

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0044-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-12-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Expropiación (!!) /

Problemas jurídicos

En demanda Contencioso Administrativa interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa de Expropiación RES-EXP N° 006/2011 de 28 de octubre de 2011, emitida dentro del Procedimiento de Expropiación del predio denominado "La Iquira", ubicado en el municipio de Muyupampa, provincia Luis Calvo del departamento de Chuquisaca. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Indicaron los demandantes que en el proceso de expropiación del predio "La Iquira", se cometieron errores de forma y de fondo, aduciendo la inconstitucionalidad de la causal de expropiación por utilidad pública de reagrupamiento y redistribución de la tierra siendo los arts. 58 y 59 de la Ley N° 1715 y el art. 203.I inc. a) del DS 29215 en los que se sustenta el DS 29354 de noviembre de 2007 inconstitucionales, iniciándose el proceso con ese vicio.

2.- Que no se agotaron los pasos previos a la expropiación, por haberse iniciado el proceso sin haber finalizado el saneamiento y la distribución de tierras fiscales, citaron al efecto el art. 59.II de la Ley N° 1715, resultando este hecho inconstitucional, ya que solo culminada la redistribución de tierras fiscales y verificando que las demandas espaciales de los pueblos indígenas no fueron satisfechas, recién podría recurrirse a la expropiación, pero en el marco de la Constitución Política del Estado, sin afectar al sector productivo.

3.- Que la entidad administrativa no habría tomado en cuenta muchas mejoras y edificaciones que constan en el avalúo de la oficina técnica "Nogales Activa" y que se las hizo conocer a los funcionarios del INRA, quienes manifestaron que en sus formularios ya no tenían espacio para el llenado y que se les iba a tomar en cuenta en el Informe Técnico de Evaluación y;

4.- Que, en la Etapa de verificación se vulneró el art. 230 del Decreto Supremo N° 29215, ya que en el Informe Técnico de Evaluación, no se consigna esos datos relevantes para la fijación de una justa indemnización, así como la falta de fundamentación en la resolución final de expropiación, toda vez que según ellos, no se exponen los aspectos de hecho y de derecho en los que funda su decisión,

vulnerándose el art. 66 inc. a) del Decreto Supremo N° 29215.

Solicitaron se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que, la inconstitucionalidad de los arts. 58 y 59 de la Ley N° 1715 y 203 parágrafo I inc. a) del Decreto Supremo N° 29215, solo puede ser declarada por el Tribunal Constitucional del Estado Plurinacional, por lo que dicho argumento carece de sustentabilidad jurídica, que la ABT en fecha 2 de septiembre de 2011, emitió el Dictamen Técnico de Valuación ABT-JGUSFP N° 415/2011, que fija el monto total de la indemnización, por lo que no pueden los demandantes, señalar que fue un proceso arbitrario e ilegal; que la Resolución Administrativa objeto de impugnación, fue dictada por autoridad competente y respaldada por el Director General de Tierras como responsable de la Unidad de donde procede la Resolución, evidenciándose que la parte Considerativa y Resolutiva guardan relación en su contenido, cumpliéndose así con los arts. 65 y 66 del Reglamento Agrario, aprobado por el Decreto Supremo N° 29215 y que la Resolución impugnada guarda relación con el Decreto Supremo N° 29354 y está respaldada por el art. 171 de la Constitución Política del Estado, por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Por lo expuesto, no se advierte que el proceso de expropiación sea contrario a la Constitución Política del Estado, al evidenciarse que la norma constitucional ha dispuesto que la expropiación sea regulada por ley especial, en este caso la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 y su Reglamento (Decreto Supremo N° 29215), que regula el procedimiento y competencia en los procesos de expropiación y establece el concepto de utilidad pública, en la especie, relacionado con el reagrupamiento y redistribución de la tierra destinada a la dotación del Pueblo Indígena Guaraní; por otra parte, las alusiones sobre una pretendida inconstitucionalidad de la normativa atinente al proceso de expropiación, se encuentra fuera de la competencia de este Tribunal, por lo que resultan impertinentes estas aseveraciones a efectos de resolver la presente causa, quedando evidenciado el cumplimiento de la Función Económico Social en el predio "La Iquirá", aspecto que precisamente dá lugar a la indemnización y configura la expropiación; caso contrario, se estaría hablando de una reversión."

"(...) conforme dispone el art. 59 parágrafo II de la Ley N° 1715, se tiene que el Decreto Supremo N° 29354 de 28 de noviembre de 2007, cursante de fs. 5 a 9 de la carpeta de expropiación, señala en su parte considerativa que, "...el Viceministerio de Tierras ha elaborado el Informe Técnico MDRAyMA/VT/DGTCO/ITEXP N° 001/07, sobre necesidad de expropiación a favor del Pueblo Indígena Guaraní del Departamento de Chuquisaca", más adelante complementa indicando que, "El Pueblo Indígena Guaraní del Departamento de Chuquisaca, que incluye las Tierras Comunitarias de Origen... ubicados en las provincias Luis Calvo y Hernando Siles del Departamento de Chuquisaca, no han sido ni podrán ser, como resultado del proceso de saneamiento y distribución de tierras fiscales, dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica, concluyéndose que las necesidades espaciales del Pueblo Guaraní no han sido satisfechas, existiendo la necesidad de expropiar de manera inmediata aproximadamente la superficie de no menos de ciento ochenta mil hectáreas...", en tal sentido, se emite el Decreto Supremo N° 29354 de 28 de noviembre de 2007, por el que se establece la existencia de la causal de expropiación por utilidad pública de reagrupamiento y redistribución de la tierra, con fines de dotación a favor del Pueblo Indígena Guaraní del Departamento de Chuquisaca cuyas necesidades espaciales aun no han sido cubiertas ni con el saneamiento de la propiedad agraria ni con la dotación de tierras fiscales, norma

legal que fue realizada conforme dispone el art. 219 del Decreto Supremo N° 29215.

"En este entendido y de conformidad al art. 222 del Decreto Supremo N° 29215, la ABT interpuso la solicitud de expropiación ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que es la entidad competente para conocer este tipo de trámites, como se puede evidenciar por el Informe de Solicitud de Expropiación ABT JGUSFP N° 001/2009 de fecha 7 de diciembre de 2009 cursante a fs. 16 a 24 de la carpeta de expropiación."

"Por lo señalado se advierte que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria y la distribución de tierras fiscales en la zona donde se encuentran las Tierras Comunitarias de Origen del Pueblo Indígena Guaraní del Departamento de Chuquisaca, se encuentran concluidas y es sobre estos resultados el Viceministerio de Tierras, elaboró el Informe Técnico MDRAyMA/VT/DGT/CO/ITEXP N° 001/07 por el cual se determinó que las necesidades espaciales del citado Pueblo Indígena Guaraní no han sido cubiertas."

"(...)Al respecto de la revisión de los actuados del expediente de expropiación de la propiedad "La Iqira", se advierte que tanto el Acta de Producción de Prueba de fs. 57 a 58, el formulario de Verificación de FES de Campo de fs. 60 a 63 y el Informe Técnico Legal DGAT-EXP-INF. N° 0063/2011 de fecha 14 de julio de 2011, cursante de fs. 82 a 87 de la carpeta de expropiación se evidencia que el INRA y la ABT realizaron la verificación de la tierra, mejoras y equipos conforme dispone el reglamento agrario, por cuanto se realizó la verificación con la participación del propietario, la asesora legal del Consejo de capitanes Guaraníes de Chuquisaca, CCCH y representantes como Control Social, conforme se advierte a fs. 57 a 58 del expediente de expropiación, identificándose el asentamiento del propietario y su producción de su predio; asimismo, se realizó el registro de las mejoras detallándose con precisión la superficie y demás características, conforme se advierte de fs. 86 a 87 del expediente de expropiación (Informe Técnico Legal) y finalmente se registró los equipos existentes, conforme se aprecia a fs. 62 del expediente de expropiación (Verificación FES de campo), cumpliéndose de esta manera con lo dispuesto en el mencionado art. 230 del DS N° 29215."

"Asimismo, cursa de fs. 60 a 63 la Verificación de la FES de campo, de la que se desprende las "Actividades y áreas efectivamente aprovechadas", consignándose las actividades Agrícola y Ganadera desarrolladas en el predio expropiado, además a fs. 63 dentro de las "Observaciones" se detalla todas y cada una de las mejoras observadas dentro del predio, ésta documental como la cursante de fs. 57 a 58 del expediente de expropiación, llevan la firma y por lo tanto la aquiescencia de los demandantes, en cuanto a los actos administrativos desarrollados dentro del proceso de expropiación."

*"También se debe considerar la carta cursante a fs. 71 del expediente supra señalado, por la que los demandantes de manera espontánea y voluntaria manifiestan su consentimiento para la expropiación **total** de su predio denominado "La Iqira"; advirtiéndose que éstos en ningún momento del proceso de expropiación, hicieron reclamo alguno con referencia a las observaciones que ahora aducen en su memorial de demanda, debiendo considerarse a este efecto la previsión del art. 228 del Decreto Supremo N° 29215, que a la letra señala, "en cualquier momento y hasta la etapa de la verificación los titulares acreditados o acreedores podrán presentar prueba documental preconstituida que demuestre el desarrollo de la actividad productiva, así como la inversión realizada, para que la misma sea evaluada en la etapa de la verificación", habiendo dejado precluir los demandantes esta actuación prevista por ley."*

"(...) debe tenerse presente también, la Resolución Determinativa de Área de Expropiación, cursante de

fs. 49 a 50 del expediente de expropiación, que en el punto Cuarto resuelve intimar a los propietarios del predio a que presenten documentos probatorios y demostrativos de su actividad productiva, inversión y mejoras. Sin embargo; en la etapa de producción de prueba y verificación de la FES los propietarios del predio "La Iquira" no presentaron documentación que acrediten las mejoras e inversiones realizadas de su parte, como se puede evidenciar por la documental cursante de fs. 64 a 81 del expediente de expropiación, por lo que queda establecido que se realizó una correcta verificación de la tierra y las mejoras existentes en el predio.

"Que en este contexto, debe tomarse en cuenta también el "Registro de Mejoras" que cursa a fs. 85 del expediente de expropiación, advirtiéndose la graficación del cultivo, la infraestructura y el alambrado del predio "La Iquira", aspecto que corrobora el correcto cumplimiento del procedimiento de expropiación con relación al predio de la litis, advirtiéndose la existencia de mejoras; pero, en superficies menores."

"Como corolario de lo anterior, se tiene el Dictamen Técnico de Valuación ABT-JGUSFP N° 415/2009, de 2 de septiembre de 2011, emitido por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), en el cual se evidencia el cumplimiento de los arts. 209 y siguientes del Decreto Supremo N° 29215 y normas técnicas de valuación de la tierra, fijándose el monto indemnizatorio de Bs. 553,059.28 (Quinientos cincuenta y tres mil cincuenta y nueve Bolivianos con veintiocho centavos), por el total del predio expropiado."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental falló declarando **IMPROBADA** la demanda Contencioso-Administrativa, interpuesta contra la Resolución Administrativa de Expropiación RES-EXP N° 006/2011 de 28 de octubre de 2011, en consecuencia se declaró subsistente y con valor legal plena la Resolución Administrativa de Expropiación RES-EXP N° 006/2011 de fecha 28 de octubre de 2011 y el proceso de expropiación que le sirvió de base. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la inconstitucionalidad de la causal de expropiación, no se advierte que el proceso de expropiación sea contrario a la Constitución Política del Estado pues la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, regula el procedimiento y competencia en los procesos de expropiación y establece el concepto de utilidad pública, asimismo las alusiones sobre una pretendida inconstitucionalidad de la normativa atinente al proceso de expropiación, se encuentra fuera de la competencia del Tribunal, quedando evidenciado el cumplimiento de la Función Económico Social en el predio "La Iquira", aspecto que dá lugar a la indemnización y configura la expropiación, de lo contrario se estaría hablando de una reversión.

2.- Respecto a que el proceso de expropiación de la propiedad "La Iquira", se inició sin haber finalizado el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, la ABT interpuso la solicitud de expropiación ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que es la entidad competente para conocer este tipo de trámites, siendo la causa principal la existencia de la causal de expropiación por utilidad pública de reagrupamiento y redistribución de la tierra, con fines de dotación a favor del Pueblo Indígena Guaraní del Departamento de Chuquisaca cuyas necesidades espaciales aun no han sido cubiertas ni con el saneamiento de la propiedad agraria ni con la dotación de tierras fiscales, por lo que se advierte que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria y la distribución de tierras fiscales en la zona donde se encuentran las Tierras Comunitarias de Origen del Pueblo Indígena Guaraní del Departamento de Chuquisaca, se encuentran concluidas razón por la cual el Viceministerio de Tierras, elaboró el Informe

Técnico por el cual se determinó que las necesidades espaciales del citado Pueblo Indígena Guaraní no han sido cubiertas y el saneamiento concluye con la titulación por lo que no termina con el plazo de ampliación del saneamiento que se debe ejecutar en todo el territorio nacional como erradamente arguyen los demandantes.

3.- Sobre la incorrecta verificación de las mejoras del predio, incumpliendo lo dispuesto por el art. 230 del Decreto Supremo N° 29215, en el expediente de expropiación se advierte que el INRA y la ABT realizaron la verificación de la tierra, mejoras y equipos conforme dispone el reglamento agrario, con la participación del propietario, asimismo, se realizó el registro de las mejoras detallándose con precisión la superficie y demás características, por lo que no sería evidente la vulneración del citado artículo ya que se detallaron todas y cada una de las mejoras observadas dentro del predio, habiendo firmado el demandante en señal de conformidad, además de que no se observó que la parte demandante haya realizado observación o reclamo alguno con referencia a lo reclamado en la demanda planteada

4.- Respecto a las demás observaciones la parte demandante no presentó documentación que acredite las mejoras e inversiones realizadas de su parte, por lo que quedó establecido que se realizó una correcta verificación de la tierra y las mejoras existentes en el predio, habiéndose fijado el monto indemnizatorio de Bs. 553,059.28 (Quinientos cincuenta y tres mil cincuenta y nueve Bolivianos con veintiocho centavos), por el total del predio expropiado, evidenciándose así que el INRA dio cumplimiento a la normativa en la materia contenido en los arts. 219 y siguientes del DS 29215 existiendo por ende una justa valuación e indemnización.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO /PROCESO DE EXPROPIACIÓN

Aquiescencia del propietario en cuanto al registro de mejoras para la valuación del predio

Si en el proceso de expropiación, se advierte que se realizó el registro de las mejoras detallándose con precisión la superficie y demás características, cumpliéndose con la normativa al respecto y no existe reclamo alguno y por el contrario de manera espontánea y voluntaria los propietarios manifiestan consentimiento para la expropiación total de su predio, dejando precluir la oportunidad (etapa de producción de prueba y verificación de la FES) para acreditar prueba que demuestre el desarrollo de la actividad productiva en el mismo así como la inversión realizada para la valuación en la etapa de verificación, queda establecido que se realizó una correcta verificación de la tierra y las mejoras existentes en el predio, más aún si la documentación al respecto lleva la firma y por ende la aquiescencia de los propietarios.

"(...)Al respecto de la revisión de los actuados del expediente de expropiación de la propiedad "La Iqira", se advierte que tanto el Acta de Producción de Prueba de fs. 57 a 58, el formulario de Verificación de FES de Campo de fs. 60 a 63 y el Informe Técnico Legal DGAT-EXP-INF. N° 0063/2011 de fecha 14 de julio de 2011, cursante de fs. 82 a 87 de la carpeta de expropiación se evidencia que el INRA y la ABT realizaron la verificación de la tierra, mejoras y equipos conforme dispone el reglamento agrario, por cuanto se realizó la verificación con la participación del propietario, la asesora legal del Consejo de capitanes Guaraníes de Chuquisaca, CCCH y representantes como Control Social, conforme se advierte a fs. 57 a 58 del expediente de expropiación, identificándose el asentamiento del propietario y su producción de su predio; asimismo, se realizó el registro de las mejoras detallándose con precisión la superficie y demás características, conforme se advierte de fs. 86 a 87 del expediente de

expropiación (*Informe Técnico Legal*) y finalmente se registró los equipos existentes, conforme se aprecia a fs. 62 del expediente de expropiación (*Verificación FES de campo*), cumpliéndose de esta manera con lo dispuesto en el mencionado art. 230 del DS N° 29215."

"También se debe considerar la carta cursante a fs. 71 del expediente supra señalado, por la que los demandantes de manera espontánea y voluntaria manifiestan su consentimiento para la expropiación **total** de su predio denominado "La Iquira"; advirtiéndose que éstos en ningún momento del proceso de expropiación, hicieron reclamo alguno con referencia a las observaciones que ahora aducen en su memorial de demanda, debiendo considerarse a este efecto la previsión del art. 228 del Decreto Supremo N° 29215, que a la letra señala, "en cualquier momento y hasta la etapa de la verificación los titulares acreditados o acreedores podrán presentar prueba documental preconstituida que demuestre el desarrollo de la actividad productiva, así como la inversión realizada, para que la misma sea evaluada en la etapa de la verificación", habiendo dejado precluir los demandantes esta actuación prevista por ley."

"(...) debe tenerse presente también, la Resolución Determinativa de Área de Expropiación, cursante de fs. 49 a 50 del expediente de expropiación, que en el punto Cuarto resuelve intimar a los propietarios del predio a que presenten documentos probatorios y demostrativos de su actividad productiva, inversión y mejoras. Sin embargo; en la etapa de producción de prueba y verificación de la FES los propietarios del predio "La Iquira" no presentaron documentación que acrediten las mejoras e inversiones realizadas de su parte, como se puede evidenciar por la documental cursante de fs. 64 a 81 del expediente de expropiación, por lo que queda establecido que se realizó una correcta verificación de la tierra y las mejoras existentes en el predio.

Voto Disidente

Existe voto disidente de una magistrada de la sala la cual sugiere declarar **PROBADA** en parte la demanda contencioso administrativa y en consecuencia la nulidad de la Resolución Administrativa RES-EXP N° 006/2011 de 28 de octubre de 2011 y el proceso de expropiación hasta el vicio mas antiguo, debiendo complementarse la verificación de las mejoras en el predio "La Iquira", ya que las mejoras consignadas en dicha acta de Verificación de Prueba y Verificación de la Función Económica Social no señalan con precisión la superficie en la que se encuentran, conforme requiere el art. 230 inc. b) del D.S. 29215, asimismo no consta en acta que se haya verificado si existe o no maquinaria, herramientas y demás implementos de trabajo, tomando en cuenta que el predio cumple con la FES conforme señala el inc. c) del citado artículo, como tampoco se considero la existencia de 10.000 m. de alambrado y una huerta de frutales, mejoras sobre las cuales no se advierte que se haya realizado la valuación correspondiente para determinar una justa indemnización.