

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0001-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 05-01-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0704/2013 de 29 de abril de 2013, emitida en el Proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), polígono 215, predio denominado "El Chulupi", ubicado en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz y efectuando una relación de las resoluciones emitidas por la Dirección Departamental del INRA - Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que la entidad administrativa ha concluido que el expediente del predio El Chulupi, se encuentra desplazado 45 kilómetros, aproximadamente, respecto al predio mensurado durante las pericias de campo; y aclara que de acuerdo al Informe de Relevamiento de Información en gabinete DDSC-II N° 1344/2012 la entidad administrativa concluye que el expediente EL CHULUPI se encuentra desplazado 45 Km aproximadamente del predio identificado en pericias de campo, con lo cual el INRA, niega la calidad de subadquirente de la parte actora, considerándola, de facto, en calidad de simple poseedor.

2. Afirma que el informe técnico de análisis multitemporal, emitido en base a la revisión de imágenes satelitales de los años 1996 y 2000, concluye señalando que no se observa actividad antrópica en el predio ; sin considerar que el mismo se basa en imágenes LANDSAT de 30x30 y 15x15 de resolución que no permiten apreciar mejoras menores a los 900 metros cuadrados, razón por la que no pueden ser consideradas como una herramienta técnica idónea que permita respaldar la valoración efectuada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, más cuando, como en el caso en análisis se trata de predios con actividad ganadera, habiéndose vulnerado el art. 309 del D.S. N° 29215 que prescribe que la verificación y legalidad de la posesión de predios agrarios debe ser realizada durante el relevamiento de información en campo en el que se acredita la legalidad de la posesión (en los términos de la

Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545) conforme a la certificación emitida por autoridades de la FSUTIOCRG-CH a más de haberse acreditado el cumplimiento de la FES.

3. Acusa que el informe en conclusiones emitido por el INRA Santa Cruz, contiene contradicciones; y señala que, la entidad administrativa, a más de omitir considerar a su mandante en calidad de subadquirente, reconoce una posesión anterior a la promulgación de la L. N° 1715, no obstante ello, sobre la base de una valoración simplista, en función a la supuesta calidad de súbdito extranjero que tuviera su mandante, realizando una errónea aplicación del art. 396-II de la C.P.E. señala que no corresponde reconocer derecho propietario a favor del beneficiario del predio LA PURÍSIMA por adecuar su situación a la prohibición constitucional contenida en la precitada norma legal, llamando la atención que no se haga referencia al predio objeto del proceso de saneamiento y a continuación, de manera contradictoria refiere que "(...) Según los datos proporcionados en la encuesta catastral..., el predio EL CHULUPI clasificado como empresarial ganadera cumple la función económica social conforme a lo previsto por los art. 393 y 397 de la C.P.E. y art. 166 del Reglamento de la L. N° 1715".

4. Acusa que la Resolución Final de Saneamiento declara ilegal la posesión de su mandante; no obstante que el informe en conclusiones refiere que se acreditó posesión anterior a la vigencia de la L. N° 1715, a más de no considerar que como se tiene señalado su poder conferente tiene la calidad de subadquirente de un predio con antecedente agrario en trámite y que adquirió esas tierras en calidad de compra venta de sus anteriores propietarios, mismos que fueron dotados por el Estado producto de un proceso social agrario.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) el art. 64 de la L. N° 1715 dispone: "El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte"; asimismo el art. 292-I del D.S. N° 29215 señala: "(Diagnostico) I. Esta actividad consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo: a) Mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (...); así también el art. 298-I del mismo cuerpo legal expresa: "I. La mensura, se realizará por cada predio y consistirá en la: a) Determinación de la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y de las posesiones"; concordante con el art. 304, de la norma legal en examen que en lo pertinente expresa: "Los contenidos del Informe en Conclusiones son: a) Identificación de antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados y de la existencia de vicios de nulidad relativa y/o absoluta en los mismos". b) Consideración de la documentación aportada por las partes interesadas relativa a su identificación personal, el derecho propietario o la posesión ejercida. En el caso de poseedores también incluirá la identificación de la modalidad de adquisición"; (...) d) Evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y sobreposiciones con áreas clasificadas y otras".

"De lo previamente descrito, se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, se encontraba obligado a realizar el mosaico de expedientes tramitados ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y ex Instituto Nacional de Colonización y determinar el grado de sobreposición con el área sujeta a saneamiento a efectos de verificar la existencia o no de correspondencia entre las tierras objeto de éstos procesos agrarios y los predios identificados en el proceso de saneamiento".

"Si bien, la identificación de procesos agrarios tramitados ante el ex Consejo Nacional de Reforma

Agraria y ex Instituto Nacional de Colonización, constituye una tarea preliminar que se incluye en los contenidos del Informe en Conclusiones (art. 292 del D.S. N° 29215), sus resultados deben, necesariamente, ser confirmados, modificados y/o refutados durante el proceso de saneamiento en sentido de que, en el transcurso del mismo, la entidad administrativa integrará al procedimiento mayores elementos de juicio, muchos de ellos a partir de la información proporcionada por los directos interesados en el saneamiento".

"Con la facultad conferida por el art. 378, la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, a fin de corroborar la información generada durante el proceso de saneamiento, dispuso que por la Unidad Especializada en Geodesia de éste Tribunal se emita "informe técnico a través del cual se establezca la existencia o no de sobreposición entre el predio denominado El Chulupi con antecedente en el expediente 55170 y la superficie mensurada en campo", habiéndose elevado el Informe Técnico TA-DTEG N° 033/2014 de 3 de diciembre de 2014 cursante de fs. 137 a 139, que en lo principal concluye que el predio denominado "El Chulupi" con antecedente en el expediente agrario 55170 se encuentra desplazado 38 km., aproximadamente en relación a la ubicación del predio mensurado durante las pericias de campo".

"(...) el art. 294, parágrafo III del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 en lo pertinente expresa: "La Resolución de Inicio del Procedimiento, dictada por cada área o polígono de saneamiento, intimará: a) A propietarios (...), así como su identidad o personalidad jurídica; b) A beneficiarios o subadquirente (s) (...) a apersonarse en el procedimiento, acreditando su derecho propietario así como su identidad (...); y c) A poseedores, a acreditar su identidad (...)", concordante con lo normado por los arts. 299 inc. a) y 304 inc. b) del mismo cuerpo legal que en lo concerniente prescriben: "La encuesta catastral será realizada por cada predio y consiste en: a) El registro de datos fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho en la ficha catastral (...)" y "Los contenidos del Informe en Conclusiones son: b) Consideración de la documentación aportada por las partes interesadas relativa a su identificación personal (...)", concluyéndose que, en el transcurso del proceso de saneamiento y de forma preeminente en el desarrollo de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, todo interesado, se encontraba obligado a acreditar su identidad y a tal efecto presentar la documentación correspondiente". "De fs. 185 a 187 cursa, Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2012, que en lo pertinente concluye señalando: "(...) por la documentación presentada en pericias de campo por el propietario del predio "El Chulupi" , este presenta Cedula de Extranjero No. E-0067325, cuya nacionalidad es española y que amparado en el art. 396 parágrafo II de la Constitución Política del Estado se sugiere dictar Resolución de Tierra Fiscal , al haber adecuado el beneficiario su situación jurídica a la prohibición constitucional".

"Cabe señalar que, el territorio es un elemento inseparable de la sociedad, por ello la CPE vigente, tiene establecido que la política relativa al tema tierras, constituye una competencia privativa del nivel central del Estado por lo que el reconocimiento, protección y extinción de derechos individuales o colectivos debe ser encarado en un marco amplio y no restrictivo, sustentando cualesquier toma de decisiones no solo en el cumplimiento o incumplimiento de la función social o función económica social, sino en la existencia de normas que contienen preceptos prohibitivos de observancia obligatoria aspecto ya reconocido, implícitamente, en la C.P.E. de 1967 vigente al momento de realizarse la compraventa del predio objeto de análisis, cuyo art. 165, de forma imperativa expresaba: "Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural", en sentido de que no podrá permitir que éstos procesos (distribución, reagrupamiento y redistribución) se realicen al margen de la ley".

"(...) se concluye que cursa de fs. 5 a 6 Testimonio Poder N° 3636/2013 de 30 de diciembre de 2013, otorgado por Álvaro Fernández de Arévalo de la Barreda, a favor de Fernando Henry Valencia Aguilera, Marcos Gualberto Lima Rocha y Ana María Rodríguez Santivañez; de fs. 18 a 19 cursa Testimonio Poder N° 269/2014 de 31 de enero de 2014, otorgado por Álvaro Fernández de Arévalo de la Barreda, y a fs. 20 fotocopia simple de cédula de identidad extendida a favor de Álvaro Fernández de la Barreda, documentación que permite acreditar que la parte actora habría adquirido la nacionalidad boliviana conforme a lo preceptuado por el art. 142 de la C.P.E. no obstante ello, a más de haberse adjuntado la cédula de identidad en simple fotocopia la misma fue presentada al margen del plazo previsto en los arts., 394 y 299 inc. b) del D.S. N° 29215, por lo que no habiendo sido de conocimiento oportuno de la identidad administrativa, esta no se encontraba obligada a considerarla y/o valorarla precisamente porque no fue de su conocimiento en tal sentido la Resolución Final de Saneamiento (impugnada) se sujetó a la información y datos del proceso, no existiendo, por lo mismo, error o vulneración del principio de legalidad".

"(...) la entidad administrativa, sustenta su decisión, no en el incumplimiento de la función social o función económica social o en la data de la posesión sino en la prohibición contenida en el art. 396, párrafo II del a C.P.E. concordante, como se tiene señalado con el art. 46 párrafo III de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, no existiendo por lo mismo contradicciones en el precitado informe en conclusiones y entre este y la resolución final de saneamiento, toda vez si bien señala que existe cumplimiento de la FES y se acreditó la antigüedad de la posesión, la decisión se sustenta en un precepto prohibitivo que marca la excepción a la regla general contenida en los arts. 2 y 66 párrafo I numeral, 1 de la L. N° 1715, excepción que, basada en la nacionalidad del sujeto, limita la facultad que tienen las autoridades del Servicio Boliviano de Reforma Agraria para reconocer derechos derivados sobre el recurso tierra, en el caso en análisis reconocer derechos basados en la posesión de Álvaro Fernández de Arévalo de la Barre por lo que, si bien los antecedentes del proceso hacen referencia a la antigüedad de la posesión, la misma (la posesión) se encuentra limitada por preceptos prohibitivos que ya se tiene (previamente) analizados, habiéndose concluido que, en caso como en el que se analiza, pese a tenerse acreditada una posesión anterior a la vigencia de la L. N° 1715 no podría reconocer derechos vía adjudicación y/o dotación por tratarse de tierras sobre las que no se tienen reconocidos (previamente) derechos de propiedad y en consideración a la nacionalidad de sujeto, en este sentido, la Resolución Administrativa RA-SS N° 0704/2013 de 29 de abril de 2013 (...)"

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0704/2013 de 29 de abril de 2013, con base en los siguientes argumentos:

1. Se concluye que si bien se tiene probado que Álvaro Fernández de Arévalo de la Barreda adquirió el predio denominado "El Chulupi" con antecedente en el expediente N° 55170, no se acreditó que el mismo corresponda al predio objeto de saneamiento, por lo que, al no existir correlación entre uno y otro, el actor, no tiene acreditado que el predio mensurado tenga antecedente en título ejecutorial o proceso agrario en trámite ingresando en la categoría de poseedor con la presunción establecida en el 270 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 (presunción de ilegalidad de la posesión), resultando sin asidero el afirmarse que el actor debió ser considerado en la categoría de subadquirente de derechos con antecedente en proceso agrario en trámite y en el ámbito de lo normado por los arts. 75, párrafos III y IV de la L. N° 1715 y 308 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, que regulan las formas de revisión, valoración y titulación de procesos agrarios en trámite.

2. La parte actora habría adquirido la nacionalidad boliviana conforme a lo preceptuado por el art. 142 de la C.P.E. no obstante ello, a más de haberse adjuntado la cédula de identidad en simple fotocopia la misma fue presentada al margen del plazo previsto en los arts., 394 y 299 inc. b) del D.S. N° 29215, por lo que no habiendo sido de conocimiento oportuno de la identidad administrativa, esta no se encontraba obligada a considerarla y/o valorarla precisamente porque no fue de su conocimiento en tal sentido la Resolución Final de Saneamiento (impugnada) se sujetó a la información y datos del proceso, no existiendo, por lo mismo, error o vulneración del principio de legalidad.

3. La entidad administrativa, sustenta su decisión en la prohibición contenida en el art. 396, párrafo II del a C.P.E. concordante con el art. 46 parágrafo III de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, no existiendo por lo mismo contradicciones en el precitado informe en conclusiones y entre este y la resolución final de saneamiento, toda vez si bien señala que existe cumplimiento de la FES y se acreditó la antigüedad de la posesión, la decisión se sustenta en un precepto prohibitivo que marca la excepción a la regla general contenida en los arts. 2 y 66 parágrafo I numeral, 1 de la L. N° 1715, excepción que, basada en la nacionalidad del sujeto, limita la facultad que tienen las autoridades del Servicio Boliviano de Reforma Agraria para reconocer derechos derivados sobre el recurso tierra.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO / Etapas / De Campo / Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ)

Si bien la identificación de procesos agrarios tramitados ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y ex Instituto Nacional de Colonización, constituye una tarea preliminar que se incluye en los contenidos del Informe en Conclusiones (art. 292 del D.S. N° 29215), sus resultados deben, necesariamente, ser confirmados, modificados y/o refutados durante el proceso de saneamiento en sentido de que, en el transcurso del mismo, la entidad administrativa integrará al procedimiento mayores elementos de juicio, muchos de ellos a partir de la información proporcionada por los directos interesados en el saneamiento.

"(...) el art. 64 de la L. N° 1715 dispone: "El saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte"; asimismo el art. 292-I del D.S. N° 29215 señala: "(Diagnostico) I. Esta actividad consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, estableciendo: a) Mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (...); así también el art. 298-I del mismo cuerpo legal expresa: "I. La mensura, se realizará por cada predio y consistirá en la: a) Determinación de la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y de las posesiones"; concordante con el art. 304, de la norma legal en examen que en lo pertinente expresa: "Los contenidos del Informe en Conclusiones son: a) Identificación de antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados y de la existencia de vicios de nulidad relativa y/o absoluta en los mismos". b) Consideración de la documentación aportada por las partes interesadas relativa a su identificación personal, el derecho propietario o la posesión ejercida. En el caso de poseedores también incluirá la identificación de la modalidad de adquisición"; (...) d) Evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y sobreposiciones con áreas clasificadas y otras". "De lo previamente descrito, se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, se encontraba obligado a realizar el mosaico de expedientes

tramitados ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y ex Instituto Nacional de Colonización y determinar el grado de sobreposición con el área sujeta a saneamiento a efectos de verificar la existencia o no de correspondencia entre las tierras objeto de éstos procesos agrarios y los predios identificados en el proceso de saneamiento". "Si bien, la identificación de procesos agrarios tramitados ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y ex Instituto Nacional de Colonización, constituye una tarea preliminar que se incluye en los contenidos del Informe en Conclusiones (art. 292 del D.S. N° 29215), sus resultados deben, necesariamente, ser confirmados, modificados y/o refutados durante el proceso de saneamiento en sentido de que, en el transcurso del mismo, la entidad administrativa integrará al procedimiento mayores elementos de juicio, muchos de ellos a partir de la información proporcionada por los directos interesados en el saneamiento".

PRECEDENTE 2

DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA

El territorio es un elemento inseparable de la sociedad, por ello la CPE vigente, tiene establecido que la política relativa al tema tierras, constituye una competencia privativa del nivel central del Estado por lo que el reconocimiento, protección y extinción de derechos individuales o colectivos debe ser encarado en un marco amplio y no restrictivo, sustentando cualesquier toma de decisiones no solo en el cumplimiento o incumplimiento de la función social o función económica social, sino en la existencia de normas que contienen preceptos prohibitivos de observancia obligatoria.

"(...) el art. 294, parágrafo III del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 en lo pertinente expresa: "La Resolución de Inicio del Procedimiento, dictada por cada área o polígono de saneamiento, intimará: a) A propietarios (...), así como su identidad o personalidad jurídica; b) A beneficiarios o subadquirente (s) (...) a apersonarse en el procedimiento, acreditando su derecho propietario así como su identidad (...); y c) A poseedores, a acreditar su identidad (...)", concordante con lo normado por los arts. 299 inc. a) y 304 inc. b) del mismo cuerpo legal que en lo concerniente prescriben: "La encuesta catastral será realizada por cada predio y consiste en: a) El registro de datos fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho en la ficha catastral (...)" y "Los contenidos del Informe en Conclusiones son: b) Consideración de la documentación aportada por las partes interesadas relativa a su identificación personal (...)", concluyéndose que, en el transcurso del proceso de saneamiento y de forma preeminente en el desarrollo de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, todo interesado, se encontraba obligado a acreditar su identidad y a tal efecto presentar la documentación correspondiente". "De fs. 185 a 187 cursa, Informe en Conclusiones de 10 de octubre de 2012, que en lo pertinente concluye señalando: "(...) por la documentación presentada en pericias de campo por el propietario del predio "El Chulupi" , este presenta Cedula de Extranjero No. E-0067325, cuya nacionalidad es española y que amparado en el art. 396 parágrafo II de la Constitución Política del Estado se sugiere dictar Resolución de Tierra Fiscal , al haber adecuado el beneficiario su situación jurídica a la prohibición constitucional". "Cabe señalar que, el territorio es un elemento inseparable de la sociedad, por ello la CPE vigente, tiene establecido que la política relativa al tema tierras, constituye una competencia privativa del nivel central del Estado por lo que el reconocimiento, protección y extinción de derechos individuales o colectivos debe ser encarado en un marco amplio y no restrictivo, sustentando cualesquier toma de decisiones no solo en el cumplimiento o incumplimiento de la función social o función económica social, sino en la existencia de normas que contienen preceptos prohibitivos de observancia obligatoria aspecto ya reconocido, implícitamente, en la C.P.E. de 1967 vigente al momento de realizarse la compraventa

del predio objeto de análisis, cuyo art. 165, de forma imperativa expresaba: "Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural", en sentido de que no podrá permitir que éstos procesos (distribución, reagrupamiento y redistribución) se realicen al margen de la ley".

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Corresponde puntualizar que, de forma paralela al concepto de "dominio originario", se ha desarrollado el de "dominio eminente" que se contrapone al dominio derivado o al derecho de explotación, toda vez que éstos últimos se constituyen mediante un acto de ejercicio de la soberanía que nace del "dominio eminente", que no conlleva la extinción de su dominio originario, el cual es anterior al derecho de explotación. El "dominio eminente" como atributo de la soberanía, permite regular (legislar) las formas a través de las que, se creará un derecho derivado (no originario) o de explotación, fijando límites, restricciones, impedimentos, prohibiciones, efectos, modos de caducidad, etc.

Voto Disidente

No firma el Magistrado Dr. Bernardo Huarachi Tola por ser voto disidente.