

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0005-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-03-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. EXCEPCIONES /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, el Comandante General del Ejército, representando en el presente proceso por Juan Antonio Coronado Gonzáles y Ramiro Echeverría Jáuregui, interpone demanda contencioso administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 229675 de 4 de noviembre de 2008, dirigiendo su acción contra el Presidente de Bolivia y Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Manifiesta que según Testimonio N° 59 de 1985, el Comando General del Ejército es legítimo propietario del predio denominado "Puesto Militar Adelantado San Francisco" con una superficie de 205 has. situado en el cantón Mercier, provincia Nicolás Suárez del departamento de Pando destinado para áreas tácticas de entrenamiento militar y operaciones especiales a cargo del Bating VI "Riosinho" ejerciendo posesión desde aquel año, habiendo sido incorporado como patrimonio del Ejército de acuerdo al art. 127 de la Ley Orgánica de la FF.AA. de la Nación constituyendo una propiedad pública, inviolable e imprescriptible conforme dispone la Ley Fundamental.

2. Señala que el Presidente de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras al dictar la Resolución Suprema impugnada han vulnerado el derecho a la propiedad que tiene el Ejército Boliviano a través del Comando General del Ejército sobre el Puesto Militar Adelantado San Francisco al confiscar 205 has. reduciendo a un mínimo de 24,5127 has. para entregar seguramente a intereses foráneos, violando el art. 208 de la Constitución Política del Estado (actualmente art. 244 de la nueva C.P.E.), la Ley Orgánica de la FF.AA. de la Nación L. N° 1405 de 30 de diciembre de 1992 en sus arts. 3, 6, 126 y 127, el D. L. N° 3464 de 2 de agosto de 1953 en su Título II, Capítulo VII, el D.S. N° 25848 en su art. 238-d), el D.S. 27397 de 10 de marzo de 2004 en su art. 3ro., la Comunicación Interna N°. 0070/2005 de 17 de mayo de 2005 y la Disposición Final Novena de la L. N° 3545.

3. Añade que existió irregular procedimiento de la campaña pública y la realización de la etapa de exposición pública de resultados correspondiente al polígono del Puesto Militar San Francisco, toda vez que no se han cumplido las formalidades de ley y su procedimiento, efectuándose los talleres de exposición así como las notificaciones fraudulentamente al no haberseles notificado infringiendo el

debido proceso. Agrega que también se ha infringido la seguridad jurídica porque no se les ha convocado a una conciliación, ya que para la afectación se han basado sobre una supuesta superposición con un súbdito.

4. Señala que el Ejército Boliviano representado por el Comando General del Ejército para cumplir una de las misiones fundamentales referida a conservar la integridad territorial y sentar soberanía nacional necesita contar con espacio físico amplio y lo que ordena la resolución suprema impugnada de 24,5127 has. no abastece para cumplir las actividades estrictamente militares, que en lugar de declarar tierra fiscal la superficie confiscada se declare propiedad del Ejército Boliviano. Añade que como Ejército Boliviano no están obligados a cumplir con la FES o FS en relación al Art. 2 de la L. N° 1715 porque su cumplimiento es especial por su naturaleza y misión constitucional como se dispone a través del D.S. N° 27397 y Disposición Final Novena de la L. N° 3545, por lo que corresponde respetar su propiedad con una superficie de 205 has. Menciona que la resolución suprema impugnada viola el D.S. N° 27397 toda vez que dicha norma señala que los predios rurales destinados a actividades militares, la etapa de pericias de campo del proceso de saneamiento, será ejecutada por el Instituto Geográfico Militar; sin embargo, menciona el demandante, la referida resolución impugnada fue realizada por funcionarios del INRA de Pando, violándose además el art. 50 de la L. N° 3464 que señala que las propiedades agrarias de las instituciones son inafectables. Agrega que el Ejército Boliviano es una Institución fundamental y permanente del Estado Boliviano y sustenta como principios doctrinarios la preservación del mandato constitucional, la paz y la unidad nacional y la estabilidad de las instituciones democráticas del Estado.

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

*"Con relación a la excepción de cosa juzgada opuesta por el demandado Presidente Constitucional de Bolivia, en sentido de que los argumentos contenidos en la presente demanda son similares a la anterior demanda contencioso administrativa cuando fue impugnada la Resolución Final de Saneamiento RFS-SS N° 0106/02 de 18 de diciembre de 2002 que motivó la emisión de la Sentencia Agraria Nacional S2ª N° 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, donde este tribunal valoró cada uno de dichos argumentos existiendo por tal cosa juzgada al haber efectuado control de legalidad de las actuaciones administrativas del INRA, es importante puntualizar que la viabilidad y admisión de la excepción de cosa juzgada está condicionada a la exigencia de que la acción a la cual se opone sea la misma, donde deben identificarse y comprobarse los elementos de ambas acciones, procediendo solo cuando ellos coincidan, esto es, identidad de sujetos, objeto y causa, bastando que una sola difiera para que la referida excepción sea inviable. El concepto anterior está plasmado en el art. 319 del Cód. Civ. al señalar que la cosa juzgada no tiene autoridad sino respecto a lo que ha sido objeto de la sentencia, siendo vital que la cosa demandada sea la misma, que la demanda se funde en la misma causa, que las partes sean las mismas y se entable por ellas y contra ellas. En el caso sub lite, si bien se trata de la misma acción, (contencioso administrativa) empero no se trata de la misma cosa demandada, toda vez que la referida Sentencia Agraria Nacional resuelve la impugnación respecto de la Resolución Final de Saneamiento RFS-SS N° 0106/02 de 18 de diciembre de 2002, distinta a la ahora impugnada por la parte actora que es la Resolución Suprema N° 229675 de 4 de noviembre de 2008, donde además intervino como demandado un sujeto procesal diferente, cual es el Director Nacional del INRA a los ahora demandados Presidente Constitucional de Bolivia y Ministra de Desarrollo Rural y Tierras; consecuentemente, ante la inexistencia de presupuestos inexcusables para la viabilidad de la excepción de cosa juzgada, amerita el rechazo de la misma".*

*"(...) se advierte que la señalada Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, declaró probada la demanda contencioso administrativa por haber pronunciado el Director*

Nacional del INRA la mencionada Resolución Final de Saneamiento RFS-SS N° 0106/02 de 18 de diciembre de 2002 sin que le competa, dado que una resolución administrativa no puede modificar, anular ni convalidar títulos ejecutoriales, correspondiendo su pronunciamiento a la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria; consecuentemente, el motivo por el que se declaró probada la referida demanda contencioso administrativa es únicamente respecto del tipo de resolución que debe pronunciarse y la autoridad que debe suscribir la misma, quedando plenamente establecido que sobre los argumentos deducidos por el demandante en la referida demanda contenciosa administrativa contra la Resolución Final de Saneamiento de referencia, este Tribunal Agrario Nacional, a través de la referida sentencia, realizó el análisis, consideración y resolución respectiva, efectuando por tal el control de legalidad de las actuaciones administrativas cumplidas por el INRA dentro del proceso de saneamiento del predio "Puesto Militar Adelantado San Francisco" concluyendo que el INRA cumplió con la normativa agraria durante la tramitación del mencionado proceso de saneamiento al señalar puntualmente: "Que no obstante, de que el INRA, dentro del proceso de saneamiento del predio denominado Puesto Militar Adelantado "San Francisco", actuó cumpliendo con la normativa aplicable en la materia respecto a los términos de la demanda de fs. 17 a 20 y posterior ampliación mediante memorial de fs. 25 de obrados; sin embargo, con relación a la facultad del Director Nacional del INRA, de dictar resoluciones administrativas en procesos agrarios titulados o en trámite -que cuenten con Resolución Suprema-, se tiene que por el principio de control difuso de constitucionalidad que ejercitan los órganos jurisdiccionales, el Tribunal Agrario Nacional asume la obligación de velar por que el INRA, en su accionar, haya cumplido no sólo con el procedimiento administrativo de saneamiento y la normativa sustantiva aplicable, sino sobre todo que haya actuado de acuerdo con los preceptos constitucionales".

"(...) la parte actora acusa que la Resolución Suprema N° 229675 de 4 de noviembre de 2008 impugnada en el presente proceso contencioso administrativo vulneró el art. 3 del D.S. N° 27397, la Comunicación Interna N° 0070/2005 de 17 de mayo de 2005 y la Disposición Final Novena de la L. N° 3545; extremos que si bien no fueron demandados en la anterior demanda contencioso administrativa, carecen de sustento legal en el presente proceso, toda vez que las autoridades demandadas se limitaron a pronunciar la referida Resolución Suprema ahora impugnada en sustitución de la nombrada Resolución Final de Saneamiento RFS-SS N° 0106/02 de 18 de diciembre de 2002 que fue anulada, dando estricto cumplimiento a la ya señalada Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, no existiendo ninguna otra tramitación de fondo con relación al predio de la parte demandante que le cupo efectuar a las autoridades demandadas, por ende, menos pudieron haber vulnerado las disposiciones legales acusadas por la parte actora. En efecto, si bien el art. 3 del D.S. N° 27397 señala que en el caso de las tierras rurales de la Fuerzas Armadas de la Nación que se encuentren destinadas específicamente a actividades militares, la etapa de pericias de campo del proceso de saneamiento será ejecutada por el Instituto Geográfico Militar en su calidad de entidad habilitada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no es menos evidente que la etapa de pericias de campo efectuadas en el predio "Puesto Militar Adelantado San Francisco" se llevaron a cabo durante la gestión 2001 a 2002, conforme se desprende del legajo de saneamiento, cuando el mencionado D.S. N° 27397 aún no existía al haberse promulgado recién el 10 de marzo de 2004 cuya vigencia duró hasta la promulgación del D. S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 al haber sido abrogada expresamente; consiguientemente, menos aún pudo haber sido vulnerada al momento de pronunciar la Resolución Suprema impugnada en el presente proceso contencioso administrativo, en razón de que a la fecha de su emisión que data del 4 de noviembre de 2008, el referido D. S. N° 27397 ya no se hallaba vigente por la abrogatoria señalada, siendo por tal legal y correcta la ejecución del proceso de saneamiento de referencia por parte del INRA".

*"Con relación a la supuesta infracción de la Comunicación Interna N° 0070/2005 de 17 de mayo de 2005 y la Disposición Final Novena de la L. N° 3545, al estar las mismas referidas al cumplimiento de la FS o FES de predios agrarios de las Fuerzas Armadas de la Nación en los términos señalados por dicha normativa dada la finalidad específica relativa al mandato constitucional fundamental de defender y conservar la independencia, estabilidad, honor y soberanía nacional sin relacionarla con actividades agrícolas, constituye requisito imprescindible e indivisible que debe ser debida y plenamente verificado y demostrado durante el referido proceso administrativo de saneamiento para que el Estado otorgue la titularidad de la tierra, que estando los mismos previstos por ley su cumplimiento es inexcusable. En autos, dicha verificación fue debida y legalmente efectuada por el INRA, mereciendo el control de legalidad por este Tribunal Agrario Nacional al pronunciar la referida Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, determinándose con meridiana claridad que en el predio "Puesto Militar Adelantado San Francisco" de propiedad el Ejército de Bolivia se cumple la FES en la extensión de 24,5127 has. y no en la extensión pretendida por la parte actora; consecuentemente, al haberse revisado anteriormente por este órgano jurisdiccional la verificación del cumplimiento de la FES que le cupo efectuar al INRA durante el desarrollo del proceso de saneamiento del predio de referencia, no corresponde volver a considerar dicho aspecto que ya fue amplia y legalmente analizada y considerada, sin que se evidencie vulneración alguna sobre el particular, por parte de los demandados, en el pronunciamiento de la Resolución Suprema ahora impugnada, que como se señaló precedentemente, solo cumplieron con lo dispuesto en la referida Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003".*

*"(...) la supuesta vulneración a la seguridad jurídica por el hecho de no haberseles convocado a una conciliación durante el desarrollo del proceso de saneamiento de referencia, al margen de que dicha actuación es viable cuando existe sobreposición de derechos que no se da en el caso de autos, la parte demandante no observó en esa oportunidad la efectivización, si correspondía, de la cuestionada audiencia de conciliación que ahora acusa en el presente proceso contencioso administrativo, dejando precluir su derecho para hacerlo, más aún, como se tiene analizado precedentemente, este tribunal ya efectuó control de legalidad a la actuaciones ejecutadas por el INRA durante el proceso de saneamiento del predio de propiedad del Ejército de Bolivia, mismas que, según se tiene analizado en la tantas veces señalada Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, fueron cumplidas adecuadamente por el INRA".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agrario Nacional, declara el **RECHAZO** de la excepción de cosa juzgada opuesta en el memorial de respuesta de fs. 66 a 69 de obrados e **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Suprema N° 229675 de 4 de noviembre de 2008, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** Los argumentos esgrimidos por el actor en la presente demanda contencioso administrativa referidos a la vulneración de los arts. 228 de la Constitución Política del Estado vigente en esa oportunidad, arts. 3, 6, 126 y 127 de la L. N° 1405 Orgánica de la FF.AA. de 30 de diciembre de 1992, Título II, Capítulo VII del D.S. N° 3464 de 2 de agosto de 1953 y art. 238-d) del D.S. N° 25848 en que hubiere incurrido el INRA en el desarrollo del proceso de saneamiento de la referida propiedad, mismos que ya fueron demandados en anterior demanda contencioso administrativa, merecieron la consideración, análisis y resolución correspondiente en la Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, tal cual se evidencia de manera expresa, amplia clara y positiva en su parte considerativa, efectuado este Tribunal Agrario Nacional el control de legalidad de los actos administrativos ejecutados

por el INRA, por lo que no corresponde en el presente proceso contencioso administrativo pronunciarse sobre dichas cuestiones que ya fueron definidas en la referida Sentencia Nacional Agraria con la debida fundamentación y motivación, abriéndose la competencia únicamente a partir del pronunciamiento de la Resolución Suprema ahora impugnada y actuaciones posteriores.

**2.** La parte actora acusa que la Resolución Suprema N° 229675 de 4 de noviembre de 2008 impugnada en el presente proceso contencioso administrativo vulneró el art. 3 del D.S. N° 27397, la Comunicación Interna N° 0070/2005 de 17 de mayo de 2005 y la Disposición Final Novena de la L. N° 3545; extremos que si bien no fueron demandados en la anterior demanda contencioso administrativa, carecen de sustento legal en el presente proceso, toda vez que las autoridades demandadas se limitaron a pronunciar la referida Resolución Suprema ahora impugnada en sustitución de la nombrada Resolución Final de Saneamiento RFS-SS N° 0106/02 de 18 de diciembre de 2002 que fue anulada, dando estricto cumplimiento a la ya señalada Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, no existiendo ninguna otra tramitación de fondo con relación al predio de la parte demandante que le cupo efectuar a las autoridades demandadas, por ende, menos pudieron haber vulnerado las disposiciones legales acusadas por la parte actora.

**3.** Con relación a la supuesta infracción de la Comunicación Interna N° 0070/2005 de 17 de mayo de 2005 y la Disposición Final Novena de la L. N° 3545, al estar las mismas referidas al cumplimiento de la FS o FES de predios agrarios de las Fuerzas Armadas de la Nación en los términos señalados por dicha normativa dada la finalidad específica relativa al mandato constitucional fundamental de defender y conservar la independencia, estabilidad, honor y soberanía nacional sin relacionarla con actividades agrícolas, constituye requisito imprescindible e indivisible que debe ser debida y plenamente verificado y demostrado durante el referido proceso administrativo de saneamiento para que el Estado otorgue la titularidad de la tierra, que estando los mismos previstos por ley su cumplimiento es inexcusable. En autos, dicha verificación fue debida y legalmente efectuada por el INRA, mereciendo el control de legalidad por este Tribunal Agrario Nacional al pronunciar la referida Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, determinándose con meridiana claridad que en el predio "Puesto Militar Adelantado San Francisco" de propiedad del Ejército de Bolivia se cumple la FES en la extensión de 24,5127 has. y no en la extensión pretendida por la parte actora.

**4.** La supuesta vulneración a la seguridad jurídica por el hecho de no haberseles convocado a una conciliación durante el desarrollo del proceso de saneamiento de referencia, al margen de que dicha actuación es viable cuando existe sobreposición de derechos que no se da en el caso de autos, la parte demandante no observó en esa oportunidad la efectivización, si correspondía, de la cuestionada audiencia de conciliación que ahora acusa en el presente proceso contencioso administrativo, dejando precluir su derecho para hacerlo, más aún, como se tiene analizado precedentemente, este tribunal ya efectuó control de legalidad a las actuaciones ejecutadas por el INRA durante el proceso de saneamiento del predio de propiedad del Ejército de Bolivia, mismas que, según se tiene analizado en la tantas veces señalada Sentencia Agraria Nacional S2ª No. 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, fueron cumplidas adecuadamente por el INRA.

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

Derecho Agrario Procesal / Elementos comunes del procedimiento / Excepciones

**La viabilidad y admisión de la excepción de cosa juzgada está condicionada a la exigencia de que la acción a la cual se opone sea la misma, donde deben identificarse y comprobarse los**

**elementos de ambas acciones, procediendo solo cuando ellos coincidan, esto es, identidad de sujetos, objeto y causa, bastando que una sola difiera para que la referida excepción sea inviable.**

*"Con relación a la excepción de cosa juzgada opuesta por el demandado Presidente Constitucional de Bolivia, en sentido de que los argumentos contenidos en la presente demanda son similares a la anterior demanda contencioso administrativa cuando fue impugnada la Resolución Final de Saneamiento RFS-SS N° 0106/02 de 18 de diciembre de 2002 que motivó la emisión de la Sentencia Agraria Nacional S2ª N° 032/2003 de 4 de septiembre de 2003, donde este tribunal valoró cada uno de dichos argumentos existiendo por tal cosa juzgada al haber efectuado control de legalidad de las actuaciones administrativas del INRA, es importante puntualizar que la viabilidad y admisión de la excepción de cosa juzgada está condicionada a la exigencia de que la acción a la cual se opone sea la misma, donde deben identificarse y comprobarse los elementos de ambas acciones, procediendo solo cuando ellos coincidan, esto es, identidad de sujetos, objeto y causa, bastando que una sola difiera para que la referida excepción sea inviable. El concepto anterior está plasmado en el art. 319 del Cód. Civ. al señalar que la cosa juzgada no tiene autoridad sino respecto a lo que ha sido objeto de la sentencia, siendo vital que la cosa demandada sea la misma, que la demanda se funde en la misma causa, que las partes sean las mismas y se entable por ellas y contra ellas. En el caso sub lite, si bien se trata de la misma acción, (contencioso administrativa) empero no se trata de la misma cosa demandada, toda vez que la referida Sentencia Agraria Nacional resuelve la impugnación respecto de la Resolución Final de Saneamiento RFS-SS N° 0106/02 de 18 de diciembre de 2002, distinta a la ahora impugnada por la parte actora que es la Resolución Suprema N° 229675 de 4 de noviembre de 2008, donde además intervino como demandado un sujeto procesal diferente, cual es el Director Nacional del INRA a los ahora demandados Presidente Constitucional de Bolivia y Ministra de Desarrollo Rural y Tierras; consecuentemente, ante la inexistencia de presupuestos inexcusables para la viabilidad de la excepción de cosa juzgada, amerita el rechazo de la misma".*