FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0007-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 04-03-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Zona de Colonización /

Problemas jurídicos

Dentro de la demanda contencioso administrativa interpuesta por Nati Goertzen Wiebe contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la la Resolución Administrativa RA-SS N° 0867/2019 de 29 de julio, dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio correspondiente al predio denominado Tierra Fiscal (El Triunfo II); el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos: Principio de Trascendencia; La posesión legal en materia agraria; Omisiones, errores y faltas graves cometidas en la sustanciación del Informe en Conclusiones de 26 de julio de 2018 y la Resolución Administrativa RA-SS N° 0867/2019 de 29 de julio de 2019; Incorrecta valoración de la tradición de derecho propietario y del cumplimiento de la Función Económica Social.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*...de la revisión al Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 26 de julio de 2018, se advierte que no cita como antecedente el Auto de 12 de abril de 2012, así también la Resolución ahora impugnada, en su parte considerativa no señala la Sentencia Agroambiental S2da. L N° 002/2012 de 03 de abril de 2012 y el Auto de 12 de abril de 2012 como antecedentes del proceso de saneamiento del predio El Triunfo II; sin embargo, conforme se tiene de la literal descrita en el punto* ***I.5.1.5.*** *se advierte que la determinación asumida en la Sentencia y el Auto referidos ut supra, fue cumplida por la autoridad administrativa encargada de la ejecución del proceso de saneamiento al haber emitido la* ***Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES.ADM.RA SS N° 477/2015 de 7 de octubre de 2015, que conforme se señaló determinó como área de saneamiento Simple de Oficio del polígono 204 la superficie de 5988.5229 ha*** *, iniciando el proceso de saneamiento desde el 8 al 16 de octubre de 2015, con el* ***Relevamiento de Información en Campo y la verificación de la Función Económico Social*** *; por lo que se concluye que si bien dichos actuados procesales no fueron consignados en el Informe en Conclusiones y la Resolución ahora impugnada como antecedentes del proceso del predio El Triunfo II, empero, su determinación fue cumplida por la autoridad administrativa, verificándose además que la parte actora no señala bajo argumentos irrefutables el daño causado y que el mismo sea cierto e irreparable que se*

le hubiera ocasionado con la referida omisión solo refiere que el INRA incurrió en omisión al no insertar como antecedente el Auto de 12 de abril de 2012 en el Informe en Conclusiones y la Sentencia Agroambiental S2da. L N° 002/10012 de 03 de abril de 2012 y de nuevo el Auto en la Resolución impugnada, no obstante de lo dispuesto en el art. 267.I del D.S. N° 29215 referido a los errores u omisiones del proceso; en consecuencia lo observado resulta ser intrascendente para declarar la nulidad de la Resolución Administrativa impugnada (…)

1.2. En lo que respecta a la Resolución Administrativa JAJ-SS-SC 001/2009 de 05 de enero de 2009 y la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 001/2009 de 09 de marzo de 2009 de medidas precautorias, (…)

se advierte que en el Informe en Conclusiones de 26 de julio de 2018, si bien hace el análisis de la Resolución Administrativa JAJ-SS-SC 001/2009 de 5 de enero de 2009 y la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 001/2009 de 9 de marzo de 2009, que fueron emitidas durante la sustanciación del proceso de saneamiento del predio denominado Palmarito BC, proceso que concluyó con la emisión de la Resolución Suprema 00638 de 17 de julio de 2009, en la cual se resolvió anular el Título Ejecutorial en lo Proindiviso N° 652079, con Expediente Agrario N° 19317 y Vía Conversión otorgar nuevo Título Ejecutorial en favor de Johann Goertzen Kehler y Martha Goertzen, sobre la superficie de 408.6026 ha; sin embargo, producto de la demanda Contencioso Administrativa se emitió la Sentencia Agroambiental S2da. L N° 002/2012 de 03 de abril de 2012, que declaró NULA la Resolución Suprema N° 00638, de 17 de julio de 2009 y el trámite de saneamiento que le dio origen y por el Auto de 12 de abril de 2012, se determinó que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, reinicie el proceso de saneamiento emitiendo la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento y la Resolución Instructoria, debiendo además realizar la verificación en campo aplicando la normativa agraria vigente; este extremo de forma acusado de estar vigente o no las medidas precautorias, no puede constituir un aspecto trascendental que amerite la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento, conforme se desarrollará en el siguiente fundamento jurídico a ser valorado, donde se verificará que las transferencias realizadas contravienen el art. 396.II de la CPE.

(…)

De la revisión y análisis a la documentación cursante en antecedentes del proceso de saneamiento, descrito en las literales del punto I.5.1.6. del presente fallo, respecto a la documentación presentada por la beneficiaria del predio El Triunfo II, se tiene que mediante minuta de transferencia de 05 de diciembre de 1994 Enrique Kenning Voss y Loty Kenning de Carlson como titulares iniciales del predio Palmarito con Expediente N° 19317, transfieren la superficie de 2820.3181 ha a Johan Goertzen Kehler, posteriormente mediante Escritura Pública 262/2008 aclaran respecto a la superficie siendo esta de 1046.3844 ha y que el nombre del predio sería El Triunfo II, mediante minuta con reconocimiento de firmas de 17 de agosto de 2015 Johan Goertzen Kehler y Martha Goertzen transfieren la superficie de 1046.3844 ha del predio El Triunfo II en favor de Nati Goertzen Wiebe; ahora bien, no obstante que la parte actora refiere que pese a tener documentación que acreditaría su derecho propietario, así como señala que el artículo 46.IV de la Ley N° 1715 no podría ser empleado como instrumento para desconocer el mismo; empero, en el caso de autos, el presente fallo se basa en que éste derecho propietario dejó de tener vigencia, toda vez que el Antecedente Agrario N° 19317 que derivó en la emisión del Título Ejecutorial Proindiviso 652079 de 25 de agosto de 1975, del predio Palmarito, posteriormente denominado El Triunfo II, presentado por Nati Goertzen Wiebe durante el Relevamiento de Información en Campo como antecedente de su derecho propietario, el mismo por Resolución Suprema N° 14200 de 19 de enero de 2015 rectificada por la Resolución Suprema N° 15276 de 22 de

junio de 2015, fue anulada, así se tiene de las literales descritas en los puntos I.5.1.7 y I.5.1.8 del presente fallo, porque conforme lo señala el Informe en Conclusiones de 26 de julio de 2018 (fs. 3696), el referido antecedente agrario se encuentra sobrepuesto al área de la Zona F de Colonización creada según Decreto Supremo SIA-216 de 25 de abril de 1905 y la Ampliación Zona F de Colonización según Decreto Supremo N° 11615, área de competencia del Instituto Nacional de Colonización (INC) y no por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria; en consecuencia, al encontrarse el expediente agrario conjuntamente el título ejecutorial afectados de vicios de nulidad absoluta, por falta de jurisdicción y competencia del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, institución que procedió a la dotación de tierras fiscales en áreas de competencia para adjudicación por el Instituto Nacional de Colonización, éste aspecto hizo que la beneficiaria sea considerada como "poseedora", ello de conformidad a lo establecido por el art. 309 del D.S. N° 29215.

Bajo ese precedente señalado, si bien la beneficiaria aduce de que su posesión sería legal, con base en los documentos que acreditan su derecho propietario, haciendo referencia al testimonio de transferencia de 05 de diciembre de 1994, empero, cabe señalar que en el caso de autos, el presente fallo, no tiene relación con la "posesión" que está regulada en el art. 309.III del D.S. N° 29215, que dispone "Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias ...", sino que la presente resolución se centra en que el Expediente Agrario N° 19317 del predio El Triunfo II (antes Palmarito) al haberse anulado por vicios de nulidad absoluta por encontrarse en la zona F de Colonización, cuya competencia correspondía al Instituto Nacional de Colonización (INC) y no así al Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), al haber sido declarada simplemente poseedora a la beneficiaria, la regularización del derecho propietario previsto en el art. 64 de la Ley N° 1715, para adquirir tierras del Estado, se encuentra prohibida por el art. 396.II de la CPE, por tanto las transferencias anteriores dejan de tener validez jurídica, por ello corresponde también señalar conforme al fundamento desarrollado en el punto FJ.III.3 del presente fallo, para que una posesión sea legal esta debe ser continuada, pacífica y pública, que en el caso de autos al haberse anulado el Expediente Agrario N° 19317 del predio El Triunfo II (antes Palmarito) los documentos de transferencia dejaron de tener validez por ello es posible inferir que la posesión ejercida en el predio El Triunfo II no es continua al haberse interrumpido el acto posesorio eliminando el carácter legal de la posesión iniciada con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1715, debiendo considerarse que si bien la beneficiaria del predio El Triunfo II, aun sea boliviana y cumple actualmente la Función Económica Social su posesión se ve afectada por la nulidad del Expediente Agrario, por lo que no se acreditó posesión legal conforme la Disposición Final Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, art. 309.I y III del D.S. N° 29215, estableciéndose la ilegalidad de la posesión, conforme lo establecido en el art. 310 del Decreto Supremo citado, al recaer sobre una zona de colonización.

(...)

no se advierte prueba alguna de que los subadquirentes del predio El Triunfo II, hasta la fecha de la transferencia realizada mediante minuta con reconocimiento de firmas de 17 de agosto de 2015 (fs. 11 a 12 de obrados y de fs. 2893 a 2894 de antecedentes) en favor de Nati Goertzen Wiebe, hayan conseguido la nacionalidad o residencia en nuestro país, así también se tiene acreditado de las literales descritas en los puntos I.5.1.9 y I.5.1.12, que por la Certificación de 28 de agosto de 2018 emitida por la Dirección General de Migración - Ministerio del Gobierno y del Informe CITE: DIGEMIG /U.R.S. - 35/19 de 17 de enero los cuales dan cuenta que no existe registro a nombre de Johann Goertzen Kehler, en consecuencia no se encuentra acreditado su residencia en el país.

(…) corresponde precisar que esta persona actúa como representante de Johan Goertzen Kehler y Martha Goertzen conforme se tiene de los documentos de aclaración respecto a la superficie y nombre del predio El Triunfo II y para transferir el predio en favor de Nati Goertzen Wiebe, actua solo como apoderado y no así como titular para realizar el saneamiento o transferencia del predio El Triunfo II; asimismo, por el Informe del SERECI-CL-N° 693/2019 de 05 de febrero, descrito en la literal del punto I.5.1.10 se tiene que Nati Goertzen Wiebe es hija de Jacob Goertzen Kehler; en consecuencia este documento no prueba que Johan Goertzen Kehler y Martha Goertzen tengan residencia en el país. (…)

Con relación al memorial presentado por Gustavo Pacheco Vidaurre en representación legal de Nati Goertzen Wiebe cursante de fs. 661 a 662 de obrados y al memorial presentado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria cursante a fs. 912 y vta. de obrados por el que se presenta documentación relativa al proceso de saneamiento correspondiente al predio PALMARITO SOGIMA a solicitud de la parte actora; al respecto corresponde señalar que el proceso contencioso administrativo es una demanda de puro de derecho, esto quiere decir que este Tribunal debe realizar el control de legalidad de los actuados procesales que se han realizado ante la entidad administrativa ante los reclamos realizados por el administrado; por lo tanto el memorial que cursa a fs. 661 a 662 de obrados, no forma parte de los antecedentes del proceso de saneamiento del predio El Triunfo II, sino que corresponde a otro predio denominado PALMARITO SOGIMA; en consecuencia no puede ser objeto de control de legalidad por parte de este Tribunal en virtud a la naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo, toda vez que existe plazos administrativos y requisitos jurisdiccionales que deben cumplir las partes a efectos de impugnar una resolución administrativa…"

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara IMPROBADA la demanda contenciosa administrativa, interpuesta por Nati Goertzen Wiebe, contra el Director Nacional a.i del INRA, manteniendo firme y subsistente la Resolución Administrativa RASS N° 0867/2019 de 29 de julio, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), del predio denominado Tierra Fiscal (El Triunfo II), en base a los siguientes fundamentos:

1. Que, respecto a que se habría omitido insertar en el Informe en Conclusiones y en la resolución administrativa impugnada, la Sentencia Agroambiental S2da. L N° 002/2012 así como su Auto de Complementación Aclaración y Enmienda, aspecto reclamado en un memorial que no habría tenido respuesta por parte del INRA; se concluye que si bien dichos actuados procesales no fueron consignados en el Informe en Conclusiones y la Resolución ahora impugnada como antecedentes del proceso del predio El Triunfo II, empero, su determinación fue cumplida por la autoridad administrativa, verificándose además que la parte actora no señala bajo argumentos irrefutables el daño causado y que el mismo sea cierto e irreparable que se le hubiera ocasionado con la referida omisión, por lo que lo observado resulta ser intrascendente

2. Que, respecto a que las resoluciones administrativas que dictaron medidas precautorias como la de no transferencia de derecho propietario hubieran sido anuladas al anularse todo el proceso de saneamiento por la SAN S2 002/2012, por lo que sería improcedente que no se haya considerado la transferencia del predio a favor de la demandante; se establece que tal aspecto es intrascendente puesto que las transferencias realizadas contravienen el art. 396.II de la CPE.

3.- Que, respecto a que, pese a tener la demandante documentos de transferencias que acreditan su derecho propietario, el INRA habría ignorado su posesión legal; de igual manera, que el artículo 46.IV

de la Ley N° 1715 no podría ser empleado como instrumento para desconocer su derecho propietario porque el año 1994 Johan Goertzen ya habría tenido residencia legal en el país y dicho apartado legal fue creado mediante Ley un año y 10 meses antes de efectuarse la compra; además de que Nati Goertzen Wiebe aparte de ser boliviana de nacimiento, también cumpliría la FES al interior del predio; se establece que, su derecho propietario dejó de tener vigencia, toda vez que el Antecedente Agrario N° 19317 que derivó en la emisión del Título Ejecutorial Proindiviso 652079 de 25 de agosto de 1975, del predio Palmarito, posteriormente denominado El Triunfo II, presentado por Nati Goertzen Wiebe durante el Relevamiento de Información en Campo como antecedente de su derecho propietario, el mismo por Resolución Suprema N° 14200 de 19 de enero de 2015 rectificada por la Resolución Suprema N° 15276 de 22 de junio de 2015, fue **anulada** porque el referido antecedente agrario se encuentra sobrepuesto al área de la Zona F de Colonización creada según Decreto Supremo SIA-216 de 25 de abril de 1905 y la Ampliación Zona F de Colonización según Decreto Supremo N° 11615, área de competencia del Instituto Nacional de Colonización (INC) y no por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria; dejando a la demandante como simplemente poseedora, por lo que, la regularización de su derecho propietario previsto en el art. 64 de la Ley N° 1715, para adquirir tierras del Estado, se encuentra prohibida por el art. 396.II de la CPE, por tanto las transferencias anteriores dejan de tener validez jurídica, eliminando el caracter de continuidad de la posesión para ser considerada legal, debiendo considerarse que si bien la beneficiaria del predio El Triunfo II, aun sea boliviana y cumple actualmente la Función Económica Social su posesión se ve afectada por la nulidad del Expediente Agrario, por lo que no se acreditó posesión legal conforme la Disposición Final Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, art. 309.I y III del D.S. N° 29215, estableciéndose la ilegalidad de la posesión, conforme lo establecido en el art. 310 del Decreto Supremo citado, al recaer sobre una zona de colonización.

4.- Que, los subadquirentes del predio El Triunfo II, no han acreditado con documentación idonea tener residencia en el país.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

EFECTOS DE LA NULIDAD DE ANTECEDENTES AGRARIOS POR SOBREPOSICIÓN CON ZONAS DE COLONIZACIÓN

Al establecerse dentro del saneamiento, la nulidad de un antecedente agrario por la sobreposicíón al área de la Zona F de Colonización, dicha nulidad elimina para el beneficiario, la posibilidad de acreditación de posesión legal conforme la Disposición Final Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, art. 309.I y III del D.S. N° 29215, al eliminarse el carácter de continuidad que distingue al instituto de la posesión agraria.

"*...para que una posesión sea legal esta debe ser continuada, pacífica y pública, que en el caso de autos al haberse anulado el Expediente Agrario N° 19317 del predio El Triunfo II (antes Palmarito) los documentos de transferencia dejaron de tener validez por ello es posible inferir que la posesión ejercida en el predio El Triunfo II no es continua al haberse interrumpido el acto posesorio eliminando el carácter legal de la posesión iniciada con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 1715, debiendo considerarse que si bien la beneficiaria del predio El Triunfo II, aun sea boliviana y cumple actualmente la Función Económica Social su posesión se ve afectada por la nulidad del Expediente Agrario, por lo que no se acreditó posesión legal conforme la Disposición Final Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, art. 309.I y III del D.S. N° 29215, estableciéndose la ilegalidad de la posesión, conforme lo establecido en el art. 310 del Decreto Supremo citado, al recaer sobre una zona de*

colonización…"

Jurisprudencia conceptual o indicativa

INDICATIVA 1

Naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo

“Que, el proceso contencioso administrativo es un procedimiento de control jurisdiccional que tiene como ?nalidad veri?car la legalidad de los actos que realiza el Estado a través de sus funcionarios administrativos, con el propósito de precautelar los intereses del administrado cuando son lesionados o perjudicados en sus derechos. En ese entendido, se debe establecer que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para su validez y e?cacia jurídica debe desarrollarse conforme lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente, ajustando su accionar, la autoridad administrativa, a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos que regulan la materia, constituyendo la información obtenida durante dicho procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho a la propiedad, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a las normas reglamentarias que rigen dicho proceso administrativo, mismos que contemplan las diferentes etapas secuenciales”.

INDICATIVA 2

Entendimiento, comprensión sobre la posesión legal

“La posesión legal en materia agraria. La Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 modi?catoria de la Ley N° 1715, establece que se constituyen en posesiones legales: "Las super?cies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que, siendo anteriores a la vigencia de la Ley Nº 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente con la Función Social o la Función Económico Social, según corresponda, de manera pací?ca, continuada y sin afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos. " (negrillas agregadas).