FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0020-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-05-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA / 6. Área urbana / Sub urbana / vinculado a actividad agrícola, ganadera u otra / 7. Legal /

Problemas jurídicos

La demanda contencioso administrativa interpuesta por Inocencio Apaza contra el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema Nº 20569 de 22 de diciembre de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte (SAN-SIM) respecto al Polígono N° 286, del predio denominado actualmente “Comunidad Camiraya” ubicado en el municipio Palca, provincia Murillo del departamento de La Paz. Bajo los siguientes argumentos:

1.- El actor no habría sido tomado en cuenta en el proceso de saneamiento de la Comunidad “Camiraya”, pese a contar con derecho propietario y que su propiedad cumple la Función Económico Social y pago de impuestos al Gobierno Municipal de Palca, conforme la documental que acompaña.

2.- El INRA carecería de competencia para efectuar el saneamiento de la Comunidad “Camiraya” por estar sobrepuesta al área suburbana y el Informe Técnico Legal US DDLP N° 085/2009 de 30 de agosto de 2009 determina mediante datos georreferenciados que la solicitud de saneamiento, ubicada geográficamente en el cantón Palca, sección Primera de la provincia Murillo del departamento de La Paz, estaría en sobreposición con área urbana en 4,81 % y suburbana en 95,18% de la ciudad de La Paz.

3.- El INRA hubiere dirimido en relación a los límites de unidades político administrativas y que la norma indica que en caso de existir conflcitos entre estas, no se suspenderá la ejecución del saneamiento debiendo registrarse como información “por definir” a efectos de su posterior actualización; siendo de conocimiento público el conflicto existente entre el municipio de La Paz con municipios aledaños.

El codemandado, titular del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras responde argumentando que el actor solo se dispuso a manifestar que el INRA no tenía la competencia sin demostrar lde forma objetiva, razón que acredite tal extremo ya que la parte interesada es la que se encarga de probar tales extremos, que la competencia del INRA está respaldada por jurisprudencia constitucional mediante la

SCP 1975/2014 de 13 de noviembre de 2014. Asímismo señala que el saneamiento se llevó a cabo tomando en cuenta que no existía ningún conflicto al interior de la comunida, que la parte demandante no se apersonó y menos demostró la FS en el predio, econctrándose la Resolución, debidamente fundamentada. Solicita se declare improbada la demanda.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, argumenta que la comunidad está ubicada en dos municipios y no se evidencia ningún tipo de conflicto entre éstos y que el actor que participó del taller informativo y campaña pública realizados no se presentó a las tareas de campo y en ninguna parte de su demanda individualiza las parcelas que se encontrarían sobrepuestas a su propiedad y afectarían su derecho propietario; asímismo manifiesta que la resolución impugnada salva derechos existentes sobre la parte urbana, saneando el INRA sobre el área que le compete donde además existen actividades agrícolas y no existe Ordenanza Municipal homologada que amplíe dichas áreas. Solicita se declare improbada la demanda.

El tercer interesado Luis Antonio Revilla Herrero, Alcalde Municipal de La Paz acusa nulidad por falta de jurisdicción y competencia del INRA para realizar el proceso de saneamiento en área urbana del municipio de La Paz, manifiesta que dicha Resolución impugnada es contraria a la distribución competencial de la CPE en su art. 269, al régimen de autonomías, al art. 4 de la Ley marco de Autonomías y Descentralización, a la SCP 2055/2012 y la DCP 01/2013, donde se establece la no subordinación entre entidades territoriales, agrega además que carecería de motivación y fundamentación, ya que no explicaría las razones de sus determinaciones, con lo que pide que la demanda se declare Probada y se deje sin efecto alguno.

René Vitaliano Aruquipa Ramos, Alcalde Municipal de Palca, en calidad de tercero interesado, señala que el demandante al reconocer el pago de su impuesto a la propiedad en el gobierno Autónomo Municipal de Palca, tácitamente reconocería la competencia y jurisdicción de esta entidad municipal sobre la Comunidad “Camiraya” y que tampoco ello implicaría que el inmueble en cuestión se halle en el radio urbano del municipio de Palca como, a su criterio, malinterpretaría el demandante, que el proceso de delimitación de ambos municipios (Palca y de La Paz), no afectaría el proceso de saneamiento no siendo aplicable la L. N° 453 a los efectos de dicho proceso, sino la normativa agarria. Pide se declare Improbada la demanda.

Cecilio Apaza Mamani, Secretario General de la Comunidad Camiraya, en calidad de tercero interesado, señala, que Inocencio Apaza no se habría apersonado ni participado en el Saneamiento Interno, ni demostrado el cumplimiento de la Función Social, agrega que el actor no acreditó que el INRA actuó sin competencia en el proceso de saneamiento en cuestión, mediante prueba idónea, pide que se declare Improbada la demanda contencioso administrativa.

Florencio Crespo Callisaya y Julio Marín Duran fueron notificados como terceros interesados, los mismos no se apersonaron al presente proceso.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

2.- En relación a que el INRA carecería de competencia para efectuar el saneamiento de la Comunidad "Camiraya" por estar sobrepuesta al área suburbana.

"...en ese orden el Informe de Diagnóstico de fs. 804 a 814, sugiere que se ejecute el saneamiento sólo

sobre el área Sub urbana de 569,9589 ha, excluyendo 28,8336 ha, por resultar área urbana, aspecto que es cumplido mediante las resoluciones operativas respectivas y que una vez ejecutado el Relevamiento de Información en Campo cursa el Informe en Conclusiones (fs. 4564 a 4629) en el cual, en lo pertinente hace referencia al CITE DESP.GAMLP N° 500/2016 (fs. 4555 vta. a 4556) remitido por el Alcalde Municipal de La Paz, donde se señala que el radio urbano y suburbano de la ciudad de La Paz estaría delimitado por Ley N° 453, debiendo el INRA por consiguiente efectuar el saneamiento sólo en el área rural; en relación a ello dicho Informe en Conclusiones sostiene que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz se limita a hacer referencia a la Ley N° 453, sin que exista ninguna ordenanza municipal homologada que amplíe el radio urbano y que por otro lado se tiene la L. N° 3819 de 27 de agosto de 1954, la cual en su art. 10 establece con claridad que el área sub urbana se afectará de acuerdo a las leyes N° 3464 y N° 3471 de Reforma Agraria; señalando finalmente en cuanto a la sobreposición del área urbana y suburbana, que se tendría excluida el área urbana en un 7% de la superficie mensurada, y agrega que: "el INRA tiene competencia para ejecutar el saneamiento de la propiedad agraria en el ámbito rural de conformidad con el Art. 11 del Decreto Supremo N° 29215. En ese entendido, respecto a la sobreposición del 93% con el área suburbana la misma concebida como radio expansivo que aun no tiene connotaciones y particularidades propias de un área urbana el INRA no pierde competencia por las características rurales de los predios que existen al interior las mismas destinadas a actividades agrícolas y no a vivienda..."

"...determinaciones que a criterio de este Tribunal y de la revisión de los antecedentes, se hallan debidamente respaldados por los resultados del Relevamiento de Información en Campo donde cursan el registro de las parcelas con actividad agrícola y ganadera, respaldadas con fotografías de cada parcela donde se muestran dichas actividades, resultando evidente que el INRA ha procedido correctamente a ejecutar el proceso de saneamiento en la comunidad "Camiraya" sólo en el área que según la Ley N° 453 correspondería a suburbana, debido a que constató que en dicha superficie sus poseedores vienen cumpliendo la Función Social en actividad productiva agropecuaria en los alcances previstos por el art. 2 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545; entendimiento que se adscribe al criterio ya emitido por este Tribunal, de que a efectos de determinar la competencia de la jurisdicción agraria administrativa y jurisdiccional, es necesario verificar -según sea el caso- la actividad agraria en el predio, recurriéndose a la interpretación material considerando el destino de la propiedad y las actividades que se desarrollan en el mismo."

"Resulta pertinente agregar que el razonamiento desarrollado, es concordante con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional que se ha pronunciado al respecto, mediante la SCP 0675/2014 de 8 de abril de 2014 ..."

"...no resulta evidente que en el proceso de saneamiento de la Comunidad "Camiraya" se hubiere saneado la superficie que se sobrepone al área urbana, puesto que la misma fue excluida, así también se efectúa el suficiente análisis en el Informe en Conclusiones mediante el cual el INRA define su competencia para efectuar dicho saneamiento en un área suburbana, que nunca fue anexada al área urbana al no existir ninguna disposición municipal en ese sentido y que valoró que en dicho sector se evidenció características rurales, haciendo valer el destino y uso actual agrario de la tierra, en concordancia con la interpretación constitucional glosada y en relación con el art. 11-I del D.S. N° 29215 modificado por la Disposición Adicional Segunda del D.S. N° 2960 de 23 de octubre de 2016 que refiere: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria ejecutará los procedimientos agrarios administrativos únicamente en el área rural. No serán objeto de aplicación de procedimientos agrarios administrativos los predios ubicados al interior del área urbana delimitada por Ley Municipal o que cuente con norma de homologación de área urbana."; no habiéndose vulnerado por consiguiente el art. 122 de la CPE, al

haber actuado el INRA con jurisdicción y competencia en el proceso de saneamiento en cuestión; menos aun se advierte que se hubiere incumplido el art. 66 del D.S. N° 29215, conforme señala el actor, toda vez que la Resolución Suprema N° 20569 guarda relación entre su parte considerativa y resolutiva, no pudiendo ser tachada de nula por no contener expresamente la valoración del área urbana y rural, siendo que tales discernimientos cursan en los actuados de saneamiento y en el Informe en Conclusiones."

Síntesis de la razón de la decisión

Declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por Inocencio Apaza, por consiguiente, firme, subsistente y con todo el valor legal la Resolución Suprema N.º 20569 de 22 de diciembre de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento del predio denominado actualmente "Comunidad Camiraya" ubicado en el municipio de Palca, provincia Murillo del departamento de La Paz.

Son fundamentos centrales y puntuales para la decisión:

1.- El demandante, tuvo conocimiento de la ejecución del saneamiento incluso antes de su realización presentando memoriales aduciendo representación de la Junta Vecinal de la Zona "Camiraya", participó también del Taller Informativo de Saneamiento y la Campaña Pública en calidad de "base" de la Comunidad "Camiraya", pero ya en el trabajo de campo, voluntariamente no participó, desconociendo la competencia del INRA para realizar el saneamiento de la Comunidad "Camiraya"; en tal sentido, no podría reclamar válidamente que no se consideró su derecho propietario inscrito en DDRR.

No es evidente que hubiese presentado su título ejecutorial y el INRA no le habría tomado en cuenta, menos que se vulneró por ello la seguridad jurídica y su derecho a la defensa, derechos y garantías constitucionales porque al estar sobrepuesto el expediente al área de saneamiento (en una superficie de 1,8250 ha.), fue tomado en cuenta tanto en el diagnóstico como en el Informe en Conclusiones, excluyendo la superficie del título ejecutorial sobrepuesta al área urbana (1,0250 ha.), información ratificada en el Informe de Resultados.

Al margen de lo señalado precedentemente, el demandante en ningún momento presentó algún plano o ubicación del área que sostiene le pertenecería y estaría sobrepuesta al área de saneamiento, impsibilitando por ello al Tribunal establecer tal aspecto, no siendo real entonces la conclulcación de los derechos y garantías constitucionales del actor.

2.- No es evidente que en el proceso de saneamiento de la Comunidad "Camiraya" se hubiere saneado la superficie que se sobrepone al área urbana, pues como se manifestó, la misma fue excluida previo análisis en el Informe en Conclusiones en el que el INRA define su competencia para realizar el saneamiento en un área suburbana con características rurales, además en consideración al destino y uso actual agrario de la tierra, conforme a la interpretación constitucional al respecto (SC 0378/2006-R de 18 de abril, SCP 2140/2012 de 8 de noviembre y SCP 0675/2014 de 8 de abril de 2014), por lo que no se vulneró el art. 122 de la CPE, al haber actuado el INRA con jurisdicción y competencia.

El Informe Técnico Legal US DDLP N° 085/2009 de 30 de agosto de 2009, determinó sobreposición del área de saneamiento con área urbana en 4,81 % y suburbana en 95,18% de la ciudad de La Paz (según Ley N° 453 de 27 de diciembre de 1968), también se consideró la L. N° 3819 de 27 de agosto de 1954

en su art. 10; por lo que a criterio del Tribunal y de la revisión de los antecedentes, las determinaciones asumidas por el INRA, se hallan debidamente respaldadas por los resultados del trabajo de campo que contiene fotografías de cada parcela donde se evidencia la actividad desarrollada, procediendo correctamente a ejecutar el saneamiento en la comunidad “Camiraya”, en el área de su competencia.

3.- No se advierte que durante el saneamiento se hubieren evidenciado razones para tener los datos de unidades político administrativas como información “por definir” (art. 265-III del D.S. N° 29215) como sostiene el demandante, constatandose que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz solo efectuó consideraciones respecto de la competencia del INRA en relación al área urbana o suburbana y no sobre conflictos de límites territoriales con referencia al área de saneamiento con el municipio de Palca, en tal sentido, no se observa que el INRA haya dirimido algún conflicto de límites político administrativos, siendo infundadas las aseveraciones de la parte actora.

Argumentos de los Terceros Interesados:

Lo determinado en el fallo emitido, responde a los pronunciamientos efectuados por los terceros interesados apersonados y **en cuanto al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz**, el INRA no se extralimitó en sus competencias en el proceso de saneamiento de la Comunidad "Camiraya" al no haber saneado el área urbana, y considerado la actividad y uso del área que aun se registra como suburbana, donde se desarrolla actividad productiva agropecuaria, no se constata vulneración a lo establecido por el art. 11-I del D.S. N° 29215 modificado por la Disposición Adicional Segunda del D.S. N° 2960 ni a la previsión establecida por el art. 122 de la CPE, pues al no estar prevista específicamente el "area suburbana" en las normas agrarias y evidenciando que la misma tiene un uso y destino agrario, el INRA procedió conforme a derechoemitiendo la resolución final en concordancia a lo ya señalado y en base a informes técnico legales previos así como el Informe en Conclusiones en los que cursa el razonamiento que respalda lo definido, no existiendo incongruencia o falta de motivación y fundamentación.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Para determinar su competencia territorial la entidad administrativa ejecutora del proceso de saneamiento, no estando prevista específicamente el "área suburbana" en la normativa agraria, corresponde analizar el caso concreto en consideración al destino y uso actual de la tierra, conforme a la jurisprudencia agraria, agroambiental y constitucional al respecto.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Contextualización de la línea jurisprudencial

Jurisprudencia Constitucional referida al uso y destino de un predio como elemento a considerar a tiempo de establecer la competencia en materia agroambiental.

SCP 0675/2014 de 8 de abril de 2014, SC 0378/2006-R de 18 de abril y SC 0378/2006-R de 18 de abril

(...) la competencia de las autoridades de la jurisdicción agroambiental se define en función al uso que se da al bien inmueble objeto de controversia.", en la cual se hace referencia a la SC 0378/2006-R de 18 de abril, y a la SCP 2140/2012 de 8 de noviembre, que textualmente señaló: "...el elemento que determina cual es la jurisdicción que conoce de las acciones personales, reales y mixtas, es el carácter agrario de la propiedad, posesión o actividad; a este objeto al momento de determinar la jurisdicción se tomaba en cuenta la ubicación del inmueble objeto del litigio o el lugar de la actividad desarrollada; en este sentido, si el objeto del litigio o la actividad se desarrollaba en el área urbana, le eran aplicables las normas del Código Civil, en consecuencia la acción era de competencia de la jurisdicción ordinaria, en cambio si el objeto o la actividad era desarrollada en el área rural se aplicaban las normas de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la acción era de competencia de la jurisdicción agraria;..." añadiendo posteriormente que: "...la definición de la jurisdicción por razón de materia a aplicarse sobre las acciones reales de bienes inmuebles cuando se produce el cambio de uso de suelo de propiedad rural a urbana, no puede quedar simplemente librada exclusivamente a lo que dispongan los Gobiernos Municipales, sino también debe considerarse otros elementos como el destino de la propiedad y de las actividades desarrolladas; razonamiento que si bien fue efectuado por el extinto Tribunal Constitucional, sin embargo este resulta plenamente aplicable y coherente por cuanto no contradice a los nuevos postulados de la actual Constitución Política del Estado..."; criterio jurisprudencial que ha sido reiterado, entre otras, en la SCP 0695/2013 de 3 de junio y posteriores.