

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0038-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 29-04-2016

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. Régimen de extranjeros /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa impugna la Resolución Administrativa N° RA-SS N° 0402/2015 de 18 de marzo de 2015, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) respecto al polígono 139-B del predio denominado Tierra Fiscal, ubicado en el municipio de San Andrés, provincia Marban del departamento del Beni, con base en los siguientes argumentos:

1. Refiere que por Informe UDSA BN N° 305/2009 de 19 de noviembre del 2009 aprobado por Auto de 20 de noviembre de 2009, se procede a la adecuación procedimental al D.S. N° 29215 del Polígono 139 Martins, pero en forma contradictoria se procede a validar las pericias de campo, cuando la Resolución Administrativa RA-DN-UDSS N° 006/2008 anuló los Formularios de Registro FES, Registro de Mejoras y Actividad Productiva.

2. Indica que, en virtud al erróneo Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 18/2015 de 15 de enero de 2015, con el rótulo Avocación y Adecuación Procedimental Polígono 139-B, predios El Esfuerzo y Santa María, se emitió la Resolución Administrativa RA-AD N° 0001/2015 de 15 de enero del 2015, por el que la Dirección Nacional, resuelve la AVOCACION del Polígono 139 Martins Sub Polígono N° 139-8, predios El Esfuerzo y Santa María, acto que se hubiese dispuesto en consideración al art. 51 inc. a) del reglamento pero que sin embargo, no cursaría en antecedentes informe de la departamental del INRA Beni en el que se hubiese manifestado la insuficiencia de personal o equipos técnicos, por lo que oficiosamente se hubiese dispuesto la avocación vulnerando el art. 48 del reglamento y art. 232, 235-2 de la CPE, concordante con el art. 4-f) y g) de la Ley Pdto. Adm., rompiendo al mismo tiempo todo principio de imparcialidad, constituyéndose en juez y parte en razón de lo siguiente: La Dirección Nacional del INRA expide el Informe Legal UCSS N° 064/2008 de 10 de octubre del 2008 y la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N°006/2008 de 13 de octubre de 2008 en los que emite criterios anticipados sobre la situación.

3. Refiere que resulta contradictorio que el INRA haya dispuesto la división en dos polígonos del área intervenida a través de la Resolución Administrativa RES-UDSABN N° 031/2009 de 23 de noviembre de 2009 y que, habiendo quedado su predio en el polígono 139B cómo fuese posible que no se emita

Resolución de Inicio de Procedimiento para ejecutar la etapa de Relevamiento de Información en Campo que comprende el formulario de Registro de FES, Registro de Mejoras y Actividad Productiva que como se dijo, fueron anulados, por tanto correspondía pronunciar la Resolución de Inicio de Procedimiento estableciendo el periodo de relevamiento de información en campo y sin embargo se dispuso la continuidad del proceso, como si la Resolución Instructoria estuviese vigente.

4. Acusa que la Resolución Instructoria N° R.I.-SSO-B-0046/2004 de 27 de septiembre del 2004, fue anulada tácitamente al haber dispuesto mediante Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008, cursante de fs. 2005 a 2014 (foliación superior) fs. 100 a 108 (foliación inferior) la nulidad de los formularios de registro de FES, de registro de mejoras y actividad productiva, que al tenor de los arts. 296, 299, 159 del reglamento, constituyen actividades propias de la etapa de Relevamiento de Información en Campo, en consecuencia, infiere que no podía haberse pronunciado contradictoriamente la Resolución Administrativa RA-AD N° 002/2015 de 16 de enero del 2015, disponiéndose la ampliación del Relevamiento de Información en Campo de un Sub-Polígono que no se inició formalmente por cuanto la Resolución Instructoria había fenecido su plazo de ejecución hace 11 años y que debía ser cumplida por la empresa LIMITE SRL. y curiosamente, la Resolución Administrativa RA-AD N° 002/2015 de 16 de enero de 2015 dispone ampliar la actividad de Relevamiento de Información en Campo, cuando no existió la apertura del inicio de relevamiento de información en campo, vulnerando el art. 294-I y la Disposición Transitoria Undécima III) del reglamento de la L. N° 1715.

5. Reitera que no se puede dar como válidas y subsistentes etapas de saneamiento si las mismas fueron anuladas; y que no se podía haber dispuesto la ampliación del relevamiento de información en campo que no se dio inicio; continúa y aclara que no solo se dio continuidad a una etapa que nunca se inició sino que se ejecutaron actividades de relevamiento sin que se pronuncie Resolución de Inicio del Procedimiento, no obstante de haber establecido este aspecto en la precitada Resolución Administrativa RA-AD N° 002/2015 cuyo punto resolutivo primero dispuso: "o en su caso previa verificación se proceda a la complementación de la información faltante, según corresponda conforme a lo normado por el art. 294 parágrafo IV del D.S. 29215" y el referido artículo establece: "Esta Resolución (resolución de Inicio) consignará la fecha de inicio y conclusión del relevamiento de información en campo, cuyo plazo podrá ampliarse mediante resolución fundada" y sin haberse cumplido la referida norma se prosiguió el proceso hasta emitirse el ilegal Informe en Conclusiones.

6. Refiere que en la tramitación de este proceso de saneamiento, hubo criterios anticipados de la Autoridad que hizo de Juez y Parte, respecto a la posesión y luego ejecutó el procedimiento bajo esa línea y criterio, siendo que la Dirección Nacional expide a través de su Responsable Jurídico de la Unidad de Control, Supervisión y Seguimiento (Omar Laguna Espinoza) el Informe Legal UCSS N° 064/2008 de 10 de octubre del 2008, en el que se establecen criterios anticipados sobre Fraude en el cumplimiento de la Función Económica Social y Fraude en la antigüedad de la posesión, luego mediante Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 de 13 de octubre del 2008, el propio Director Nacional, dispone Anular Obrados hasta la ex ETJ, asimismo emiten ya un criterio con respecto al Fraude en el Cumplimiento de la Función Económica Social y Fraude en la Antigüedad de la Posesión, que además fue ratificado por Resolución Ministerial N° 006.

7. Refiere que la Resolución Administrativa impugnada, no guarda las formalidades previstas por el art. 66 del reglamento a la Ley N° 1715, que no cuenta con la fundamentación de derecho, mucho menos guarda relación la parte considerativa con la parte Resolutiva, refiriendo al respecto jurisprudencia contenida en la Sentencia Constitucional 1540/2010-R de 11 de octubre.

8. Respecto al Primer Propietario.- Refiere que conforme a la documentación cursante en el proceso, la Solicitud de Dotación al Estado de las tierras del predio Santa María, lo hizo Ruber Moises Justiniano, en consecuencia quien solicitó al Estado la dotación, fue un ciudadano beniano, boliviano y no un extranjero. Segundo Propietario, por documento público de 05 de septiembre de 1996, Ruber Moisés Justiniano vende el referido predio a Walter Ali Parada, con una superficie de 6141.5500. Tercer Propietario (Adquirente), por documento público de 24 de agosto de 2004, su representado adquiere parte del predio denominado "Santa María" de Walter Ali Parada, con la superficie de 2898.6400 ha. Como prueba de la existencia del trámite agrario cursaría a fs. 142 y 143 del proceso, oficio de remisión de la ex-intervención al Consejo Nacional de Reforma Agraria, en cuya lista de 10 copias de expedientes, cursaría el expediente del predio Santa María, corroborado con la Certificación de la encargada de Archivo del INRA Beni de 23 de enero del 2001, donde también se encuentra el trámite del predio Santa María a nombre de Ruber Moisés Justiniano.

9. Refiere que en la resolución impugnada, se hace referencia al art 397 I) y III) de la CPE, precepto que establece sobre el trabajo, el cumplimiento de la FES y refiere que sus mandantes cumplen con dicho precepto conforme cursan datos de pericias de campo de fs. 54 a 73 (fol. Inf.), o de 168 a 185 (fol. Sup.) recabados el 2005 y ratificado el 2015, conforme consta de fs. 265 a 310 y las fotografías y croquis de mejoras, no siendo evidente el incumplimiento de la FES e ilegalidad de la posesión, habiéndose aplicado indebidamente el art. 346 del reglamento; tampoco fuese pertinente la aplicación de la Disposición Final Primera de la L. N° 1715 y del art. 341-II-2 del reglamento, puesto que no existe ilegalidad de la posesión, lo que estuviese corroborado por la certificación de fs. 259 de obrados.

10. Asevera que de la revisión de la carpeta predial de las fotografías de fs. 269 a 311 se identifica que en el predio existe una enorme infraestructura consistente en mejoras, maquinaria y marca de ganado y en este sentido no encuentran que existe incumplimiento de la Función Económica Social o ilegalidad de la posesión; infiere sobre el particular que, a pesar de contar con fotografías y registro de mejoras, no fueron valoradas en su verdadera dimensión, tampoco fueron considerados el Certificado de Vacunación de fs. 386 de obrados; la documentación de fs. 391 a 394 sobre las pólizas de la maquinaria agrícola.

11. Refiere que, menos se hubiese considerado la residencia de sus mandantes, no obstante de contar con Certificado de Registro de Empleador, expedido por el Ministerio del Trabajo y planillas de sueldos cursantes entre fs. 334 a 342 de obrados, además que la certificación expedida por la Dirección General de Migración da cuenta sobre la residencia temporal renovada permanentemente, viviendo en nuestro País, más de 20 años y la señora contaría con residencia indefinida expedida por la propia Migración.

12. Refiere de igual modo que sus representados, tienen hija nacida en Bolivia conforme se acredita con el Certificado de Nacimiento, en consecuencia, no fuesen extranjeros, sino que la señora posee residencia definitiva, conforme se acredita con la respectiva certificación y el otro se encuentra en proceso que será expedido muy pronto. Asimismo, refiere que sus representados, se inscribieron en el programa de Restitución de Bosque, en cumplimiento de la Ley N° 337, infiriendo finalmente que hubo una incorrecta valoración de las pruebas por parte del INRA.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) al margen de no precisar la norma vulnerada, el actor, no especifica la forma o el modo en que dicho proceder le haya causado perjuicio cierto e irreparable, pues bien se explicó en la parte introductoria del presente análisis que, conforme a la doctrina, uno de los requisitos para que se

considere la nulidad del acto, se centra en el principio de trascendencia, a través del cual, no resulta fundamento suficiente el solicitar la nulidad para satisfacer simplemente pruritos formales, sino, debe probarse cómo es que la omisión le causa perjuicio evidente. En el presente caso, el actor tampoco explica bajo argumento convincente o que pueda ser advertido en el proceso, el hecho o la forma en que esta omisión le haya causado perjuicio irreparable, careciendo por tanto, de fundamento la acusación efectuada".

"(...) lo que se evidencia es que el INRA, ante la emisión de un nuevo Reglamento Agrario que sustituyó el aprobado por D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, procedió a adecuar el proceso, en aplicación de la Disposición Transitoria Segunda del referido nuevo reglamento aprobado por D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 y habiéndose anulado formularios de pericias de campo por la circunstancias descritas en el Informe Legal DUCSS N° 064/2008 de 10 de octubre de 2008 y por Resolución Administrativa RA-DN-UCSS No. 006/2008 de 13 de octubre de 2008, los mismos fueron excluidos de la referida adecuación y validación, razón por la que a través de la Resolución Administrativa RA-AD N° 0002/2015 de 16 de enero de 2015, cursante de fs. 203 a 204 de antecedentes, se dispuso ampliar la actividad de Relevamiento de Información en Campo para el polígono 139-B a efecto de levantar los formularios que fueron anulados".

"(...) habiéndose anulado ciertos actuados del saneamiento del polígono 139 denominado Martins, en consideración a haberse evidenciado Fraude en el Cumplimiento de la FES y en la Antigüedad de la Posesión, con las facultades conferidas, la Autoridad administrativa, ante la puesta en vigencia de un nuevo reglamento aprobado por D.S. N° 29215, dispuso la validación de actuados sustanciados con el anterior reglamento N° 25763, pero haciendo constar específicamente que no se validaban los formularios que fueron anulados, razón por la que posteriormente dispuso que dichos formularios, que en lo sustancial corresponden a la verificación de la FES en campo, fuesen nuevamente levantados y esta actividad fue cumplida con la participación de los ahora actores, quienes, luego de demostrar las actividades productivas desarrolladas en el predio y las mejoras, herramientas y maquinaria, suscribieron los mismos en presencia del control social y de los funcionarios del INRA, razón por la que, si bien se acusa que se hubiesen validado a través del Informe UDSA BS N° 305/2009 formularios que hubiesen sido anulados a través de resolución anterior, no resulta ser cierto, en razón de que el mismo informe aludido establece la salvedad de que al validarse actos cumplidos, no ingresan entre estos los que fueron anulados, lo que fue ratificado en el Auto de 20 de noviembre de 2009 en el que se hace constar la misma salvedad, no evidenciándose vulneración de normativa reglamentaria y del debido proceso, máxime cuando, el accionante no refiere la forma o el modo en que la contradicción aducida le causa daño cierto e irreparable, pues, de la revisión de antecedentes, no es menos cierto que al haberse dispuesto a través de la Resolución Administrativa RA-AD N° 0002/2015 de 16 de enero de 2015 la ampliación de la actividad de relevamiento de información en campo y habiéndose procedido a levantar nuevamente los formularios que fueron anulados, los actores participaron de dicha actividad, razón por la que el reclamo al respecto, carece de fundamento fáctico y legal, demostrándose así que no fueron vulnerados sus derechos al debido proceso y la defensa, ingresando la denuncia, en la esfera de la falta de trascendencia y en la esfera de falta de especificidad de la norma que se hubiese transgredido, referidas en la parte introductoria del presente análisis, al haber procedido en la forma en que el INRA procedió a adecuar y validar actos cumplidos conforma al nuevo reglamento agrario".

"(...) la acusación con relación a la errónea avocación y concentración de atribuciones en una misma entidad, carece de relevancia, máxime si se considera que, habiendo sido notificados con la Resolución de Avocación, conforme se evidencia de fs. 199 de antecedentes, los actores no expresaron su reclamo al respecto en forma oportuna, habiéndose operado en este sentido, el principio de convalidación del

acto, no siendo al mismo tiempo evidente la acusación de rompimiento del principio de imparcialidad o prejuzgamiento de la legalidad de la posesión, puesto que conforme a lo establecido en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 en aplicación a lo establecido en el art. 266 (Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento), del decreto reglamentario, se estableció en el predio Santa María el Fraude en el cumplimiento de la FES y en la antigüedad de la posesión, disponiéndose al mismo tiempo la nulidad de los formularios de campo y que la Dirección Departamental del INRA debía reencausar el proceso y al haberse visto impedida, la Dirección Departamental, solicitó la avocación por parte de la Dirección Nacional para la conclusión del proceso, aspecto que fue dispuesto conforme a lo establecido en el art. 51 del decreto reglamentario como fue explicado previamente, no evidenciándose en este sentido el hecho denunciado como falta de imparcialidad, más cuando al margen de estar establecido por el art. 17 de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545 que el INRA tiene jurisdicción nacional, el demandante no explica cómo se evidenciaría la supuesta falta de imparcialidad puesto que del Informe en Conclusiones, (fs. 311 a 319 de antecedentes) al margen de reiterar como antecedentes, aspectos que fueron ya determinados en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS No. 006/2008 de fecha 13 de octubre de 2008 referidos al fraude en la FES y posesión, realiza el correspondiente análisis respecto de lo reflejado en los formularios levantados en campo a tiempo de reencausarse el proceso, pero al mismo tiempo, en lo principal, adiciona un aspecto distinto al abordado en la precitada Resolución No. 006/2008, concerniente a la extranjería de los beneficiarios con lo que fundamenta su conclusión final, no siendo evidente, en este sentido, el supuesto prejuzgamiento anticipado de declarar tierra fiscal, puesto que lo que se determinó en la precitada Resolución Administrativa RA-DN-UCSS No. 006/2008 fue el fraude respecto en el cumplimiento de la FES y respecto a la antigüedad de la posesión, mas no se declaró como tierra fiscal el predio motivo de autos, como equivocadamente pretende entender el actor".

"(...) no resulta evidente la acusación respecto a que el ente administrativo debía emitir una Resolución de Inicio de Procedimiento para dar continuidad a las actividades en el subpolígono 139-B en el que se encuentra el predio motivo de autos, siendo suficiente, el haber ampliado el periodo de actividades de campo a efectos de complementar dicho trabajo, conforme se tiene dispuesto por Resolución Administrativa RA-AD N° 0002/2015 de 16 de enero de 2015 cursante de fs. 203 a 204 de obrados, careciendo por tanto de asidero lo acusado por el actor al respecto, máxime cuando, como se expuso en la parte introductoria del presente análisis, para que opere la nulidad procesal, no basta la sanción establecida en norma, ya que no se puede declarar la misma, si el acto, no obstante de ser irregular, cumplió con la finalidad por la que fue dispuesta, siendo que en el presente caso, habiéndose emitido la resolución de ampliación del relevamiento de información en campo, se lo hizo con la finalidad de levantar en campo los formularios que fueron previamente anulados y el mismo efecto hubiese sido conseguido emitiéndose, no obstante de que no era procedente como se explicó, con la emisión de una resolución de inicio de procedimiento, es decir, el levantar los formularios que fueron anulados, no evidenciándose al mismo tiempo la trascendencia de lo acusado, pues, no es menos cierto que el actor, durante el trabajo de campo dispuesto en la resolución de ampliación de la actividad de relevamiento de información en campo, participó activamente no evidenciándose indefensión, vulneración de norma y del debido proceso como pretende el actor".

"(...) de la revisión de la resolución objeto de impugnación a través del presente proceso se tiene que la parte considerativa refiere las distintas resoluciones y actuados que constituyen el fundamento de la misma, siendo las principales, las resoluciones que permitieron operativizar el proceso y las precitadas Resoluciones Administrativas RA-DN-UCSS N° 006/2008, RES-UDSABN N° 031/2009, RA-ADM No. 0001/2015, RA-SS N° 0002/2015 y en particular el párrafo décimo tercero de la parte considerativa de la referida resolución establece: "Que de acuerdo con las etapas de saneamiento cumplidas,

documentación aportada y conforme al análisis cumplido en el Informe en Conclusiones de fecha 05 de febrero de 2015 e Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 270/2015 de fecha 05 de marzo de 2015 e Informe Legal JRL-USB-INF-SAN N° 329/2015 de fecha 17 de marzo de 2015; se establece el siguiente resultado (...)". Con estos antecedentes, se establece que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0402/2015 impugnada a través del presente proceso, contiene la fundamentación y motivación debidas, contenida en los diferentes actuados y resoluciones citadas en su parte considerativa, no siendo por ello necesario desarrollar nuevamente, las consideraciones de hecho y/o de derecho que precisamente (ya) fueron consideradas en los actuados, informes y resoluciones que se citan en la resolución final emergente del proceso, careciendo por tanto de asidero lo acusado al respecto, máxime cuando este aspecto se encuentra regulado, conforme a lo establecido por el art. 52-III de la Ley de Procedimiento Administrativo, L. N° 2341 de 23 de abril de 2002, que dispone: "La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución cuando se incorporen al texto de ella".

"(...) de la revisión del proceso de saneamiento, se verifica en primera instancia que mediante Informe Legal UCSS N° 064/2008 de 10 de octubre de 2008 cursante de fs. 91 a 99 (fol. inf.), en consideración a la investigación realizada en primera instancia por el Viceministerio de Tierras, se identificaron entre otros aspectos, irregularidades serias con relación a los antecedentes agrarios que fueron referidos como respaldo del derecho propietario; en el caso del predio Santa María, la Sentencia de 26 de octubre de 1992, que luego de explicar en dicho informe, ampliamente el por qué no podía ser considerada dicha documentación, se recomendó declarar sin valor legal alguno los registros de sentencias de varios predios que conforman el polígono 139 Martins, entre los que se encuentra el predio Santa María, aspecto que fue dispuesto en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 de 13 de octubre de 2008, que luego de reiterar en su parte considerativa las irregularidades identificadas por ejemplo, en lo concerniente a la irregular asignación de número de expediente, entre otras, cuya numeración asignada 58677 no correspondía al predio Santa María, sino al predio Villa Estela de Antonio Cayu Guasinabe, evidenciándose la mala fe e ilegalidad al respecto, declaró en el punto resolutivo tercero, sin valor legal alguno los registros de sentencias de los predios del polígono 139 Martins, entre los que se encuentra la Sentencia correspondiente al predio Santa María de Ruber Moisés Justiniano, por haber sido introducidos ilegalmente y por no existir otro registro válido que respalde su tramitación, consecuentemente dispuso también que los citados predios no cuentan con antecedentes en proceso agrarios en trámite, correspondiendo su valoración y tratamiento como simples posesiones de conformidad al art. 309 y sigtes. del D.S. N° 29215".

"(...) si bien el art. 64 de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545 refiere que el saneamiento es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, dicho proceso implica entre otros aspectos el análisis de la situación jurídica de los beneficiarios respecto al derecho que les asiste, que en el presente caso, como se pudo establecer supra, la condición de los mismos fue definida a través de la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 de 13 de octubre de 2008, resolución en la que no ingresó en tela de juicio el hecho de que se haya adquirido el predio de terceras personas, sino que el respaldo del derecho del primer propietario que constituye la Sentencia de 26 de octubre de 1992, fue declarada nula y sin valor legal alguno y, en consideración a la nulidad dispuesta, la condición jurídica que adquirieron los compradores del predio fue de poseedores del mismo y si bien al concluir el saneamiento, en caso de comprobarse el cumplimiento de la FES y la legalidad de la posesión, corresponde el reconocimiento a los poseedores a través de la adjudicación, conforme a lo establecido en la parte in fine del art. 311 del D.S. N° 29215, en el caso presente, habiéndose comprobado de acuerdo a la documentación aportada durante el proceso la condición de extranjeros de los beneficiarios, al haber quedado anulado el supuesto antecedente agrario sobre el predio motivo de autos, habiéndose comprobado así que la tierra nunca

salió de dominio del estado y que sobre la misma simplemente existe un derecho expectatio como es el de posesión, correspondió la consideración del art. 396 de la C.P.E. en el Informe en Conclusiones, norma que concuerda con el art. 46-III de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545, careciendo por tanto de asidero la acusación de indebida aplicación del precitado art. 396-II de la C.P.E."

"(...) lo que está prohibido es que los extranjeros adquieran tierras del Estado, lo que no opera bajo ningún título, conforme a lo preceptuado en el precitado art. 396, en este sentido, durante el proceso de saneamiento lo que se evidenció fue la calidad de poseedores de los ahora demandantes, que bajo el aforismo "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", al haber sido declarada nula y sin valor alguno la sentencia que respaldaba su derecho, adquirieron dicha condición conforme a lo dispuesto en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 de 13 de octubre de 2008 y a la conclusión del proceso de saneamiento cuya finalidad es regularizar y perfeccionar el derecho propietario, al haberse acreditado la condición de extranjeros de los beneficiarios, se hizo imperativo la aplicación constitucional prohibitiva, por lo que el actor ingresa en contradicción al no diferenciar que algo distinto es el hecho de que los extranjeros puedan adquirir predios y otro es la regularización del derecho propietario a través del saneamiento que conforme al art. 64 de la L. N° 1715 fue instaurado como un procedimiento transitorio y posible de ejecutarse de oficio o a pedido de parte en todo el territorio, proceso en el que entre otros aspectos, se realiza el análisis de la documentación que respalda el derecho propietario, como en el caso de autos, que si bien se acredita el que los interesados adquirieron el predio de un tercero, pero fruto de investigación de la legalidad de la documentación, el respaldo de su derecho propietario, es decir la Sentencia de 26 de octubre de 1992, fue declarada nula y sin valor legal producto de irregularidades identificadas en su tramitación".

"(...) de acuerdo al análisis arribado en el en el Informe en Conclusiones de 5 de febrero de 2015, la verificación de la actividad productiva fue analizada conforme a los datos recabados en campo, es así que en el punto 4 de Cálculo y valoración de la FES se estableció que el predio cumple parcialmente la FES cuya actividad principal es la ganadera, aspectos que hubiesen dado lugar al reconocimiento de la superficie final para la consolidación que fue establecida en el cuadro de ficha de cálculo de FES dentro el precitado punto 4 con una superficie de 301.6767 ha.; asimismo, las certificaciones de posesión aludidas, fueron consideradas en el punto 3. Posesión Legal del precitado Informe en Conclusiones, sin embargo, al haberse constatado la condición de extranjeros de los beneficiarios y la calidad de poseedores de los mismos definida por Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 de 13 de octubre de 2008, además de haberse establecido en la misma resolución el fraude en la antigüedad de la posesión, la conclusión final y sugerencia del precitado Informe en Conclusiones fue en sentido de emitirse la Resolución Administrativa de Ilegalidad de la Posesión por incumplir los requisitos de legalidad al ser los beneficiarios extranjeros, lo que fue recogido en la resolución final hoy impugnada, sustentando lo dispuesto de conformidad a los arts. 396-II y 397 de la C.P.E., Disposición Final Primera de la Ley N° 1715 y arts. 310 y 341 parág. II, num. 2, concordatne con el art. 346 del D.S. N° 29215".

"(...) se establece es que para el reconocimiento del derecho a la propiedad agraria, el trabajo es la fuente fundamental y que la FES comprende un análisis integral de varios aspectos que deben cumplirse, sin embargo, en el caso de autos, se establecieron justamente aspectos contrarios a los establecidos en la indicada norma que constituyen el fraude en el cumplimiento de la FES y en la acreditación de la antigüedad de la posesión, por lo que resulta pertinente el haberse referido dicha norma en la resolución final de saneamiento que concuerda perfectamente con la Disposición Final Primera de la L. N° 1715, por cuanto la misma establece que los asentamientos y ocupaciones de predios posteriores a la promulgación de la L. N° 1715 son ilegales; así como resulta pertinente que conforme al reglamento, al haberse identificado fraude en la FES y en la acreditación de la antigüedad

de la posesión, correspondía la emisión de una resolución no constitutiva de derechos como prescribe el art. 341 parág. II num. 2 del D.S. N° 29215, careciendo por tanto, de sustento lo fundamentado por el recurrente en el presente acápite".

"(...) el predio motivo de autos cuenta con bastante infraestructura que no daría lugar al incumplimiento de la FES y de la ilegalidad de la posesión, conforme fue analizado precedentemente, dichos aspectos fueron objeto de consideración en el Informe en Conclusiones en el que se recogieron aspectos que fueron definidos en la precitada Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 de 13 de octubre de 2008, cuyo análisis respecto de la antigüedad de la posesión estableció que del análisis multitemporal de imágenes satelitales efectuado, se constató inexistencia de actividad antrópica anterior al año 1996 y respecto a la FES verificada en campo, estableció que no se consideraron aspectos relacionados a la capacidad de uso mayor de suelo, plan de uso de suelo del departamento del Beni aprobado por D.S. N° 26732, entre otros aspectos, por lo que se determinó el fraude en el cumplimiento de la FES y respecto a la antigüedad de la posesión con relación al predio Santa María. Asimismo, habiéndose reencausado el proceso con la ampliación del relevamiento de información en campo, actividad en la que se volvieron a levantar los formularios que fueron anulados mediante Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 cursante de fs. 100 a 108 (fol. inf.), dichos datos fueron también valorados en el Informe en Conclusiones, cursante de fs. 308 a 319, que dieron como resultado conforme a lo establecido en los puntos 4 y 6 de dicho informe, que el predio no cumple la FES pero si la Función Social, sin embargo, al haberse comprobado la condición de ciudadanos extranjeros, al margen de haberse establecido previamente fraude en el cumplimiento de la FES y respecto de la antigüedad a de la posesión, correspondió el no reconocimiento de derecho alguno en aplicación de la prohibición establecida en el art. 396-II de la C.P.E. no siendo evidente por tanto el que se hayan valorado erróneamente las pruebas y la residencia de los beneficiarios, máxime cuando, conforme a lo establecido en la parte final del referido Informe en Conclusiones, al margen de haberse establecido la aplicabilidad del art. 46.II de la L. N° 1715 y el art. 396-II del la C.P.E., se estableció la salvedad de que, en tanto no se emita la Resolución Final de Saneamiento, los beneficiarios podían haber acreditado la correspondiente residencia conforme a lo establecido en el art. 299 inc. b) del reglamento agrario y sin embargo, no obstante de haberse iniciado el proceso de saneamiento durante la gestión 2005, este aspecto no fue resuelto por los ahora accionantes, quienes equivocadamente pretenden hacer valer documentos que no constituyen la certificación de residencia formal requerida, careciendo por tanto de sustento lo acusado al respecto".

"(...) al establecerse la calidad de extranjeros sin residencia en Bolivia en el proceso de saneamiento del predio Santa María, corresponde señalar que la normativa agraria en este aspecto es clara al establecer que, en condición de extranjeros es obligación de los mismos cumplir con la legislación que rige en el País que les acoge cumpliendo las normas legales, entre las cuales está el carnet de ciudadanía o radicatoria legal, la cual autoriza su permanencia en Bolivia, que en el caso de autos Janaina Rodrigues de Souza y José de Oliveira Fabricio Dos Santos Neto, no han cumplido con dichos tramites por sus propias declaraciones conforme se evidencia ejemplificativamente del memorial cursante de fs. 326 a 331 de antecedentes en el que textualmente expresan "la condición de extranjeros (...) es netamente temporal debido al inicio del proceso de naturalización (...)", por cuya negligencia después de haberse iniciado el saneamiento la gestión 2005 y habiendo vivido varios años en Bolivia, no tramitaron su radicatoria legal para permanecer legalmente en el país, y si bien adquirieron el predio en el territorio boliviano, no existe acreditación alguna que demuestre tal intensión, razón por la que correspondió el razonamiento expuesto en el Informe en Conclusiones, al respecto".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, manteniendo firme y con todos sus efectos legales la Resolución Administrativa N° RA-SS N° 0402/2015 de 18 de marzo de 2015, emitida dentro del proceso administrativo de saneamiento simple de oficio del predio denominado Santa María, con base en los siguientes argumentos:

1. Lo que se evidencia es que el INRA, ante la emisión de un nuevo Reglamento Agrario que sustituyó el aprobado por D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, procedió a adecuar el proceso, en aplicación de la Disposición Transitoria Segunda del referido nuevo reglamento aprobado por D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 y habiéndose anulado formularios de pericias de campo por la circunstancias descritas en el Informe Legal DUCSS N° 064/2008 de 10 de octubre de 2008 y por Resolución Administrativa RA-DN-UCSS No. 006/2008 de 13 de octubre de 2008, los mismos fueron excluidos de la referida adecuación y validación, razón por la que a través de la Resolución Administrativa RA-AD N° 0002/2015 de 16 de enero de 2015, cursante de fs. 203 a 204 de antecedentes, se dispuso ampliar la actividad de Relevamiento de Información en Campo para el polígono 139-B a efecto de levantar los formularios que fueron anulados.

2. De la revisión de antecedentes, no es menos cierto que al haberse dispuesto a través de la Resolución Administrativa RA-AD N° 0002/2015 de 16 de enero de 2015 la ampliación de la actividad de relevamiento de información en campo y habiéndose procedido a levantar nuevamente los formularios que fueron anulados, los actores participaron de dicha actividad, razón por la que el reclamo al respecto, carece de fundamento fáctico y legal, demostrándose así que no fueron vulnerados sus derechos al debido proceso y la defensa, ingresando la denuncia, en la esfera de la falta de trascendencia y en la esfera de falta de especificidad de la norma que se hubiese transgredido, referidas en la parte introductoria del presente análisis, al haber procedido en la forma en que el INRA procedió a adecuar y validar actos cumplidos conforma al nuevo reglamento agrario.

3. El demandante no explica cómo se evidenciaría la supuesta falta de imparcialidad puesto que del Informe en Conclusiones, (fs. 311 a 319 de antecedentes) al margen de reiterar como antecedentes, aspectos que fueron ya determinados en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS No. 006/2008 de fecha 13 de octubre de 2008 referidos al fraude en la FES y posesión, realiza el correspondiente análisis respecto de lo reflejado en los formularios levantados en campo a tiempo de reencausarse el proceso, pero al mismo tiempo, en lo principal, adiciona un aspecto distinto al abordado en la precitada Resolución No. 006/2008, concerniente a la extranjería de los beneficiarios con lo que fundamenta su conclusión final, no siendo evidente, en este sentido, el supuesto prejuzgamiento anticipado de declarar tierra fiscal, puesto que lo que se determinó en la precitada Resolución Administrativa RA-DN-UCSS No. 006/2008 fue el fraude respecto en el cumplimiento de la FES y respecto a la antigüedad de la posesión, mas no se declaró como tierra fiscal el predio motivo de autos, como equivocadamente pretende entender el actor.

4. Se infiere que el INRA, conforme a las facultades establecidas en el art. 277 del reglamento agrario y con la finalidad de dar celeridad al proceso, dispuso la subdivisión del área intervenida en dos subpolígonos, no evidenciando en este sentido, vulneración de norma y del debido proceso.

5. No resulta evidente la acusación respecto a que el ente administrativo debía emitir una Resolución de Inicio de Procedimiento para dar continuidad a las actividades en el subpolígono 139-B en el que se encuentra el predio motivo de autos, siendo suficiente, el haber ampliado el periodo de actividades de

campo a efectos de complementar dicho trabajo, conforme se tiene dispuesto por Resolución Administrativa RA-AD N° 0002/2015 de 16 de enero de 2015 cursante de fs. 203 a 204 de obrados, careciendo por tanto de asidero lo acusado por el actor al respecto, máxime cuando, como se expuso en la parte introductoria del presente análisis, para que opere la nulidad procesal, no basta la sanción establecida en norma, ya que no se puede declarar la misma, si el acto, no obstante de ser irregular, cumplió con la finalidad por la que fue dispuesta, siendo que en el presente caso, habiéndose emitido la resolución de ampliación del relevamiento de información en campo, se lo hizo con la finalidad de levantar en campo los formularios que fueron previamente anulados y el mismo efecto hubiese sido conseguido emitiéndose, no obstante de que no era procedente como se explicó, con la emisión de una resolución de inicio de procedimiento, es decir, el levantar los formularios que fueron anulados, no evidenciándose al mismo tiempo la trascendencia de lo acusado, pues, no es menos cierto que el actor, durante el trabajo de campo dispuesto en la resolución de ampliación de la actividad de relevamiento de información en campo, participó activamente no evidenciándose indefensión, vulneración de norma y del debido proceso como pretende el actor.

6. Se establece que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0402/2015 impugnada a través del presente proceso, contiene la fundamentación y motivación debidas, contenida en los diferentes actuados y resoluciones citadas en su parte considerativa, no siendo por ello necesario desarrollar nuevamente, las consideraciones de hecho y/o de derecho que precisamente (ya) fueron consideradas en los actuados, informes y resoluciones que se citan en la resolución final emergente del proceso, careciendo por tanto de asidero lo acusado al respecto, máxime cuando este aspecto se encuentra regulado, conforme a lo establecido por el art. 52-III de la Ley de Procedimiento Administrativo, L. N° 2341 de 23 de abril de 2002, que dispone: "La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución cuando se incorporen al texto de ella.

7. Habiéndose comprobado de acuerdo a la documentación aportada durante el proceso la condición de extranjeros de los beneficiarios, al haber quedado anulado el supuesto antecedente agrario sobre el predio motivo de autos, habiéndose comprobado así que la tierra nunca salió de dominio del estado y que sobre la misma simplemente existe un derecho espectatio como es el de posesión, correspondió la consideración del art. 396 de la C.P.E. en el Informe en Conclusiones, norma que concuerda con el art. 46-III de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545, careciendo por tanto de asidero la acusación de indebida aplicación del precitado art. 396-II de la C.P.E.

8. El actor ingresa en contradicción al no diferenciar que algo distinto es el hecho de que los extranjeros puedan adquirir predios y otro es la regularización del derecho propietario a través del saneamiento que conforme al art. 64 de la L. N° 1715 fue instaurado como un procedimiento transitorio y posible de ejecutarse de oficio o a pedido de parte en todo el territorio, proceso en el que entre otros aspectos, se realiza el análisis de la documentación que respalda el derecho propietario, como en el caso de autos, que si bien se acredita el que los interesados adquirieron el predio de un tercero, pero fruto de investigación de la legalidad de la documentación, el respaldo de su derecho propietario, es decir la Sentencia de 26 de octubre de 1992, fue declarada nula y sin valor legal producto de irregularidades identificadas en su tramitación.

9. Al haberse constatado la condición de extranjeros de los beneficiarios y la calidad de poseedores de los mismos definida por Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 de 13 de octubre de 2008, además de haberse establecido en la misma resolución el fraude en la antigüedad de la posesión, la conclusión final y sugerencia del precitado Informe en Conclusiones fue en sentido de emitirse la Resolución Administrativa de Ilegalidad de la Posesión por incumplir los requisitos de legalidad al ser

los beneficiarios extranjeros, lo que fue recogido en la resolución final hoy impugnada, sustentando lo dispuesto de conformidad a los arts. 396-II y 397 de la C.P.E., Disposición Final Primera de la Ley N° 1715 y arts. 310 y 341 parág. II, num. 2, concordatne con el art. 346 del D.S. N° 29215.

10. Se establece es que para el reconocimiento del derecho a la propiedad agraria, el trabajo es la fuente fundamental y que la FES comprende un análisis integral de varios aspectos que deben cumplirse, sin embargo, en el caso de autos, se establecieron justamente aspectos contrarios a los establecidos en la indicada norma que constituyen el fraude en el cumplimiento de la FES y en la acreditación de la antigüedad de la posesión, por lo que resulta pertinente el haberse referido dicha norma en la resolución final de saneamiento que concuerda perfectamente con la Disposición Final Primera de la L. N° 1715, por cuanto la misma establece que los asentamientos y ocupaciones de predios posteriores a la promulgación de la L. N° 1715 son ilegales; así como resulta pertinente que conforme al reglamento, al haberse identificado fraude en la FES y en la acreditación de la antigüedad de la posesión, correspondía la emisión de una resolución no constitutiva de derechos como prescribe el art. 341 parág. II num. 2 del D.S. N° 29215, careciendo por tanto, de sustento lo fundamentado por el recurrente en el presente acápite.

11. Al establecerse la calidad de extranjeros sin residencia en Bolivia en el proceso de saneamiento del predio Santa María, corresponde señalar que la normativa agraria en este aspecto es clara al establecer que, en condición de extranjeros es obligación de los mismos cumplir con la legislación que rige en el País que les acoge cumpliendo las normas legales, entre las cuales está el carnet de ciudadanía o radicatoria legal, la cual autoriza su permanencia en Bolivia, que en el caso de autos Janaina Rodrigues de Souza y José de Oliveira Fabricio Dos Santos Neto, no han cumplido con dichos tramites por sus propias declaraciones conforme se evidencia ejemplificativamente del memorial cursante de fs. 326 a 331 de antecedentes en el que textualmente expresan "la condición de extranjeros (...) es netamente temporal debido al inicio del proceso de naturalización (...)", por cuya negligencia después de haberse iniciado el saneamiento la gestión 2005 y habiendo vivido varios años en Bolivia, no tramitaron su radicatoria legal para permanecer legalmente en el país, y si bien adquirieron el predio en el territorio boliviano, no existe acreditación alguna que demuestre tal intensión, razón por la que correspondió el razonamiento expuesto en el Informe en Conclusiones, al respecto.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA / LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / RÉGIMEN DE EXTRANJEROS

Al haberse comprobarse la condición de ciudadanos extranjeros, al margen de haberse establecido previamente fraude en el cumplimiento de la FES y respecto de la antigüedad a de la posesión, corresponde el no reconocimiento de derecho alguno en aplicación de la prohibición establecida en el art. 396-II de la C.P.E. y al margen de haberse establecido la aplicabilidad del art. 46.II de la L. N° 1715 y el art. 396-II del la C.P.E., se estableció la salvedad de que, en tanto no se emita la Resolución Final de Saneamiento, los beneficiarios podían haber acreditado la correspondiente residencia conforme a lo establecido en el art. 299 inc. b) del reglamento agrario.

"(...) el predio motivo de autos cuenta con bastante infraestructura que no daría lugar al incumplimiento de la FES y de la ilegalidad de la posesión, conforme fue analizado precedentemente, dichos aspectos fueron objeto de consideración en el Informe en Conclusiones en el que se recogieron aspectos que fueron definidos en la precitada Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 de 13 de octubre

de 2008, cuyo análisis respecto de la antigüedad de la posesión estableció que del análisis multitemporal de imágenes satelitales efectuado, se constató inexistencia de actividad antrópica anterior al año 1996 y respecto a la FES verificada en campo, estableció que no se consideraron aspectos relacionados a la capacidad de uso mayor de suelo, plan de uso de suelo del departamento del Beni aprobado por D.S. N° 26732, entre otros aspectos, por lo que se determinó el fraude en el cumplimiento de la FES y respecto a la antigüedad de la posesión con relación al predio Santa María. Asimismo, habiéndose reencausado el proceso con la ampliación del relevamiento de información en campo, actividad en la que se volvieron a levantar los formularios que fueron anulados mediante Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 006/2008 cursante de fs. 100 a 108 (fol. inf.), dichos datos fueron también valorados en el Informe en Conclusiones, cursante de fs. 308 a 319, que dieron como resultado conforme a lo establecido en los puntos 4 y 6 de dicho informe, que el predio no cumple la FES pero si la Función Social, sin embargo, al haberse comprobado la condición de ciudadanos extranjeros, al margen de haberse establecido previamente fraude en el cumplimiento de la FES y respecto de la antigüedad a de la posesión, correspondió el no reconocimiento de derecho alguno en aplicación de la prohibición establecida en el art. 396-II de la C.P.E. no siendo evidente por tanto el que se hayan valorado erróneamente las pruebas y la residencia de los beneficiarios, máxime cuando, conforme a lo establecido en la parte final del referido Informe en Conclusiones, al margen de haberse establecido la aplicabilidad del art. 46.II de la L. N° 1715 y el art. 396-II del la C.P.E., se estableció la salvedad de que, en tanto no se emita la Resolución Final de Saneamiento, los beneficiarios podían haber acreditado la correspondiente residencia conforme a lo establecido en el art. 299 inc. b) del reglamento agrario y sin embargo, no obstante de haberse iniciado el proceso de saneamiento durante la gestión 2005, este aspecto no fue resuelto por los ahora accionantes, quienes equivocadamente pretenden hacer valer documentos que no constituyen la certificación de residencia formal requerida, careciendo por tanto de sustento lo acusado al respecto".