

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0057-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 29-07-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo, interpuesto en contra del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando, la Resolución Suprema N° 11873 de 15 de abril de 2014, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) Takovo Mora, respecto al Polígono N° 555, misma que resuelve declarar la ilegalidad de la posesión de José Hugo Carrasco Urieta del predio denominado "Santa Rosa" en una superficie de 25,5518 ha., declarando la misma Tierra Fiscal, éste argumentó:

1.- Arguyó que los trabajos de campo, se realizaron de forma incompleta, porque no se registraron mejoras como alambradas ni la superficie en descanso, provocando distorsión en la información en la ETJ, vulnerando así el derecho propietario y el debido proceso.

2.- Que en antecedentes cursa certificado de posesión avalado por el Corregidor y representante de la APG ( Asamblea del Pueblo Guaraní), la que no fue valorada siguiendo los principios de favorabilidad y conforme con el art. 237 del DS 25763 entonces vigente que indica hace referencia al uso tradicional de la tierra ( descanso para recuperar la fertilidad) que no podía considerarse como abandono.

3.- Que la Guía de verificación del cumplimiento de la FES aprobada por Resolución Nro 184/1998, reconocía expresamente las áreas de descanso y si bien la Ley 1715 no contenía su definición y una expresa consideración, esta fue evolucionando con modificaciones en los reglamentos y era procedente su aplicación en cumplimiento al mandato constitucional de ser mas favorable y tutelar mejor los derechos de los ciudadanos.( art. 3-IV de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que establece el entendimiento sobre las áreas de descanso, así como el art. 165-I-b) del D.S. N° 29215).

Pide se declare probada la demanda anulando la Resolución Suprema impugnada, ordenando la

tramitación de un nuevo proceso administrativo de saneamiento.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, respondió manifestando lo siguiente:

Que conforme al art. 173-I-d) del D.S. N° 25763 vigente en su oportunidad, se verificó en el predio, el incumplimiento de la Función Social, constatándose la inexistencia de actividad ganadera, agrícola o productiva, inexistencia de vivienda o mejoras en el lugar, solamente se identificó un alambrado de púas de 1984 que por sí solo no constituye Función Social, por lo que no sería legal reconocer derecho propietario solamente por cercar con alambre un predio, después de años de inactividad o de abandono del mismo; que en Pericias de Campo no se observó ni identificó áreas en descanso como alega el recurrente, además tampoco se habría identificado que el interesado tenga vivienda en el lugar y que su solo apersonamiento, no significa residencia en el lugar y menos cumplimiento de la FS; que sí se valoró la posesión, mediante la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del predio, en la cual la ETJ, señala que al no haberse acreditado derecho propietario en base a trámite agrario quedó el interesado en calidad de poseedor; por lo que demostrar solamente que se tuvo posesión anterior a la L. N° 1715, no implicaría un implícito reconocimiento del cumplimiento de la FS o FES que debería verificarse y/o demostrarse en las Pericias de Campo y en cuanto a la presentación de documentación posterior a las Pericias de Campo, refiere que ya hubo pronunciamiento del INRA al respecto, en sentido que no corresponde efectuar nueva valoración, en virtud a lo establecido por el art. 239 del D.S N° 25763, vigente al momento del procedimiento y art. 159 del D.S. N° 29215 en actual vigencia.

Pide que se declare Improbada la demanda, manteniendo firme y subsistente la Resolución Suprema N° 11873 impugnada.

El Tercero Interesado, Capitán Grande del Pueblo INDígena Guaraní, señaló que los funcionarios del INRA dieron cumplimiento a la Guía de Verificación aprobada mediante Resolución N° 184/1998, puesto que el predio se encontraba completamente abandonado y no identificó áreas de descanso ya que no existía superficie trabajada para su rotación y que además, no había vivienda que demuestre posesión, por lo que los certificados que presentó, no garantizarían el reconocimiento de poseedor o propietario del predio y que la CPE reconoce que la tierra es para quien la trabaja; por lo que pide en definitiva que se declare Improbada la demanda que impugna la Resolución Suprema N° 11873.

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

*" (...) no podría considerarse que toda la superficie del predio en cuestión se encuentre no cultivada y en permanente etapa de descanso; menos durante cinco años, conforme refiere el interesado al momento de la encuesta catastral; asimismo, en ningún momento durante la verificación en el predio o en la casilla pertinente de "Observaciones" consta que el interesado haya hecho mención o refiere de alguna manera que el predio en su totalidad se encuentra en "descanso"; en ese sentido resulta evidente que el INRA al constatar en campo que el predio "Santa Rosa" se encontraba sin uso y baldío, ha efectuado una correcta aplicación de la normativa aplicable al cumplimiento de la Función Social en la pequeña propiedad, ya que al respecto el interesado no cumplió una de las dos condiciones esenciales o parámetros para su verificación cual es la realización de "actividad productiva agraria en el predio"; el mismo razonamiento puede encontrarse en la Guía de Verificación de la FES, que es invocada por el mismo actor, pues dicho instrumento además de admitir la existencia de áreas de descanso establece en su punto 3.2 "Instrumentos de Verificación de la Función Social" que para todo instrumento de verificación ya sea de campo o de gabinete, los parámetros a seguir son específicamente*

*"Residencia o Actividad Productiva" (...) esta áreas no podrían ser tales si no existe además algún área cultivada en el predio, que acredite que en el terreno se viene trabajando en una actividad productiva agraria; no siendo evidente en consecuencia que se hubiere infringido el art. 3-IV de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, sobre las áreas de descanso y art. 165-I-b) del D.S. N° 29215, las cuales se encontraban en plena vigencia al momento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento respectiva."*

*"Lo mencionado por el actor respecto a la exigencia de "actividad productiva", como elemento fundamental de la Función Social, resulta aplicable en relación al "alabrado" perimetral verificado en saneamiento por el INRA en el predio "Santa Rosa", toda vez que el mismo por sí solo no podría demostrar válidamente el cumplimiento de la actividad agrícola, aun cuando se encuentre en buen estado de mantenimiento, ya que la sola actividad de cercar una propiedad agraria resulta insuficiente para demostrar que en la misma se viene haciendo producir la tierra o que el lugar sirve de residencia al interesado."*

*" (...) el interesado tampoco cumplió con el otro requisito o parámetro, exigido por la norma legal, reglamentaria y técnica, referida a la "residencia del beneficiario en el lugar", no encontrándose de lo verificado en saneamiento, que José Hugo Carrasco Urieta estuviere residiendo en el predio, no siendo prueba de ello el hecho de que hubiese recibido personalmente el memorándum de notificación para el inicio de los trabajos de campo, ni que hubiese participado en forma personal en todo el proceso de saneamiento; obsérvese que no cursa en los formularios de campo ningún registro de alguna construcción, aun siendo precaria, que acredite que José Hugo Carrasco Urieta residía y trabajaba en el predio "Santa Rosa", por consiguiente no resulta evidente que el INRA hubiere desconocido la vivienda del ahora demandante; encontrándose más bien que los elementos identificados en el saneamiento a los efectos de determinar si existía cumplimiento de la Función Social en la Pequeña Propiedad, fueron considerados de manera integral por el INRA, tomando en cuenta sus connotaciones sociales y económicas, de beneficio individual y colectivo, de conformidad con el art. 2-I de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L N° 3545, y plasmados en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica y la Resolución Final de Saneamiento emitida."*

*" (...) no es aplicable al caso de autos, el Principio de Favorabilidad o Pro Homine, pues constan aspectos clara y objetivamente identificados en saneamiento, que dan cuenta que el predio "Santa Rosa" no se encontraba produciendo y que el poseedor del predio no residía en el mismo; en ese sentido, tampoco podría entenderse como uso tradicional de la tierra, precisamente la no utilización de la misma o el abandono, menos aun interpretarse ello como la determinación de "área en descanso", pues no es la finalidad de la rotación de cultivos, el no trabajar el predio en su totalidad, aspecto referido por el propio demandante en el Formulario de Registro de la Función Económico Social, cursante de fs. 49 a 51 de los antecedentes, en cuya casilla de Observaciones se anota que "La persona entrevistada informa que 5 años atrás utilizaba su parcela para sembradíos." de lo que se infiere la existencia de abandono de la parcela por inexistencia de labor agrícola; por lo que no se advierte que se haya incurrido en omisión de valoración de prueba esencial con relación al Certificado de Declaración Jurada de Posesión y que ello implique transgresión al debido proceso y consiguiente desconocimiento de las garantías de seguridad jurídica y de legalidad."*

*" (...) la entidad ejecutoria ajustó sus determinaciones en este caso, a una adecuada interpretación y aplicación de la norma, toda vez que de acuerdo a la naturaleza de los medios complementarios de verificación, conforme con el art. 159 in fine del D.S. N° 29215, los mismos no pueden sustituir lo verificado de manera directa en el predio, durante la etapa de Pericias de Campo, en la cual, se*

*obtuvieron resultados claros y concretos que no dan lugar a duda alguna; pues en relación al "alambrado" éste es verificado por el INRA, sin embargo su existencia, conforme se tiene precisado, no constituye el cumplimiento de actividad productiva; menos aun sostiene el demandante que el predio se encontraba trabajando, pues admite que el mismo no estaba en actividad, alegando al respecto que estaba en "descanso" en su totalidad; tampoco el interesado contradice el hecho de que no se encontró vivienda o rastro que demuestre que habitaba en el predio, no siendo suficiente el mencionar que recibió en mano propia la notificación para el saneamiento por parte del funcionario público; por lo que al no existir ninguna duda respecto a lo objetivamente encontrado en el predio al momento de la verificación, no procede ningún otro elemento, menos complementario para despejar alguna incertidumbre, siendo los argumentos del demandante pertenecientes al campo de la interpretación jurídica de los hechos, sobre los cuales se considera que hubo respuesta clara, concreta y suficientemente fundamentada en derecho por parte del INRA, con la debida motivación, fundamentación y principalmente la valoración en conjunto de todos los elementos probatorios aportados, pertinentes y necesarios para determinar si en el predio "Santa Rosa" se cumplió con los elementos constitutivos que hacen a la Función Social, los cuales se reitera, se refieren a la constatación de actividad productiva en la propiedad agraria o residencia en la misma por parte del interesado"*

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

El Tribunal Agroambiental, **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, manteniendo firme, subsistente la Resolución Suprema N° 11873 de 15 de abril de 2014, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) Takovo Mora, Polígono N° 555, respecto al predio denominado "Santa Rosa", de acuerdo a los fundamentos siguientes:

1. y 3.- De la ficha catastral, formulario de registro de FES, croquis, registro de mejoras y croquis predial levantados, se desprende que en cuanto al uso actual de la tierra, se registra como "baldío y sin uso", sin hacerse mención alguna a la existencia de un área de descanso o de rotación de cultivos, tampoco se registró ningún tipo de actividad ni agrícola ni ganadera, ni vivienda ni infraestructura que de cuenta de que el interesado hubiese habitado en el lugar, únicamente un alambre de púas de 1400 mts. con data de 1984 y en observaciones, la información de que 5 años atrás la parcela era sembrada; todo esto consta en el Informe de Campo y se traslada a la ETJ, valorándose como incumplimiento de la función social (FS), por consiguiente como superficie en posesión ilegal conforme a los arts. 166 y 169 de la CPE vigente en ese entonces, y arts. 237 y 238 del D.S. N° 25763 y arts. 66 y 67-I-II-1 de la L. N° 1715.

En tal sentido, no podría considerarse que toda la superficie del predio en cuestión se encuentre no cultivada y en permanente etapa de descanso; menos durante cinco años, conforme refiere el interesado al momento de la encuesta catastral, resultado evidente lo expresado en los documentos de campo por el INRA en sentido de que el predio estaba sin uso y baldío, puesto que el interesado no cumplió ninguna de las dos condiciones esenciales para su verificación cuales son: 1) La residencia en el lugar y 2) La realización de actividades productivas agrarias en el predio; razonamiento presente en la Guía de Verificación de la FES invocada por el mismo actor., por lo que para el Tribunal resultó infundado lo

alegado por la parte actora, porque las áreas no podían ser de descanso sin la existencia de área alguna cultivada en el predio que acredite trabajo en el mismo, razonamiento aplicable también al "alambrado". y tampoco se verificó residencia en el lugar, pues su participación en el proceso ni la recepción del memorándum constituyen prueba de ello al no constar registro de construcción alguna que acredite residencia en el lugar.

2.- No es aplicable al caso el principio de favorabilidad o pro hómine porque es clara y objetiva la información de que el predio no estaba produciendo y el poseedor no residía en el mismo, entonces no puede entenderse como "uso tradicional" el abandono del predio y menos interpretar como "área de descanso", no advirtiéndose entonces omisión en la valoración de prueba esencial ( Certificado de Declaración Jurada de Posesión) que implique transgresión al debido proceso y consiguiente desconocimiento de garantías constitucionales.

En cuanto a la solicitud de aplicación de procedimientos complementarios de comprobación de la FES, el INRA respondió mediante Informe Legal INF DGS-SC-S N° 396/2013 de 11 de junio de 2013, sosteniendo que no correspondía, al existir verificación directa en el predio, cuya información no podía sustituirse, aspecto ajustado a una adecuada interpretación y aplicación de la norma ( art. 159 DS 29215), al haberse obtenido en campo resultados claros y concretos que no dieron lugar a duda alguna, en tal sentido una interpretación "más favorable" sin fundamento valedero, refutaría el debido proceso, la seguridad jurídica y la aplicación uniforme de la ley, valores, principios y derechos fundamentales constitucionales aplicables.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO/PROPIEDAD AGRARIA/ FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

Áreas de descanso.

**Si existen aspectos clara y objetivamente identificados en saneamiento que dan cuenta que un predio no se encuentra produciendo, no existiendo área cultivada alguna que acredite que en el terreno se viene trabajando en una actividad productiva agraria, no puede considerarse que existan "áreas de descanso", es decir que toda la superficie del predio se encuentre en "descanso".**

*" (...) no podría considerarse que toda la superficie del predio en cuestión se encuentre no cultivada y en permanente etapa de descanso; menos durante cinco años, conforme refiere el interesado al momento de la encuesta catastral; asimismo, en ningún momento durante la verificación en el predio o en la casilla pertinente de "Observaciones" consta que el interesado haya hecho mención o refiere de alguna manera que el predio en su totalidad se encuentra en "descanso"; en ese sentido resulta evidente que el INRA al constatar en campo que el predio "Santa Rosa" se encontraba sin uso y baldío, ha efectuado una correcta aplicación de la normativa aplicable al cumplimiento de la Función Social en la pequeña propiedad, ya que al respecto el interesado no cumplió una de las dos condiciones esenciales o parámetros para su verificación cual es la realización de "actividad productiva agraria en el predio"; el mismo razonamiento puede encontrarse en la Guía de Verificación de la FES, que es invocada por el mismo actor, pues dicho instrumento además de admitir la existencia de áreas de descanso establece en su punto 3.2 "Instrumentos de Verificación de la Función Social" que para todo*



*instrumento de verificación ya sea de campo o de gabinete, los parámetros a seguir son específicamente "Residencia o Actividad Productiva" (...) esta áreas no podrían ser tales si no existe además algún área cultivada en el predio, que acredite que en el terreno se viene trabajando en una actividad productiva agraria; no siendo evidente en consecuencia que se hubiere infringido el art. 3-IV de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, sobre las áreas de descanso y art. 165-I-b) del D.S. N° 29215, las cuales se encontraban en plena vigencia al momento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento respectiva."*

*" (...) no es aplicable al caso de autos, el Principio de Favorabilidad o Pro Homine, pues constan aspectos clara y objetivamente identificados en saneamiento, que dan cuenta que el predio "Santa Rosa" no se encontraba produciendo y que el poseedor del predio no residía en el mismo; en ese sentido, tampoco podría entenderse como uso tradicional de la tierra, precisamente la no utilización de la misma o el abandono, menos aun interpretarse ello como la determinación de "área en descanso", pues no es la finalidad de la rotación de cultivos, el no trabajar el predio en su totalidad, aspecto referido por el propio demandante en el Formulario de Registro de la Función Económico Social, cursante de fs. 49 a 51 de los antecedentes, en cuya casilla de Observaciones se anota que "La persona entrevistada informa que 5 años atrás utilizaba su parcela para sembradíos." de lo que se infiere la existencia de abandono de la parcela por inexistencia de labor agrícola; por lo que no se advierte que se haya incurrido en omisión de valoración de prueba esencial con relación al Certificado de Declaración Jurada de Posesión y que ello implique transgresión al debido proceso y consiguiente desconocimiento de las garantías de seguridad jurídica y de legalidad."*

FUNCIÓN SOCIAL - EXISTENCIA DE ALAMBRADA INSUFICIENTE POR SÍ MISMA PARA CONSTITUIR FS

**La sola actividad de cercar una propiedad resulta insuficiente para demostrar que en la misma se viene haciendo producir la tierra o que el lugar sirve de residencia al interesado.**

*"Lo mencionado por el actor respecto a la exigencia de "actividad productiva", como elemento fundamental de la Función Social, resulta aplicable en relación al "alabrado" perimetral verificado en saneamiento por el INRA en el predio "Santa Rosa", toda vez que el mismo por sí solo no podría demostrar válidamente el cumplimiento de la actividad agrícola, aun cuando se encuentre en buen estado de mantenimiento, ya que la sola actividad de cercar una propiedad agraria resulta insuficiente para demostrar que en la misma se viene haciendo producir la tierra o que el lugar sirve de residencia al interesado."*

FUNCIÓN SOCIAL RESIDENCIA EN EL PREDIO

**El hecho de que el interesado reciba personalmente el memorándum de notificación para el inicio de los trabajos de campo y/o que hubiese participado en forma personal en todo el proceso de saneamiento, sin que exista registro de construcción alguna, constituye prueba de residencia en un predio.**

*" (...) el interesado tampoco cumplió con el otro requisito o parámetro, exigido por la norma legal, reglamentaria y técnica, referida a la "residencia del beneficiario en el lugar", no encontrándose de lo verificado en saneamiento, que José Hugo Carrasco Urieta estuviere residiendo en el predio, no siendo prueba de ello el hecho de que hubiese recibido personalmente el memorándum de notificación para el inicio de los trabajos de campo, ni que hubiese participado en forma personal en todo el proceso de saneamiento; obsérvese que no cursa en los formularios de campo ningún registro de alguna*

*construcción, aun siendo precaria, que acredite que José Hugo Carrasco Urieta residía y trabajaba en el predio "Santa Rosa", por consiguiente no resulta evidente que el INRA hubiere desconocido la vivienda del ahora demandante; encontrándose más bien que los elementos identificados en el saneamiento a los efectos de determinar si existía cumplimiento de la Función Social en la Pequeña Propiedad, fueron considerados de manera integral por el INRA, tomando en cuenta sus connotaciones sociales y económicas, de beneficio individual y colectivo, de conformidad con el art. 2-I de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L N° 3545, y plasmados en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica y la Resolución Final de Saneamiento emitida."*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

#### **ÁREAS DE DESCANSO**

*"aquellas de rotación que luego de haber sido cultivadas con mejoras e inversiones productivas, se las deja de trabajar para su recuperación y posterior uso, claramente identificables, los criterios técnicos para su aplicación serán establecidos en la norma técnica. Se determinará su superficie y su ubicación en el predio.", de donde se infiere claramente que un área de descanso es una parte del predio que permanece incultivable con la finalidad de la recuperación de su suelo, siendo la restante superficie cultivada."*