

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0079-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 28-12-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Otras de carácter productivo /**

**Problemas jurídicos**

En demanda Contencioso Administrativa interpuesta por el Comandante de la Armada Boliviana contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte actora ha impugnado la Resolución Suprema No. 03606 de 20 de agosto de 2010, emitida dentro del procedimiento administrativo de saneamiento del predio "General Rodríguez", ejecutado bajo la modalidad de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN TCO-ITONAMA POLÍGONO 2A, respecto al Polígono 511, con Código Predial No. 006-005-008, cuyos expedientes se encuentran signados con los números 53091, 24149 y 33164, ubicados en los Cantones Magdalena y Orobayaya, Sección Municipal Primera, Provincia Itenez del Departamento del Beni. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el saneamiento de los predios "General Rodríguez", "La Codicia", "La Esperanza", y "Las Pampitas", tiene vicios de nulidad absoluta por haberse efectuado el trámite de saneamiento y emitido la Resolución Suprema No. 03606, de 20 de agosto de 2010 vulnerando la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la Constitución Política del Estado ya que la Armada es una institución de derecho público creada por el art. 243 de la CPE y la resolución impugnada viola los arts. 261 al 264 de la misma con el exagerado recorte que se le hizo.

2.- Que durante la ejecución de las Pericias de Campo existió dolo, con la única finalidad de perjudicar a las Fuerzas Armadas, dado que durante esa etapa en los predios "La Codicia" y "La Esperanza", las casillas de la Ficha Catastral del predio "La Codicia" se encuentra en blanco no consta la existencia de ganado vacuno ni caballar, por lo que es completamente falso lo aseverado el 17 de agosto de 2000 que se hubiera verificado el cumplimiento de la FES que la superficie consignada a "La Codicia" en los hechos pertenece al predio "General Rodríguez" y que no existe colindancia entre ambos predios.

3.- Que el Informe Jurídico INF-JRLL No. 1357/2008 aprobado mediante Resolución de 26 de agosto de 2008, determina sólo tener como válido a los fines de derecho la Evaluación Técnico Jurídica signada con la fecha 30 de septiembre de 2004, cuando en realidad en este Informe se tenía que haber

considerado y tenido presente lo dispuesto por la Disposición Final Novena de la Ley No. 3545, existiendo flagrante omisión por lo que a partir de dicho informe es nulo de pleno derecho.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que el INRA procedió a reconocer a favor de la Fuerza Naval, la superficie que correspondía según los datos del relevamiento de información efectuado en campo para comprobar el cumplimiento de la Función Económico Social (FES) así como la información obtenida en Gabinete, en relación a los predios "La Codicia" y "La Esperanza", respecto a que no se hubiera realizado las pericias de campo en cada uno de ellos y que no existiría colindancias entre los mismos, señala que los predios citados no tienen relación con las pericias de campo que se levantaron en el predio "General Rodríguez", más que de colindancias, puesto que a la fecha no se tiene conocimiento que el propietario de ambos predios haya interpuesto la demanda contencioso administrativa, por lo que solicitó se declare improbada la demanda.

El tercer interesado se apersonó al proceso manifestando 1) Que no es evidente que la superficie de 11.965.8000 has., sea de vital importancia para el predio General Rodríguez para defender los intereses del Estado, debido a que las funciones específicas de las Fuerzas Armadas están señaladas en el Título VII, Capítulo I de la CPE. 2) Que no es evidente la vulneración del derecho a la legítima defensa y al debido proceso ya que el personal de las Fuerzas Armadas a momento de realizar las pericias de campo a fs. 690 consta un memorándum de designación de 23 de agosto de 2000 para el Capitán Vladimir Riveros en el cual hace mención que se le designa como representante de las Fuerzas Armadas, para que pueda realizar todos los trámites pertinentes con referencia al proceso de saneamiento llevado a cabo por el INRA en el predio Gral. Rodríguez y otros, 3) que no es evidente lo referido en el punto V de la demanda sobre la vulneración de los arts. 261 y 264 de la Constitución Política del Estado, debido a que estos artículos, hacen mención al límite de los 50 kilómetros como seguridad fronteriza y que las Fuerzas Armadas están obligadas a defender la seguridad y control de las zonas fronterizas por lo que esos artículos fueron mal mencionados y 4) Respecto al punto VI de la demanda, en el que se señaló que no se hubiera verificado el cumplimiento de la FES en el predio denominado "La Codicia", porque el casillero de la ficha catastral con relación a la existencia de ganado está en blanco, refiere que a fs., 216 evidentemente la Casilla de producción y marca de ganado de la ficha catastral está en blanco, por error involuntario del INRA.

### **Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

*"(...)Se evidencia del cuaderno de saneamiento que el INRA durante las pericias de campo únicamente se abocó a valorar en la Ficha Catastral las mejoras en el predio, la cantidad de cabezas de ganado existentes, determinando con esos datos, el cumplimiento de la FES en una superficie de 6782.1401 has., sin haber levantado la Ficha FES y sin tomar en cuenta que la Ficha Catastral es meramente declarativa sobre la existencia de las mejoras en el predio que deben ser verificadas y comprobadas mediante la Ficha FES que se debe levantar en los Formularios F-13 y F-14 que al efecto tiene el INRA. Por otra parte durante las pericias de campo no se valoró la misión y el deber fundamental que tienen las Fuerzas Armadas por mandato de los arts. 244 y 263 de la Constitución, que se encuentran por encima de las mejoras y cabezas de ganado que pudiera contar el predio, pues si bien es cierto que las pericias de campo se llevaron a cabo antes de la vigencia de la Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006, no es menos evidente que antes de la emisión de la Resolución Suprema de Saneamiento es posible subsanar el mismo, como manda la Disposición Transitoria Primera, en relación con la Disposición Transitoria Segunda ambas del Decreto Supremo N° 29215 Reglamento de la Ley N° 1715, que*

*disponen que en los procesos en curso es posible realizar la revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, cuando se evidencie duda o indicios de duda sobre los resultados del saneamiento de un predio, como acontece en el caso de autos en lo que corresponde al derecho propietario del predio "General Rodríguez" cuya posesión la detentan las Fuerzas Armadas. Por ello el Informe No. 097/06 de 5 de diciembre de 2006 (fs. 637 a 638), hizo referencia oportuna a la promulgación de la Ley No. 3501 el 19 de octubre de 2006, que amplía el plazo de saneamiento de tierras y sugiere se aplique en la Resolución Final de Saneamiento la Disposición Final Novena de la Ley No. 3545 de 28 de noviembre de 2006, en consideración a que los beneficiarios del predio "General Rodríguez" son las Fuerzas Armadas, Informe que fue aprobado por el decreto de 05 de diciembre de 2006 emitido por el Director Departamental del INRA Beni a. i. (fs. 639) y que no fue tomado en cuenta sin explicación alguna, omisión que debe ser corregida, tomando en cuenta que las Fuerzas Armadas es una Institución Pública Estatal.*

*"Caso en el cual se debió tomar en cuenta la Disposición Transitoria Octava de la Ley Nº 3545 sobre posesiones legales, en relación con el art. 309 del referido D.S. Nº 29215 que señala: "Se consideran posesiones legales aquellas que se ejerzan sobre áreas protegidas cuando sea anterior a la creación de la misma, o la ejercida por pueblos o comunidades indígena, campesinas originarias, pequeñas propiedades, solares campesinos y por personas amparadas en norma expresa, que cumplan las normas de uso y conservación del área protegida y demuestren que se iniciaron con anterioridad a la fecha de promulgación de la Ley 1715". En el caso analizado, no se tomó en cuenta la disposición final novena de la Ley No. 3545 de 28 de noviembre de 2006, pese a la existencia de un Informe oportuno debidamente aprobado por el Director del INRA, ni la posesión de las Fuerzas Armadas en el predio "General Rodríguez", como persona jurídica que representa al Estado y que tiene finalidades específicas de seguridad del Estado que resulta ser un fin intangible, imperceptible e inverificable a simple vista pero que tiene en los hechos existencia real y que deben ser valorados cuando se encuentran en juego los intereses de las Instituciones del Estado, por mandato de la Carta Fundamental, en el caso de litis contrariamente se antepuso los intereses de los particulares a los intereses del Estado, valorando la Función Económica Social en el predio "General Rodríguez" únicamente como propiedad ganadera, haciendo a un lado y olvidando el fin y la función fundamental de las Fuerzas Armadas que es la seguridad del Estado en las zonas fronterizas, sin tomar en cuenta que el art. 176 del D.S. Nº 25763 Reglamento vigente en la época del saneamiento, rige los intereses entre particulares y debe ser interpretado tomando en cuenta el mandato Constitucional cuando una Institución Estatal como las Fuerzas Armadas tiene una finalidad específica que atañe a la seguridad misma del Estado y que circunstancialmente se encuentra como parte del conflicto de saneamiento, caso en el cual es preciso aplicar con prioridad la Constitución Política del Estado y tomar en cuenta los fines y deberes fundamentales de las Fuerzas Armadas aplicando la norma especial en el caso la Disposición Final Novena de la Ley No.3545."*

*"Más aún cuando el propio Estado promulga la Ley No 3545 en cuya Disposición Final Novena regula la propiedad agraria de las Fuerzas Armadas, norma que no fue interpretada en su real dimensión por el INRA, tomando en cuenta que si bien las pericias de campo del saneamiento en cuestión se llevaron a cabo antes de su vigencia de la Disposición Final Novena de la Ley Nº 3545, como se tiene dicho, empero aplicando el Decreto Supremo Nº 29215 en su Disposición Transitoria Primera que faculta al INRA realizar los controles de calidad, se pudo aplicar el mandato de la referida Ley Nº 3545 respecto a la propiedad de las Fuerzas Armadas como sugirió el Informe No. 097/06 de 5 de diciembre de 2006 (fs. 637 a 638), pues la principal finalidad y deber de dicha Institución no es la ganadera, sino la seguridad del Estado que no ha sido evaluada por el INRA a tiempo de realizar el saneamiento, bajo el subjetivo entendimiento de no contar el predio con Títulos Ejecutoriales, olvidando la posesión legal, la norma*

*especial y que los intereses de las Fuerzas Armadas son los propios intereses del Estado."*

*"En ese sentido cuando en un saneamiento se enfrentan los intereses de los particulares, TCOs, y los del Estado, es preciso realizar una ponderación de los derechos fundamentales de las Fuerzas Armadas, otorgando prioridad a estos frente a los intereses de los particulares y TCOs., tomando en cuenta el mandato constitucional previsto para el caso en los arts. 244 y 263 de la Constitución Política del Estado. En consideración a que los derechos fundamentales no son absolutos sino que pueden ser limitados frente a los derechos colectivos en los casos en los que existe un vacío jurídico en los procesos de saneamiento donde se presenta coalición de derechos en propiedades agrarias del Estado, particulares y TCOs."*

*"De lo expresado se concluye que en una situación de saneamiento en la que se produzca una colisión entre los derechos fundamentales de una persona particular, TCOs, con los derechos fundamentales de una Institución Estatal como son las Fuerzas Armadas, con interés colectivo, en el caso la seguridad del Estado, resulta absolutamente conforme a la Constitución, el restringir el ejercicio de los derechos de los primeros en resguardo de los derechos de la seguridad del Estado. Pues la doctrina supone que todos los derechos ceden ante la exigencia de mayor valor, de modo que el Juez que es el intérprete en general, habrá de sopesar el valor respectivo del derecho y de los argumentos para sacrificarlo, para decidir, en consecuencia, a favor del derecho o de su sacrificio total o parcial."*

*" (...) este Tribunal concluye que deben resguardarse los valores, derechos e intereses del Estado representados por la Fuerzas Armadas durante el saneamiento sin que ello implique un desconocimiento total del derecho de los demás. Más aún cuando la disposición Final Novena de la Ley No. 3545, señala textualmente que durante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria los predios agrarios de las Fuerzas Armadas de la Nación, que no cumplan la función social o función económico social, en los términos establecidos por la Ley N° 1715, pero que tengan finalidades específicas relativas a su mandato constitucional fundamental (...)"*

### **Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia declaró **NULA** la Resolución Suprema No. 03606 de 20 de agosto de 2010 y el proceso de saneamiento hasta el vicio más antiguo identificado como la etapa de Pericias de Campo, concretamente hasta que se levante debidamente las Fichas FES inclusive, debiendo el INRA cumplir las etapas procesales de saneamiento con las formalidades de rigor y sin vicios de nulidad, tomando en cuenta que las Fuerzas Armadas no requieren del cumplimiento de la FS o FES en los términos de la Ley N° 1715, sino del mandato Constitucional, conforme a los arts. 244 y 265 de la Constitución Política del Estado y lo previsto en la Disposición Final Novena de la Ley N° 3545. Conforme los fundamentos siguientes:

Corresponde precisar que, mediante Sentencia de 22 de junio de 1981, se le concedió a la Fuerza Naval Boliviana la dotación de tierras baldías, con una superficie de 11.965.8000 has., clasificada como propiedad ganadera, asimismo se observó que el INRA, se abocó a valorar en la Ficha Catastral las mejoras en el predio, la cantidad de cabezas de ganado existentes, determinando con esos datos, el cumplimiento de la FES en una superficie de 6782.1401 has., sin tomar en cuenta la misión y el deber fundamental que tienen las Fuerzas Armadas por mandato de los arts. 244 y 263 de la Constitución, que se encuentran por encima de las mejoras y cabezas de ganado que pudiera contar el predio, pues debió tomarse en cuenta la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 sobre posesiones legales y no

anteponerse los intereses de los particulares a los intereses del Estado, valorando la Función Económica Social en el predio "General Rodríguez" únicamente como propiedad ganadera, haciendo a un lado y olvidando el fin y la función fundamental de las Fuerzas Armadas que es la seguridad del Estado en las zonas fronterizas, más aún cuando el propio Estado promulga la Ley No 3545 en cuya Disposición Final Novena regula la propiedad agraria de las Fuerzas Armadas, norma que no fue interpretada en su real dimensión por el INRA, ya que cuando en un saneamiento se enfrentan los intereses de los particulares, TCOs, y los del Estado, es preciso realizar una ponderación de los derechos fundamentales de las Fuerzas Armadas, otorgando prioridad a estos frente a los intereses de los particulares y TCOs.

Respecto a lo argumentado por el tercer interesado se debe manifestar que 1) la superficie está ligada precisamente a las funciones específicas de las Fuerzas Armadas señaladas en el Título VII, Capítulo I de la CPE, cuyo deber fundamental es defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado su honor y soberanía del país; 2) el conocimiento de los actuados del INRA no avala que el proceso de saneamiento se hubiera llevado a cabo sin cumplir con las fases procesales y omitiendo la Ficha FES, en la que debe hacerse constar el cumplimiento o incumplimiento de la Función Económico Social, aspectos que vulneran el debido proceso en su vertiente del cumplimiento efectivo de la Ley; 3) el hecho de que el predio objeto de la litis se encuentre exactamente en frontera o en zonas aledañas a ellas, demuestra la necesidad de la superficie reclamada en el predio, dado que por ejemplo en casos de urgencia bélica será necesario una mayor superficie de terreno para el acantonamiento de tropas militares y equipos al efecto.

#### **Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita**

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / OTRAS DE CARÁCTER PRODUCTIVO /CUMPLIMIENTO

Propiedad de las Fuerzas Armadas.

**En una situación de saneamiento en la que se produzca una colisión entre los derechos fundamentales de una persona particular, TCOs, con los derechos fundamentales de una Institución Estatal como son las Fuerzas Armadas, resulta absolutamente conforme a la Constitución, el restringir el ejercicio de los derechos de los primeros en resguardo de los derechos de la seguridad del Estado aun cuando no cumplan la Función Social o Función Económico Social exigida por las normas agrarias. suponiendo que todos los derechos ceden ante la exigencia de mayor valor, de modo que el Juez que es el intérprete en general, habrá de sopesar el valor respectivo del derecho y de los argumentos para sacrificarlo, para decidir, en consecuencia, a favor del derecho o de su sacrificio total o parcial.**

*"En ese sentido cuando en un saneamiento se enfrentan los intereses de los particulares, TCOs, y los del Estado, es preciso realizar una ponderación de los derechos fundamentales de las Fuerzas Armadas, otorgando prioridad a estos frente a los intereses de los particulares y TCOs., tomando en cuenta el mandato constitucional previsto para el caso en los arts. 244 y 263 de la Constitución Política del Estado. En consideración a que los derechos fundamentales no son absolutos sino que pueden ser limitados frente a los derechos colectivos en los casos en los que existe un vacío jurídico en los procesos de saneamiento donde se presenta coalición de derechos en propiedades agrarias del Estado, particulares y TCOs."*

*"De lo expresado se concluye que en una situación de saneamiento en la que se produzca una colisión*

*entre los derechos fundamentales de una persona particular, TCOs, con los derechos fundamentales de una Institución Estatal como son las Fuerzas Armadas, con interés colectivo, en el caso la seguridad del Estado, resulta absolutamente conforme a la Constitución, el restringir el ejercicio de los derechos de los primeros en resguardo de los derechos de la seguridad del Estado. Pues la doctrina supone que todos los derechos ceden ante la exigencia de mayor valor, de modo que el Juez que es el intérprete en general, habrá de sopesar el valor respectivo del derecho y de los argumentos para sacrificarlo, para decidir, en consecuencia, a favor del derecho o de su sacrificio total o parcial."*

*" (...) este Tribunal concluye que deben resguardarse los valores, derechos e intereses del Estado representados por la Fuerzas Armadas durante el saneamiento sin que ello implique un desconocimiento total del derecho de los demás. Más aún cuando la disposición Final Novena de la Ley No. 3545, señala textualmente que durante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria los predios agrarios de las Fuerzas Armadas de la Nación, que no cumplan la función social o función económico social, en los términos establecidos por la Ley N° 1715, pero que tengan finalidades específicas relativas a su mandato constitucional fundamental (...)"*