

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0083-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte demandante ha impugnado la Resolución Suprema 11873 de 15 de abril de 2014, emitida en el proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO) Takovo Mora, polígono N° 555, de los predios denominados AGROFLOR, LAS PROMESAS, LAS POZAS, LOS TAJIBOS, HERLIN, ESMERALDA, LUCERITO, VEIZAGA, CUSI, MENDOZA, TINO, SANTA ROSA, PALMITO y RIO GRANDE, conforme los argumentos siguientes:

- 1.- Que se habría acreditado a través del funcionario del Instituto Nacional de Reforma Agraria, que durante el desarrollo de los trabajos de campo, la existencia de mejoras consistente en alambrada que resguarda la propiedad;
- 2.- el propietario hizo notar que la parcela es utilizada en la siembra de maíz, dejando constancia de la existencia de desmonte de terrenos de cultivo que en la fecha se encuentran en descanso, aclarando que por omisión, no se identificaron dichas superficie (en descanso) resultando de ello la distorsión de la información aspecto reclamado durante la exposición pública de resultados;
- 3.- se habría corroborado la existencia de alambradas no obstante ello, de forma contradictoria, el croquis de mejoras precisa que no existen mejoras en el predio, aspecto replicado en el Informe Circunstanciado de Campo;
- 4.- que no se considero adecuadamente, la Declaración Jurada de Posesión y Certificado de Posesión avaladas por funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria y el Corregidor y representante de

la A.P.G., quienes certifican que el demandante, se encuentra en posesión del predio desde 1984, s mismos no fueron valorados, denotándose un trato desigual ante situaciones jurídicas similares;

5.- al margen de desconocerse las mejoras identificadas en el predio, también se desconoce la residencia que ejerce el demandante, ignorándose la participación activa del propietario, a más de no considerar que, conforme a las actas de conformidad de linderos, los colindantes declaran y reconocen como propietario a Víctor Palenque a más de no existir observaciones de quien ejerció la calidad de control social, aspectos que no fueron debidamente valorados en la ETJ;

6.- el demandante hizo conocer al Instituto Nacional de Reforma Agraria de la existencia de una sequía seguida de una inundación que impidieron se lleve adelante la siembra anual y determinaron se tenga que esperar la recuperación natural de la fertilidad del suelo;

7.- que se solicitó expresamente la revisión del proceso de saneamiento bajo el sustento de haberse omitido considerar la infraestructura y las áreas en descanso existentes no habiéndose obtenido respuesta y;

8.- que correspondió aplicar la norma más favorable durante la tramitación del proceso de saneamiento, aclarando que la Guía de Verificación aprobada mediante resolución N° 184/1998 reconocía que las áreas de descanso son parte de las actividades productivas, señalando que son aquellas superficies con infraestructura que debido a la rotación de suelos se dejan de cultivar por algunos años.

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

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda de forma negativa manifestando: que de los datos cursantes en antecedentes según la Ficha Catastral en el ítem IX se señala solamente alambradas, en el ítem XIII se señala baldío y sin uso, en el Formulario de Registro de Función Económico Social se concluye que la propiedad no tiene registrado ningún tipo de actividad, ni vivienda y solamente registra un alambre de púas de 6 hebras, que no correspondía efectuar una inspección ocular en el predio y que las solicitudes efectuadas por el interesado fueron contestadas mediante el Informe de Adecuación y en vista de haberse cumplido el análisis respectivo, que las actas de conformidad de linderos, demuestran los linderos y sus límites y no así la posesión o el derecho de propiedad agraria que resulta de un proceso legal, que, sí se valoró la posesión anterior a la Ley N° 1715, traducida en la declaración jurada del interesado en la E.T.J., que en relación a la observación de fotografías que demostrarían la existencia de infraestructura agropecuaria, se remite a las pericias de campo levantadas en el predio "LUCERITO", que es el principal medio de prueba, solicitó se declare improbada la demanda.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que de la revisión de la carpeta de saneamiento se evidencia que la ficha catastral sí hace referencia a la existencia de alambradas, pero este hecho no debe ser considerado como cumplimiento de la Función Económica Social, que el Informe de Campo en sus conclusiones y sugerencias refiere que se determinó la existencia física del predio "LUCERITO" misma que se encuentra en pacífica posesión y en el momento de realizar los trabajos de campo no se verificó la existencia de mejoras en el mismo, que de la revisión del la Ficha Catastral y otros actuados del saneamiento se evidencia que en el predio no existe casa o vivienda alguna, sino únicamente un alambrado, en cuyo caso, donde podría vivir el demandante, que el proceso aplicado para el predio "LUCERITO", cumplió con todos los requisitos establecidos en la Ley que rige a la materia sin vulnerar ningún derecho, solicitó se declare improbada la demanda.

El demandante haciendo uso de su derecho a replica manifiesta: que el codemandado reconoce la existencia de alambradas en el predio objeto de litis, reconocimiento expreso que debe considerarse, complementariamente a la existencia de áreas de descanso, a más que cuando se realizó las pericias de campo existió una riada y sequía por lo que su predio jamás fue abandonado, es por ello que se acusa la omisión de considerar a su predio como área de descanso, que existe contradicción por parte del codemandado en relación al alambrado y la declaración del área en descanso y que desconocen cuál es la finalidad del alambrado y su consideración como prueba, debido a que el mismo podría resguardar la actividad agrícola o campos de pastura por lo que los funcionarios de INRA actuaron con total discrecionalidad, el demandado no se pronunció referente a la negativa de revisar las fotografías aéreas, con la finalidad de evidenciar la existencia de actividad productiva en el predio frente a la pausa obligada por desastres naturales y que correspondía al INRA emitir informes técnicos a efectos de verificar si ello era evidente.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras haciendo uso de su derecho a duplica manifiesta: que el hecho que se haya efectuado mención a unas supuestas alambradas no debe ser considerado como argumento para fallar a favor del demandante más aun cuando en la demanda, respuesta y en el propio proceso de saneamiento ni siquiera se hizo mención a sus dimensiones y tampoco se evidenciaron áreas de descanso y que lo único que pretende es que se falle apartándose de la norma ya que de la revisión de la carpeta de saneamiento no se ha evidenciado, el cumplimiento de la Función Social o Económica Social.

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

*"(...) Debe comprenderse que la existencia de alambrada cuya data se remonta a 1984 (información registrada en el formulario de fs. 45 a 47), por sí misma, no permite acreditar que el interesado y/o su familia resida en el predio, en razón a que dicho aspecto, necesariamente, debe estar acreditado a través de elementos compatibles, verbigracia, la existencia de vivienda y/o habitaciones y mucho menos permite probar que se desarrollen actividades agrícolas o pecuarias más cuando, como se tiene señalado, no se identificaron áreas en descanso (como pretende hacer ver la parte actora) y en todo caso se precisó que el terreno se encuentra "**baldío y sin uso**", en tal razón no podría asumirse que el predio coadyuva al desarrollo o bienestar del interesado y su familia sobre la base de actividades desarrolladas en el mismo, resultando intrascendente el acusarse que existen contradicciones en la información introducida en los formularios de campo toda vez que, si bien es cierto que el croquis de mejoras afirma que no se identificaron mejoras, contradiciendo, según la parte actora, el contenido de la ficha catastral, formulario de verificación de la FES y fotografías de fs. 68 y 69, la alambrada, conforme se tiene señalado no constituye por sí sola, una mejora que permita acreditar el cumplimiento de la función social o función económico social."*

*"(...) cursa Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, que en lo principal señala que VICTOR PALENQUE BLANCO se encuentra en posesión del predio LUCERITO desde el 28 de abril de 1984, ésta afirmación, por sí misma, no permite acreditar que en el predio se desarrollen actividades de tipo productivo o que el interesado resida en el predio, aspectos que, necesariamente deben ser verificados en campo de acuerdo a lo señalado en el art. 239 del D.S. N° 25763 que en lo pertinente señala que "Las superficies en las que se desarrollen las actividades descritas en el artículo anterior, serán determinadas en la etapa de pericias de campo del proceso de saneamiento, por el funcionario responsable de la verificación", aspecto cumplido a través de los formularios de fs. 44 y vta. y de fs. 45 a 47, resultando sin sustento el alegar que los certificados de posesión y/o declaraciones juradas de posesión pacífica por sí solos, permiten acreditar la "**legalidad**" de la posesión ejercida, toda vez que*

*dicho aspecto, debe encontrarse directamente vinculado al cumplimiento de la función social que como se tiene dicho no se tiene acreditado en el caso en examen y si bien podría asumirse que el interesado ingresó al predio en abril de 1984, no puede concluirse que desarrolló actividades de tipo productivo o habitó el predio de forma continua y mucho menos que en el momento del proceso de saneamiento se encontraba cumpliendo la función social en los términos señalados en el art. 2 de la L. Nº 1715, razón por la que no correspondió reconocer la legalidad de la posesión del ahora demandante habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria, actuado conforme a las normas que le tocó aplicar en su momento."*

*"(...) deberá entenderse que, la acreditación del cumplimiento de la función social o función económico social no constituye un error u omisión material que pueda ser subsanado y/o suplido durante los trabajos de exposición pública de resultados siendo uno de los actos sustanciales que, como se tiene dicho, deben ser desarrollados en la etapa de pericias de campo, por lo que no correspondió al Instituto Nacional de Reforma Agraria disponer se subsanen aspectos que no fueron verificados en dicha etapa del saneamiento, lo contrario afectaría el curso normal del procedimiento no siendo compatible, con el debido proceso, el tratar de introducir elementos que corresponde a etapas ya concluidas, en ésta línea, el empleo de medios complementarios de verificación de cumplimiento de la Función Social son pertinentes, en cuanto a su aplicación, en tanto que existan hechos controvertidos y/o que generen duda razonable, aspecto no identificado en la información generada en campo, misma que como ya se tiene analizado, no da lugar a dudas que merezcan ser aclaradas, reiterándose que de acuerdo a la información introducida en la Ficha Catastral se acredita que el predio se encuentra "**baldío y sin uso**", documento suscrito por el ahora demandante, otorgando fe de lo actuado."*

*"(...) ejemplificativamente, la L. Nº 3545 no se encontraba vigente durante el desarrollo de las pericias de campo, elaboración de la evaluación técnica jurídica y ejecución de la exposición pública de resultados, no se considera que, como se tiene dicho, la parte ahora actora, no acreditó que durante los trabajos de campo, se hayan identificado áreas en descanso, resultando insustancial e intrascendente el acusarse que el Instituto Nacional de Reforma Agraria omitió considerar dicho aspecto, a fin de valorar el cumplimiento de la FS o FES por lo mismo no podría hablarse de aplicación "**más favorable**" de la ley desde la visión de la nueva CPE, más cuando el art. 166 de la CPE de febrero de 1967 prescribe: "El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria (...)", concordante con el art. 393 de la CPE vigente, resultando contradictorio a dichas normas constitucionales el pretenderse acreditar el cumplimiento de la Función a través de elementos no verificados en el predio, máxime si el funcionario habilitado para realizar la encuesta catastral procedió a verificar que el predio se encuentra baldío y sin uso, información corroborada por el mismo interesado quien, como se tiene otorgó fe a lo actuado al suscribir los formularios de campo."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema 11873 de 15 de abril de 2014, bajo los siguientes fundamentos:

1, 2 y 3.- Sobre el cumplimiento de la FS, el ente administrativo durante las pericias de campo simplemente se corrobora la existencia de un alambrado que data desde 1984, y el mismo no puede acreditar por si solo el cumplimiento de la FS, pues no se evidencio la existencia de área de descanso como erradamente argumenta el demandante, ya que el lote se encuentra vacío "lote baldío" por lo que resulta contradictorio que el demandante argumente contradicciones en la información introducida cuando el mismo no ha realizado trabajos ni mejoras que denoten desarrollo en favor de su

bienestar y el de su familia;

4 y 5.- sobre la certificación de posesión, se debe manifestar que los certificados de posesión presentados por el demandante en los cuales se manifiesta que su posesión data desde 1984, dicha certificación no permite acreditar que el demandante viene cumpliendo actividades agrícolas sobre el predio, pues simplemente certifican la posesión que tiene el demandante sobre el predio, por lo que no puede concluirse que el demandante desarrollo actividades de tipo productivo o que habito en el predio de forma continua, por lo que no correspondía reconocer la legalidad de su posesión;

6 y 7 .- si bien el demandante presento memoriales en los cuales solicitaba que se vuelva a realizar nueva evaluación e inspección ocular, el mismo no puede ser tomado en cuenta pues durante el proceso de saneamiento se sigue una secuencia lógica de etapas, y al concluir una se habrá otra por lo que es ilógico pretender demostrar el cumplimiento de la FS después de haberse elaborado el informe de Evaluación Técnico Jurídico, ya que la comprobación de la FS no se constituye en un error que puede ser subsanado en una etapa posterior, pues de ser así se afectaría el curso normal del procedimiento, y como se dijo anteriormente el predio se encuentra en lote baldío y sin uso y;

8.- sobre la aplicación de la norma mas favorable, dicha norma no se encontraba vigente durante la etapa de las pericias de campo, así mismo durante esta etapa el demandante no demostró la existencia de áreas de descanso por lo que resulta contradictorio pretender justificar el cumplimiento de la FS, a través de elementos que no fueron verificados en las pericias de campo, pues el funcionario del INRA otorgo fe a lo generado en las pericias de campo.

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

#### PRECEDENTE 1

ETAPAS DE CAMPO / RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO (PERICIAS DE CAMPO, CAMPAÑA PÚBLICA, FICHA CATASTRAL, DEJUPO, LINDEROS Y OTROS)

Declaración Jurada de Posesión (DEJUPO)

**Los certificados de posesión y/o declaraciones juradas de posesión pacífica por sí solos, no permiten acreditar la "legalidad " de la posesión, sino que deben estar vinculados al cumplimiento de la función social, que si no se acredita no corresponde reconocerse esa legalidad**

*"(...) cursa Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, que en lo principal señala que VICTOR PALENQUE BLANCO se encuentra en posesión del predio LUCERITO desde el 28 de abril de 1984, ésta afirmación, por sí misma, no permite acreditar que en el predio se desarrollen actividades de tipo productivo o que el interesado resida en el predio, aspectos que, necesariamente deben ser verificados en campo de acuerdo a lo señalado en el art. 239 del D.S. N° 25763 que en lo pertinente señala que "Las superficies en las que se desarrollen las actividades descritas en el artículo anterior, serán determinadas en la etapa de pericias de campo del proceso de saneamiento, por el funcionario responsable de la verificación", aspecto cumplido a través de los formularios de fs. 44 y vta. y de fs. 45 a 47, resultando sin sustento el alegar que los certificados de posesión y/o declaraciones juradas de posesión pacífica por si solos, permiten acreditar la "**legalidad** " de la posesión ejercida, toda vez que dicho aspecto, debe encontrarse directamente vinculado al cumplimiento de la función social que como*

*se tiene dicho no se tiene acreditado en el caso en examen y si bien podría asumirse que el interesado ingresó al predio en abril de 1984, no puede concluirse que desarrolló actividades de tipo productivo o habitó el predio de forma continua y mucho menos que en el momento del proceso de saneamiento se encontraba cumpliendo la función social en los términos señalados en el art. 2 de la L. N° 1715, razón por la que no correspondió reconocer la legalidad de la posesión del ahora demandante habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria, actuado conforme a las normas que le tocó aplicar en su momento."*

## PRECEDENTE 2

### SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRASCENDENCIA

Pericias de campo no observada

**El cumplimiento de la función social debe verificarse y acreditarse en la etapa de pericias de campo, aplicándose el principio de preclusión cuando se pretende acreditar actividades productivas una vez concluidos dichos trabajos, no pudiendo alternar ni anular la información recopilada en campo**

*"Normas que incluyen el principio de preclusión, en razón a que el proceso de saneamiento se sustancia en una secuencia lógica de etapas que se van abriendo y se van cerrando y en cada una de ellas corresponde ejercer derechos que asisten a los administrados, en tal sentido, el cumplimiento de la función social debió verificarse y acreditarse en la etapa de pericias de campo, resultando sin sustento el pretenderse acreditar el desarrollo de actividades productivas una vez concluidos dichos trabajos o más aún después de haberse elaborado el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, y si bien el ahora demandante acredita haberse apersonado al Instituto Nacional de Reforma Agraria solicitando se realice nueva evaluación e inspección ocular en el predio de litis (memorial de fs. 210 y vta.) o presentando las fotografías de fs. 212 omite considerar que dichos documentos, por sí mismos, no pueden alterar y mucho menos anular la información recopilada en la etapa de pericias de campo, denotando en todo caso una conducta desesperada por inducir en error a la entidad administrativa."*