FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0074-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

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

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, impugnando la Resolución Suprema Nº 11873 de 15 de abril de 2014, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) TAKOVO MORA, respecto al Polígono N° 555, correspondiente a los predios: "Agroflor", "Las Promesas", "Las Pozas", "Los Tajibos", "Herlin", "Esmeralda", "Lucerito", "Veizaga", "Cusi", "Mendoza", "Tino", "Santa Rosa", "Palmito" y "Rio Grande", todos ubicados en el municipio Cabezas, provincia Cordillera del departamento de santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que los trabajos de campo fueron realizados en forma incompleta, por ausencia del registro de mejoras consistente en "alambradas" y no se identificó la superficie que se encontraba en descanso, dando lugar a la distorsión de la información en la etapa de Evaluación Técnico Jurídica, vulnerando el debido proceso. Segunda.- Que, en la Ficha Catastral y demás documentos técnicos se insertaron declaraciones contradictorias, referida la primera a la existencia de alambradas que coincide con el registro de la Función Social y en el croquis de mejoras las mismas no existirían, desconociendo el alambrado perimetral evidenciado en las fotografías tomadas en los vértices y en el portón de acceso a la propiedad, aspecto que demostraría que el predio es utilizado por el propietario con reconocimiento del Pueblo Indígena APG. Tercera.- Que, en el Informe en Conclusiones se desconoce también su residencia, siendo que el propietario habría recibido el memorando de notificación como prueba de que "Lorgio Peña vive en el lugar, aunque en un predio vecino que igualmente es de su propiedad"(sic); participando activamente de todo el proceso de saneamiento.

2. Del contenido de la Ficha Catastral, indica que está probado, que durante las Pericias de Campo se ha verificado mejoras consistentes en alambradas que resguardan la propiedad de su mandante y en observaciones de la ficha el propietario hizo notar que el predio se utiliza para la siembra de maíz, dejado constancia de la existencia de desmonte y terrenos de cultivo en descanso con la respectiva alambrada perimetral, citando el art. 2-VI de la L. 1715, modificado por la L. N° 3545, art. 165-I-b) del D.S. N° 29215, el punto 3 y 3.1.1 de la Guía de Verificación de la FES, referidas a la validez de las áreas

en descanso como cumplimiento de FS mediante la existencia de actividad productiva o la residencia del propietario, criterio que indica debió ser valorado conforme al art. 393 de la Constitución Política del Estado.

3. De la Declaración Jurada de Posesión y Certificación de Posesión, señala que, fue aceptada por el INRA como documento idóneo para el reconocimiento del derecho de propiedad sobre las pequeñas propiedades agrícolas, conforme se evidencia de la documental cursante a fs. 18 del antecedente, suscrita por un funcionario del INRA y avalada por la APG, certificando que Lorgio Peña es propietario del predio "Palmito" desde 1984, aspecto que refiere debía considerarse conforme el principio de favorabilidad, que al prescindir de ellos desconoció el debido proceso, la garantía a la seguridad jurídica y la legalidad.

4. De las Actas de Conformidad de Linderos, refiere que, los colindantes (representantes de la APG), reconocieron a Lorgio Peña Arroyo como propietario del predio el "Palmito", lo cual probaría que se encontraba en posesión y sin abandono, como mal habría señalado el INRA en Pericias de Campo; agrega que en etapa de ETJ, tampoco se consideró la prueba que establecería el cumplimiento de la Función Social, incurriendo en violación al debido proceso como garantía procesal, que obliga a las autoridades a valorar toda prueba conducente a la tutela de los derechos de los administrados.

5. Del Informe Circunstanciado de Campo, indica que al haber negado el trabajo de alambrado que se registra en la Ficha Catastral y el Registro de FES se desconoce la existencia de infraestructura o mejora en el predio, cuando se establece el material, tamaño y año de construcción de dicho alambrado, debiendo indica valorarse la pequeña parcela, que es: el espacio vital para el campesino, donde produce sus alimentos de subsistencia de toda su familia, conforme al art. 393 de la CPE.

6. Observación a la ETJ y presentación de prueba complementaria, expresa que en la etapa de Evaluación Técnico Jurídica manifestó disconformidad por no tomarse en cuenta las mejoras durante las Pericias de Campo, aspecto que reclamó permanentemente como la vulneración a sus derechos consagrados en la CPE., demostrando que no se hizo una correcta valoración de la prueba ni de calidad en dicho proceso.

7. De los memoriales que denuncian el desastre natural, que los funcionarios del INRA desconocen indica la normativa agraria en caso de desastres naturales, porque habría hecho conocer "que hubo sequía y después inundación en la región", impidiendo su siembra anual que dañó la capacidad productiva del predio, obligándole a esperar la recuperación natural de la fertilidad del suelo y que el INRA realizó una valoración parcializada y sesgada al concluir que el predio se encuentra abandonado, cuando correspondía indica, valorar toda la prueba de campo de manera integral y verificar otros medios complementarios de información, como que el predio se encontraba en descanso por siembra de maíz.

8. Señala que la Guía de Verificación aprobada por Resolución N° 184/1998, reconocía las áreas de descanso como parte de las actividades productivas y si bien fue puesta en vigencia después de iniciado el proceso de saneamiento del predio "Palmito", correspondía su aplicación por mandato constitucional y que en vía de control de calidad realizar procedimientos de verificación complementarios; más si había pedido expreso para corregir errores.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) la información levantada y verificada in situ es uniforme y da cuenta que en el predio no se*

identificó o constató existencia de residencia o actividad agrícola específica, mejoras o áreas agrícolas en descanso, como erróneamente asevera el demandante, máxime si en los propios fundamentos de su demanda, reconoce el apoderado del demandante que: "Lorgio Peña Arroyo vive en el lugar, aunque en un predio vecino que igualmente es de su propiedad" (sic) ; de lo que se infiere, que la residencia que debería verificarse con la permanencia y/o vivienda habitual en el lugar por parte de su propietario, ejercitando su pacífica y continua posesión, no es el predio "Palmito", aspecto por el que la entidad ejecutora de saneamiento establecería el incumplimiento de la Función Social en dicho predio y si bien, el alambrado identificado en la etapa de Pericias de Campo como único elemento físico registrado en el formulario de Registro sobre el cumplimiento de la FES, como mejora, por sí sólo no podría constituirse en cumplimiento de la Función Social por parte del beneficiario el cual no cumplió con la carga de la prueba establecida en el art. 161 del D.S. N° 29215, que señala: "El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico-social que deberán ser presentados en los plazos establecidos( )" (sic). Por lo que el INRA procedió a verificar en campo el cumplimiento de la Función Social como principal medio idóneo de comprobación y que genera certidumbre jurídica, teniendo presente que la Función Social de conformidad a los arts. 164 y 165-b) del D.S. N° 29215, es un concepto integral que abarca la residencia, la actividad productiva, sea que el predio cumpla actividad agrícola, ganadera, forestal o de otra índole; la misma que se materializa en el uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar de sus miembros, como condición "sine qua non" para su reconocimiento y consolidación".

"(...) resulta infundado lo señalado por la parte actora cuando alega que el predio se encontraría en descanso y debió aplicarse criterios de favorabilidad y pro homine invocando vulneración de derechos y garantías constitucionales, más cuando pretende que dichas áreas de descanso en pequeñas propiedades se determine que son suficientes para demostrar el cumplimiento de la Función Social, argumento inconsistente cuando estas áreas se originan precisamente como pausa agrícola mientras exista otra área cultivada o trabajada en el predio, que en el caso de autos no fue verificado en campo, menos fue declarado por el demandante al momento de la encuesta catastral que acredite que en el terreno se viene trabajando en alguna actividad productiva de índole agrícola; no siendo evidente en consecuencia que se hubiere infringido el art. 3-IV de la L. Nº 1715 modificada por la L. Nº 3545, sobre las áreas de descanso y art. 165-I-b) del D.S. Nº 29215, las cuales se encontraban en plena vigencia al momento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento respectiva".

"(...) el Informe de Evaluación Técnico Jurídica DD-S-SC-A-2-N° 037/2005 de 16 de mayo de 2005 que fue elaborada para 27 predios de manera conjunta, la misma que valoró toda la prueba generada en campo conforme a procedimiento, que en la litis, se restringe a un alambrado que no es determinante para establecer el cumplimiento de la Función Social, por lo analizado supra y porque no se evidenció residencia ni actividad productiva alguna en el predio el "Palmito", análisis que se concentra en identificar físicamente el predio y determinar el incumplimiento de la Función Social, en base a los resultados de la Etapa de Campo, consignando en el cuadro correspondiente a la Función Social o Económico Social "sin actividad" (las negrillas son nuestras), y de conformidad a los arts. 166 y 169 de la CPE. (vigente entonces) y los arts. 199 y 362 del D.S. N° 25763 (vigente en esa oportunidad) se sugirió la emisión de la Resolución Administrativa de Ilegalidad de Posesión y el desalojo correspondiente, en dicha circunstancia no se evidencia la vulneración del debido proceso".

"(...) tomando en cuenta que: "El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria (...)" (sic), de conformidad con el art. 166 de la anterior CPE., y art. 397-I de la actual carta magna, y siendo que el cumplimiento de la función social deberá necesariamente ser

verificado en campo, se infiere que durante la encuesta catastral y mensura en campo, el demandante no acreditó actividad productiva en el predio ni residencia en el lugar como elementos imprescindibles para dicho cumplimiento; por lo que, las pruebas presentadas respecto a un pozo de agua, alambrado perimetral de 200 mts. y desmonte de 3 ha., no pueden alterar la información recopilada de forma directa en el predio, tomando en cuenta que por el principio de preclusión los derechos y facultades deben ejercerse en el momento procesal oportuno y no a capricho de los particulares, lo contrario daría lugar a que los administrados regulen de forma subjetiva el proceso de saneamiento y en definitiva sean ellos los que determinen los momentos en los que les corresponde ejercer uno u otro derecho, aspecto no reconocido por nuestro ordenamiento jurídico".

"*(...) el Informe de Adecuación DDSC-JS-SAN TCO N° 011/09 de 21 de abril de 2009 cursante de fs. 162 a 163 del mismo antecedente, que en el parágrafo III Otras Consideraciones, refiere que se cumplió con el análisis respectivo del predio desestimando una nueva valoración por lo que dicho informe convalida el proceso de saneamiento ejecutado en aplicación del reglamento agrario (D.S. N° 25763 vigente en ese momento); por otra parte y con relación a la denuncia de desastre natural argüido en el memorial de fs. 157 y vta. del antecedente, el beneficiario a través de su representante alegó, que la zona donde se ubica su predio atravesó sequía aguda de 4 años y posteriormente vino una etapa de riada de más de 3 años que destruyó su siembra; empero, se constata que esta situación de "desastre natural" no se reflejó en los actuados levantados en la etapa de Pericias de Campo, ni existe evidencia de reclamo o prueba alguna que demuestre dicho extremo, a efectos de aplicar el art. 177 del D.S. N° 29215, en tal sentido lo aseverado por el demandante, no concuerda con lo verificado en campo*".

"*(...) se infiere que los informes de Campo SAN TCO TAKOVO MORA de 19 de febrero de 2003 y de Evaluación Técnico Jurídica de 16 de mayo de 2005 de fs. 62 a 68 y de fs. 80 a 130 del antecedente, son precisos al señalar que en el predio "Palmito" no se identificó residencia en el lugar, actividad productiva ni mejoras como presupuestos básicos para el reconocimiento de cumplimiento de la función social, mucho menos alguna superficie en descanso verificable, valoración y análisis que se encuentra acorde con la información que cursa en la Ficha Catastral y formulario de Registro sobre el cumplimiento de la FES; por lo que, no se evidencia vulneración al debido proceso, toda vez que se aplicó el procedimiento de valoración de cumplimiento de la Función Social dentro de los parámetros establecidos en la Guía de Verificación de la FS, no habiéndose calificado al predio "Palmito" como agrícola, precisamente por falta de actividad productiva, menos podría establecerse el criterio de predio en descanso, el cual es aplicado sólo para predios con dicha actividad, conforme los alcances del art. 165-b) del D.S. N° 29215*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema N° 11873 de 15 de abril de 2014 emitida en el proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen respecto al predio "Palmito" (Tierra Fiscal), con bae en los siguientes argumentos:

1. El INRA procedió a verificar en campo el cumplimiento de la Función Social como principal medio idóneo de comprobación y que genera certidumbre jurídica, teniendo presente que la Función Social de conformidad a los arts. 164 y 165-b) del D.S. N° 29215, es un concepto integral que abarca la residencia, la actividad productiva, sea que el predio cumpla actividad agrícola, ganadera, forestal o de otra índole; la misma que se materializa en el uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar de sus miembros, como

condición "sine qua non" para su reconocimiento y consolidación.

2. Resulta infundado lo señalado por la parte actora cuando alega que el predio se encontraría en descanso y debió aplicarse criterios de favorabilidad y pro homine invocando vulneración de derechos y garantías constitucionales, más cuando pretende que dichas áreas de descanso en pequeñas propiedades se determine que son suficientes para demostrar el cumplimiento de la Función Social, argumento inconsistente cuando estas áreas se originan precisamente como pausa agrícola mientras exista otra área cultivada o trabajada en el predio, que en el caso de autos no fue verificado en campo, menos fue declarado por el demandante al momento de la encuesta catastral que acredite que en el terreno se viene trabajando en alguna actividad productiva de índole agrícola; no siendo evidente en consecuencia que se hubiere infringido el art. 3-IV de la L. Nº 1715 modificada por la L. Nº 3545, sobre las áreas de descanso y art. 165-I-b) del D.S. Nº 29215, las cuales se encontraban en plena vigencia al momento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento respectiva.

3. No se evidenció residencia ni actividad productiva alguna en el predio el "Palmito", análisis que se concentra en identificar físicamente el predio y determinar el incumplimiento de la Función Social, en base a los resultados de la Etapa de Campo, consignando en el cuadro correspondiente a la Función Social o Económico Social "sin actividad", y de conformidad a los arts. 166 y 169 de la CPE. (vigente entonces) y los arts. 199 y 362 del D.S. N° 25763 (vigente en esa oportunidad) se sugirió la emisión de la Resolución Administrativa de Ilegalidad de Posesión y el desalojo correspondiente, en dicha circunstancia no se evidencia la vulneración del debido proceso.

4. No se evidencia vulneración al debido proceso, toda vez que se aplicó el procedimiento de valoración de cumplimiento de la Función Social dentro de los parámetros establecidos en la Guía de Verificación de la FS, no habiéndose calificado al predio "Palmito" como agrícola, precisamente por falta de actividad productiva, menos podría establecerse el criterio de predio en descanso, el cual es aplicado sólo para predios con dicha actividad, conforme los alcances del art. 165-b) del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Prueba / Principal medio: verificación directa en campo

Verificar en campo el cumplimiento de la Función Social es el principal medio idóneo de comprobación y que genera certidumbre jurídica, teniendo presente que la Función Social de conformidad a los arts. 164 y 165-b) del D.S. N° 29215, es un concepto integral que abarca la residencia, la actividad productiva, sea que el predio cumpla actividad agrícola, ganadera, forestal o de otra índole; la misma que se materializa en el uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar de sus miembros, como condición "sine qua non" para su reconocimiento y consolidación.

"*(…) la información levantada y verificada in situ es uniforme y da cuenta que en el predio no se identificó o constató existencia de residencia o actividad agrícola específica, mejoras o áreas agrícolas en descanso, como erróneamente asevera el demandante, máxime si en los propios fundamentos de su demanda, reconoce el apoderado del demandante que: "Lorgio Peña Arroyo vive en el lugar, aunque en un predio vecino que igualmente es de su propiedad" (sic) ; de lo que se infiere, que la residencia que debería verificarse con la permanencia y/o vivienda habitual en el lugar por parte de su propietario, ejercitando su pacífica y continua posesión, no es el predio "Palmito", aspecto por el que la entidad ejecutora de saneamiento establecería el incumplimiento de la Función Social en dicho predio y si bien,*

el alambrado identificado en la etapa de Pericias de Campo como único elemento físico registrado en el formulario de Registro sobre el cumplimiento de la FES, como mejora, por sí sólo no podría constituirse en cumplimiento de la Función Social por parte del beneficiario el cual no cumplió con la carga de la prueba establecida en el art. 161 del D.S. N° 29215, que señala: "El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico-social que deberán ser presentados en los plazos establecidos( )" (sic). Por lo que el INRA procedió a verificar en campo el cumplimiento de la Función Social como principal medio idóneo de comprobación y que genera certidumbre jurídica, teniendo presente que la Función Social de conformidad a los arts. 164 y 165-b) del D.S. N° 29215, es un concepto integral que abarca la residencia, la actividad productiva, sea que el predio cumpla actividad agrícola, ganadera, forestal o de otra índole; la misma que se materializa en el uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar de sus miembros, como condición "sine qua non" para su reconocimiento y consolidación".