

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0056-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-11-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Ángel Pallares Gonzales y Lina Gonzales Barrios de Pallares, representados por Guido Aparicio Mercado, contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Juanito Félix Tapia García, impugnando la Resolución Final Administrativa de Expropiación RES-EXP N° 007/2011 de 28 de octubre de 2011, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Menciona que los arts. 58 y 59 de la L. N° 1715 y art. 203 párrafo 1, inc. a) del D.S. N° 29215, en los que se sustenta el D.S. N° 29354 de 28 de noviembre de 2007, establece la causal de "expropiación por utilidad pública, por reagrupamiento" y redistribución de la tierra, causales que consideran inconstitucionales, por estar apartada del Régimen Agrario Campesino de la anterior Constitución, que protege la mediana propiedad y empresa agropecuaria, entre tanto cumpla una función económica social; refiere que al ser propiedades productivas son de interés público, por su capacidad de producción, para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la sociedad.

2. Manifiesta también que siendo el objetivo del "reagrupamiento y redistribución" es la dotación a favor de los pueblos y comunidades indígenas, para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica, siendo que el cumplimiento de la FES no es una de sus características; que la reversión de la mediana propiedad y empresa agropecuaria, se ha establecido por incumplimiento de la función económico social; que la expropiación de tierras productivas, atenta contra la seguridad alimentaria y que la causal de expropiación por causa de utilidad pública tiene un enfoque mucho más profundo; que las causales 2) y 3) del párrafo I del art. 59 de la L. N° 1715, siendo contrarias a los arts. 22, 166 y 169 de la C.P.E., normas que protegen y garantizan la mediana propiedad y la empresa ganadera, que consiguientemente no pueden ni deben ser expropiadas, por causa de utilidad pública, porque el trabajo es la fuente de conservación de la propiedad agraria, por mandato de los arts. 393 y 397 de la C.P.E., siendo inaplicables las disposiciones de la L. N° 1715, por ser contrarias al texto constitucional y de inferior rango conforme se tiene de los arts. 228 de la anterior Constitución y 410 de la actual.

3. Señala que se ha iniciado el proceso de expropiación, sin haberse finalizado la distribución de tierras

fiscales identificadas en pericias de campo y gabinete por incumplimiento de la F.E.S.; que conforme al art. 59 -II de la L. N° 1715, los pasos previos a la expropiación son: 1) la finalización del saneamiento y 2) La distribución de tierras fiscales; calificando de ilegal y arbitraria la pretensión de expropiar sus tierras productivas, cuando existe un banco de tierras fiscales para dotar a pueblos indígenas y satisfacer sus demandas espaciales, con daño a su persona.

4. Indica que a más de no existir causal justificada para la expropiación del predio "Lloque Aguada", tampoco se cumplió con la justa indemnización, entendida como un avalúo real, objetivo y a valor de mercado, de las mejoras existentes, que el avalúo unilateral expresado en el Dictamen Técnico de Evaluación ABT -JGSFP N° 416/2011, es arbitrario y discrecional porque establece valores, muy por debajo de su costo real, así: A la tierra sin mejoras asigna Bs. 187,909.87, cuando su valor es de Bs. 500.000; a las mejoras asigna Bs. 320.549.12, cuando su valor sobrepasa Bs. 600.000; a las edificaciones asigna Bs. 53.885.86, cuando su costo real es de 150.000, consignando un avalúo total de Bs. 618.579,33, cuando en realidad tiene un costo aproximado de Bs. 1.250.000.

5. Manifiesta que el art. 230 del D.S. N° 29215 prescribe que la etapa de verificación, está a cargo de la Superintendencia Agraria (ahora ABT), que sin embargo de ello, inobservando tal regla y usurpando funciones que no le competen, el INRA ha procedido a realizar la verificación de manera deficiente, levantando datos irreales e incompletos como la longitud de una parte del alambrado y de un solo corral, cuando son tres; sin detallar la superficie de las edificaciones, el material utilizado en la obra fina, el tipo de alambre y postaje, ni especificar las características esenciales del predio, las herramientas utilizadas en el desarrollo de la actividad productiva haciendo una simple relación de mejoras con datos incompletos, para determinar una justa indemnización; asimismo, alega que se vulneró el art. 210 del precitado Decreto Supremo, porque la Resolución Administrativa carece de contenido y fundamento, al consignar valores irreales y discrecionales en el proceso de expropiación, así como al determinar la expropiación de una mediana propiedad, basada en la causal de "reagrupamiento y de redistribución de tierras" que considera es inconstitucional; imponiéndole doble castigo, al determinar la expropiación de su predio y al determinar una indemnización irrisoria, determinación que la califica como una reversión disimulada, que va en desmedro de la productividad y seguridad alimentaria, que son de interés colectivo y merecen la protección estatal al tratarse de una mediana propiedad que cumple la F.E.S.

6. Realiza una descripción de lo dispuesto en las Sentencias Constitucionales N° 0143/2010-R de 17 de mayo, N° 0896/2010-R de 10 de agosto, N° 0752/2002-R de 25 de junio y N° 1365/2005-R de 31 de octubre, relativas a la seguridad jurídica y al debido proceso en su elemento de motivación de la expropiación y del monto de la indemnización, alegando que la Resolución que determina la expropiación de su predio se limita a realizar una simple relación de los antecedentes del D.S., remitiéndose a los informes de verificación de mejoras, de Conclusiones y Técnico de Evaluación, sin consignar los datos relevantes que establece la parte in fine del art. 210 del D.S. N° 29215.

7. Describe el texto de las Sentencias Constitucionales N° 0183/2010-R de 24 de mayo y N° 0758/2007-R de 24 de septiembre, relativos al razonamiento que realiza el Guardián de la Constitución sobre el derecho a la propiedad privada y alega que si bien, en esta materia, el propietario se halla en una constante amenaza de reversión por incumplimiento de la F.E.S, no se puede imponer aún más situaciones de inestabilidad e incertidumbre como la causal de reagrupamiento y redistribución; que pese a cumplir la función económico social pretende expropiarse su propiedad sin permitírsele ejercer su derecho a la defensa material.

8. Expresa que la Resolución que se impugna no lleva firma del Responsable Jurídico de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, observándose únicamente la firma del Director Nacional del INRA y el sello sin firma del Director General de Administración de Tierras del INRA, acusando la falta de eficacia jurídica y consiguiente nulidad de pleno derecho.

9. Aduce que la Resolución Final de Expropiación fue emitida en 28 de octubre de 2011 y le fue notificada en 29 de noviembre de 2011, es decir 31 días fuera de plazo establecido por ley, de 5 días calendario.

10. Falta de emisión de la Resolución de Avocación, para la ejecución del proceso de expropiación por el INRA-Nacional y consiguiente vulneración de los arts. 225, 230, 232 y 234 del D.S. N° 29215.

11. Refiere que el procedimiento de expropiación está establecido en la Sección II del D.S. N° 29215 y que el Relevamiento de Información, Resolución Determinativa, Informe en Conclusiones y Proyecto de Resolución de Expropiación, son actuados que debe realizar el INRA Departamental Chuquisaca y no al INRA Nacional, conforme se evidencia de la Ficha Catastral de verificación y Acta de Verificación, actuaciones realizadas sin que exista la Resolución de Avocación específica, conforme dispone el art. 51 del D.S. N° 29215.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"El art. 5 de la L.T.C.P. prescribe que "se presume la constitucionalidad de toda ley, decreto, resolución y actos de los Órganos del Estado en todos sus niveles, hasta tanto el Tribunal Constitucional Plurinacional resuelva y declare su inconstitucionalidad"; el art 58 de la L. N° 1715, modificado por el art 33 de la L. N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, señala que "La expropiación de la propiedad agraria procede por causal de utilidad pública calificada por Ley (...); el art. 59 de la misma Ley, prescribe entre las causales de utilidad pública "el reagrupamiento y la redistribución de la tierra"; el art. 203 del D.S. N° 29215, prescribe que el procedimiento agrario administrativo de expropiación lo ejecuta el Instituto Nacional de Reforma Agraria, entre otras por la causal de "1. Por utilidad pública, aplicable únicamente a Propiedades Medianas y Empresas Agropecuarias saneadas, de acuerdo a lo previsto en el Capítulo II del presente Título, cuando se trate de: a) Reagrupamiento y redistribución de tierras destinadas a la dotación de pueblos indígenas u originarios, que ni como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria ni la distribución de tierras fiscales, hubiesen sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar la subsistencia física y reproducción étnica".

"Del entendimiento de la regla contenida en el art. 5 de L.T.C.P., se tiene que los arts. 58 y 59 de la L. N° 1715 y art. 203 parágrafo 1, inc. a) del D.S. N° 29215 y D.S. N° 29354 de 28 de noviembre de 2007, que establecen la causal de "expropiación por utilidad pública por reagrupamiento y redistribución de tierras", son normas que forman parte del ordenamiento jurídico, y consiguientemente de cumplimiento obligatorio merced al principio de legalidad, por no haber sido expulsadas del ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional, sobre las que éste Tribunal no tiene duda de su constitucionalidad, toda vez que la causal de expropiación por utilidad pública de reagrupamiento y redistribución de las tierras, guarda estricta correspondencia con los arts. 22 de la C.P.E abrogada y art. 57 de la Constitución Política del Estado que determinan que " La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa" y con el art. 171 de la Constitución Política del Estado abrogada norma que "reconoce, respeta y protege, en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio

nacional, especialmente los relativos a sus Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones", conc. con el art. 30, párrafo II num. 4 y 7 y 31 de la Constitución vigente; con la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, elevada a rango de Ley de la República, mediante L. N° 3760 de 7 de noviembre de 2007, a través de las cuales el Estado boliviano incorporó en su marco legal los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y territorio prescritos por el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Bolivia mediante L. N° 1257 del 11 de julio de 1991, y que constituye la principal norma de protección a los derechos de los pueblos indígenas, que garantizan su integridad; normas que cabe aclarar hoy forman parte del bloque de constitucionalidad por expreso mandato del art. 410 de la C.P.E. vigente. Asimismo toda vez que la Ley establece como causal de expropiación la utilidad pública o el incumplimiento de la función social, bastando que concurra una de las causales para que la misma proceda; en virtud a ello, en el caso en análisis la expropiación se encuentra fundada en la causal de utilidad pública por reagrupamiento y redistribución de la tierra, para fines de dotación a un grupo de personas en condición de vulnerabilidad cuyos derechos se han vulnerado sistemáticamente a lo largo de la historia, como es el pueblo guaraní, que conforme se tiene de antecedentes no fue dotado, con suficiente tierra, de donde se concluye que lo acusado en estos puntos por la parte actora tampoco contradice el espíritu de los arts. 166 y 169 de la C.P.E. abrogada".

"La L. N° 1715 en su art. 59 párrafo I núm 1, admite como causa de utilidad pública "el reagrupamiento y la redistribución de la tierra" y el párrafo II que "las tierras expropiadas por causal de utilidad pública, señalada en el párrafo I numeral 1 del presente Artículo, serán dotadas de oficio o a solicitud de parte interesada, exclusivamente a favor de los pueblos indígenas y/o originarios que como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria ni con la distribución de tierras fiscales hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica, de acuerdo a Decreto Supremo que establezca la causal de reagrupamiento y redistribución, previo informe técnico elaborado por el órgano del poder ejecutivo especializado en asuntos étnicos y el dictamen de la respectiva Comisión Agraria Departamental" modificado por el art. 34 de la L. N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, normativa que no establece que, con carácter previo a los procesos de expropiación, deba finalizarse el proceso de saneamiento y distribución de tierras fiscales, más aún cuando de los antecedentes se concluye 2 que el proceso de saneamiento en relación al predio "Llocke Aguada" se encuentra concluido y que los procesos de expropiación con los fines que en el caso particular que se analiza deben garantizar una posterior dotación de tierras en cantidad, calidad y ubicación geográfica que garanticen la subsistencia del pueblo indígena correspondiente, consiguientemente lo alegado por la parte demandante carece de asidero jurídico".

"El art. 230 del D.S. N° 29215 referido a la verificación establece que: "La etapa de la verificación estará a cargo de la Superintendencia Agraria y tiene por finalidad esencial identificar y evaluar en cada uno de los predios ubicados al interior del área de expropiación, de manera pública transparente y participativa, información sobre la tierra, las mejoras e inversiones existentes, para determinar de manera justa el monto indemnizatorio. De manera ordenada los funcionarios de la Superintendencia Agraria, con la participación de los propietarios acreditados y actores sociales verificarán en cada predio mínimamente los siguientes aspectos: a) Si existe asentamiento y/o desarrollo de actividad productiva otorgando la posibilidad a los asistentes de argumentar al respecto, especialmente al titular del predio afectado al procedimiento. b) La existencia de mejoras, con precisión de superficie y características de las mismas; c) Enumerarán en forma circunstanciada la existencia de maquinarias, herramientas y demás implementos de trabajo, y todos los datos que fueren necesarios. d) Otros datos que sean relevantes para la correcta y justa fijación del monto indemnizatorio, concluyéndose, de la

documental que cursa de fs. 16 a 24 y de fs. 11 a fs. 114, que la ABT participó efectivamente en el proceso de expropiación".

"En el procedimiento de verificación se ha cumplido la norma precedentemente descrita, pues el texto del Informe de Verificación en campo, denota el cumplimiento de la F.E.S., la existencia de 188 bovinos, 7 equinos, marca de ganado registrado en el Municipio de Chuquisaca, áreas efectivamente aprovechadas de 93.6643 ha., 1 casa (dos cuartos y un corredor), 3 corrales, bretes 1 (embudo), 1 depósito de productos, 1 troje (almacenamiento de maíz), 8 potreros en producción y cosechados de maíz, frejol, 6 potreros con pasto sembrado, 12 terneros; cosechadora múltiple, fumigadora, desgranadora de maíz, molino prensa de queso, trilladora, panel solar y dos contenedores de agua con rampla, dos camiones, chimango para cargar maíz, panel solar, sembradoras, etc.; trabajadores 7; vías de acceso terrestre, recursos hídricos, lluvia; con la observación de que el predio se encuentra en un 60% en áreas de servidumbre ecológica legal, con pendientes mayores al 45%; que todo alrededor del camino se encuentra con alambres y postas de cuchi; firmado por Cap. Resp. de Territorio C.C.CH., Ángel y Orlando Pallares, Roxana Linares C.C.CH, Profesional II, Técnico de Reversión de la Dirección General de Administración de Tierras, y el Técnico de Valuación de Tierras, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras. A su vez el Informe Técnico Legal DGAT -REV-INF N° 063/2011, describe como mejoras, 1 Troje, 2 huerta, 2 casas, 14 potreros; manga con pasto sembrado, corral 1, 2 y 3, depósito, atajo 2 y atajo 1, casa con dos divisiones y un corredor, alambrado; describiendo en observaciones los detalles de cada uno de ellos; la documentación aportada entre ella de 188 cabezas de ganado vacuno, 12 terneros y 7 cabezas de ganado caballar verificados in situ; concluyéndose que se establece el cumplimiento total de la FES; sin embargo el Dictamen Técnico de Evaluación ABT-JGUSFP N° 416/2011 de 02 de septiembre de 2011, establece los siguientes valores: -Superficie del predio 566.1824 ha.- VTam 187,909,87; -Alumbrados de 10, 8, 7, 6 y 5 hilos de púas y corral de madera.- Valor total de mejoras 320,549.12 Bs.; -Casa de adobe y techo de calamina, 3 depósitos de adobe y techo de teja.- Valor total 53.88586 Bs.; -Monto de indemnización justa.- Bs 562,344.84; -Incremento por avenimiento.- 56,234.48; -Monto de Indemnización justa.- 618,579.33"

"Evidenciándose que el avalúo descrito ut supra no consigna el valor de todas las mejoras descritas en el Informe Técnico Legal DGAT-REV-INF N° 063/2011 a saber: La manga con pasto sembrado, superficie 13.3513, consignándose en observaciones "brequearía cumbre brisanto mejorado y MG 5, Cerco de alambre de púa y lizo de 5 filas con troncas de madera cuchi divisiones cada 1.50 y cada 2.00 metros cada poste" y Atajos 2 y 1, superficie 0.1257 y 0.0835 respectivamente, constanding en observaciones "construida con maquinaria pesada para retener agua para la ganadería", la huerta con plantación de cítricos, que señala el Informe Técnico Legal de fs. 104 a 108 de obrados; evidenciándose su falta de especificidad y consiguiente falta de valuación, vulnerándose, de esta forma el derecho al debido proceso sobre el que el Tribunal Constitucional ha señalado en la SC 0119/2003-R de 28 de enero, sobre el derecho al debido proceso señalo lo siguiente: "...comprende el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos ". (...) "Se entiende que el derecho al debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades judiciales o administrativas y constituye una garantía de legalidad procesal que ha previsto el Constituyente para proteger la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación o motivación de las resoluciones judiciales ..." (las negrillas son nuestras) y en la SCP 1913/2012 de 12 de octubre señaló que: "El debido proceso es una institución del derecho procesal constitucional que abarca los presupuestos procesales mínimos a los que debe regirse todo proceso judicial, administrativo o corporativo, observando todas las formas propias del mismo, así como los presupuestos normativamente pre-establecidos, para hacer posible así la materialización de la justicia en igualdad de condiciones y de

la la SC 0316/2010-R de 15 de junio) *Derecho fundamental: Como un derecho para proteger al ciudadano en primer orden de acceso a la justicia oportuna y eficaz, como así de protección de los posibles abusos de las autoridades originadas no sólo en actuaciones u omisiones procesales, sino también en las decisiones que adopten a través de las distintas resoluciones dictadas para dirimir situaciones jurídicas o administrativas y que afecten derechos fundamentales, constituyéndose en el instrumento de sujeción de las autoridades a las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico" y toda vez que por mandato del art. 57 de la C.P.E., la propiedad privada sólo puede ser afectada por medio de una expropiación por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa; merced a ello, la citada jurisprudencia indica que "en un Estado de derecho sólo es posible afectar la propiedad privada en dos casos: 1) Cuando el Estado considere necesario destinarla al uso de interés público; 2) Si la propiedad privada no cumple una función social, calificada mediante una ley y previo pago del justo precio"; el justiprecio debe suponer una compensación íntegra por la pérdida patrimonial que el expropiado experimenta, debe contener un valor suficiente como para sustituir lo expropiado acorde al valor real, aspecto que no se evidencia en el presente caso, lesionándose de ésta forma el derecho al debido proceso en la elaboración del dictamen de evaluación, que no consigna el valor de todas las mejoras e inversiones productivas y de conservación, conforme establece el art. 210 del D.S. N° 29215, cuyo texto señala: "El monto indemnizatorio por el valor de mercado de la tierra, así como el valor de las mejoras e inversiones productivas o de conservación, será establecido por la Superintendencia Agraria, en un plazo no mayor a diez (10) días calendario a partir de su requerimiento, mediante un dictamen técnico de monto indemnizatorio, que contendrá el valor calculado, así como, los datos suficientes para su inclusión en la resolución final expropiatoria".*

"La Resolución Administrativa de Expropiación RES-EXP N° 007/2011 de 28 de octubre de 2011, cursante de fs. 130 a 132, firmada por el Director General de Administración de Tierras y el Director Nacional a.i. del INRA, tiene fundamentación jurídica que se sustenta en los art. 57 y 401 de la CPE, que establecen la expropiación por causa de utilidad pública calificada conforme a ley y previa indemnización justa; en el art. 58 de la L. N° 1715, art. 203 num 1 del D.S. N° 29215 de 02 de agosto de 2007, que prescribe que la expropiación por utilidad pública procede en las propiedades medianas y empresas agropecuarias, cuando se trate de reagrupamiento y redistribución de tierras destinadas a la dotación de pueblos indígena originarios; el art. 1° del D.S. N° 29354 de 28 de noviembre de 2007, que establece la causal de expropiación por utilidad de reagrupamiento y redistribución de la tierra, con fines de dotación a favor del Pueblo Guaraní, del Departamento de Chuquisaca, cuyas necesidades espaciales no han sido cubiertas ni con el saneamiento ni con la dotación de tierras fiscales, estableciendo la necesidad de expropiar la superficie de 180.000 ha. y describiendo todo el procedimiento de expropiación realizado en base al D.S. N° 29215 ya citado; resolviendo expropiar el predio Locke Aguada en la superficie de 566.1824 ha. y la consiguiente indemnización de conformidad al dictamen Técnico de Valuación ABT-JUSFP N° 416/2011 de 02 de septiembre de 2011, que como se tiene referido no consigna todos los datos de las mejoras verificadas en campo. En suma la Resolución cumple con el Requisito de contenido establecido en el art. 66 del D.S. N° 29215. Merced a que contiene la relación de hecho y fundamentación de derecho, así como la parte resolutive que de manera congruente con la parte considerativa resuelve la expropiación, siendo su fundamentación clara, precisa y con fundamento legal".

"Si bien es evidente que la Constitución Política del Estado protege y garantiza la propiedad privada por disposición del art. 56, empero no es menos cierto que también prescribe que la expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización justa, debe tenerse presente que tales preceptos tienen concordancia con el art. XXIII de la Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que dispone: "Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar"; en ese entendido la CADH en su art. 21, dispone que toda persona tiene derecho a usar y gozar de sus bienes y que únicamente la ley puede subordinar ese uso y goce al interés social, por lo que nadie puede ser privado de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas instituidas por ley; como se tiene referido la Ley establece la expropiación por la causal de utilidad pública, reagrupamiento y redistribución de tierras, aplicable únicamente a Propiedades Medianas y Empresas Agropecuarias saneadas, que serán dotadas de oficios o a solicitud de parte a favor de los pueblos indígenas que como resultado del proceso de saneamiento no hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación, como lo es el pueblo Guaraní: la Ley fundamental de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas, reconoce los derechos de los pueblos indígenas, su igual dignidad, la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley, asimismo la Constitución dicta en el art. 13 la inviolabilidad de los derechos, la progresividad, etc. siendo deber del Estado promoverlos, protegerlos y respetarlos, art. 9.2, 13 -I, 14 -II, 57 de la C.P.E. De lo expuesto este Tribunal concluye que no existe vulneración del derecho a la propiedad privada, pues la figura de la expropiación por causa de utilidad pública tiene raigambre constitucional, previo pago de justa indemnización y máxime cuando la misma se ha realizado a favor de un grupo en condición de vulnerabilidad, que tiene derecho a la existencia y al territorio".

"En cuanto a la inobservancia del art. 66 del D.S. N° 29215, la aseveración es impertinente, debido a que la mencionada norma regla la finalidad del saneamiento, aspecto que no está en debate toda vez que éste Tribunal realiza el control de legalidad del procedimiento de expropiación".

"El art. 65 prescribe que "Las Resoluciones Administrativas, deberán observar las siguientes formalidades: a) Será dictada por autoridad competente; b) Se emitirá por escrito, consignará un número correlativo, lugar y fecha de emisión, nombre cargo y firma de la autoridad que la emite. Además deberá constar la firma del Responsable Jurídico de la Unidad de donde procede la Resolución; y c) Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además un informe técnico".

"En el caso que nos ocupa, se evidencia que consta además de la firma del Director Nacional del INRA, la Firma del Director General de Administración de Tierras, que es precisamente la Unidad de donde procede la Resolución, no siendo evidente el agravio que alega la parte demandante, más cuando lo acusado, de modo alguno restringe o menoscaba derecho y/o garantías de la parte actora".

"El art. 257 del D.S. N° 29215, señala "Una vez emitida la Resolución en un plazo no mayor a dos (2) días calendario, la Resolución de Expropiación será remitida a la Dirección Departamental para que esta proceda a su notificación en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario".

"En el caso que nos ocupa la notificación con la Resolución Final de Expropiación emitida en 28 de octubre de 2011, fue practicada en 29 de noviembre de 2011, es decir 31 días fuera de plazo fijado por la norma legal citada; sin embargo la inobservancia de tal formalidad no incide en la resolución, en su caso ameritará responsabilidad establecida por ley en contra del funcionario que inobservó el plazo referido, por lo que, al no haberse causado indefensión o menoscabo de derechos de la parte actora, lo acusado carece de sustento para ser considerado de forma positiva por este tribunal".

"En el caso presente no existe inobservancia del art. 225 del D.S. N° 29215, porque como bien decantan los antecedentes del cuaderno del procedimiento de expropiación, el Informe de Relevamiento de Información, DDCH-US N° 258/2011 cursante de fs. 39 a 43 ha sido realizado por el Profesional I Jurídico Evaluador y Profesional I Responsable de Proyectos Replanteos, del INRA Chuquisaca; la verificación en campo ha sido realizada en observancia del art. 230, por el Técnico de Valuación de Tierras, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, Cap. Resp. T. Territorio C.C.Ch, Profesional Jurídico de Reversión, Dirección General de Administración de Tierras, del INRA; asimismo cursa el informe en Conclusiones DDCH-US-N° 553/2011 de 26 de octubre de fs. 115 a 124, suscrito por los Profesionales Técnico del INRA Chuquisaca y Profesional Jurídico Evaluador del INRA Nacional de Chuquisaca, en observancia del art. 232 del D.S. N° 29215, pues luego de recibidos el dictamen Técnico de monto indemnizatorio e Informe en Conclusiones, eleva el proyecto de Resolución y lo actuado, ante el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria a efectos de que realice el control de calidad, no constatándose la vulneración del art. 51 del D.S. N 29215, habiéndose observado la regla contenida en la disposición final Décimo Segunda del D.S. N° 29215, que dispone: "Los procesos de (...) expropiación, serán sustanciados ante las direcciones departamentales correspondientes del INYA y las resoluciones finales, en estos procedimientos serán adoptadas por la Dirección Nacional del INRA".

"En consecuencia, en el trámite del procedimiento de expropiación sólo se han encontrado vicios en el Dictamen Técnico de Valuación ABT -JGUSFP N° 416/2011 de evalúo, que no guarda relación con los antecedentes n formación generados en campo, llegándose a determinar que lo afirmado por los demandantes en los demás puntos no tiene sustento legal correspondiente, por lo que a más de las omisiones y contradicciones identificadas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha desarrollado el proceso de expropiación conforme a normativa agraria en vigencia".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA en parte** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia se deja sin efecto la Resolución Final Administrativa de Expropiación RES-EXP N° 007/2011 de 28 de octubre de 2011, anulando obrados hasta fs. 111 inclusive, es decir hasta el Dictamen Técnico de Evaluación ABT-JGUSFP N° 416/2011 de 2 de septiembre de 2011, a efecto de que previa valoración correcta de las mejoras identificadas en el predio, se fije el monto indemnizatorio que corresponda y se sustancie el procedimiento conforme a normativa en vigencia, bajo los siguientes fundamentos:

1. Toda vez que la Ley establece como causal de expropiación la utilidad pública o el incumplimiento de la función social, bastando que concurra una de las causales para que la misma proceda; en virtud a ello, en el caso en análisis la expropiación se encuentra fundada en la causal de utilidad pública por reagrupamiento y redistribución de la tierra, para fines de dotación a un grupo de personas en condición de vulnerabilidad cuyos derechos se han vulnerado sistemáticamente a lo largo de las historia, como es el pueblo guaraní, que conforme se tiene de antecedentes no fue dotado, con suficiente tierra, de donde se concluye que lo acusado en estos puntos por la parte actora no contradice el espíritu de los arts. 166 y 169 de la C.P.E. abrogada.

2. La L. N° 1715 en su art. 59 párrafo I núm 1, admite como causa de utilidad pública "el reagrupamiento y la redistribución de la tierra" y el párrafo II que "las tierras expropiadas por causal de utilidad pública, señalada en el párrafo I numeral 1 del presente Artículo, serán dotadas de oficio o a solicitud de parte interesada, exclusivamente a favor de los pueblos indígenas y/o originarios que

como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria ni con la distribución de tierras fiscales hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica, de acuerdo a Decreto Supremo que establezca la causal de reagrupamiento y redistribución, previo informe técnico elaborado por el órgano del poder ejecutivo especializado en asuntos étnicos y el dictamen de la respectiva Comisión Agraria Departamental" modificado por el art. 34 de la L. N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, normativa que no establece que, con carácter previo a los procesos de expropiación, deba finalizarse el proceso de saneamiento y distribución de tierras fiscales, más aún cuando de los antecedentes se concluye que el proceso de saneamiento en relación al predio "Locke Aguada" se encuentra concluido y que los procesos de expropiación con los fines que en el caso particular que se analiza deben garantizar una posterior dotación de tierras en cantidad, calidad y ubicación geográfica que garanticen la subsistencia del pueblo indígena correspondiente, consiguientemente lo alegado por la parte demandante carece de asidero jurídico.

3. Se evidencia que el avalúo no consigna el valor de todas las mejoras descritas en el Informe Técnico Legal DGAT-REV-INF N° 063/2011 a saber: La manga con pasto sembrado, superficie 13.3513, consignándose en observaciones "brequearía cumbre brisanto mejorado y MG 5, Cerco de alambre de púa y lizo de 5 filas con troncas de madera cuchi divisiones cada 1.50 y cada 2.00 metros cada poste" y Atajos 2 y 1, superficie 0.1257 y 0.0835 respectivamente, constando en observaciones "construida con maquinaria pesada para retener agua para la ganadería", la huerta con plantación de cítricos, que señala el Informe Técnico Legal de fs. 104 a 108 de obrados; evidenciándose su falta de especificidad y consiguiente falta de valuación, vulnerándose, de esta forma el derecho al debido proceso.

4. La Resolución Administrativa de Expropiación RES-EXP N° 007/2011 de 28 de octubre de 2011, cursante de fs. 130 a 132, firmada por el Director General de Administración de Tierras y el Director Nacional a.i. del INRA, tiene fundamentación jurídica que se sustenta en los art. 57 y 401 de la CPE, que establecen la expropiación por causa de utilidad pública calificada conforme a ley y previa indemnización justa; en el art. 58 de la L. N° 1715, art. 203 num 1 del D.S. N° 29215 de 02 de agosto de 2007, que prescribe que la expropiación por utilidad pública procede en las propiedades medianas y empresas agropecuarias, cuando se trate de reagrupamiento y redistribución de tierras destinadas a la dotación de pueblos indígena originarios; el art. 1° del D.S. N° 29354 de 28 de noviembre de 2007, que establece la causal de expropiación por utilidad de reagrupamiento y redistribución de la tierra, con fines de dotación a favor del Pueblo Guaraní, del Departamento de Chuquisaca, cuyas necesidades espaciales no han sido cubiertas ni con el saneamiento ni con la dotación de tierras fiscales, estableciendo la necesidad de expropiar la superficie de 180.000 ha. y describiendo todo el procedimiento de expropiación realizado en base al D.S. N° 29215 ya citado; resolviendo expropiar el predio Locke Aguada en la superficie de 566.1824 ha. y la consiguiente indemnización de conformidad al dictamen Técnico de Valuación ABT-JUSFP N° 416/2011 de 02 de septiembre de 2011, que como se tiene referido no consigna todos los datos de las mejoras verificadas en campo. En suma la Resolución cumple con el Requisito de contenido establecido en el art. 66 del D.S. N° 29215. Merced a que contiene la relación de hecho y fundamentación de derecho, así como la parte resolutive que de manera congruente con la parte considerativa resuelve la expropiación, siendo su fundamentación clara, precisa y con fundamento legal.

5. La Ley establece la expropiación por la causal de utilidad pública, reagrupamiento y redistribución de tierras, aplicable únicamente a Propiedades Medianas y Empresas Agropecuarias saneadas, que serán dotadas de oficios o a solicitud de parte a favor de los pueblos indígenas que como resultado del proceso de saneamiento no hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación,

como lo es el pueblo Guaraní: la Ley fundamental de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas, reconoce los derechos de los pueblos indígenas, su igual dignidad, la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley, asimismo la Constitución dicta en el art. 13 la inviolabilidad de los derechos, la progresividad, etc. siendo deber del Estado promoverlos, protegerlos y respetarlos, art. 9.2, 13 -I, 14 -II, 57 de la C.P.E. De lo expuesto este Tribunal concluye que no existe vulneración del derecho a la propiedad privada, pues la figura de la expropiación por causa de utilidad pública tiene raigambre constitucional, previo pago de justa indemnización y máxime cuando la misma se ha realizado a favor de un grupo en condición de vulnerabilidad, que tiene derecho a la existencia y al territorio.

6. En cuanto a la inobservancia del art. 66 del D.S. N° 29215, la aseveración es impertinente, debido a que la mencionada norma regla la finalidad del saneamiento, aspecto que no está en debate toda vez que éste Tribunal realiza el control de legalidad del procedimiento de expropiación.

7. Respecto a la falta de firma del Responsable Jurídico en la Resolución Administrativa de Expropiación y consiguiente vulneración del art. 65 inc. b) del D.S. N° 29215, se evidencia que consta además de la firma del Director Nacional del INRA, la Firma del Director General de Administración de Tierras, que es precisamente la Unidad de donde procede la Resolución, no siendo evidente el agravio que alega la parte demandante, más cuando lo acusado, de modo alguno restringe o menoscaba derecho y/o garantías de la parte actora.

8. La notificación con la Resolución Final de Expropiación emitida en 28 de octubre de 2011, fue practicada en 29 de noviembre de 2011, es decir 31 días fuera de plazo fijado por la norma legal citada; sin embargo la inobservancia de tal formalidad no incide en la resolución, en su caso ameritará responsabilidad establecida por ley en contra del funcionario que inobservó el plazo referido, por lo que, al no haberse causado indefensión o menoscabo de derechos de la parte actora, lo acusado carece de sustento para ser considerado de forma positiva por este tribunal.

9. No existe inobservancia del art. 225 del D.S. N° 29215, porque como bien decantan los antecedentes del cuaderno del procedimiento de expropiación, el Informe de Relevamiento de Información, DDCH-US N° 258/2011 cursante de fs. 39 a 43 ha sido realizado por el Profesional I Jurídico Evaluador y Profesional I Responsable de Proyectos Replanteos, del INRA Chuquisaca; la verificación en campo ha sido realizada en observancia del art. 230, por el Técnico de Valuación de Tierras, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, Cap. Resp. T. Territorio C.C.Ch, Profesional Jurídico de Reversión, Dirección General de Administración de Tierras, del INRA; asimismo cursa el informe en Conclusiones DDCH-US-N° 553/2011 de 26 de octubre de fs. 115 a 124, suscrito por los Profesionales Técnico del INRA Chuquisaca y Profesional Jurídico Evaluador del INRA Nacional de Chuquisaca, en observancia del art. 232 del D.S. N° 29215, pues luego de recibidos el dictamen Técnico de monto indemnizatorio e Informe en Conclusiones, eleva el proyecto de Resolución y lo actuado, ante el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria a efectos de que realice el control de calidad, no constatándose la vulneración del art. 51 del D.S. N 29215, habiéndose observado la regla contenida en la disposición final Décimo Segunda del D.S. N° 29215.

10. En consecuencia, en el trámite del procedimiento de expropiación sólo se han encontrado vicios en el Dictamen Técnico de Valuación ABT -JGUSFP N° 416/2011 de evalúo, que no guarda relación con los antecedentes generados en campo, llegándose a determinar que lo afirmado por los demandantes en los demás puntos no tiene sustento legal correspondiente, por lo que a más de las omisiones y

contradicciones identificadas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha desarrollado el proceso de expropiación conforme a normativa agraria en vigencia.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / EXPROPIACIÓN

Si bien es evidente que la Constitución Política del Estado protege y garantiza la propiedad privada por disposición del art. 56, empero no es menos cierto que también prescribe que la expropiación, mediante el pago de una indemnización justa, se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, reagrupamiento y redistribución de tierras, aplicable únicamente a Propiedades Medianas y Empresas Agropecuarias saneadas, que serán dotadas de oficios o a solicitud de parte a favor de los pueblos indígenas que como resultado del proceso de saneamiento no hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación.

"Si bien es evidente que la Constitución Política del Estado protege y garantiza la propiedad privada por disposición del art. 56, empero no es menos cierto que también prescribe que la expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme a ley y previa indemnización justa, debe tenerse presente que tales preceptos tienen concordancia con el art. XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que dispone: "Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar"; en ese entendido la CADH en su art. 21, dispone que toda persona tiene derecho a usar y gozar de sus bienes y que únicamente la ley puede subordinar ese uso y goce al interés social, por lo que nadie puede ser privado de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas instituidas por ley; como se tiene referido la Ley establece la expropiación por la causal de utilidad pública, reagrupamiento y redistribución de tierras, aplicable únicamente a Propiedades Medianas y Empresas Agropecuarias saneadas, que serán dotadas de oficios o a solicitud de parte a favor de los pueblos indígenas que como resultado del proceso de saneamiento no hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación, como lo es el pueblo Guaraní: la Ley fundamental de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas, reconoce los derechos de los pueblos indígenas, su igual dignidad, la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley, asimismo la Constitución dicta en el art. 13 la inviolabilidad de los derechos, la progresividad, etc. siendo deber del Estado promoverlos, protegerlos y respetarlos, art. 9.2, 13 -I, 14 -II, 57 de la C.P.E. De lo expuesto este Tribunal concluye que no existe vulneración del derecho a la propiedad privada, pues la figura de la expropiación por causa de utilidad pública tiene raigambre constitucional, previo pago de justa indemnización y máxime cuando la misma se ha realizado a favor de un grupo en condición de vulnerabilidad, que tiene derecho a la existencia y al territorio".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sobre el debido proceso: "(...) el Tribunal Constitucional ha señalado en la SC 0119/2003-R de 28 de enero, sobre el derecho al debido proceso señaló lo siguiente: "...comprende el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos". (...)

"Se entiende que el derecho al debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades judiciales o administrativas y constituye una garantía de legalidad procesal que ha previsto el Constituyente para proteger la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación o motivación de las resoluciones judiciales ..." (las negrillas son nuestras) y en la SCP 1913/2012 de 12 de octubre señaló que: "El debido proceso es una institución del derecho procesal constitucional que abarca los presupuestos procesales mínimos a los que debe regirse todo proceso judicial, administrativo o corporativo, observando todas las formas propias del mismo, así como los presupuestos normativamente pre-establecidos, para hacer posible así la materialización de la justicia en igualdad de condiciones y de la la SC 0316/2010-R de 15 de junio1) Derecho fundamental: Como un derecho para proteger al ciudadano en primer orden de acceso a la justicia oportuna y eficaz, como así de protección de los posibles abusos de las autoridades originadas no sólo en actuaciones u omisiones procesales, sino también en las decisiones que adopten a través de las distintas resoluciones dictadas para dirimir situaciones jurídicas o administrativas y que afecten derechos fundamentales, constituyéndose en el instrumento de sujeción de las autoridades a las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico" y toda vez que por mandato del art. 57 de la C.P.E., la propiedad privada sólo puede ser afectada por medio de una expropiación por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa; merced a ello, la citada jurisprudencia indica que "en un Estado de derecho sólo es posible afectar la propiedad privada en dos casos: 1) Cuando el Estado considere necesario destinarla al uso de interés público; 2) Si la propiedad privada no cumple una función social, calificada mediante una ley y previo pago del justo precio"; el justiprecio debe suponer una compensación íntegra por la pérdida patrimonial que el expropiado experimenta, debe contener un valor suficiente como para sustituir lo expropiado acorde al valor real, aspecto que no se evidencia en el presente caso, lesionándose de ésta forma el derecho al debido proceso en la elaboración del dictamen de evaluación, que no consigna el valor de todas las mejoras e inversiones productivas y de conservación, conforme establece el art. 210 del D.S. N° 29215, cuyo texto señala: "El monto indemnizatorio por el valor de mercado de la tierra, así como el valor de las mejoras e inversiones productivas o de conservación, será establecido por la Superintendencia Agraria, en un plazo no mayor a diez (10) días calendario a partir de su requerimiento, mediante un dictamen técnico de monto indemnizatorio, que contendrá el valor calculado, así como, los datos suficientes para su inclusión en la resolución final expropiatoria".