

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0067-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 04-12-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contencioso administrativa contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, impugnando la Resolución Suprema 10748 de 25 de octubre de 2013 emitida dentro del proceso de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO), polígono N° 778, del predio "Santo Rosario", con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que el Informe UDSABN N° 1782/2012 de 28 de diciembre de 2012 en el punto II de Observaciones realizadas por la Unidad de Control de Calidad refiere "solo se debe consolidar la superficie de 5886.8750 has. que se encuentra titulada de la superficie mensurada, debido a la aplicación de la CPE y el resto de la superficie corresponde a una Tierra Fiscal", continuando el Informe referido en el punto IV de Consideraciones Legales en cuanto a los límites de la superficie, expresa: "la declaración de la superficie a Tierra Fiscal la que sobrepasa a los límites máximos para la propiedad Empresarial Ganadera, la misma que se encuentra sin respaldo en antecedente agrario, se tiene que conforme a lo establecido en la CPE en los arts. 396, 398 y 399..."; que, dicho Informe vulnera los derechos y garantías de la actora toda vez que contiene una errónea subsunción de la norma al caso concreto por ser forzado, sesgado, incompleto e incoherente; continúa citando literalmente los arts. 393, 397-I y III, 399 de la CPE.; asimismo, refiere que el 4 de febrero de 2013 se presentó memorial con argumentos que no fueron atendidos por el INRA vulnerando el art. 24 de la CPE.

2. Indica la actora que se halla plenamente demostrado que el predio "Santo Rosario" cuenta con posesión y transferencia con una antigüedad anterior a 1996, el cumplimiento de la FES que jamás á estado en entredicho y que no existe ninguna norma que regule específicamente la realización objetiva del Mosaicado dentro de la actividad de diagnóstico, en consecuencia el argumento de desplazamiento puede ser refutado como subjetivo al margen de ser meramente referencial.

3. Refiere que el art. 115-II de la CPE establece el debido proceso, entendiéndose éste como el sometimiento de todo proceso judicial o administrativo al imperio de la Ley; que, en el caso de la Administración Pública se aplica el Principio de Legalidad señalado por los arts. 232, 123 y 14-IV de la norma suprema; que, ambas garantías reconocidas en instrumentos internacionales, la CPE y las normas legales y reglamentarias, han sido vulneradas; por otro lado indica que también se ha vulnerado

el derecho a la propiedad agraria establecida por los arts. 393, 398 y 399 de la CPE, concordante con el art. 3-I de la Ley N° 1715, habiendo sido vulnerada la seguridad jurídica de la propiedad agraria establecida en el art. 4-d) del D.S. N° 29215, adicionalmente indica se evidencia el incumplimiento y violación de los arts. 349-II, 393, 394-I, 397-I y III, 398, 399, 115-II y 311-5 de la CPE, arts. 2, 3 y siguientes de la Ley N° 1715 y el D.S. N° 29215. Con estos argumentos solicita se declare probada la demanda disponiendo la nulidad de la Resolución Suprema 10748 de 25 de octubre de 2013.

4. Sostiene que se evidencia la ausencia del Informe de Relevamiento de Información en Gabinete en cumplimiento del art. 171 del D.S. N° 25763 vigente a momento de iniciar el proceso de saneamiento, no habiendo sido subsanada en cumplimiento del art. 292 a momento de adecuar el procedimiento al nuevo D.S. N° 29215; por otro lado indica que en el anexo 1 al Informe en Conclusiones se halla el plano demostrativo del supuesto desplazamiento del plano correspondiente al expediente N° 17701, que al respecto es necesario abundar que es de conocimiento de los profesionales técnicos del INRA que el Mosaico Digital de expedientes agrarios en el GDB en el que fundan sus valoraciones para establecer desplazamientos, es absolutamente referencial y cuestionable porque los planos cursantes en los expedientes agrarios tramitados ante el ex CNRA fueron realizados en base a la cartografía base del IGM (ríos, caminos, poblaciones y serranías) a una escala de 1-250.000 o 1-100.000 misma que resulta grande en relación a la escala que hoy utiliza el INRA en saneamiento que es 1-10.000 y 1-5.000, provocando a momento de pretender hacer coincidir la ubicación de un predio antiguo sobre otro mensurado en saneamiento que obviamente el antiguo aparezca desplazado a grandes distancias, por consiguiente la pretensión del INRA de que el plano del expediente agrario en el que un beneficiario funda su tradición de derecho sobre un predio en saneamiento recaiga exactamente sobre éste, para recién legitimarlo como titulado o en trámite y no poseedor resulta ser absolutamente irracional; continúa la demandante solicitando se realice un análisis exhaustivo y se emita criterios fundados en elementos técnicos, teóricos, doctrinales y prácticos; por otro lado solicita que de manera excepcional y necesaria admitan como medio de prueba de lo antes afirmado la proposición de realización de peritaje realizado por profesionales técnicos en el área de topografía y geodesia que no sean funcionarios del INRA que permita establecer un mejor criterio sobre este aspecto, para sí aproximarse a la verdad materia que como principio rige actualmente conforme el art. 180-I de la CPE.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) se evidencia que la demandante adquiere la propiedad "Santo Rosario" el 13 de febrero de 2004 luego de haberse efectuado las pericias de campo, en la que se procedió a la mensura del predio en cuestión, estableciéndose una superficie total de 8453.6689 has.; que, en el momento de realizarse las pericias de campo y la transferencia del predio el art. 166 de la Constitución Política del Estado de 1967 vigente en su momento, preveía que: "El trabajo: fuente para la conservación de la propiedad agraria. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras", no estableciendo superficie máxima de la propiedad agraria; por otro lado, si bien por lo señalado en el art. 263 y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del D.S. N° 29215 se considera un proceso de saneamiento en trámite desde el inicio del mismo hasta la emisión del Título Ejecutorial, esta misma normativa tampoco establece superficie máxima de la propiedad agraria en general a ser considerada dentro del proceso de saneamiento, sino que la misma estará sujeta a la clase de propiedad a ser clasificada mediante dicho proceso, consecuentemente la visión del constituyente establecida en la parte in fine del art. 399-I de la CPE que prevé que a los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, ha querido salvar estos derechos, considerando que las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella celebran sus transacciones y cumplen

sus deberes jurídicos, consiguientemente dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas, en este sentido la naturaleza jurídica del principio de irretroactividad es la premisa según la cual, en la generalidad de las circunstancias se prohíbe, con base en la preservación del orden público y con la finalidad de plasmar la seguridad y estabilidad jurídica, que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, salvo circunstancias especiales que favorezcan, tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común, de manera concurrente, es por ello, que el principio de irretroactividad no se contrapone con la necesidad de mutaciones normativas, que impiden la petrificación de un orden jurídico que ha de ser dinámico, en el sentido de ajustar a las condiciones y circunstancias actuales, sin que esto implique el desconocimiento de situaciones jurídicas definidas de acuerdo con la ley, ni la vulneración de los derechos adquiridos".

"(...) al haber identificado el INRA que el antecedente agrario en el que funda su derecho propietario la demandante referente a la superficie excedente se encontraba desplazado del área en el que se mensuro, aspecto no atribuible de la responsabilidad a la parte actora, en aplicación al principio de buena fe previsto por el art. 4-e) de la Ley N° 2341, debió considerar a la propietaria (hoy demandante) como compradora de buena fe, sin embargo debido al desplazamiento identificado y al no poder considerarse el proceso agrario N° 17701 del predio "Rancho El Carmen" como antecedente de su derecho propietario, conforme se expresa en el Informe en Conclusiones emitido por el propio ente administrativo, debió aplicarse lo dispuesto por la parte in fine del art. 399 de la CPE, a fin de regularizar el derecho propietario de la actora, considerando que mediante Certificación de Posesión, la beneficiaria demostró la antigüedad en la posesión pacífica, continuada e ininterrumpida del predio conforme lo establece el art. 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, habiéndose verificado el cumplimiento de la FES en la totalidad de la propiedad mensurada de 8453.6689 has. dentro de las que se encuentra el excedente identificado con antecedente desplazado a mas de 40 kilómetros, consiguientemente el intentar desconocer la posesión legal y el cumplimiento de la FES, procediendo a la declaratoria de Tierra Fiscal sobre una superficie establecida en el plano cursante a fs. 341 de los antecedentes, que contractado con el croquis de mejoras cursante a fs. 136 de la carpeta de saneamiento, se evidencia que la superficie declarada Tierra Fiscal, recae sobre las mejoras identificadas en pericias de campo, aspectos que vulneran las garantías y derechos constitucionales y la normativa agraria".

"Referente a la ausencia del Informe de Relevamiento de Información en Gabinete en cumplimiento del art. 171 del D.S. N° 25763 vigente en su momento, por un lado mediante Informe UDSABN N° 351/2012 de 05 de abril de 2012 cursante de fs. 229 a 233, en la que se realiza la adecuación procedimental al D.S. N° 29215, en aplicación a lo previsto por el art. 267 del actual reglamento, se procede a subsanar la omisión descrita, habiéndose identificado el expediente agrario N° 13788 correspondiente al predio "Santo Rosario" y no así el expediente agrario N° 17701 de "Rancho El Carmen"; por otro lado en el Informe en Conclusiones de 10 de abril de 2012 cursante de fs. 240 a 248 de los antecedentes, en el punto 3 realiza la observación referente al Título Ejecutorial N° 431661 del expediente agrario N° 17701 correspondiente al predio "Rancho El Carmen", evidenciándose que el antecedente agrario del citado predio se encuentra desplazado del área mensurada aproximadamente a 51 km. encontrándose en otro municipio; aspecto que es corroborado mediante Informe Técnico TA-DTEF N° 027/2014 de 02 de octubre de 2014 cursante de fs. 130 a 132 de obrados, que en la parte de Conclusiones establece que la propiedad denominada "Rancho El Carmen" se encuentra desplazado 44 Kilómetros (en línea recta) del polígono N° 778, predio "Santo Rosario"; por lo que se puede colegir que en la subsanación efectuada mediante Informe UDSABN N° 351/2012 de 05 de abril de 2012, no pudo haberse identificado el expediente agrario N° 17701 al encontrarse el mismo fuera del polígono de

saneamiento. Consiguientemente no es evidente lo aseverado por la parte demandante".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa demanda, en su mérito, se declara NULA la Resolución Suprema N° 10748 de 25 de octubre de 2013, debiendo el INRA emitir nueva Resolución Final de Saneamiento que contemple lo establecido en el Informe en Conclusiones, con base en los siguientes argumentos:

1. Al haber identificado el INRA que el antecedente agrario en el que funda su derecho propietario la demandante referente a la superficie excedente se encontraba desplazado del área en el que se mensuro debió considerar a la propietaria (hoy demandante) como compradora de buena fe, sin embargo debido al desplazamiento identificado y al no poder considerarse el proceso agrario N° 17701 del predio "Rancho El Carmen" como antecedente de su derecho propietario, conforme se expresa en el Informe en Conclusiones emitido por el propio ente administrativo, debió aplicarse lo dispuesto por la parte in fine del art. 399 de la CPE, a fin de regularizar el derecho propietario de la actora.

2. Referente a la ausencia del Informe de Relevamiento de Información en Gabinete en cumplimiento del art. 171 del D.S. N° 25763 vigente en su momento, por un lado mediante Informe UDSABN N° 351/2012 de 05 de abril de 2012 cursante de fs. 229 a 233, en la que se realiza la adecuación procedimental al D.S. N° 29215, en aplicación a lo previsto por el art. 267 del actual reglamento, se procede a subsanar la omisión descrita, habiéndose identificado el expediente agrario N° 13788 correspondiente al predio "Santo Rosario" y no así el expediente agrario N° 17701 de "Rancho El Carmen"; por otro lado en el Informe en Conclusiones de 10 de abril de 2012 cursante de fs. 240 a 248 de los antecedentes, en el punto 3 realiza la observación referente al Título Ejecutorial N° 431661 del expediente agrario N° 17701 correspondiente al predio "Rancho El Carmen", evidenciándose que el antecedente agrario del citado predio se encuentra desplazado del área mensurada aproximadamente a 51 km. encontrándose en otro municipio; aspecto que es corroborado mediante Informe Técnico TA-DTEF N° 027/2014 de 02 de octubre de 2014 cursante de fs. 130 a 132 de obrados, que en la parte de Conclusiones establece que la propiedad denominada "Rancho El Carmen" se encuentra desplazado 44 Kilómetros (en línea recta) del polígono N° 778, predio "Santo Rosario"; por lo que se puede colegir que en la subsanación efectuada mediante Informe UDSABN N° 351/2012 de 05 de abril de 2012, no pudo haberse identificado el expediente agrario N° 17701 al encontrarse el mismo fuera del polígono de saneamiento. Consiguientemente no es evidente lo aseverado por la parte demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AMBIENTAL / PRINCIPIOS DEL DERECHO / PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

La naturaleza jurídica del principio de irretroactividad es la premisa según la cual, en la generalidad de las circunstancias se prohíbe, con base en la preservación del orden público y con la finalidad de plasmar la seguridad y estabilidad jurídica, que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, salvo circunstancias especiales que favorezcan, tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común, de manera concurrente, es por ello, que el principio de irretroactividad no se contrapone con la necesidad de mutaciones normativas, que impiden la petrificación de un orden jurídico que ha de ser dinámico, en el sentido de ajustar a las condiciones y circunstancias actuales, sin que esto implique el desconocimiento de situaciones jurídicas definidas de acuerdo con la ley, ni la vulneración de

los derechos adquiridos.

"(...) se evidencia que la demandante adquiere la propiedad "Santo Rosario" el 13 de febrero de 2004 luego de haberse efectuado las pericias de campo, en la que se procedió a la mensura del predio en cuestión, estableciéndose una superficie total de 8453.6689 has.; que, en el momento de realizarse las pericias de campo y la transferencia del predio el art. 166 de la Constitución Política del Estado de 1967 vigente en su momento, preveía que: "El trabajo: fuente para la conservación de la propiedad agraria. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras", no estableciendo superficie máxima de la propiedad agraria; por otro lado, si bien por lo señalado en el art. 263 y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del D.S. Nº 29215 se considera un proceso de saneamiento en trámite desde el inicio del mismo hasta la emisión del Título Ejecutorial, esta misma normativa tampoco establece superficie máxima de la propiedad agraria en general a ser considerada dentro del proceso de saneamiento, sino que la misma estará sujeta a la clase de propiedad a ser clasificada mediante dicho proceso, consecuentemente la visión del constituyente establecida en la parte in fine del art. 399-I de la CPE que prevé que a los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, ha querido salvar estos derechos, considerando que las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella celebran sus transacciones y cumplen sus deberes jurídicos, consiguientemente dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas, en este sentido la naturaleza jurídica del principio de irretroactividad es la premisa según la cual, en la generalidad de las circunstancias se prohíbe, con base en la preservación del orden público y con la finalidad de plasmar la seguridad y estabilidad jurídica, que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, salvo circunstancias especiales que favorezcan, tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común, de manera concurrente, es por ello, que el principio de irretroactividad no se contrapone con la necesidad de mutaciones normativas, que impiden la petrificación de un orden jurídico que ha de ser dinámico, en el sentido de ajustar a las condiciones y circunstancias actuales, sin que esto implique el desconocimiento de situaciones jurídicas definidas de acuerdo con la ley, ni la vulneración de los derechos adquiridos".