

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0101-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-11-2015

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 Contencioso Administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0031/2010 de 25 de enero de 2010, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio del polígono N° 020, correspondiente a la propiedad denominada "Garza Blanca" ubicada en el cantón San Pedro, sección Quinta, provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Manifiesta que el Informe Legal BID 1512 N° 1971/2009 de 24 de noviembre de 2009 señala que el predio no se encuentra sobrepuesto a los antecedentes agrarios N° 54703, 54705 y 54706, por lo que no corresponde analizar los documentos acompañados, debiendo considerarse al beneficiario Jair Jorge Mezzomo en calidad de poseedor y sugiere adjudicar al mismo una superficie de 1182.8906 has., que es corroborado por Informe Técnico INF/VT/DGT/UTNIT/0079-2013 de 11 de septiembre de 2013 evacuado por el Viceministerio de Tierras, señalando además que los expedientes agrarios N° 54703 (Monte Verde), 54705 (La Envidia) y 54706 (Paisaje) no se sobreponen al área mensurada del predio "Garza Blanca" encontrándose éstos a una distancia de 62 Km. aproximadamente.

2. Citando el art. 396. II de la C.P.E. y el art. 46.III y IV de la L. N° 1715, argumenta que el INRA omitió ésta normativa, al emitir la Resolución Administrativa impugnada, a favor de Jair Jorge Mezzomo de nacionalidad basileña, que es corroborada por la Dirección Nacional de Migración mediante nota DGM-DTEP-S-No 271/2013 de 2 de septiembre de 2013.

3. Expone que tomando en cuenta la nacionalidad del representante del predio "Garza Blanca", no correspondía reconocer al mismo ningún derecho menos la superficie de 1182.8906 has., toda vez que el reconocimiento de derechos se encuentra condicionada a que la misma debe emerger de un derecho consolidado y titulado por el Estado, tal cual lo establece el art. 46.IV de la L. N° 1715, hecho que no ocurrió en el presente caso.

4. Que, la Resolución impugnada al igual que el Informe de Evaluación Técnica, Informe en Conclusiones, Informe de Control de Calidad, incurrir en error y omisión de legalidad al no realizar una

adecuada valoración sobre la nacionalidad del representante del predio y su condición de poseedor, transgrediendo el art. 396.II de la C.P.E., art 46. III-IV y 64 de la L. N° 1715, art. 303 y 304 inc. b) del D.S. N° 29215.

5. El INRA mediante nota CITE DN-C-EXT No. 1133/2013 de 17 de junio de 2013, observa el proceso de saneamiento del predio "Garza Blanca" señalando "El predio cuenta con Resolución Administrativa RA-SS Nro. 0031/2010 de 25 de enero de 2010, misma que transgrede el art. 396. II de la C.P.E."

6. Manifiesta que el INRA a momento de realizar el Informe en Conclusiones, omitió valorar adecuadamente la L. N° 1715, modificada por L. N° 3545, generando erróneamente la Resolución Administrativa impugnada y trasgrediendo el art. 396.II de la C.P.E., art. 46. III-IV y 64 de la L. N. 1715, art. 303 y 304 inc. b) del D.S. N° 29215.

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

*"(...) conforme a la Disposición Final Vigécima del D.S. N° 29215, norma jurídica que fue declarada constitucional por S.C. N° 1548/2013 de 13 de septiembre de 2013 y Auto Constitucional N° 0046/2014 - CA de 11 de febrero de 2014; entendida además, como una norma que permite al Estado valerse de instrumentos jurídicos de defensa del interés colectivo y estatal en caso que por algún motivo, la tenencia de la propiedad agraria no esté cumpliendo con los fines previstos por la C.P.E. y la reconducción comunitaria de la reforma agraria y siendo que el proceso contencioso administrativo en materia agraria, en nada ha cambiado su configuración jurídica al otorgar al Viceministerio de Tierras, la facultad específica y puntual de interponer demandas contencioso administrativas en casos de existencia de vicios insubsanables en el procedimiento concluido hasta la emisión de títulos ejecutoriales o certificados de saneamiento, se concluye que, el Viceministerio de Tierras en el marco de sus atribuciones conferidas por ley, está facultado a instaurar acciones contencioso administrativas, no evidenciándose vulneración al derecho de igualdad de las partes en el presente proceso".*

*"(...) por Informe Técnico de 24 de noviembre de 2009 de fs. 205, que en el punto 4 (Consideraciones Técnicas) describe, que se verificó conforme a planos que los mismos no tienen sobreposición con el predio "Garza Blanca"; de fs. 208 a 209 cursa Informe Legal BID 1512 N° 1971/2009 de 24 de noviembre de 2009, que en el punto III. (Consideraciones Legales) 1.- Señala "De acuerdo al Informe Técnico de fecha 24 de noviembre de 2009, se puede evidenciar que el predio no se encuentra sobrepuesto a los antecedentes agrarios N°. 54703, 54705 y 54706 tal como consta de la documentación cursante en la carpeta, siendo de ésta manera no corresponde considerar los documentos acompañados, debiéndose considerar al beneficiario en calidad de poseedor", sugiriendo emitir resolución administrativa y adjudicar a favor de Jair Jorge Mezzomo la superficie de 1182.8906 has; de fs. 9 a 13 de obrados, cursa Informe Técnico INF/VT/DGT/UTNIT/0079-2013 de 11 de septiembre de 2013 evacuado por el Viceministerio de Tierras, que en el punto 1.2 (Mosaicado de Antecedentes Agrarios) señala que los expedientes agrarios N° 54703 (Monte Verde), 54705 (La Envidia) y 54706 (Paisaje), no se sobreponen al área mensurada del predio "Garza Blanca" encontrándose éstos a una distancia de 62 Km. aproximadamente; de fs. 307 a 310 de obrados, cursa Informe Técnico TA-UG N° 049/2015 de 5 de octubre de 2015, emitido por el Geodesta de éste Tribunal, que en el punto (Conclusiones) III. 1. Establece "Que, realizado el análisis e identificación de los planos fotográficos denominados propiedad "La Envidia" (fs. 8), "Monte Verde" (fs. 8) y "Paisaje" (fs. 8), de la carpeta de saneamiento, las mismas se encuentran desplazadas a una distancia de 58 Km. aproximadamente del predio "Garza Blanca", no sobreponiéndose al mismo (ver plano adjunto)". Dichos documentos e Informes reflejan que los expedientes de los predios que se presentaron como*

*antecedentes en el proceso administrativo se encuentran desplazados al predio, no cursando en la carpeta de saneamiento así como tampoco en obrados, prueba que desvirtuó los documentos e informes descritos, resultando evidente el desplazamiento entre el predio y sus antecedentes".*

*"(...) la Corte Interamericana de Derechos Humanos como uno de los órganos competentes para conocer y resolver sobre violaciones a los derechos humanos, en forma general y como límites del derecho a la propiedad, entiende que todo Estado puede restringir los derechos a la propiedad contempladas en el referido artículo, si tal restricción responde "a los intereses de la sociedad". Para la Corte, los conceptos de "orden público" o el "bien común", derivados del interés general, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga el equilibrio entre los distintos interés en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención. Para que pueda considerarse "de interés de la sociedad" se requiere que las restricciones: a) Hayan sido previamente establecidas por la ley; b) Sean necesarias; c) Sean proporcionales; y d) Tengan un fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. (pág. 509), (Convención Americana sobre Derechos Humanos y Comentario), éste razonamiento va relacionado con las restricciones al derecho de la propiedad agraria aplicada a las y los extranjeros y están inmersas en el art. 14. VI de la C.P.E. "Las extranjeras y los extranjeros en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la Constitución, salvo las restricciones que esta contenga"; en tal sentido y como se dijo precedentemente, existen ciertas restricciones al ejercicio de éstos derechos, es decir; se les reconocen derechos políticos, (por ejemplo) los extranjeros no están facultados para votar en otras elecciones que no sean las municipales y no pueden ser tampoco elegidos como candidatos a nivel nacional (art. 27.II); No pueden ejercer ciertos cargos (art. 247.I); y si bien, en forma general se les reconoce al igual que a toda persona el derecho de propiedad (art. 56), no se lo hace a la propiedad agraria en términos de dotación y adjudicación, en virtud al art. 396.II de la ley fundamental, "Las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado", en tal sentido y con relación a la restricción relacionada a la adquisición de tierras, el Estado no prohíbe a que los extranjeros puedan acceder a propiedades agrarias a través de la compra de tierras a nacionales que hubiesen adquirido sus títulos, de ésta forma, si bien el artículo limita el acceso de extranjeros a las tierras fiscales, no los limita al acceso de la propiedad agraria individual, no obstante se debe notar que cualquier adquisición de propiedad agraria, por parte de nacionales o extranjeros, de forma individual o colectiva, debe sujetarse a la C.P.E. y las leyes".*

*"(...) se verifica que Jair Jorge Mezzomo, es de nacionalidad brasilera y contaba con permanencia indefinida en el país desde el 2 de agosto de 2001 con el registro N° 015-M; a fs. 16 de la misma carpeta, cursa Informe DGM/NA/120/13 de 30 de agosto de 2013, que indica que Jair Jorge Mezzomo, es de nacionalidad brasilera con permanencia indefinida en el país desde el 2 de agosto de 2001 y con registro N° 015-M; a fs. 62 de obrados cursa Certificado CPTA N° 5725/12 de 3 de abril de 2012, por el que se evidencia que el interesado, cuenta con radicatoria definitiva en el país otorgado por el pasaporte N° CF737515 de 2 de agosto de 2001; de fs.121 cursa Certificado de radicatoria definitiva; de 122 a 123 cursa copia de la Resolución Suprema 09111 de 5 de febrero de 2013, que en la parte Resolutiva (Punto Único) dispone "Declarar ciudadano boliviano por naturalización al señor JAIR JORGE MEZZOMO, de nacionalidad brasilera, de conformidad con el parágrafo I del Artículo 142 de la Constitución Política del Estado, concediéndosele el ejercicio y goce de los derechos civiles y políticos que las Leyes vigentes reconocen a favor de los ciudadanos bolivianos por naturalización". Y si bien, los documentos adjuntos en obrados no cursan en la carpeta de saneamiento, el INRA durante la tramitación del proceso de saneamiento del predio "Garza Blanca" debió advertir este extremo; asimismo el beneficiario, debió haber hecho conocer a dicha institución su condición de extranjero".*

*"(...) la Resolución Administrativa RA-SS N° 0031/2010 de 25 de enero de 2010, que en la parte resolutive punto primero determina; adjudicar el predio "Garza Blanca" a favor de Jair Jorge Mezzomo con la superficie de 1182.8906 has., como empresa con actividad agrícola, ubicada en el cantón San Pedro, sección Quinta, provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz, al haber sido dictada con anterioridad a la Resolución Suprema N° 09111 de 5 de febrero de 2013 (que declara ciudadano boliviano por naturalización a Jair Jorge Mezzomo, de nacionalidad brasilera); no contemplo los aspectos referidos anteriormente, ni que al momento de emitirse la nombrada Resolución Administrativa de adjudicación a favor de Jair Jorge Mezzomo, correspondiente predio "Garza Blanca", éste era de nacionalidad brasilera y aun no contaba con los derechos y prerrogativas que las leyes bolivianas otorgan a los ciudadanos bolivianos por naturalización, por lo que el INRA, durante el proceso de saneamiento del referido predio, omitió aplicar en forma correcta el art. 396. II de la C.P.E. y el art. 46.III y IV de la L. N° 1715".*

*"(...) con relación a la falta de notificación al beneficiario con la Evaluación Técnico Jurídica; se tiene que a fs. 161 de la carpeta de saneamiento, cursa Acta de Aceptación de Resultados de 23 de diciembre de 2005 que señala "En pleno uso de mis facultades mentales, sin que medie presión alguna manifiesto expresamente el consentimiento del informe de resultados y evaluación técnica jurídica referente a mi predio, asimismo mi conformidad con los resultados de saneamiento referente a los siguientes aspectos (1. Evaluación Técnica Jurídica)", firmado en constancia el beneficiario. Referente a la falta de notificación con el Informe Técnico INF/VT/DGT/UTNIT/0079-2013; se tiene que en obrados no cursa actuado de notificación con el Análisis Multitemporal, sin embargo, por memorial de respuesta a la demanda de fs. 138 a 145 de obrados, en el punto III.1 (Justificación del desplazamiento del predio) el tercero interesado manifiesta que "dejo pasar la oportunidad de observar el informe del INRA con el fin de lograr de manera más pronta la titulación de su predio", por lo que se establece que el mismo, tuvo pleno conocimiento del informe referido y no activo en su oportunidad, las observaciones o recursos establecidos por ley, no evidenciándose indefensión o incumplimiento al debido proceso ni a las normas agrarias acusadas por el tercer interesado".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en su mérito declara **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0031/2010 de 25 de enero de 2010, emitida dentro del Proceso de Saneamiento Simple de Oficio del polígono N° 020, de la propiedad denominada "Garza Blanca", con base en los siguientes argumentos:

**1.** Conforme a la Disposición Final Vigécima del D.S. N° 29215, norma jurídica que fue declarada constitucional por S.C. N° 1548/2013 de 13 de septiembre de 2013 y Auto Constitucional N° 0046/2014 - CA de 11 de febrero de 2014; entendida además, como una norma que permite al Estado valerse de instrumentos jurídicos de defensa del interés colectivo y estatal en caso que por algún motivo, la tenencia de la propiedad agraria no esté cumpliendo con los fines previstos por la C.P.E. y la reconducción comunitaria de la reforma agraria y siendo que el proceso contencioso administrativo en materia agraria, en nada ha cambiado su configuración jurídica al otorgar al Viceministerio de Tierras, la facultad específica y puntual de interponer demandas contencioso administrativas en casos de existencia de vicios insubsanables en el procedimiento concluido hasta la emisión de títulos ejecutoriales o certificados de saneamiento, se concluye que, el Viceministerio de Tierras en el marco de sus atribuciones conferidas por ley, está facultado a instaurar acciones contencioso administrativas, no evidenciándose vulneración al derecho de igualdad de las partes en el presente proceso.

2. Respecto al Informe Técnico de 24 de noviembre de 2009, este refleja que los expedientes de los predios que se presentaron como antecedentes en el proceso administrativo se encuentran desplazados al predio, no cursando en la carpeta de saneamiento así como tampoco en obrados, prueba que lo desvirtúa, resultando evidente el desplazamiento entre el predio y sus antecedentes.

3. La Resolución Administrativa RA-SS N° 0031/2010 de 25 de enero de 2010, que en la parte resolutive punto primero determina; adjudicar el predio "Garza Blanca" a favor de Jair Jorge Mezzomo con la superficie de 1182.8906 has., como empresa con actividad agrícola, ubicada en el cantón San Pedro, sección Quinta, provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz, al haber sido dictada con anterioridad a la Resolución Suprema N° 09111 de 5 de febrero de 2013 (que declara ciudadano boliviano por naturalización a Jair Jorge Mezzomo, de nacionalidad brasilera); no contemplo los aspectos referidos anteriormente, ni que al momento de emitirse la nombrada Resolución Administrativa de adjudicación a favor de Jair Jorge Mezzomo, correspondiente predio "Garza Blanca", éste era de nacionalidad brasilera y aun no contaba con los derechos y prerrogativas que las leyes bolivianas otorgan a los ciudadanos bolivianos por naturalización, por lo que el INRA, durante el proceso de saneamiento del referido predio, omitió aplicar en forma correcta el art. 396. II de la C.P.E. y el art. 46.III y IV de la L. N° 1715.

4. Con relación a la falta de notificación al beneficiario con la Evaluación Técnico Jurídica; se tiene que cursa Acta de Aceptación de Resultados de 23 de diciembre de 2005, por lo que se establece que el mismo, tuvo pleno conocimiento del informe referido y no activó en su oportunidad, las observaciones o recursos establecidos por ley, no evidenciándose indefensión o incumplimiento al debido proceso ni a las normas agrarias acusadas por el tercer interesado.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / Régimen de extranjeros

**Las restricciones al derecho de la propiedad agraria aplicada a las y los extranjeros y están inmersas en el art. 14. VI de la C.P.E. "Las extranjeras y los extranjeros en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la Constitución, salvo las restricciones que esta contenga"; en tal sentido, existen ciertas restricciones al ejercicio de éstos derechos y si bien, en forma general se les reconoce al igual que a toda persona el derecho de propiedad (art. 56), no se lo hace a la propiedad agraria en términos de dotación y adjudicación, en virtud al art. 396.II de la ley fundamental, "Las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado", en tal sentido y con relación a la restricción relacionada a la adquisición de tierras, el Estado no prohíbe que los extranjeros puedan acceder a propiedades agrarias a través de la compra de tierras a nacionales que hubiesen adquirido sus títulos, de ésta forma, si bien el artículo limita el acceso de extranjeros a las tierras fiscales, no los limita al acceso de la propiedad agraria individual, no obstante se debe notar que cualquier adquisición de propiedad agraria, por parte de nacionales o extranjeros, de forma individual o colectiva, debe sujetarse a la C.P.E. y las leyes.**

*"(...) la Corte Interamericana de Derechos Humanos como uno de los órganos competentes para conocer y resolver sobre violaciones a los derechos humanos, en forma general y como límites del derecho a la propiedad, entiende que todo Estado puede restringir los derechos a la propiedad*



*contempladas en el referido artículo, si tal restricción responde "a los intereses de la sociedad". Para la Corte, los conceptos de "orden público" o el "bien común", derivados del interés general, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga el equilibrio entre los distintos interés en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención. Para que pueda considerarse "de interés de la sociedad" se requiere que las restricciones: a) Hayan sido previamente establecidas por la ley; b) Sean necesarias; c) Sean proporcionales; y d) Tengan un fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. (pág. 509), (Convención Americana sobre Derechos Humanos y Comentario), éste razonamiento va relacionado con las restricciones al derecho de la propiedad agraria aplicada a las y los extranjeros y están inmersas en el art. 14. VI de la C.P.E. "Las extranjeras y los extranjeros en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la Constitución, salvo las restricciones que esta contenga"; en tal sentido y como se dijo precedentemente, existen ciertas restricciones al ejercicio de éstos derechos, es decir; se les reconocen derechos políticos, (por ejemplo) los extranjeros no están facultados para votar en otras elecciones que no sean las municipales y no pueden ser tampoco elegidos como candidatos a nivel nacional (art. 27.II); No pueden ejercer ciertos cargos (art. 247.I); y si bien, en forma general se les reconoce al igual que a toda persona el derecho de propiedad (art. 56), no se lo hace a la propiedad agraria en términos de dotación y adjudicación, en virtud al art. 396.II de la ley fundamental, "Las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado", en tal sentido y con relación a la restricción relacionada a la adquisición de tierras, el Estado no prohíbe a que los extranjeros puedan acceder a propiedades agrarias a través de la compra de tierras a nacionales que hubiesen adquirido sus títulos, de ésta forma, si bien el artículo limita el acceso de extranjeros a las tierras fiscales, no los limita al acceso de la propiedad agraria individual, no obstante se debe notar que cualquier adquisición de propiedad agraria, por parte de nacionales o extranjeros, de forma individual o colectiva, debe sujetarse a la C.P.E. y las leyes".*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*"(...) como señala el tratadista Marcial Rubio Correa: se pueden distinguir tres variaciones con relación a la aplicación de la norma jurídica en el tiempo: a) La aplicación inmediata, se refiere a la eficacia de la norma que se desarrolla desde su entrada en vigencia; b) "La aplicación ultra activa de una norma es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren luego de que ha sido derogada o modificada", generalmente una norma posee efecto ultra activo hasta que efectivamente se haya reemplazado a la misma; y c) "La aplicación retroactiva de una norma, es aquella que se hace para regir hechos, situaciones o relaciones que tuvieron lugar antes del momento en que ésta entra en vigencia, es decir, antes de su aplicación inmediata" (Rubio, 2008: 25).*

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

*"(...) éste Tribunal, mediante Sentencia Agroambiental Nacional S1ª Nº 32/2013 24 de octubre de 2013, en la parte pertinente, se pronuncio "Consecuentemente, de los antecedentes del proceso de saneamiento, si bien el Informe en Conclusiones de 30 de noviembre de 2005 cursante a fs. 273 de la carpeta predial sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 10.386.0691 ha., sin embargo al entrar en vigencia la actual Constitución Política del Estado y al no haber concluido el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad de los actores, se deberá aplicar los preceptos constitucionales por supremacía de acuerdo a lo establecido por el art. 410-II de la Carta Magna que establece: "La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los*

*Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país....".*

**Voto Disidente**

*No firma la Magistrada Dra. Gabriela Cinthia Armijo Paz, por ser de criterio diferente.*