

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0073-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN ILEGAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Guido Rojas Rodriguez, contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra 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, de las propiedades "Agroflor", "Las Promesas", "Las Posas", "Los Tajibos", "Herlin", "Esmeralda", "Lucerito", "Cusi", "Mendoza", "Tino", "Santa Rosa", "Palmito", "Río Grande" y el predio "VEIZAGA", objeto de la presente acción actualmente denominada "LOS OLIVOS", ubicada en el municipio de Cabezas, provincia Cordillera, del departamento de Santa Cruz, que determinó entre otros aspectos, declarar la ilegalidad de la posesión de Guido Rojas Rodríguez del predio "LOS OLIVOS" sobre 21.9687 has., bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- .Que, el contenido de la Ficha Catastral prueba que durante la realización de los trabajos de campo, el INRA habría verificado la existencia de mejoras, consistentes en alambradas, las cuales no fueron tomadas en cuenta;
- 2.- que, al estar en descanso el terreno debieron ser valorados conforme a normativa agraria vigente, las aéreas de descanso como parte de la superficie productiva, suficiente para reconocer el derecho de propiedad, y no así aplicar el entendimiento restrictivo de la norma que realizó el INRA para ignorar las áreas en descanso y la infraestructura existente en el predio y negar el acceso a la pequeña propiedad;
- 3.- los trabajos de campo se realizaron de forma incompleta, no habiéndose consignado el registro de mejoras, consistente en la alambrada, y tampoco se identificó la superficie en descanso, lo cual habría provocado la distorsión de la información en la Evaluación Técnica Jurídica;

4.- que en varias oportunidades el INRA habría reconocido como documentos para acreditación de la FS, los Certificados de Posesión y Declaraciones Juradas de Posesión emitidas por autoridades locales, aspectos que no habrían sido valorados por el INRA;

5.- que su persona ejercía y ejerce posesión sobre el predio "LOS OLIVOS" descartando la aseveración del INRA de que el predio estaba abandonado a momento de realizar las Pericias de Campo, y que su no consideración constituye violación al debido proceso;

6.- que su persona oportunamente hizo conocer a los funcionarios del INRA que existió una sequía y luego una inundación en la región que habría impedido la siembra anual, dañando incluso su capacidad productiva, situación que no fue considerada por el INRA, señalando el actor que se debió realizar una valoración integral de toda la prueba recabada y verificada en el lugar y;

7.- la Guía de Verificación aprobada mediante Resolución N° 184/1998 reconocía a las áreas en descanso como parte de las actividades productivas, y que en mérito a la rotación de suelo, como parte de conservación de la fertilidad del mismo, se dejan de cultivar por algunos años, si bien estas disposiciones fueron puestas en vigencia luego de iniciado el proceso de saneamiento al predio "LOS OLIVOS" era procedente su aplicación en cumplimiento al mandato constitucional de la aplicación de la norma más favorable.

Solicitó se declare probada la demanda y nula la Resolución impugnada.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que la Ficha Catastral, señala solamente el alambrado y respecto al uso actual de la tierra, refiere baldío sin uso y el Formulario de Registro de Función Económico Social concluye que la propiedad no tiene registrado ningún tipo de actividad, ni vivienda, solamente registra un alambrado del año de construcción 1984, que las observaciones y documentos presentados en la Exposición Pública de Resultados no demuestran errores durante las Pericias de Campo y menos cumplimiento de la Función Social, por lo que el INRA determinó no conceder la solicitud para una nueva inspección del predio, que las Actas de Conformidad de Linderos, sólo indican los linderos y límites existentes entre un punto y otro de un determinado predio y no constituye un medio por sí solo para establecer una posesión o derecho propietario, en cuanto a los memoriales que hicieron conocer de la sequía, precisan que estos fueron presentados en forma posterior a las Pericias de Campo, sí se valoró la posesión anterior a la L. N° 1715, y al no haber acreditado derecho propietario se lo constituyo en poseedor legal, pero el reconocer posesión anterior a la L. N° 1715, solicitó se declare improbada la demanda.

La codemandada Ministra de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que resultaría sorprendente que ahora el demandante pretenda hacer valer un supuesto derecho de propiedad haciendo un análisis escueto y manipulado en cuanto a la normativa agraria, señalando que tiene derecho al derecho de propiedad agraria, por haberse identificado la existencia de alambrado, situación que no puede ser posible porque desnaturalizaría el verdadero objetivo de la Reforma Agraria y el objeto que debe cumplir todo predio agrario, que en campo no se evidenció ningún tipo de actividad en descanso sino un predio baldío y sin uso agropecuario y en cuanto a la supuesta contradicción en la Ficha Catastral, debido a que se habrían verificado en campo 1500 mts. de alambrado, señalan que, se pudo constatar que el referido alambrado data del año 1984 y que hasta el momento de la ejecución de Pericias de Campo realizadas en el año 2004, es decir 20 años después, no se evidenció otra cosa que el alambrado, que no son sólo los certificados por sí solos los que acreditan el derecho de propiedad, sino el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, y en tal

circunstancia, la Resolución Suprema N° 11873 habría determinado declarar la ilegalidad de la posesión del citado predio, que se debe tener presente lo establecido en el art. 177 del D.S. N° 29215, que establece que incluso cuando se declare mediante Decreto Supremo un área como desastre natural, la verificación de la FES se la realiza utilizando procedimientos especiales, solicitó se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) que en ningún momento, la persona que actuó como representante del predio, Humberto Romero, observó o declaró tal aspecto, mas al contrario fue enfático al señalar que el predio no había sido trabajado en 5 (cinco) años, aspecto que denota que los últimos cinco años el predio fue abandonado. En tal circunstancia no existe prueba que demuestre los argumentos ahora invocados por el actual subadquirente del predio que actualmente se denomina "LOS OLIVOS", quien argumentó esta figura de "tierras en descanso" una vez que conoció los resultados de la Evaluación Técnica Jurídica, que concluyó declarando incumplimiento total de la FS., (...) al quedar claro que la totalidad del predio se encontraba sin trabajo alguno, y no así solo una porción del mismo, además de que tampoco se evidenció trabajo alguno en la parcela que establezca la preparación de dicho suelo para un futuro cultivo, en tal circunstancia no se evidenció en el lugar la condición de rotación de suelo que hace al reconocimiento de un área de descanso, además de que no se demostró tampoco ante la entidad administrativa y menos en esta vía jurisdiccional, el tiempo razonable que estuvo esa tierra sin ser trabajada, lo cual demuestra objetivamente que el predio "VEIZAGA" no cumplía ninguna de las condiciones para el reconocimiento de la Función Social a favor de su beneficiario, por los motivos señalados se concluye que de la revisión de los actuados del INRA así como de los argumentos de la demanda, que no se ha probado la vulneración del art. 3-IV de la L. N° 1715 parcialmente modificada por la L. N° 3545, sobre las áreas de descanso y el art. 165-I-b) del D.S. N° 29215."

"(...) el hecho de no identificarse residencia en el lugar, sea un elemento restrictivo para reconocer cumplimiento de Función Social en el predio, pero en el presente caso no sólo valoró este aspecto, sino también que el INRA verificó que no existía "uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales". Por consiguiente esta situación sumada a lo no residencia en el predio determinó concluir con el incumplimiento de la Función Social. De otra parte se debe señalar que el ahora actor, no estuvo presente en las Pericias de Campo, sino un representante del mismo, aclarando que ahora el subadquirente, quien es actor en la presente demanda, adquiere el predio recién en el año 2005, cuando ya se había concluido la etapa de Evaluación Técnica Jurídica del predio "VEIZAGA". Por consiguiente este elemento resulta intrascendente para desvirtuar las conclusiones de la entidad administrativa en el proceso de saneamiento ejecutado."

"(...) se debe señalar que esta situación de posesión no fue en ningún momento desconocida por el INRA que determinó calificar al beneficiario como poseedor legal, empero también se debe precisar que el alcance del art. 237 del D.S. N° 25763 no implica que el reconocimiento de la posesión legal, determine necesariamente el cumplimiento de la Función Social, debido a que la entidad administrativa en la valoración integral de la prueba, concluyó que el sólo establecimiento de la posesión legal no supe las condiciones esenciales que debe tener una pequeña propiedad (...) es decir que para el reconocimiento del derecho de propiedad agraria deben necesariamente concurrir dos elementos como ser la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, elementos que no pueden ser analizados de manera aislada y el sólo cumplimiento de uno de ellos no determina el reconocimiento del

derecho de la propiedad agraria. Por lo que no existió contradicción alguna por parte del INRA al declarar por una parte posesión legal y por otra concluir que no existe actividad alguna en el predio, evidenciándose que esa posesión ejercida está viciada y en consecuencia en la valoración integral de la misma la entidad administrativa, determino declarar como "Posesión Ilegal", especificándose que la misma no solo responde al tiempo de posesión, sino a la inactividad y la falta de residencia en el predio objeto de saneamiento, en tal sentido lo acusado por el actor respecto a la violación del debido proceso, y consecuente garantías de seguridad jurídica no han sido debidamente probadas."

"(...) el INRA ante el reclamo presentado, al Informe en Conclusiones de 16 de septiembre de 2005, da respuesta a los argumentos de Guido Rojas Rodríguez, señalando que al no haberse presentado elementos contundentes de prueba que desacrediten el trabajo técnico administrativo ejecutado por el INRA, ratifica los resultados emitidos hasta ese momento con relación al predio "VEIZAGA", que en conocimiento de dicho informe, el ahora demandante, si bien reiteró sus reclamos al saneamiento ejecutado, a través del memorial de 13 de septiembre que cursa a fs. 174, memorial de 13 de noviembre, memorial de 22 de enero de 2007, todos de los antecedentes, solicitando "inspección ocular en el predio", para convalidar su derecho. Estas peticiones también fueron contestadas por el INRA a través del Informe Técnico Legal DDSC-JS-SAN TCO N° 106/09, señalando expresamente que "revisados los antecedentes y en vista de haberse cumplido el análisis respectivo de las observaciones planteadas ya en la Etapa de la Exposición Pública de Resultados, no corresponde realizar una nueva valoración de dichos memoriales y la prueba acompañada, en virtud a lo establecido en el art. 239 del D.S. N° 25763, vigente ese entonces cuyo espíritu es recogido en el art. 159 del D.S. N° 29215, que establece que el principal medio de comprobación de la Función Económico Social y Función Social es la verificación directa en terreno a momento de la ejecución de las Pericias de Campo. En este entendido incluso la solicitud de aplicación de medios alternativos e instrumentos complementarios de comprobación de FS, resultan innecesarios, porque no existe duda alguna que cuestionen las pruebas recabadas en campo que amerite recurrir a éstos medios complementarios, porque los mismos no pueden sustituir lo directamente verificado en campo, como manda el art. 159 del D.S. N° 29215."

*"(...) el INRA en ningún momento desconoció la aplicación de la guía señalada respecto a las supuestas áreas en descanso, que ahora invoca el actor en la presente demanda, sino que simplemente quienes participaron del proceso de saneamiento en el predio "VEIZAGA" no hicieron conocer de esta situación, y la entidad administrativa no constató la evidencia de la misma, más al contrario determinó claramente que de lo verificado se trataba de un terreno "**baldío sin uso**" es decir completamente abandonado sin trabajo alguno de mantenimiento que mínimamente requiere un terreno en descanso. En tal circunstancia no podía el INRA determinar una categoría de uso de suelo que no se identificó en el lugar y que no fue expuesta por quien actuó en ese momento en las Pericias de Campo."*

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda, manteniendo firme, subsistente y con todo el valor legal la Resolución Suprema N° 11873 de 15 de abril de 2014, emitida dentro del proceso de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) Takova Mora, Polígono N° 555, respecto al predio denominado "LOS OLIVOS", bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre las mejoras del predio y el área de descanso, no se puede alegar que el predio se encontraba en área de descanso, cuando en verificación en campo se verificó que el terreno se encontraba en lote baldío por 5 años esto corroborado por el representante de propietario del predio quien manifestó que se encontraba sin uso el predio por 5 años, así mismo en verificación en campo se identificó que no

existe los preparativos para una futura siembra, por lo que no existe prueba alguna que demuestre que el predio se encontraba en área de descanso, por lo que el ente administrativo al determinar el incumplimiento de la FES no ha vulnerado ninguna norma;

2.- si bien es cierto que en pequeñas propiedades campesinas la no residencia en el lugar no es motivo para reconocer la FS, sin embargo en el predio no solamente no existía residencia del propietario sino que no existía uso ni aprovechamiento de la tierra pues ambos presupuestos dieron lugar a que el ente administrativo determine el incumplimiento de la FS, aclarando que el demandante recién adquirió el predio en 2005 cuando ya había concluido la ETJ;

3.- no se pueden alegar errores y omisiones en las pericias de campo cuándo estos errores son realizados de forma muy generalizada pues de forma reiterativa manifiesta que no se hubiera tomado en cuenta el alambrado y el área de descanso como mejoras los cuales ya fueron resueltos;

4.- si bien el demandante presento certificaciones en la que se establecen que tiene posesión desde 1984, certificaciones que fueron admitidas y valoradas por el ente administrativo, pues el solo reconocimiento de la posesión no suple las condiciones que debe tener una pequeña propiedad, pues para reconocer su derecho propietario deben existir dos elementos que son la posesión y el cumplimiento de la FS, por lo que no existió contradicción por parte del INRA al establecer el cumplimiento de la posesión pero no el cumplimiento de la FS;

5.- sobre la falta de valoración de la prueba de la existencia de sequía y de inundaciones, si bien es cierto que el demandante presento dichas pruebas lo hizo cuando la Evaluación Técnica Jurídica ya había concluido, así mismo en las pericias de campo jamás se hizo conocer o se observo los factores climáticos, sin embargo ante la presentación de las pruebas el ente administrativo responde manifestando que las mismas no desvirtúan el trabajo realizado en campo, así mismo ante la solicitud de aplicar medios alternativos para comprobar el cumplimiento de la FS, son innecesarios, porque los mismos no pueden sustituir lo directamente verificado en campo, como manda el art. 159 del D.S. N° 29215 y;

6.- sobre el desconocimiento de la guía de verificación que reconocía las áreas de descanso, se debe manifestar que el ente administrativo no verifico que el predio se encontraba dentro un área de descanso, sino que verifico que en el predio estaba en lote baldío sin uso y abandonado, por lo que el INRA no podía determinar una categoría de uso de suelo que no se identifico en el lugar y que no fue expuesta por quien actuó en ese momento en las Pericias de Campo.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / PRINCIPAL MEDIO: VERIFICACIÓN DIRECTA EN CAMPO

El INRA objetivamente evidencia inexistencia de actividad

El INRA de manera objetiva, de las pericias de campo (ficha catastral, ficha del registro de la FS) identifica que en el predio no se ha trabajado, por tanto correctamente se ha declarado el incumplimiento de las condiciones para el reconocimiento de la FS

"Respecto al argumento del actor, de que se desconoció la figura de "área de descanso" en el referido predio, debemos remitirnos también a la Ficha Catastral y a la Ficha del Registro de la Función Social, anteriormente señalados, verificándose en los mismos, que en ningún momento, la persona que actuó como representante del predio, Humberto Romero, observó o declaró tal aspecto, mas al contrario fue enfático al señalar que el predio no había sido trabajado en 5 (cinco) años, aspecto que denota que los últimos cinco años el predio fue abandonado. En tal circunstancia no existe prueba que demuestre los argumentos ahora invocados por el actual subadquirente del predio que actualmente se denomina "LOS OLIVOS", quien argumentó esta figura de "tierras en descanso" una vez que conoció los resultados de la Evaluación Técnica Jurídica, que concluyo declarando incumplimiento total de la FS., para desvirtuar lo que objetivamente el INRA en las Pericias de Campo identificó, al señalar que se trataba de un predio "baldío sin uso", por consiguiente resulta infundado lo alegado por la parte actora, en sentido de que debió aplicarse el principio de favorabilidad, respecto a ésta supuesta área de descanso, al quedar claro que la totalidad del predio se encontraba sin trabajo alguno, y no así solo una porción del mismo, además de que tampoco se evidenció trabajo alguno en la parcela que establezca la preparación de dicho suelo para un futuro cultivo, en tal circunstancia no se evidenció en el lugar la condición de rotación de suelo que hace al reconocimiento de un área de descanso, además de que no se demostró tampoco ante la entidad administrativa y menos en esta vía jurisdiccional, el tiempo razonable que estuvo esa tierra sin ser trabajada, lo cual demuestra objetivamente que el predio "VEIZAGA" no cumplía ninguna de las condiciones para el reconocimiento de la Función Social a favor de su beneficiario, por los motivos señalados se concluye que de la revisión de los actuados del INRA así como de los argumentos de la demanda, que no se ha probado la vulneración del art. 3-IV de la L. N° 1715 parcialmente modificada por la L. N° 3545, sobre las áreas de descanso y el art. 165-I-b) del D.S. N°29215."

PRECEDENTE 2

POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN ILEGAL

Posterior a la Ley N° 1715

No hay vulneración, cuando el INRA declara a una posesión como ilegal, valorándose el tiempo de posesión, como también la inactividad, así como falta de residencia en el predio

"(...) se debe señalar que esta situación de posesión no fue en ningún momento desconocida por el INRA que determinó calificar al beneficiario como poseedor legal, empero también se debe precisar que el alcance del art. 237 del D.S. N° 25763 no implica que el reconocimiento de la posesión legal, determine necesariamente el cumplimiento de la Función Social, debido a que la entidad administrativa en la valoración integral de la prueba, concluyó que el sólo establecimiento de la posesión legal no supe las condiciones esenciales que debe tener una pequeña propiedad (...) es decir que para el reconocimiento del derecho de propiedad agraria deben necesariamente concurrir dos elementos como ser la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, elementos que no pueden ser analizados de manera aislada y el sólo cumplimiento de uno de ellos no determina el reconocimiento del derecho de la propiedad agraria. Por lo que no existió contradicción alguna por parte del INRA al declarar por una parte posesión legal y por otra concluir que no existe actividad alguna en el predio, evidenciándose que esa posesión ejercida está viciada y en consecuencia en la valoración integral de la misma la entidad administrativa, determino declarar como "Posesión Ilegal", especificándose que la

misma no solo responde al tiempo de posesión, sino a la inactividad y la falta de residencia en el predio objeto de saneamiento, en tal sentido lo acusado por el actor respecto a la violación del debido proceso, y consecuente garantías de seguridad jurídica no han sido debidamente probadas."