

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0080-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-09-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL /

1. ARBOL / 2. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 3. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 4. Acceso a la justicia agroambiental, tutela judicial efectiva o derecho a la jurisdicción /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contencioso administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 227855 de 13 de noviembre de 2007, con base en los siguientes argumentos:

1. Refiere que durante el levantamiento de información de campo del predio "Monte Lindo", los propietarios fundaron su derecho en base al Expediente Agrario de Dotación signado con el N° 22270 con base en la Resolución Suprema N° 163032 de 17 de mayo de 1972 registrado en DD.RR. y en mérito a dicho documento, el INRA valora en el informe de Evaluación Técnica Jurídica mencionando que el Título Ejecutorial N° 484582 conjuntamente el expediente agrario N° 22270 se encuentra afectado con vicios de nulidad relativa, y subsanada la misma, sugiriendo se dicte resolución modificatoria del Título Ejecutorial proindiviso N° 484582 sobre una superficie de 1170.0000 has. en favor de José Illescas Duran y Dora Martínez Llanos de Illescas, propiedad clasificada como mediana ganadera; el informe de adecuación de 1 de noviembre de 2007, cambia el tipo de Resolución Final sugerida en la E.T.J. de Resolución Modificatoria por el de Resolución Suprema Anulatoria y de Conversión del Título Ejecutorial N° 484582 y vía conversión otorgar nuevo Título Ejecutorial en la superficie de 1170,0000 has. a favor de Dora Martínez Llanos de Illescas y José Reynaldo Illescas Durán, clasificada como mediana ganadera, de la misma manera el demandante manifiesta que efectivamente el derecho propietario de "Monte Lindo", deviene del Título Ejecutorial N° 484582 con antecedente en el expediente agrario 22270, y a través del informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0071-2012 de 12 de octubre del 2012 emitido por la Unidad Técnica Nacional de Información de la Tierra dependiente del Viceministerio de Tierras, se determinó que el predio "Monte Lindo", se encuentra sobrepuesto en un 100% a la zona de "G" de Colonización, establecido por Decreto de 25 de abril del 1905 en el que se dispuso las zonas de reserva a la colonización, entre ellas la zona "G" del departamento de Chuquisaca, provincia de Acero, con una superficie de 67.750 kilómetros; por su parte la Ley de 6 de noviembre de 1958 establece que "Todas las tierras que se encuentren bajo el dominio del Estado podrán ser dotadas

mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria previos los tramites de ley con excepción de aquellas zonas que mediante ley o Decreto Supremo fueran declaradas en reserva para planes de colonización, las mismas que quedarán bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura para efectuar las concesiones respetivas".

2. El demandante continua manifestando, que el proceso social agrario N° 22270 fue tramitado ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (Juzgado Agrario de Camiri), donde dispone mediante sentencia la dotación del predio "Monte Lindo", con una superficie de 2500,0000 has., a favor de José Illescas Durán y Dora Martínez de Illescas, ratificado por Auto de Vista de 18 de enero de 1971 y Resolución Suprema N° 163032 de 17 de mayo de 1972, al haberse tramitado éste ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria ha viciado de nulidad absoluta por vulnerar lo dispuesto por el art. 31 de la anterior C.P.E., y el INRA ha momento de la tramitación del proceso administrativo de saneamiento no tomó en cuenta las disposiciones legales referidos sobre las áreas de Colonización, al respecto el párrafo I de la Disposición Final Decimo Cuarta de la L. N° 1715 determina que la nulidad y la anulabilidad de Títulos Ejecutoriales sometidos a saneamiento se resolverá considerando la jurisdicción y competencia en aplicación del art. 243 del D.S. N° 25763 y señalado en el art. 321-I- a) del D.S. N° 29215, y el INRA habría valorado el antecedente agrario N° 22270 como válido identificando sólo los vicios de nulidad relativa y no la nulidad absoluta por haberse tramitado la dotación ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria sin jurisdicción ni competencia ya que correspondía tramitar al Instituto Nacional de Colonización.

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

*"(...) el Servicio Nacional de Reforma Agraria tenía plena jurisdicción y competencia para sustanciar dichos tramites y no así el Instituto Nacional de Colonización como afirma el actor, toda vez que éste último tiene como antecedente la Ley de 3 de diciembre de 1888 que fundó el Ministerio de Colonización con atribuciones referentes al fomento de la inmigración extranjera y al establecimiento de colonias, siendo la base para la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización mediante leyes de 1º de diciembre, ambas, de 1941 y 1942 respectivamente, con facultades específicas en los respectivos ramos, tales como producción agropecuaria, ejecución de obras de regadío, de colonización y demás funciones de su competencia; posteriormente, mediante Decreto Ley de 07226 de 28 de junio de 1965, bajo el fundamento "que en el transcurso de los tres últimos lustros, proliferaron disposiciones legales que quitaron atribuciones al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización creando organismos con similares funciones que enervaron la acción del Estado con grave perjuicio para el progreso y diversificación de los sectores público agropecuario y de colonización"; a través del art. 5º dispone "Créase el Instituto de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales en base de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural, de la Dirección General de Colonización y de la División de Colonización de la Corporación Boliviana de Fomento. Todos los demás programas de colonización en actual ejecución por organismos estatales quedan igualmente incorporados al mencionado Instituto", teniendo como atribución principal, fomentar programas de colonización, no siendo por lo tanto evidente lo afirmado por el actor, en consecuencia no se advierte vicios de nulidad absoluta con respecto a la competencia en el Título Ejecutorial acusado, mucho menos de ha vulnerado la Disposición Transitoria Decimo Cuarta de la L. N° 1715, así como preceptos constitucionales".*

*"(...) a tiempo de impugnar la Resolución Suprema N° 227855 de 13 de noviembre del 2007, el demandante acompaña informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0071-2012 de 12 de octubre del 2012, elaborado por el Viceministerio de Tierras conforme consta de fs. 10 a 14 del presente caso de autos, donde concluye que el predio "Monte Lindo", se sobrepone en un 100% a la zona "G" de colonización, ahora*

bien, el Tribunal Agroambiental de conformidad a lo establecido por el art. 189.3 de la Constitución Política del Estado y art. 68 de la L. N° 1715, es la instancia competente para conocer y resolver procesos contenciosos administrativos, encontrándose facultado para examinar los actos administrativos y las disposiciones legales aplicadas durante el desarrollo del proceso de Saneamiento, en ese entendido compulsado los antecedentes del proceso administrativo de saneamiento con cada uno de los puntos demandados, se evidencia que el informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0071-2012 de 12 de octubre del 2012 al no encontrarse inserto dentro del proceso de saneamiento, no permitió al INRA su consideración en su momento, por lo que no se le puede atribuir responsabilidad alguna al ente administrativo; por otro lado cabe señalar que el referido informe, no contienen elementos técnicos explicativos que establezcan fehacientemente lo referido que puedan incidir en la interpretación jurídica asumida en la presente sentencia".

"(...) éste Tribunal para que tenga una justa apreciación y valoración sustentada en el principio de Verdad Material que se constituye en el pilar de la nueva administración de justicia, siendo deber del juzgador tener la certeza sobre la realidad de los hechos, en observancia del art. 378 del Cod. Pdto. Civ. aplicable por régimen de supletoriedad dispuesta en el art. 78 de la L. N° 1715 que otorga al juez o Tribunal durante el periodo de prueba o hasta antes de dictar sentencia, facultad ordenar incluso de oficio entre otros, dictámenes de peritos, mediante Auto de 23 de junio de 2015 cursante a fs. 139 de obrados, suspende plazo para dictar sentencia, solicitando al Técnico Geodesta del Tribunal Agroambiental emita Informe Técnico de acuerdo a lo establecido en el citado Auto, éste mediante Informe Técnico TA-UG N° 035/2015 de 6 de junio del 2015 cursante a fs. 142 a 143 ratificado por Informe Técnico que cursa a fs. 157 a 158, refiere que "... Los datos descritos en el decreto del año 1905: no se puede interpretar los datos contenidos en el mismo, siendo que estos no cuentan con información técnica relevante a detalle (levantamiento topográfico y/o geodésico, toponimias del lugar de la línea divisoria o deslinde perimetral, colindancia, coordenadas UTM y/o Geográfica etc.), información imprescindible que permita determinar con precisión su delimitación exacta, resultando dicha información solo referencial por tanto insuficiente para efectuar la graficación y representación en un mapa georeferencial, por lo que el suscrito Geodesta se ve imposibilitado de establecer técnicamente la forma geométrica y ubicación exacta de la zona especificada en el referido artículo, conforme lo solicitado...", en ese sentido y considerando que no fue posible determinar técnicamente la ubicación exacta de la zona "G" de Colonización, éste Tribunal no puede sostener y afirmar que existe sobreposición de predio "Monte Lindo", en ningún porcentaje a la zona "G" de Colonización, mas aún como se dijo ut supra, el propio INRA determina que no existe sobreposición con áreas clasificadas u otros predios".

"(...) en el deber interpretativo que tiene toda autoridad jurisdiccional ya antes descrita, debemos entender que en el análisis multifacético e integrador del Derecho, no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que con el objetivo de que cumpla las funciones para las cuales fue creado el Derecho, para que encause, limite, garantice y eduque, es necesario que las normas puedan ser real o materialmente aplicadas, que exista las situaciones para las cuales fueron creadas; que sus mandatos aún cuando no se cumplan voluntariamente, si sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, que se sancionen los incumplimientos, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos, en síntesis que sean eficaces en cuanto a la utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la norma, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva a la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional, que, al existir disposiciones posteriores emanadas del propio órgano, o de órgano jerárquicamente superior, regule de otra manera el conjunto de conductas o de relaciones instituidas por la norma anterior, existe en este caso una pérdida parcial de vigencia de la disposición inicial, lo

*cual es válido si tenemos en cuenta que han podido cambiar las circunstancias que le dieron origen, que necesitan ser suprimidas, o que desean imponerse otras; asimismo, sucede que al variar las circunstancias que le dieron origen a la disposición, la regulación sea obsoleta, pierde su eficacia, aun cuando formalmente no haya sido derogado; volviéndose inaplicable".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, en su mérito se mantiene firme e incólume la Resolución Suprema N° 117855 de 13 de noviembre del 2007, con base en los siguientes argumentos:

**1.** El Servicio Nacional de Reforma Agraria tenía plena jurisdicción y competencia para sustanciar dichos tramites y no así el Instituto Nacional de Colonización como afirma el actor, toda vez que éste último tiene como antecedente la Ley de 3 de diciembre de 1888 que fundó el Ministerio de Colonización con atribuciones referentes al fomento de la inmigración extranjera y al establecimiento de colonias, siendo la base para la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización mediante leyes de 1º de diciembre, ambas, de 1941 y 1942 respectivamente, con facultades específicas en los respectivos ramos, teniendo como atribución principal, fomentar programas de colonización, no siendo por lo tanto evidente lo afirmado por el actor, en consecuencia no se advierte vicios de nulidad absoluta con respecto a la competencia en el Título Ejecutorial acusado, mucho menos de ha vulnerado la Disposición Transitoria Decimo Cuarta de la L. N° 1715, así como preceptos constitucionales.

**2.** Se evidencia que el informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0071-2012 de 12 de octubre del 2012 al no encontrarse inserto dentro del proceso de saneamiento, no permitió al INRA su consideración en su momento, por lo que no se le puede atribuir responsabilidad alguna al ente administrativo; por otro lado cabe señalar que el referido informe, no contienen elementos técnicos explicativos que establezcan fehacientemente lo referido que puedan incidir en la interpretación jurídica asumida en la presente sentencia.

**3.** Considerando que no fue posible determinar técnicamente la ubicación exacta de la zona "G" de Colonización, éste Tribunal no puede sostener y afirmar que existe sobreposición de predio "Monte Lindo", en ningún porcentaje a la zona "G" de Colonización, mas aún como se dijo ut supra, el propio INRA determina que no existe sobreposición con áreas clasificadas u otros predios.

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

#### PRECEDENTE 1

#### PRINCIPIOS DEL DERECHO / PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL

**El principio de verdad material, constituye el pilar de la nueva administración de justicia, siendo deber del juzgador tener la certeza sobre la realidad de los hechos, en observancia del art. 378 del Cod. Pdto. Civ. aplicable por régimen de supletoriedad dispuesta en el art. 78 de la L. N° 1715 que otorga al juez o Tribunal durante el periodo de prueba o hasta antes de dictar sentencia, facultad ordenar incluso de oficio entre otros, dictámenes de peritos.**

*"(...) éste Tribunal para que tenga una justa apreciación y valoración sustentada en el principio de Verdad Material que se constituye en el pilar de la nueva administración de justicia, siendo deber del juzgador tener la certeza sobre la realidad de los hechos, en observancia del art. 378 del Cod. Pdto. Civ.*

*aplicable por régimen de supletoriedad dispuesta en el art. 78 de la L. N° 1715 que otorga al juez o Tribunal durante el periodo de prueba o hasta antes de dictar sentencia, facultad ordenar incluso de oficio entre otros, dictámenes de peritos, mediante Auto de 23 de junio de 2015 cursante a fs. 139 de obrados, suspende plazo para dictar sentencia, solicitando al Técnico Geodesta del Tribunal Agroambiental emita Informe Técnico de acuerdo a lo establecido en el citado Auto, éste mediante Informe Técnico TA-UG N° 035/2015 de 6 de junio del 2015 cursante a fs. 142 a 143 ratificado por Informe Técnico que cursa a fs. 157 a 158, refiere que "... Los datos descritos en el decreto del año 1905: no se puede interpretar los datos contenidos en el mismo, siendo que estos no cuentan con información técnica relevante a detalle (levantamiento topográfico y/o geodésico, toponimias del lugar de la línea divisoria o deslinde perimetral, colindancia, coordenadas UTM y/o Geográfica etc.), información imprescindible que permita determinar con precisión su delimitación exacta, resultando dicha información solo referencial por tanto insuficiente para efectuar la graficación y representación en un mapa georeferencial, por lo que el suscrito Geodesta se ve imposibilitado de establecer técnicamente la forma geométrica y ubicación exacta de la zona especificada en el referido artículo, conforme lo solicitado...", en ese sentido y considerando que no fue posible determinar técnicamente la ubicación exacta de la zona "G" de Colonización, éste Tribunal no puede sostener y afirmar que existe sobreposesión de predio "Monte Lindo", en ningún porcentaje a la zona "G" de Colonización, mas aún como se dijo ut supra, el propio INRA determina que no existe sobreposesión con áreas clasificadas u otros predios".*

## PRECEDENTE 2

### DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

**En el análisis multifacético e integrador del Derecho, no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que con el objetivo de que cumpla las funciones para las cuales fue creado el Derecho, para que encause, limite, garantice y eduque, es necesario que las normas puedan ser real o materialmente aplicadas, que exista las situaciones para las cuales fueron creadas; que sus mandatos aún cuando no se cumplan voluntariamente, si sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, que se sancionen los incumplimientos, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos.**

*"(...) en el deber interpretativo que tiene toda autoridad jurisdiccional ya antes descrita, debemos entender que en el análisis multifacético e integrador del Derecho, no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que con el objetivo de que cumpla las funciones para las cuales fue creado el Derecho, para que encause, limite, garantice y eduque, es necesario que las normas puedan ser real o materialmente aplicadas, que exista las situaciones para las cuales fueron creadas; que sus mandatos aún cuando no se cumplan voluntariamente, si sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, que se sancionen los incumplimientos, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos, en síntesis que sean eficaces en cuanto a la utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la norma, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva a la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional, que, al existir disposiciones posteriores emanadas del propio órgano, o de órgano jerárquicamente superior, regule de otra manera el conjunto de conductas o de relaciones instituidas por la norma anterior, existe en este caso una pérdida parcial de vigencia de la disposición inicial, lo cual es válido si tenemos en cuenta que han podido cambiar las circunstancias que le dieron origen, que necesitan ser suprimidas, o que desean imponerse otras; asimismo, sucede que al variar las*

*circunstancias que le dieron origen a la disposición, la regulación sea obsoleta, pierde su eficacia, aun cuando formalmente no haya sido derogado; volviéndose inaplicable".*