

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0082-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 18-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO /

Problemas jurídicos

El proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 13541 de 24 de octubre de 2014, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) ejecutado en el polígono N° 166, propiedades denominadas "El Orono, El Rinconcito, El Sujo, La Cruz, La Granja, Paja Cerda, Porvenir, San Rafael y Taporó", ubicadas en el municipio de Trinidad, provincia Cercado del departamento del Beni, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que en la etapa de relevamiento de información (en campo), en el formulario de Registro de Mejoras habrían demostrado tener mejoras e infraestructura, que si bien estaban descuidadas no significaba que estaban abandonadas, más cuando las mismas datan de 1970, es decir, anterior a la promulgación de la L. N° 1715, aspecto que también fue considerado en el Informe Técnico Legal de abril del 2011 emitido por la Dirección departamental del INRA Beni, por lo que no correspondía haberse declarado la ilegalidad de su posesión. Se manifestó además que en 1999 solicito sanemaiento del predio "Paja Cerda" a fin de regularizar su derecho propietario.

2.- Que en la etapa de relevamiento de información, cuando se estaba llenando la ficha catastral hicieron conocer a los funcionarios del INRA, que existía conflicto con el predio de Lorenzo Zabala Roca y otros por la sobreposición del predio "Paja Cerda", aclarando que los habían desalojado del predio a la fuerza, solicitaron que se tome en cuenta la documentación presentada a objeto de determinar quien tendría mejor derecho y el INRA al conocer ello, debió aplicar lo establecido por los arts. 272-I y 470 del DS 29215 y lo dispuesto en cuanto a la conciliación, incurriendo en errores de fondo al no levantar el formulario adicional durante el trabajo de campo.

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

Los demandados respondieron manifestando que el principal medio de verificación para determinar el cumplimiento de la función social es la verificación en el predio, que según la ficha catastral (fs. 1268), en el punto IX VERIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL, en lo que corresponde a la actividad

ganadera, la casilla se encuentra vacía, es decir, no cuenta con ganado, marca ni registro, concluyéndose que al momento de la verificación en el predio "Paja Cerda", no se comprobó el cumplimiento de la función social, por el contrario en el Formulario de Registro de Mejoras se consignó casa caída y abandonada, tamarindo en producción en la superficie de 0,1 ha, poza 1, 2, 3 y 4 con maleza y descuidada, si bien esas mejoras datan de los años 1970 a 1979, al momento de realizarse las pericias de campo se encontraban abandonadas, aspecto corroborado con las fotografías de mejoras. Además, el demandante tuvo pleno conocimiento de todas las actuaciones participando en todas las etapas del proceso de saneamiento en el predio "Paja Cerda", motivo por el cual los formularios levantados y recopilados fueron firmados por Edith Suarez de Rodríguez y Ruperto Rodríguez Roca en calidad de poseedores, que al haber sido rebatidas todas las observaciones realizadas por la parte actora, se estableció que el INRA no vulneró el derecho a la propiedad, al debido proceso y la seguridad jurídica, por lo que solicitó se declare improbadamente la acción contencioso administrativa y se mantenga firme y subsistente la Resolución Suprema impugnada.

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

"(...) se tiene probado que el ahora demandante no interrumpió su posesión por decisión propia sino lo hizo en virtud a decisión emanada de autoridad jurisdiccional competente que, como se tiene señalado (ut supra), no procedió a valorar el cumplimiento de la función social o función económico social limitándose a revisar la existencia o no de un derecho constituido a favor del ahora demandante, aspecto que si bien se enmarca en lo regulado por el art. 39 de la L. N° 1715, no condice con las normas que regulan el proceso de saneamiento, normas que, como se tiene analizado en el numeral I.4. de ésta resolución, obligan al Instituto Nacional de Reforma Agraria a valorar no sólo la existencia de derechos preconstituidos sino también los actos de posesión ejercidos sobre predios agrarios en razón a que, de acuerdo a la valoración realizada en el numeral I.3. de la presente sentencia, la regularización del derecho de propiedad agraria no sólo comprende la valoración de derechos otorgados con anterioridad a la promulgación de la L. N° 1715 sino, principalmente, la verificación de cumplimiento de la función social o económico social conforme lo prescrito por el art. 66.I.1. de la prenombrada norma legal que en lo pertinente señala: "El saneamiento tiene las siguientes finalidades: 1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social (...), por lo menos dos (2) años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden (...)" (las negrillas fueron añadidas), en tal razón al no haberse valorado "lo aclarado por los ahora actores" en la casilla de observaciones de la Ficha Catastral de fs. 1268 y vta. se incurre en omisión que afecta al debido proceso en su elemento "motivación y/o fundamentación", habiendo correspondido al Instituto Nacional de Reforma Agraria determinar si el incumplimiento (actual) de la función social y/o interrupción de los actos posesorios por razones ajenas a la voluntad del interesado eliminan el carácter legal de la posesión iniciada con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715, debiendo considerarse que si bien se asume y se concluye que el interesado no cumple actualmente (al momento de las pericias de campo) la función social y/o no ejerce actos de posesión, no se valora que ésta conducta no nace del querer del administrado, sino que se origina en una causa ajena a su voluntad, valoración que deberá incluir elementos que permitan identificar si la posesión se inició con actos de violencia y/o elementos que denoten clandestinidad o en todo caso se desarrolló de forma pública, pacífica y continuada, aspectos que en definitiva, permitirán identificar a la persona natural o jurídica, cuya conducta, perturbó y/o afectó derechos legalmente constituidos o actos de posesión pacíficos y continuos."

"(...) corresponde señalar que revisados los actuados que cursan en la carpeta de saneamiento, se evidencia que el Instituto Nacional de Reforma Agraria omite desarrollar las razones técnicas y/o legales por las que considera que, pese a haberse determinado la existencia de sobreposición parcial

entre el predio denominado PAJA CERDA y el expediente agrario 11786, la precitada propiedad debe ser considerada (en su totalidad) como predio titulado, omisión que vulnera el debido proceso en su elemento motivación y/o fundamentación, máxime si éste Tribunal, por auto de fs. 166 del contencioso administrativo solicitó al profesional Especialista en Geodesia emita informe que permita determinar el grado de sobreposición existente entre el precitado predio agrario (medurado en el proceso de saneamiento) y el plano del expediente N° 11786, emitiéndose el Informe Técnico TA-G N° 041/2016 de 12 de julio de 2016 cursante de fs. 170 a 171 que en lo principal señala: "Por tanto, realizada la sobreposición del plano topográfico de la propiedad denominada "El Sujo" que cursa a fs. 31 de la carpeta de saneamiento (expediente agrario N° 11786), la misma se encuentra sobrepuesta en un 18.00 % (128,9326 ha) aproximadamente al predio medurado denominado "Paja Cerda" (...)" quedando establecido que, conforme a lo acusado por la parte actora, la entidad administrativa no considera que parte de la superficie medurada no se sobrepone al citado proceso agrario, ingresando en el ámbito de superficies en posesión (sin antecedente en proceso agrario en trámite o titulado), omisión que debe ser subsanada."

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema N° 13541 de 24 de octubre de 2014, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo, solo en relación al predio denominado "PAJA CERDA", debiendo emitirse Nuevo Informe en Conclusiones conforme a derecho, a cuyo efecto el Instituto Nacional de Reforma Agraria deberá considerar la pertinencia o no de complementar (de forma previa) la información recabada en campo, conforme a los fundamentos siguientes:

1.- Sobre el cumplimiento de la Función Social, el ahora demandante no interrumpió su posesión por decisión propia sino lo hizo en virtud a decisión emanada de autoridad jurisdiccional, autoridad que no procedió a valorar el cumplimiento de la función social o función económico social limitándose a revisar la existencia o no de un derecho constituido a favor del ahora demandante, sin embargo que el INRA, se encuentra obligado a valorar no sólo la existencia de derechos pre constituidos sino también los actos de posesión ejercidos sobre predios agrarios en razón de que la regularización del derecho de propiedad agraria no sólo comprende la valoración de derechos otorgados con anterioridad a la promulgación de la L. N° 1715 sino, principalmente, la verificación de cumplimiento de la función social o económico social, habiendo correspondido a esta entidad administrativa considerar que el incumplimiento (actual) de la función social y/o interrupción de los actos posesorios fue por razones ajenas a la voluntad del interesado lo cual eliminó el carácter legal de la posesión iniciada con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715.

2.- Respecto a la consideración errónea de la superficie no sobrepuesta al expediente agrario N° 11786, el INRA durante el proceso de saneamiento omitió desarrollar las razones técnicas y legales por las que considera que, pese a haberse determinado la existencia de sobreposición parcial entre el predio denominado PAJA CERDA y el expediente agrario 11786, la precitada propiedad debe ser considerada (en su totalidad) como predio titulado, omisión que vulneró el debido proceso en su elemento motivación y/o fundamentación, siendo evidente que la entidad administrativa no consideró que parte de la superficie medurada no se sobrepone al citado proceso agrario, ingresando en el ámbito de superficies en posesión (sin antecedente en proceso agrario en trámite o titulado), omisión que debió ser subsanada.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO

Valoración de elementos que hacen a la posesión legal/ilegal

**En saneamiento corresponde que se valore no solamente la existencia o no de un derecho constituido, sino también los actos de posesión ejercidos sobre predios agrarios, debiendo el INRA determinar si el incumplimiento (actual) de la FS/FES y/o interrupción de los actos posesorios por razones ajenas a la voluntad del interesado, eliminan la legalidad de la posesión anterior a la vigencia de la Ley Nro. 1715, considerando que este incumplimiento no nace de la voluntad del administrado, sino que se origina en una causa ajena a su voluntad, valoración que deberá incluir elementos que permitan identificar si la posesión se inició con actos de violencia y/o elementos que denoten clandestinidad o de forma pública, pacífica y continuada para identificar si se afectaron o no derechos legalmente constituidos.**

*"que, de acuerdo a la valoración realizada en el numeral I.3. de la presente sentencia, la regularización del derecho de propiedad agraria no sólo comprende la valoración de derechos otorgados con anterioridad a la promulgación de la L. N° 1715 sino, principalmente, la verificación de cumplimiento de la función social o económico social conforme lo prescrito por el art. 66.I.1. de la prenombrada norma legal que en lo pertinente señala: "El saneamiento tiene las siguientes finalidades: 1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social (...), por lo menos dos (2) años antes de su publicación, **aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden (...)**" (las negrillas fueron añadidas), en tal razón al no haberse valorado "lo aclarado por los ahora actores" en la casilla de observaciones de la Ficha Catastral de fs. 1268 y vta. se incurre en omisión que afecta al debido proceso en su elemento "**motivación y/o fundamentación**", habiendo correspondido al Instituto Nacional de Reforma Agraria determinar si el incumplimiento (actual) de la función social y/o interrupción de los actos posesorios por razones ajenas a la voluntad del interesado eliminan el carácter legal de la posesión iniciada con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715, debiendo considerarse que si bien se asume y se concluye que el interesado no cumple actualmente (al momento de las pericias de campo) la función social y/o no ejerce actos de posesión, no se valora que ésta conducta no nace del querer del administrado, sino que se origina en una causa ajena a su voluntad, valoración que deberá incluir elementos que permitan identificar si la posesión se inició con actos de violencia y/o elementos que denoten clandestinidad o en todo caso se desarrolló de forma pública, pacífica y continuada, aspectos que en definitiva, permitirán identificar a la persona natural o jurídica, cuya conducta, perturbó y/o afectó derechos legalmente constituidos o actos de posesión pacíficos y continuos."*

**Voto Disidente**

Existió disidencia a tiempo de emitirse el Auto de Admisión en el caso y por ello dicha autoridad no firmó la misma.