

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0051-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-11-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. TIERRAS FISCALES /

Problemas jurídicos

Mediante un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte actora impugnó la Resolución Suprema 08971 de 31 de diciembre de 2012, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), respecto al polígono N° 120 del predio denominado "Santa Elena", ubicado en los municipios de El Carmen Rivero Torrez y Puerto Suarez, provincia Germán Busch, del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, en la Resolución Suprema 08971 de 31 de diciembre de 2012, se dispone el cercenamiento de 5506,9935 ha. productivas, declarándosela tierra fiscal, con el argumento de que supuestamente, tres de los antecedentes agrarios no respaldarían al predio "Santa Elena" (Campo Verde, Cinco Palmas y Puesto Nuevo), por encontrarse desplazados y;

2.- que, el Informe Técnico Legal, efectúa una incorrecta interpretación del art. 399 parágrafo II de la C.P.E., porque el precepto constitucional no es aplicable al presente caso, debido a que textualmente se refiere a los predios adquiridos en fecha reciente o posterior a la vigencia de la actual norma suprema, en tanto que el predio "Santa Elena" ha sido adquirido con anterioridad a su promulgación.

Solicitó se declare probada su demanda Contenciosa Administrativa y nula la resolución impugnada.

El Codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que la determinación de recortar la superficie de 5506.9935 has., fue adoptada en consideración a la expresa prohibición constitucional del latifundio identificado en el predio "Santa Elena", aplicándose en efecto lo prescrito en el art. 398 constitucional, en razón a que la referida propiedad sobrepaso la superficie máxima zonificada, que el Informe Técnico Legal INF. DGS - SC No. 214/2012 de 29 de junio

de 2012, se enmarcó bajo los parámetros establecidos en el art. 398 de la CPE, así como en el art. 3 parágrafo II de la Ley No. 1715, entendiéndose que la superficie de 9464.8700 has. reconocida a favor de los demandantes, se encuentra sujeta a los efectos del art. 399 parágrafo II de la CPE.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...)al haberse aplicado el contexto de los arts. 398 y 399 de la C.P.E. al Informe Técnico Legal No. INF. DGS - SC No. 214/2012 de 29 de junio de 2012, y en la Resolución Suprema 08971 de 31 de diciembre de 2012, hoy impugnada, se actuó con la legalidad y razonabilidad correspondiente. Por cuanto al haberse procedido al recorte de la superficie del referido predio de 14971,8635 has., mensuradas en pericias de campo, a 9464.8700 has. y la declaratoria de tierra fiscal de la superficie de 5506,9935 has., no se ha vulnerado el debido proceso instituido en el art. 115-II de la Ley Suprema, pues es evidente, que tres de los predios, Puesto Nuevo, Campo Verde y Cinco Palmas, que suman 5506,9935 has., si bien cumplen con la función económica social en su totalidad, no pueden ser tomados como base para la acreditación de la tradición dominial sobre el predio en cuestión, a pesar que, no obstante de ser cierto, como se aludió precedentemente, que en épocas anteriores las dotaciones en su mayoría han sido realizadas de manera precaria, sin utilizar instrumentos de precisión que permitan determinar la ubicación geográfica del predio, empero estos aspectos fueron regularizados a través del presente saneamiento de tierras y si bien la parte actora compró de buena fe los predios "Puesto Nuevo, Campo Verde y Cinco Palmas", conforme se acredita de las literales de fs. 222 a 265 y de 298 a 365, sin embargo a consecuencia de los trabajos realizados por el INRA y cumpliendo con las etapas del saneamiento previstas en el art. 263 (Procedimiento de Saneamiento) del D.S. No. 29215, es que se paso a verificar la no correspondencia de su ubicación con el área de saneamiento correspondiente al predio "Santa Elena", declarándolo en consecuencia tierra fiscal, por las consideraciones ya detalladas precedentemente, así como producto de la mensura realizada en el predio, se consideró la extensión de 9464.8700 has., habiendo obrado el INRA a cabalidad, en cuyo caso al haberse aplicado los arts. 398 y 399, de la C.P.E. se lo hizo dentro de un ámbito de legalidad y razonabilidad."

*"(...) De lo que se colige que, si bien en cierto que el art. 263 del D.S. No. 29215 concordante con el art. 295 del mismo cuerpo reglamentario establecen los procedimientos y las etapas para la realización del proceso de saneamiento en las propiedades agrarias, no menos cierto es que el ente administrativo, puede rectificar y corregir errores u omisiones en cualquier etapa del proceso hasta antes de la emisión de la resolución final de saneamiento, tal cual lo establece el mismo artículo en su parágrafo IV(...)estableciéndose en consecuencia filtros en los procesos de saneamiento con el objeto de controlar precisamente la calidad, supervisión y seguimiento de dicho proceso, y así de esta forma, evitar que se incurra en errores, disposición concordante con la Disposición Transitoria Primera del mismo cuerpo legal, que establece; "Los procedimientos de saneamiento en curso que se encuentren pendientes de firma de Resoluciones Finales de Saneamiento, cuando exista denuncia **o indicios o duda fundada, sobre sus resultados**, serán objeto de revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, para garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta verificación de la función social o la función económico social; estableciendo los medios más idóneos para su cumplimiento. (...)". (las cursivas y negrillas son agregados). En consecuencia, de lo anotado se establece que no existe vulneración al art. 266 del D.S. No. 29215, por cuanto el mismo no puede ser óbice para anular todo un proceso de saneamiento, máxime si el principal punto que se demanda es la interpretación errónea del art. 399 de la Constitución Política del Estado, el cual ya fue resuelto en líneas precedentes."*

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental declaró **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema 08971 de 31 de diciembre de 2012, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), respecto al polígono N° 120 del predio denominado "Santa Elena", bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre la declaración de tierra fiscal se evidencia que al haberse aplicado el contexto de los arts. 398 y 399 de la C.P.E. al Informe Técnico Legal, y en la Resolución Suprema, se actuó con la legalidad y razonabilidad correspondiente, por cuanto al haberse procedido al recorte de la superficie del predio en una superficie de 5506,9935 has., no se ha vulnerado el debido proceso instituido en el art. 115-II de la Ley Suprema, pues es evidente, que tres de los predios, Puesto Nuevo, Campo Verde y Cinco Palmas, que suman 5506,9935 has., si bien cumplen con la función económica social en su totalidad, no pueden ser tomados como base para la acreditación de la tradición dominial sobre el predio en cuestión, habiendo obrado el INRA a cabalidad, en cuyo caso al haberse aplicado los arts. 398 y 399, de la C.P.E. se lo hizo dentro de un ámbito de legalidad y razonabilidad y;

2.- sobre la incorrecta interpretación del art. 399 parágrafo II de la C.P.E. cabe señalar que el art. 263 del D.S. No. 29215, establece el procedimiento común del saneamiento de tierras agrarias, estableciendo tres etapas, preparatoria, de campo y de resolución y titulación, disposición legal que guarda relación con lo estipulado por el art. 295 parágrafos I del mismo cuerpo reglamentario agrario, pues es facultad del ente administrativo, rectificar y corregir omisiones que se hubieran suscitado durante el proceso con la condicionante de que se realice antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento por lo que se establece que no existe vulneración al art. 266 del D.S. No. 29215, por cuanto el mismo no puede ser óbice para anular todo un proceso de saneamiento.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / TIERRAS FISCALES

Declaración legal del INRA

Dentro de un ámbito de legalidad y razonabilidad, corresponde al INRA declarar tierra fiscal, a aquellos predios cuya ubicación no tienen correspondencia con el área de saneamiento.

"(...)al haberse aplicado el contexto de los arts. 398 y 399 de la C.P.E. al Informe Técnico Legal No. INF. DGS - SC No. 214/2012 de 29 de junio de 2012, y en la Resolución Suprema 08971 de 31 de diciembre de 2012, hoy impugnada, se actuó con la legalidad y razonabilidad correspondiente. Por cuanto al haberse procedido al recorte de la superficie del referido predio de 14971,8635 has., mensuradas en pericias de campo, a 9464.8700 has. y la declaratoria de tierra fiscal de la superficie de 5506,9935 has., no se ha vulnerado el debido proceso instituido en el art. 115-II de la Ley Suprema, pues es evidente, que tres de los predios, Puesto Nuevo, Campo Verde y Cinco Palmas, que suman 5506,9935 has., si bien cumplen con la función económica social en su totalidad, no pueden ser tomados como base para la acreditación de la tradición dominial sobre el predio en cuestión, a pesar que, no obstante de ser cierto, como se aludió precedentemente, que en épocas anteriores las dotaciones en su mayoría han sido realizadas de manera precaria, sin utilizar instrumentos de precisión que permitan determinar la ubicación geográfica del predio, empero estos aspectos fueron regularizados a través del presente

saneamiento de tierras y si bien la parte actora compró de buena fe los predios "Puesto Nuevo, Campo Verde y Cinco Palmas", conforme se acredita de las literales de fs. 222 a 265 y de 298 a 365, sin embargo a consecuencia de los trabajos realizados por el INRA y cumpliendo con las etapas del saneamiento previstas en el art. 263 (Procedimiento de Saneamiento) del D.S. No. 29215, es que se paso a verificar la no correspondencia de su ubicación con el área de saneamiento correspondiente al predio "Santa Elena", declarándolo en consecuencia tierra fiscal, por las consideraciones ya detalladas precedentemente, así como producto de la mensura realizada en el predio, se consideró la extensión de 9464.8700 has., habiendo obrado el INRA a cabalidad, en cuyo caso al haberse aplicado los arts. 398 y 399, de la C.P.E. se lo hizo dentro de un ámbito de legalidad y razonabilidad."

PRECEDENTE 2

CONTROL DE CALIDAD / CORRECTA REALIZACIÓN

Antes de la emisión de la resolución de saneamiento (Informe de control de calidad), el ente administrativo puede rectificar y corregir errores u omisiones en cualquier etapa del proceso, para garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta verificación de la función social o la función económico social

*"(...) De lo que se colige que, si bien en cierto que el art. 263 del D.S. No. 29215 concordante con el art. 295 del mismo cuerpo reglamentario establecen los procedimientos y las etapas para la realización del proceso de saneamiento en las propiedades agrarias, no menos cierto es que el ente administrativo, puede rectificar y corregir errores u omisiones en cualquier etapa del proceso hasta antes de la emisión de la resolución final de saneamiento, tal cual lo establece el mismo artículo en su párrafo IV(...)estableciéndose en consecuencia filtros en los procesos de saneamiento con el objeto de controlar precisamente la calidad, supervisión y seguimiento de dicho proceso, y así de esta forma, evitar que se incurra en errores, disposición concordante con la Disposición Transitoria Primera del mismo cuerpo legal, que establece; "Los procedimientos de saneamiento en curso que se encuentren pendientes de firma de Resoluciones Finales de Saneamiento, cuando exista denuncia **o indicios o duda fundada, sobre sus resultados**, serán objeto de revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, para garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta verificación de la función social o la función económico social; estableciendo los medios más idóneos para su cumplimiento. (...)". (las cursivas y negrillas son agregados). En consecuencia, de lo anotado se establece que no existe vulneración al art. 266 del D.S. No. 29215, por cuanto el mismo no puede ser óbice para anular todo un proceso de saneamiento, máxime si el principal punto que se demanda es la interpretación errónea del art. 399 de la Constitución Política del Estado, el cual ya fue resuelto en líneas precedentes."*

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea de una correcta realización de control de calidad:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 015/2017

*"el **control de calidad** y la adecuación normativa encuentra su razón de ser, en el hecho de que la entidad administrativa a través de los controles de calidad verifique que el proceso ejecutado en un determinado periodo de tiempo, cumpla los presupuestos normativos vigentes en ese momento, cumplido éste extremo, procede a la adecuación normativa actual, a objeto de que el trámite de*

Saneamiento inconcluso en algunos casos, concluya con la normativa actual como es el Decreto Supremo N° 29215. En el presente caso el Informe de Adecuación DGS JRV N° 468/2007 de 31 de 31 de octubre, ha concluido señalando que el trámite de saneamiento ejecutado en el predio "VILLA ESPERANZA" se encontraba exento de vicios que pudiera concluir en una nulidad relativa o absoluta de lo ejecutado hasta ese momento"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 059/2017

*"Los actuados descritos, permiten establecer que las irregularidades en el proceso de saneamiento de ambos predios "SAN ROQUE" y "SAN JUAN", fueron de tal magnitud que demandaron la intervención de otras entidades administrativas competentes en el manejo del recurso, como fue la ex Superintendencia Agraria y el Viceministerio de Tierras, instancias que uniformemente establecieron la necesidad de anular obrados a fin de reencausar el proceso de saneamiento, con lo que se puede establecer que en este caso, no fue sólo una decisión del INRA asumida a través del **control de calidad** regulado en el art. 266 del D.S.N° 29215, sino a través de las recomendaciones y sugerencias de los entidades administrativas anteriormente referidas, por lo que el INRA, estaba no sólo en la obligación de asumir las recomendaciones señaladas, sino que en el marco de la normativa agraria, al evidenciarse la clara vulneración de las disposiciones legales del D.S. N° 25763 vigente a momento de la ejecución del saneamiento del predio "SAN ROQUE", más allá de los aspectos meramente formales, correspondía que en aplicación estricta del principio de verdad material de los hechos, el INRA realice un control de calidad para el establecimiento de lo realmente acontecido en el citado saneamiento, más aún, cuando dicho proceso se encontraba en ejecución, y pese a la existencia de resultados preliminares, estos no dejan de ser tales sujetos a la valoración y a la posición final de la instancia revisora, como en este caso fue el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de su Dirección Nacional."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 77/2019

*"el ente administrativo, el 27 de noviembre de 2013, antes de que se emita la Resolución Final de Saneamiento, que fue el 10 de diciembre de 2013, ya tenía conocimiento de dicha sobreposición; lo cual significa, que correspondía aplicar el art. 266 del D.S. N° 29215, realizando el **control de calidad**, supervisión y seguimiento a efectos de determinar lo que correspondiese por ley"*