso de saneamiento, se habría incumplido los arts. 291, 292, 293 y 295 del D.S. N° 29215, puesto que se desnaturalizó el orden de las etapas procesales preestablecidas, no siguiéndose los pasos del proceso de saneamiento, vulnerándose la garantía del Debido Proceso;

2.- Que en el ente administrativo incumplió el art. 305 del D.S. N° 29215, referente a que a la parte actora no se le dio a conocer los resultados de campo (el Informe de Cierre no cuenta con las respectivas firmas ni existe publicación o notificación alguna en la que se hagan conocer los resultados del trabajo de campo), sorprendiéndose que el proceso ya contaba con resolución Final de Saneamiento, dejándolo en total indefensión.

3.- Que, el Informe Legal de análisis Multitemporal por imágenes establece que en su predio existía actividad antrópica, significando que su persona ya estaba en posesión del predio antes de la promulgación de la L. Nro 1715, por lo que se le habría recortado su propiedad sin argumento alguno, en más de la mitad de la superficie (8242, 6140 ha.) poniendo en peligro la producción ganadera.

4.- Acusa la contradicción en el Informe en Conclusiones, ya que en su parte considerativa, establecería que no es aplicable la Constitución Política del Estado de manera retroactiva y que su posesión es legal, señalando más adelante que sería expropiado en Resolución Final de Saneamiento, sin respetar la totalidad de su propiedad;

5.- Que, en la Resolución Final de Saneamiento, se menciona nuevamente que la C.P.E. no es retroactiva, pero en su "Por Tanto", solo le dan la superficie de 5350.000 has., vía conversión y gran parte de su propiedad (8242.6140 has.), la declaran Tierra Fiscal sin argumento jurídico y vulnerando el debido proceso y el derecho a la propiedad privada;

6.- El INRA a momento del relevamiento de información en campo, verificó que su posesión era legal, no habiéndose demostrado durante todo el proceso lo contrario, sin embargo, se recortó la superficie de su predio, sin darle derecho a defenderse;

7.- Que, al momento de hacer la valoración de la F.E.S., el INRA comprobó que el predio "EL ORGULLO", cumple en un 100% el mismo, preguntándose, por qué se tiene que recortar su propiedad, cuando lo correcto sería respetar la totalidad de la misma;

8.- Denuncóo que, el INRA al pretender aplicar en forma retroactiva la Constitución, vulneró el art. 123 de la misma norma Suprema, ya que su derecho propietario es anterior a la Ley, y a la actual Constitución y;

9.- Que la Resolución Suprema impugnada, le fue notificada por cédula y la misma no lleva firma y siendo que es copia fiel del original, significa que el original tampoco llevaría firma, por lo que no habría nacido a la vida jurídica y no puede causar estado y menos pretender anular un Titulo Ejecutorial que fue firmado por el Presidente de la República en ese momento.

Solicitó se declare probada la demanda y nula la Resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) De donde se concluye en el caso de autos, que el ente administrativo, sí dio cumplimiento con la normativa acusada, no evidenciándose que la parte actora se le haya ocasionado daño o perjuicio con dicha situación, a más de que estas supuestas omisiones resultan ser más de carácter formal y no sustancial, que puedan alterar los resultados del proceso administrativo, más aún cuando el actor no desvirtuó qué no se hubiese realizado la actividad de Diagnóstico, Planificación y Resolución de Inicio de Procedimiento; en consecuencia, no se establece vulneración alguna a la normativa agraria a este respecto como señala el demandante, no cursando en la carpeta de saneamiento observación alguna efectuada por el interesado, teniéndose que éste dio por convalidado dicho actuado, por no haber efectuado observación en su oportunidad y en la debida etapa procesal; no advirtiéndose en consecuencia causal alguna de nulidad o vulneración al Debido Proceso."

"(...) Por lo que la parte actora, no puede aducir falta de conocimiento o socialización del proceso de saneamiento ejecutado, al haber participado el demandante en forma activa en el mismo, conforme se constata del Acta de Verificación de la F.E.S. de Campo y Acta de Conteo de Ganado cursantes de fs. 134 a 137 de la carpeta de saneamiento (donde firma el actor), en tal sentido y al no ser responsabilidad del ente administrativo, la ausencia del demandante al momento de la suscripción del Acta de Cierre de Relevamiento de Información en Campo, no se advierte que, con la falta de los recibos o comprobantes de la socialización de resultados en la carpeta de saneamiento, se haya causado al actor indefensión o vulneración al Debido Proceso como lo aduce, consiguientemente, al ser la finalidad de la publicación en un medio de prensa escrita y la difusión radial, el poner en conocimiento de los propietarios, poseedores e interesados la realización y alcances del proceso de saneamiento y al haberse cumplido el

mismo, no se observa el nexo de causalidad que pueda existir entre la omisión de insertar en obrados las citadas publicaciones y la vulneración de los derechos del demandante. Así lo ha entendido este Tribunal a través de la Sentencia Agraria Nacional S2° N° 12/2005 de 18 de abril de 2005, que en la parte pertinente y con relación a un punto análogo establece: Por otra parte y a mayor abundamiento, se tiene que la pretensión anulatoria de la notificación edictal publicada en fecha 26 de julio de 2004, con el argumento de no haber sido difundida en una radio emisora de mayor difusión en el lugar donde se encuentra la tierra objeto del procedimiento, y por no haberse agregado las publicaciones, es inatendible para el caso presente, habida cuenta que si bien es cierto que no cursa en el expediente lo extrañado por la parte demandante, empero, esas supuestas irregularidades han sido subsanadas por la propia actora al haber hecho uso del presente recurso impugnatorio a la tantas veces mencionada Resolución Suprema. Dicho en otros términos; la parte demandante al interponer oportunamente la presente demanda contencioso administrativa, tácitamente se ha dado por notificada con la resolución objeto de impugnación; consiguientemente, el argumento examinado, no es suficiente como para que este Tribunal disponga la nulidad demandada. Por otra parte y a mayor abundamiento, la moderna doctrina enseña que las irregularidades de carácter procedimental cometidas en un proceso, sea éste judicial o administrativo, que no causen evidente perjuicio a las partes; sobre todo, que no se traduzcan en manifiesta indefensión, no ameritan la nulidad de la actuación procesal , pues en ese sentido se ha pronunciado este Tribunal mediante las Sentencias Agrarias Nacionales: S2ª Nº 14, de 22 de abril de 2003, S2ª Nº 15, de 22 de abril de 2003 y S1ª Nº 8, de 6 de mayo de 2003, entre otras"(sic); (las negrillas nos corresponden), consecuentemente, no es evidente lo acusado por el actor."

"(…) En tal sentido, del análisis de lo detallado precedentemente, se concluye que la entidad administrativa no observó adecuadamente ni relacionó la parte in fine del art. 398 de la C.P.E. que señala "la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas" (sic) en el art. 399-1 de la misma Ley fundamental que establece: "los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicaran a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley" (sic); (las negrillas nos corresponden); de donde se desprende que si bien la referida norma constitucional establece que los nuevos límites de la propiedad agraria se aplicaran a predios que sean adquiridos con posterioridad a la vigencia de la C.P.E, de 7 de febrero de 2009, sin embargo es el mismo artículo citado establece una excepción con carácter retroactivo, tanto para el derecho de propiedad, como para el derecho de posesión, diferenciándolos como dos institutos independientes; habiendo demostrado el actor en el proceso de saneamiento: 1.- Un derecho propietario en la superficie de 5350.0000 has. con antecedente agrario; y 2.- Un derecho de posesión que no se consideró, motivó ni fundamentó por parte de la entidad administrativa dentro del proceso de saneamiento, conforme lo establece el art. 398 y 399-I de la C.P.E., aspecto que también omitió considerarse el Informe en Conclusiones y la Resolución Final de Saneamiento, no observándose por tanto, la finalidad establecida en el art. 66-I-1 de la L.N° 1715 y la Disposición Transitoria Octava de la L.N° 3545, que amparan su condición jurídica de "poseedor legal", con cumplimiento de la F.E.S., normativas que concuerdan plenamente con lo dispuesto en los arts. 56-I, 393 y 397-I de la C.P.E., que garantizan el derecho a la propiedad agraria privada siempre y cuando cumplan con la F.E.S., teniéndose que ambos derechos, tanto el de propiedad como el de posesión se encuentran reconocidos en la Ley fundamental y en las leyes agrarias en vigencia; consiguientemente el INRA, al no haber valorado el derecho de posesión expresado dentro del marco establecido en la parte in fine del art. 398 y 399-I de la C.P.E citados supra, no realizó una interpretación jurídica conforme a derecho."

"(…) Asimismo omitió considerar, a efectos de valorar la posesión legal del titular del predio "EL ORGULLO", el art. 310 del D.S. N° 29215 que dispone que se tendrán como ilegales sin derecho a

dotación y adjudicación sujetas da desalojo, las posesiones que aun siendo anteriores a la promulgación de la L.N° 1715, recaen sobre las Áreas Protegidas; nótese que el mismo Informe en Conclusiones en el punto 4.2 en relación a la aptitud del Uso de Suelo, sostiene que el predio "EL ORGULO", está clasificado dentro de "Áreas Naturales Protegidas" en un 65,02 % y "Tierras de Uso Agropecuario Extensivo" en un 36.20 %, por estar el mismo sobrepuesto al Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Otuquis, correspondiendo en ese sentido que el INRA establezca conforme a derecho, si el interesado ha acreditado una posesión anterior a la creación de dicha Área Protegida, en la totalidad de la superficie mensurada."

"(...) Por otra parte, se verifica que el Informe en Conclusiones, en lo que respecta al cumplimiento de la F.E.S., incurre en una mala valoración, debido a que en el punto 4.2 (Valoración de la Función Social) erradamente refiere que el predio "EL ORGULLO" cumple con la Función Social, conforme los arts. 396 y 397 de la C.P.E., con el art. 2 de la L. N° 1715 y art 164 (Función Social) del D.S. N° 21596; siendo que el predio "EL ORGULLO" al no ser una pequeña propiedad, cumple con la Función Económica Social."

"(...) Con relación a éste argumento, nos remitimos a lo ya fundamentado precedentemente en el punto anterior, reiterando que la irretroactividad del derecho propietario y del derecho de posesión contemplado en el art. 399-I de la C.P.E., se encuentra relacionado con lo previsto en el art. 123 de la C.P.E. que señala que la ley dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en materia laboral, en materia penal, en materia de corrupción y en el resto de los casos señalados en esta Constitución; como es el caso del art. 399-I de la C.P.E.; por lo que del razonamiento del punto anterior, se tiene que en el caso de autos, no se valoró por parte del ente administrativo, el derecho de posesión al margen de la valoración que efectuó sobre el derecho propietario, bajo criterios y alcances de la misma norma constitucional; y al ser el Informe en Conclusiones un instrumento legal que se constituye en el reporte final de la situación del polígono de saneamiento o del predio sujeto al proceso de saneamiento de la propiedad agraria, estableciéndose en dicho informe, los antecedentes agrarios, la documentación aportada por las partes, la valoración de la Función Social o Función Económica Social en este caso, los datos técnicos de ubicación, superficie, limites, sobreposiciones, los precios de adjudicación y tasas de saneamiento y la recomendación del curso a seguir en el proceso de saneamiento; siendo dicho informe, la base de la emisión de la Resolución Suprema impugnada, la cual debe estar revestido de la debida fundamentación y motivación, aspecto que no se advierte, en relación al derecho posesorio como se manifestó supra; no habiendo el referido Informe en Conclusiones, cumplido adecuadamente con lo previsto en los arts. 303 y 304 del Reglamento de la Ley Nº 3545, habiéndose vulnerado con dicha omisión, el derecho al debido proceso en su vertiente de motivación y fundamentación como un elemento que hace al derecho a la defensa, en perjuicio del accionante"

"(…) De la revisión la carpeta de saneamiento, se tiene que de fs. 224 a 228 cursa copia original legalizada de la Resolución Suprema N° 9839 de 17 de mayo de 2013, que en los sellos estampados en su parte final, describe que es copia fiel del original; al respecto y siendo el presente reclamo un aspecto de mera formalidad que en nada afecta el fondo del proceso, no se evidencia que la falta de firma en una copia, sea causal de nulidad, considerando que al momento de toda notificación sea personal o por cédula, se la realiza entregando o dejando según el caso, una copia de dicha Resolución, siendo el efecto que se busca que el interesado conozca y haga valer sus derechos, hecho acontecido en el caso de autos, en el entendido además que el documento original de la Resolución impugnada, se encuentra en archivos de la Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, no causando vicio alguno este extremo."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en su mérito, declaró **NULA l**a Resolución Suprema N° 09839 de 17 de mayo de 2013, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) respecto al polígono N° 119, correspondiente al predio "EL ORGULLO", ubicado en el municipio de Puerto Suarez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, disponiendo la anulación de obrados hasta el vicio más antiguo, es decir hasta el Informe en Conclusiones de 10 de mayo de 2012, debiendo el INRA reencausar el proceso de saneamiento de acuerdo a los fundamentos expresados en la presente Sentencia;

1.- Respecto a que se habrían incumplido los arts. 291, 292, 293 y 295 del D.S. N° 29215, el ente administrativo sí dio cumplimiento a los artículos observados por la parte demandante no siendo evidente que a la parte actora se le haya ocasionado daño o perjuicio con dicha situación, a más de que estas supuestas omisiones resultan ser más de carácter formal y no sustancial, que puedan alterar los resultados del proceso administrativo, más aún cuando el actor no desvirtuó qué no se hubiese realizado la actividad de Diagnóstico, Planificación y Resolución de Inicio de Procedimiento, por lo que no se observa la vulneración del debido proceso.

2.- Respecto a que no se le hizo conocer los resultados de campo, se observó que la parte actora participó de forma activa en las Pericias de Campo, asimismo no es responsabilidad del ente administrativo la ausencia del demandante al momento de la suscripción del Acta de Cierre de Relevamiento de Información en Campo, por lo que no se advierte que, con la falta de los recibos o comprobantes de la socialización de resultados en la carpeta de saneamiento, se haya causado al actor indefensión o vulneración al Debido Proceso pues la finalidad de la publicación en un medio de prensa escrita y la difusión radial, es poner en conocimiento de los propietarios, poseedores e interesados la realización y alcances del proceso de saneamiento y al haberse cumplido el mismo, no se observa la vulneración aducida por la demandante;

3, 4, 5, 6 y 7.- Se debe manifestar que la entidad administrativa no observó adecuadamente ni relacionó la parte in fine del art. 398 de la C.P.E. en el art. 399-1 de la misma Ley fundamental pues la parte demandante durante el proceso de saneamiento habría demostrado su derecho propietario en la superficie de 5350.0000 has. con antecedente agrario y su derecho de posesión que no se consideró, motivó ni fundamentó por parte de la entidad administrativa dentro del proceso de saneamiento, conforme lo establece el art. 398 y 399-I de la C.P.E. por lo que el INRA, al no haber valorado el derecho de posesión expresado dentro del marco establecido en la parte in fine del art. 398 y 399-I de la C.P.E citados supra, no realizó una interpretación jurídica conforme a derecho; asimismo, en el Informe en Conclusiones se sostiene que el predio "EL ORGULO", está clasificado dentro de "Áreas Naturales Protegidas" en un 65,02 % y "Tierras de Uso Agropecuario Extensivo" en un 36.20 %, por estar el mismo sobrepuesto al Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Otuquis, correspondiendo en ese sentido que el INRA establezca conforme a derecho, si el interesado ha acreditado una posesión anterior a la creación de dicha Área Protegida, en la totalidad de la superficie mensurada, por último en lo que respecta al cumplimiento de la F.E.S., el INRA incurre en una mala valoración, debido a que erradamente refiere que el predio "EL ORGULLO" cumple con la Función Social, siendo que el predio "EL ORGULLO" al no ser una pequeña propiedad, cumple con la Función Económica Social;

8.- Sobre la aplicación en forma retroactiva de la Constitución Política del Estado por parte del INRA, como se dijo anteriormente no se valoró por parte del ente administrativo, el derecho de posesión al margen de la valoración que efectuó sobre el derecho propietario, bajo criterios y alcances de la misma

norma constitucional y al ser el Informe en Conclusiones un instrumento legal que se constituye en el reporte final de la situación del polígono de saneamiento o del predio sujeto al proceso de saneamiento de la propiedad agraria, estableciéndose en dicho informe, los antecedentes agrarios, la documentación aportada por las partes, la valoración de la Función Social o Función Económica Social en este caso la cual debe estar revestida de la debida fundamentación y motivación, aspecto que no se advierte, en relación al derecho posesorio habiéndose vulnerado con dicha omisión, el derecho al debido proceso en su vertiente de motivación y fundamentación y;

9.- Respecto a que la Resolución impugnada no llevaría la firma de la autoridad administrativa, este reclamo es un aspecto de mera formalidad que en nada afecta el fondo del proceso, no se evidencia que la falta de firma en una copia, sea causal de nulidad, considerando que al momento de toda notificación sea personal o por cédula, se la realiza entregando o dejando según el caso, una copia de dicha Resolución, por lo que no se causa vicio alguno.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA/LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA/ LÍMITE CONSTITUCIONAL (SUPERFICIE)/EN PREDIOS MIXTOS.

Propiedad y posesión, institutos independientes reconocidos que deben ser valorados.

Si bien la norma constitucional establece que los nuevos límites de la propiedad agraria se aplicaran a predios que sean adquiridos con posterioridad a la vigencia de la C.P.E, de 7 de febrero de 2009, estableciendo una excepción con carácter retroactivo, tanto para el derecho de propiedad, como para el derecho de posesión, se los debe diferenciar como dos institutos independientes, teniéndose que ambos derechos se encuentran reconocidos en la Ley Fundamental y en las leyes agrarias en vigencia, consiguientemente si el INRA no valora el derecho de posesión, no realiza una interpretación jurídica conforme a derecho.

En tal sentido, del análisis de lo detallado precedentemente, se concluye que la entidad administrativa no observó adecuadamente ni relacionó la parte in fine del art. 398 de la C.P.E. que señala "la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas" (sic) en el art. 399-1 de la misma Ley fundamental que establece: "los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicaran a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley" (sic); (las negrillas nos corresponden); de donde se desprende que si bien la referida norma constitucional establece que los nuevos límites de la propiedad agraria se aplicaran a predios que sean adquiridos con posterioridad a la vigencia de la C.P.E, de 7 de febrero de 2009, sin embargo es el mismo artículo citado establece una excepción con carácter retroactivo, tanto para el derecho de propiedad, como para el derecho de posesión, diferenciándolos como dos institutos independientes; habiendo demostrado el actor en el proceso de saneamiento: 1.- Un derecho propietario en la superficie de 5350.0000 has. con antecedente agrario; y 2.- Un derecho de posesión que no se consideró, motivó ni fundamentó por parte de la entidad administrativa dentro del proceso de saneamiento, conforme lo establece el art. 398 y 399-I de la C.P.E., aspecto que también omitió considerarse el Informe en Conclusiones y la Resolución Final de Saneamiento, no observándose por tanto, la finalidad establecida en el art. 66-I-1 de la L.N° 1715 y la Disposición Transitoria Octava de la L.N° 3545, que amparan su condición jurídica de "poseedor legal", con cumplimiento de la F.E.S., normativas que concuerdan plenamente con lo dispuesto en los arts. 56-I, 393 y 397-I de la C.P.E., que

garantizan el derecho a la propiedad agraria privada siempre y cuando cumplan con la F.E.S., teniéndose que ambos derechos, tanto el de propiedad como el de posesión se encuentran reconocidos en la Ley fundamental y en las leyes agrarias en vigencia; consiguientemente el INRA, al no haber valorado el derecho de posesión expresado dentro del marco establecido en la parte in fine del art. 398 y 399-I de la C.P.E citados supra, no realizó una interpretación jurídica conforme a derecho.