

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0033-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-04-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Tramitación / 6. Prueba /

Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria impugnando a Resolución Administrativa RA-SS N° 2386/2014 de 20 de noviembre de 2014, emitida en el proceso de saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 225 correspondiente al predio denominado "Rancho Mariela", bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que ante reiteradas solicitudes al INRA, no pudieron tener acceso a la carpeta de saneamiento, y que al tener conocimiento del Informe en Conclusiones, presentó un memorial rechazando dicho informe, ya que cuando compró el predio de su anterior propietario (Banco Unión), éste le entregó documentación de antecedentes que correspondían a otras parcelas;
- 2.- Acusó que denunció por irregularidades en las que habría incurrido la entidad administrativa, al no valorar correctamente la prueba aportada, en relación al derecho de propiedad y;
- 3.- Manifestó que denunció mala valoración de la función económica y social por no haberse reconocido el derecho de posesión existente, aplicando el D.S. N° 1697 de 14 de agosto de 2013 y no la Constitución Política del Estado, las Leyes Nros. 1715 y 3545 y el D.S. 29215.

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

La autoridad demandada respondió a la demanda manifestando, Que el proceso de saneamiento del predio "Rancho Mariela", se habría llevado a cabo bajo un régimen especial que no consideraría lo normado por la Ley N° 1715, la Ley N° 3545 y el Decreto Supremo N° 29215 en cuanto a la valoración de la Función Social y Económica Social, así como la posesión legal; refiere que el actor, pretende desconocer y evadir la aplicación de la normativa emitida respecto a las Tierras fiscales denominadas BOLIBRAS I y BOLIBRAS II, particularmente la Resolución Suprema N° 212249 de fecha 15 de Marzo de 1993, que en su parte pertinente establece: "Anular absolutamente y de pleno derecho los expediente agrarios números 57125 "A" y 57127 "A" denominados BOLIBRAS I y BOLIBRAS II,

respectivamente, así como todo lo obrado y actuado en dichos expedientes, sin excepción alguna; y disponer el archivo definitivo de ambos expedientes, sin lugar a que puedan ser reiniciados o proseguidos por ninguna persona, empresa, causa ni concepto, sin perjuicio de las acciones legales que pudieran corresponder contra quienes resultaren autores, cómplices o encubridores de las ilegalidades cometidas", concordante a dicha Resolución Suprema, se tiene la Disposición Final Décimo Primera de la Ley N° 1715 de 18 de Octubre de 1996, que preceptúa lo siguiente: "Mientras dure la investigación sobre todas las tierras que comprende el caso BOLIBRAS y hasta la conclusión de todos los procesos, queda terminantemente prohibida su dotación o adjudicación, no reconociendo ningún trámite de titulación vinculado a éste, encomendando al Instituto Nacional de Reforma Agraria tomar todas las acciones de Ley contra cualquier tipo de asentamiento anterior o posterior a la investigación", además de ser de conocimiento y carácter público la normativa citada supra, por tanto las mismas son de cumplimiento obligatorio, de conformidad al Art. 90 párrafo I del Código de Procedimiento Civil, la autoridad demandada indica que si bien la Ley establece que "Las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que, siendo anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente la función social o la función económico social... ", también es cierto y evidente que el INRA se encuentra facultado para la utilización de instrumentos complementarios tal como establece Art. 159 párrafo segundo del Decreto Supremo N° 29215 que a la letra señala lo siguiente: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélite, fotografías aéreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por esta entidad. Estos instrumentos no sustituyen la verificación directa en campo", en ese sentido, de conformidad a los Arts. 266 y 267 de la normativa señalada, se ha emitido el Informe Técnico DDSC-COI-INF 2080/2013 de fecha 1 de octubre de 2013, cursante a fojas 762 a 764 de la Carpeta predial de Saneamiento, en cuanto a la vulneración del derecho de propiedad privada que cumple la función social, la vulneración al debido proceso ya que según refiere el demandante, se desconoció el procedimiento agrario al pretender aplicar presunciones de ilegalidad de la posesión, dejando de lado los arts. 309 al 319 y 341, 343 al 346 del Decreto Supremo N° 29215 y olvidando que existe garantías a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones; al respecto, el demandado indica que el Decreto Supremo N° 1697 data de fecha 14 de Agosto de 2013 y considerando que la sustanciación del procedimiento de saneamiento ejecutado al interior de la propiedad "Rancho Mariela" se ha iniciado mediante la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM-RA-SS N° 250/2013 de fecha 4 de Septiembre de 2013, notificada en forma personal al ahora demandante el 7 de septiembre de 2013, por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

### **Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

"(...) Respecto a lo mencionado por el actor, en cuanto a que fue presentado un memorial de rechazo al Informe en Conclusiones, debido a que en el mismo no se habrían considerado los Títulos Ejecutoriales N° 668017 y 668018, que según indica, serían los antecedentes que corresponderían al predio "Rancho Mariela"; al respecto: revisada la carpeta predial de saneamiento, se debe mencionar que los referidos Títulos Ejecutoriales no cursan en la mencionada carpeta, mas al contrario se advierte que el actor durante el proceso de relevamiento de información en campo, presentó, en calidad de prueba documental, copias de los Títulos Ejecutoriales Nros. 668004, 668005 y 668006, conforme cursan de fs. 544 a 546, aspecto que es corroborado por el Acta de apersonamiento y recepción de documentación que cursa de fs. 538 a 539, acta que es suscrita por el apoderado del demandante; consiguientemente no resulta cierto lo expresado y denunciado, sobre la situación que alega el actor, al margen de no cursar en el expediente de saneamiento, el presunto memorial de rechazo al Informe en Conclusiones

que habría sido presentado en su oportunidad. En cuanto al documento de transferencia de 12 de junio de 1989 que según refiere, no habría sido considerado por el INRA, ésta instancia jurisdiccional revisó de manera exhaustiva el expediente de saneamiento, y no se pudo encontrar tal documento de transferencia, es por ésta razón que se concluye que el actor ha denunciado aspectos que nunca fueron puestos en conocimiento de la entidad administrativa, ahora demanda, resultando ser falso el aspecto denunciado."

"(...) Respecto a la prueba documental aportada por el actor durante la presente demanda, corresponde recordar que el proceso contencioso administrativo, por naturaleza es uno de puro derecho, porque está dirigido a que se restablezca el imperio de la ley infringida por las autoridades administrativas agrarias, buscando el equilibrio entre la actividad administrativa y del poder público con la protección de los particulares cuando son lesionados o perjudicados en sus derechos, por tal razón éste Tribunal se encuentra materialmente impedido de apreciar y valorar la prueba que acompaña el actor ya que la misma debería habérsela presentado durante el proceso de saneamiento, resultando la presentación de las mismas, extemporáneas y por ello mismo no amerita su consideración; lo contrario, implicaría valorar la prueba documental con efectos retroactivos al proceso de saneamiento, por cuanto la misión del contencioso es verificar si en dicho proceso se aplicaron correctamente las normas que regulan su tramitación, sobre la base de la documentación y medios probatorios aportados durante su ejecución, más no en el contenciosos administrativo."

"(...) se debe mencionar que en el expediente de saneamiento cursa de fs. 762 a 764 el Informe Técnico de Relevamiento DDSC-COI-INF- 2080/2013 de 1 de octubre de 2013, en cuya conclusión establece: "... que la parcela A (Cooperativa Virgen de Cotoca), parcela N° 1 (Orlando Soliz Sánchez), parcela N° 2 (Edgar Soliz Sánchez) del Expediente Agrario N° 31236 Los Catorce; no recaen en el área del predio Rancho Mariela, mensurado durante el relevamiento de información en campo, por lo que no hay expediente agrario para su valoración en el área que ocupa", asimismo se acompaña a fs. 764 el mapa de relevamiento de expediente agrario en cuya observación indica: "Expediente agrario n° 31236, con títulos ejecutoriales n° 686004, 686005 y 686006 se encuentran desplazados del predio Rancho Mariela"; Informe que no fue desvirtuado por el ahora demandante, más aun considerando que los títulos ejecutoriales sobre los que se realizaron los informes técnicos respectivos, fueron presentados por el propio actor durante la etapa de relevamiento de información en campo, conforme ya se mencionó precedentemente; por ésta razón no resulta cierta la denuncia de mala valoración de prueba, habiendo la entidad administrativa obrado conforme dispone el art. 159 del Decreto Supremo N° 29215. Por otra parte, ésta instancia jurisdiccional mediante decreto de 10 de marzo de 2016, cursante a fs. 191, a fin de mejor proveer y en procura de la verosimilitud, concordante con el art. 180.I de la CPE, solicitó al geodesta del Tribunal Agroambiental la elaboración del Informe Técnico correspondiente, habiéndose dado cumplimiento al referido decreto, mediante Informe Técnico TA-G N° 013/2016 de 18 de marzo de 2016, cursante de fs. 194 a 196 del expediente, en el que se advierte un cuadro detallado de parcelas y sobreposición, donde el predio "Rancho Mariela" no se sobrepone a las parcelas: A (Coop. Agr. Integ. Virgen de Cotoca), 1 (Orlando Soliz Sánchez), 2 (Edgar Soliz Sánchez); correspondientes a los títulos ejecutoriales presentados durante el relevamiento de información en campo, por el actor; aspecto graficado en el plano que acompaña, cursante a fs. 196, en el que se puede observar que el predio "Rancho Mariela" está desplazado de las parcelas mencionadas; consecuentemente el trabajo realizado por el INRA se enmarca en lo dispuesto por el art. 159 del D.S. N° 29215."

"(...) La Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento es de fecha 4 de septiembre del 2013, cursante de fs. 511 a 515; vale decir, posterior al D.S. N° 1697 que es del 14 de agosto del 2013, por lo que el INRA al haber iniciado un proceso de Saneamiento Simple de Oficio

(SAM-SIM) respecto al Polígono N° 224 del predio denominado "Rancho Mariela", ubicado en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, actuó correctamente conforme a su competencia y dentro de los alcances de la norma legal establecida. En cuanto al derecho de posesión vinculado al cumplimiento de la función económica social, resulta necesario poner en contexto el proceso de saneamiento, para luego revisar si la valoración de la función económica social hecha por la entidad administrativa fue realizada en el ámbito y los alcances de los preceptos normativos correspondientes, resultando necesario destacar el antecedente jurídico del predio en saneamiento, que según los Informes Técnicos cursantes de fs. 762 a 764 del expediente de saneamiento y de fs. 194 a 196 del expediente N° 1355 (demanda contenciosa administrativa), el predio "Rancho Mariela" se encuentra desplazado de las parcelas correspondientes a los Títulos Ejecutoriales N° 668004, 668005 y 668006 (presentados por el ahora demandante durante el proceso de saneamiento, para acreditar el derecho propietario sobre el predio sometido a saneamiento), en consecuencia, la entidad administrativa a tiempo de valorar el cumplimiento de la función social ha considerado correctamente lo dispuesto por el art. 155 del D.S. N° 29215 que en su párrafo segundo establece: "A efectos de la verificación del cumplimiento de la Función Social o la Función Económica Social, además de la clasificación de la propiedad, se deberá tomar en cuenta los antecedentes jurídicos del predio, la actividad desarrollada, límites de superficie, características del tipo de propiedad y la correspondencia con la aptitud de uso de suelo"; considerando que el predio "Rancho Mariela" se encuentra en el ámbito de cobertura del área denominada BOLIBRAS y siendo que el D.S. N° 1697 es claro al señalar que se considerará únicamente las superficies que cuenten con antecedentes agrarios sustanciado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, que en el caso concreto se demostró que el predio "Rancho Mariela", al estar desplazado de los títulos ejecutoriales referidos, no cuenta con antecedentes agrarios, por lo que la entidad administrativa en cumplimiento al D.S. N° 1697, determinó que las posesiones identificadas son ilegales, siendo tal actuación acorde a la normativa legal vigente."

"(...) En relación a los arts. 393 y 397 de la Constitución Política del Estado, el art. 41 de la Ley N° 3545 y el art. 76 de la Ley N° 1715, todos relativos a la propiedad agraria, el demandante indica que no fueron considerados tales preceptos antes de la aplicación del D.S. N° 1697, al respecto es preciso tomar en cuenta las circunstancias particulares que motivaron la emisión del cuestionado Decreto Supremo, para así comprender el alcance de los preceptos constitucionales, que como se explicó precedentemente en el área en el que se encuentra actualmente el predio denominado "Rancho Mariela" fue motivo de un proceso investigativo por parte del Estado Boliviano, en el caso denominado BOLIBRAS I y BOLIBRAS II, aspectos que motivaron la emisión de la Resolución Suprema 212249, la Disposición Transitoria Decimo Primera de la Ley N° 1715, el 14 de agosto de 2013 se promulgó el Decreto Supremo N° 1697 por el que se instruye al INRA ejecutar el proceso de saneamiento en el área denominada BOLIBRAS, tomando en cuenta únicamente las superficies que cuenten con antecedentes agrarios, es así que el INRA procedió con el saneamiento del predio "Rancho Mariela" habiendo determinado técnicamente que el mismo se encuentra desplazado de las parcelas con títulos ejecutoriales que fueron presentados por el actor para acreditar su derecho propietario, es en virtud a tales circunstancias y de conformidad con el D.S. N° 1697 que fue declarada la ilegalidad de la posesión del ahora demandante, razones que justifican la aplicación material de los preceptos normativos acusados de inaplicables."

### **Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 2386/2014 de 20 de noviembre de 2014, emitida en el proceso de saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 225

correspondiente al predio denominado "Rancho Mariela", conforme los fundamentos siguientes;

1.- Sobre los memoriales de Rechazo al informe en conclusiones, no resulta cierto lo expresado y denunciado al margen de no cursar en el expediente de saneamiento, el presunto memorial de rechazo al Informe en Conclusiones que habría sido presentado en su oportunidad, por lo que se concluye que el actor ha denunciado aspectos que nunca fueron puestos en conocimiento de la entidad administrativa, ahora demandada, resultando ser falso el aspecto denunciado;

2.- Respecto a la prueba documental aportada por el actor en la demanda, se debe recordar que el proceso contencioso administrativo, es de puro derecho, porque está dirigido a que se restablezca el imperio de la ley infringida por las autoridades administrativas agrarias, por tal razón el Tribunal se encuentra impedido de apreciar y valorar la prueba que acompaña a la demanda el actor, resultando la presentación de las mismas, extemporáneas y por ello no amerita su consideración; lo contrario implicaría valorar la prueba documental con efectos retroactivos al proceso de saneamiento.

3.- Sobre las irregularidades en las que habría incurrido la entidad administrativa, se observó que los expedientes agrarios presentados por la parte demandante no recaen en el área del predio Rancho Mariela, asimismo mediante informe se hizo conocer que Expediente agrario n° 31236, con títulos ejecutoriales n° 686004, 686005 y 686006 se encuentran desplazados del predio Rancho Mariela, informe que no fue desvirtuado por la parte demandante por lo que no resulta cierto la denuncia de mala valoración de prueba, habiendo la entidad administrativa obrado conforme dispone el art. 159 del Decreto Supremo N° 29215;

4.- Sobre la mala valoración de la FES, la entidad administrativa a tiempo de valorar el cumplimiento de la función social ha considerado correctamente lo dispuesto por el art. 155 del D.S. N° 29215 pues considerando que el predio "Rancho Mariela" se encuentra en el ámbito de cobertura del área denominada BOLIBRAS y siendo que el D.S. N° 1697 es claro al señalar que se considerará únicamente las superficies que cuenten con antecedentes agrarios sustanciado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, que en el caso concreto se demostró que el predio al estar desplazado de los títulos ejecutoriales referidos, no cuenta con antecedentes agrarios, por lo que la entidad administrativa en cumplimiento al D.S. N° 1697, determinó que las posesiones identificadas son ilegales y;

5.- Respecto a los arts. 393 y 397 de la Constitución Política del Estado, el art. 41 de la Ley N° 3545 y el art. 76 de la Ley N° 1715, que no fueron considerados se debe manifestar que el área en el que se encuentra actualmente el predio denominado "Rancho Mariela" fue motivo de un proceso investigativo por parte del Estado Boliviano, en el caso denominado BOLIBRÁS I y BOLIBRÁS II, aspectos que motivaron la emisión de la Resolución Suprema 212249, el 14 de agosto de 2013 y se promulgó el Decreto Supremo N° 1697 por el que se instruye al INRA ejecutar el proceso de saneamiento en el área denominada BOLIBRÁS, tomando en cuenta únicamente las superficies que cuenten con antecedentes agrarios, es así que el INRA procedió con el saneamiento del predio "Rancho Mariela" habiendo determinado técnicamente que el mismo se encuentra desplazado de las parcelas con títulos ejecutoriales que fueron presentados por el actor para acreditar su derecho propietario, es en virtud a tales circunstancias y de conformidad con el D.S. N° 1697 que fue declarada la ilegalidad de la posesión del ahora demandante.

**Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita**

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO/TRAMITACIÓN/PRUEBA

No puede valorarse prueba que no fue presentada en saneamiento.

**El proceso contencioso administrativo es de puro derecho y por ello el Tribunal se encuentra materialmente impedido de apreciar y valorar pruebas que acompañan a una demanda ya que debían ser presentadas durante el proceso de saneamiento y por ello no corresponde su consideración; lo contrario, implicaría valorar la prueba documental con efectos retroactivos al proceso de saneamiento.**

*“(...) Respecto a la prueba documental aportada por el actor durante la presente demanda, corresponde recordar que el proceso contencioso administrativo, por naturaleza es uno de puro derecho, porque está dirigido a que se restablezca el imperio de la ley infringida por las autoridades administrativas agrarias, buscando el equilibrio entre la actividad administrativa y del poder público con la protección de los particulares cuando son lesionados o perjudicados en sus derechos, por tal razón éste Tribunal se encuentra materialmente impedido de apreciar y valorar la prueba que acompaña el actor ya que la misma debería habérsela presentado durante el proceso de saneamiento, resultando la presentación de las mismas, extemporáneas y por ello mismo no amerita su consideración; lo contrario, implicaría valorar la prueba documental con efectos retroactivos al proceso de saneamiento, por cuanto la misión del contencioso es verificar si en dicho proceso se aplicaron correctamente las normas que regulan su tramitación, sobre la base de la documentación y medios probatorios aportados durante su ejecución, más no en el contenciosos administrativo.”*