FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0098-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-09-2016

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. 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 contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras e Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la parte demandante ha impugnado la Resolución Suprema N° 11873 de fecha 15 de abril de 2014, emitida en el proceso de Saneamiento Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO) Takovo Mora, predio denominado "Tino", bajo los siguientes fundamentos:

1.- El demandante dice que habría demostrado la actividad productiva suficiente para reconocer el derecho propietario sobre la pequeña propiedad que asiste a los campesinos y su familia, como así determina el art. 393 de la CPE, pero el INRA habría efectuado un entendimiento restrictivo ignorando las áreas de descanso que existen en el predio "Tino";

2.- acusa la existencia de errores y omisiones en el trabajo de campo, pues no se identificaron las áreas de descanso, y que en el trabajo de gabinete se concluiría que el interesado no reside en el lugar, desconociendo que el mismo vive en el lugar y participó activamente durante el proceso de saneamiento;

3.- que el INRA de forma inexplicable no habría valorado las certificaciones de posesión emitidas por las autoridades del lugar, siendo que conforme al art. 237 del D.S. N° 25763 vigente en su momento, el INRA debía valorar y en base a ello establecer cumplimiento de la FS;

4.- que los representantes de la APG declaran y reconocen como propietario del predio "Tino" a Adalberto Yelio Salas Banegas y no habiendo además observación del control social, quedaría descartada la versión del INRA que señala como predio abandonado;

5.- el Informe circunstanciado de campo contradecía a la ficha catastral y el registro de la función social en el que se habría verificado existencia de mejoras como alambrado perimetral, áreas de descanso;

6.- el demandante no estuvo conforme con la evaluación técnica jurídica, pues se vulnero el art. 240 del D.S. N° 25763 por ello reclamo en su momento;

7.- que el interesado hizo conocer al personal del INRA sobre la sequía, como también de la inundación, lo que impidió la siembra y además daño la capacidad productiva de la tierra y;

8.- que el INRA no habría recurrido a los medios complementarios de comprobación del cumplimiento de la función social (fotografías, tomas aéreas) lo cual indudablemente hubiera demostrado la existencia de áreas de descanso, en ese sentido el ente administrativo cayo en errores durante las primeras etapas del saneamiento.

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

El codemandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde a la demanda manifestando: que durante el trabajo se verificó la no existencia de mejora, según entrevista hace 5 años atrás se utilizaba el predio para sembradío, los documentos aportados en exposición publica de resultados no desvirtúan lo verificado en campo, señalando que las pericias de campo se realizaron en apego al art. 173 del D.S. N° 29215, los linderos, éstos demuestran los límites y no la posesión; las mejoras no figuran en el informe circunstanciado de campo, porque no se observó el mismo, en el lugar de saneamiento, que se habría efectuado el relevamiento de información de campo en mérito al art. 173.I. inc. d) del D.S. N° 29215, verificándose inexistencia de actividad ganadera, agrícola, productiva ni vivienda, no es razón suficiente recibir derecho propietario por solo una declaración jurada de posesión, solicita se declare improbada la demanda.

El codemandado Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: Que, las alambradas no deben ser considerados como mejoras, puesto que además de ser instrumento complementario, la CPE determina que el trabajo es la fuente para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, que no se debe desvirtuar el objetivo del saneamiento, tampoco el uso y tratamiento del predio que todo campesino debe realizar; además no hay posibilidad de que el INRA se haya equivocado al no registrar una casa o vivienda, pues simplemente no existía, sino solo el alambrado, solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) a mas de haberse constatado la inexistencia de vivienda, los que de ninguna forma podrían atribuirse al ente administrativo, puesto que las pericias campo se las efectuaron conjuntamente con el beneficiario, la organización social y/o autoridades del lugar, en consecuencia no se advierte que el INRA haya actuado al margen de la ley, máxime si las fichas catastrales y sucesivos actuados de campo, se encuentran firmadas por el actor y autoridad del lugar, consecuentemente, no se identifica vulneración de norma legal vigente en su momento por parte del ente administrativo, como pretende hacer ver el demandante; respecto a que la parcela tiene por fines siembra de maíz ésta afirmación subjetiva por sí sola, no acredita el cumplimiento de la Función Social por no estar acompañado e elementos objetivos identificados en campo como haberse roturado el terreno; igualmente, de la revisión de los actuados, lo que se advierte que las tierras del predio "Tino" son ociosas, no tiene uso o actividad agrícola, ganadera, vivienda, etc., consecuentemente mal podría pedirse el reconocimiento a favor del demandante, puesto que la Constitución vigente en su momento señala en su art. 166 "**El*

trabajo es la fuente fundamental para *la adquisición y* ***conservación de la propiedad agraria*** *, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras", nótese que la norma suprema citada no hace distinción respecto a la clase de propiedad (extensión, actividad),* ***siendo entonces*** *el r****equisito básico para la conservación de cualesquier propiedad agraria*** *,* ***el trabajo.*** *De lo expuesto, no se advierte que el INRA haya actuado al margen de la Constitución y normativa vigente, tampoco el actor desvirtuó que el INRA haya omitido recabar datos relativos al cumplimiento de la FS durante el relevamiento del trabajo de campo, puesto que los formularios de campo se encuentran suscritos por el actor, a mas de que no hay mayores elementos que permitan colegir de otra manera, por lo mismo no existe contradicción entre la ficha catastral y las conclusiones a las que se arriba en el informe de campo e informes posteriores.*"

"*(...)su análisis resulta intrascendente, puesto que la entidad administrativa sustentó su decisión en el incumplimiento de la función social con fines de consolidar el derecho propietario, y no en la data o antigüedad de un supuesto asentamiento; en ese mismo sentido las actas de conformidad resultan ajenas respecto al punto que se discute, pues su finalidad es determinar los limites y no permiten acreditar el cumplimiento de la FS.*"

"*(...) debe precisarse que la acreditación del cumplimiento de la función social se vincula al principio de oportunidad y de preclusión, entendiéndose que las pericias de campo constituyen el momento en el que correspondió acreditar dicho aspecto y que cualquier reclamo debió ser efectuado en dicha oportunidad; igualmente, sobre el art. 240 que aduce fue vulnerado, el mismo está destinado a demostrar el cumplimiento de la Función Económico Social mas no tiene la capacidad de alterar, modificar y mucho menos anular la información recopilada en campo, oportunidad en la que no se identificó actividad agrícola o pecuaria. Sobre los reclamos que habría efectuado el interesado, estos datan del 30 de agosto de 2005 y fechas posteriores, acompañando algunos recibos y contrato (fs. 171 a 173), los mismos al carecer de datos elementales no pueden ser considerados, más aun si el art. 1308 del Cód. Civ. señala "Los registros y papeles domésticos no sirven de documentos a favor de quien los ha escrito*"."

"*(...) En cuanto a la aplicación de los principios de favorabilidad y demás principios que la Constitución Política del Estado actual engloban, cabe recordar que los mismos no tienen aplicación retroactiva tampoco podría desconocerse la jerarquía normativa como pretende el actor, justamente por mandato constitucional prescrito en los arts. 123 y 410.II; en consecuencia, lo que debe observarse es la máxima agraria,* ***la tierra es de quien la trabaja*** *, siendo ésta la única garantía de la adquisición o conservación del derecho propietario agrario, siempre y cuando además se observe el cumplimiento de la norma.*"

Síntesis de la razón de la decisión

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

1, 2 y 5.- sobre el cumplimiento de la Función Social, se observa que el demandante durante las pericias de campo no demostró objetivamente que viene cumpliendo sobre el predio actividad agrícola pues la existencia de alambrada por si sola no demuestra el cumplimiento de la FS, mas aún si la Ficha Catastral se encuentra firmado por el demandante otorgando su consentimiento sobre lo generado en el mismo, no siendo evidente que el ente administrativo haya actuado al margen de la Constitución y de la

normativa agraria, por lo mismo no existe contradicción entre la ficha catastral y las conclusiones a las que se arriba en el informe de campo e informes posteriores;

3 y 4.- las certificaciones de posesión por si no demuestran el cumplimiento de la Función Social resultando intrascendente querer probar el mismo a través de las certificaciones, pues como se dijo la misma no demuestra el cumplimiento de la Función Social;

6 y 7.- la etapa de las pericias de campo se convierten en el momento ideal para acreditar el cumplimiento de la Función Social, pues el no hacerlo en la etapa, se hablaría del principio de preclusión, similar aspecto ocurre sobre las observaciones que puedan surgir dentro de las pericias de campo siendo la misma el momento ideal para interponer observaciones, pues al hacerlo el demandante de forma posterior a las etapas del proceso de saneamiento no corresponde ser considerado, ya que la entidad administrativa no tiene la capacidad para modificar o anular la información generada en las pericias de campo y;

8.- El principio de la norma mas favorable no puede aplicar en el proceso pues seria aplicar de forma retroactiva la norma aspecto que llevaría a desconocer la jerarquía normativa, debiendo aclarase que la única forma de adquirir o conservar el derecho propietario es a través del cumplimiento de la norma.

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

Elementos objetivos, evidencian que las tierras del predio son ociosas, porque no tienen uso o actividad agrícola, ganadera, vivienda, etc., consecuentemente mal podría el INRA reconocer el cumplimiento de la Función Social

"*(…) a mas de haberse constatado la inexistencia de vivienda, los que de ninguna forma podrían atribuirse al ente administrativo, puesto que las pericias campo se las efectuaron conjuntamente con el beneficiario, la organización social y/o autoridades del lugar, en consecuencia no se advierte que el INRA haya actuado al margen de la ley, máxime si las fichas catastrales y sucesivos actuados de campo, se encuentran firmadas por el actor y autoridad del lugar, consecuentemente, no se identifica vulneración de norma legal vigente en su momento por parte del ente administrativo, como pretende hacer ver el demandante; respecto a que la parcela tiene por fines siembra de maíz ésta afirmación subjetiva por sí sola, no acredita el cumplimiento de la Función Social por no estar acompañado e elementos objetivos identificados en campo como haberse roturado el terreno; igualmente, de la revisión de los actuados, lo que se advierte que las tierras del predio "Tino" son ociosas, no tiene uso o actividad agrícola, ganadera, vivienda, etc., consecuentemente mal podría pedirse el reconocimiento a favor del demandante, puesto que la Constitución vigente en su momento señala en su art. 166 "**El trabajo es la fuente fundamental para** la adquisición y **conservación de la propiedad agraria** , y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras", nótese que la norma suprema citada no hace distinción respecto a la clase de propiedad (extensión, actividad), **siendo entonces** el r**equisito básico para la conservación de cualesquier propiedad agraria** , **el trabajo.** De lo expuesto, no se advierte que el INRA haya actuado al margen de la Constitución y normativa vigente, tampoco el actor*

desvirtuó que el INRA haya omitido recabar datos relativos al cumplimiento de la FS durante el relevamiento del trabajo de campo, puesto que los formularios de campo se encuentran suscritos por el actor, a mas de que no hay mayores elementos que permitan colegir de otra manera, por lo mismo no existe contradicción entre la ficha catastral y las conclusiones a las que se arriba en el informe de campo e informes posteriores."

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRASCENDENCIA

Pericias de campo no observada

El cumplimiento de la FS debe ser acreditado en la ejecución de pericias de campo, no hacerlo en esa oportunidad, se aplica el principio de oportunidad y preclusión

"*(...) debe precisarse que la acreditación del cumplimiento de la función social se vincula al principio de oportunidad y de preclusión, entendiéndose que las pericias de campo constituyen el momento en el que correspondió acreditar dicho aspecto y que cualquier reclamo debió ser efectuado en dicha oportunidad; igualmente, sobre el art. 240 que aduce fue vulnerado, el mismo está destinado a demostrar el cumplimiento de la Función Económico Social mas no tiene la capacidad de alterar, modificar y mucho menos anular la información recopilada en campo, oportunidad en la que no se identificó actividad agrícola o pecuaria. Sobre los reclamos que habría efectuado el interesado, estos datan del 30 de agosto de 2005 y fechas posteriores, acompañando algunos recibos y contrato (fs. 171 a 173), los mismos al carecer de datos elementales no pueden ser considerados, más aun si el art. 1308 del Cód. Civ. señala "Los registros y papeles domésticos no sirven de documentos a favor de quien los ha escrito*"."

Contextualización de la línea jurisprudencial

Preclusión

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 094/2019

"no obstante tratarse de supuestos hechos que corresponden más a una demanda contencioso administrativa que a la presente acción de nulidad … no habiéndose identificado durante la ***fase de campo, observación alguna*** *que manifieste lo contrario o se diga que corresponden a otra persona … En lo que concierne a los vicios de* **simulación absoluta y ausencia de causa** *, si bien la parte demandante los citó y enunció en su memorial de demanda, sin embargo,* ***no efectuó una relación precisa con los hechos*** *que se ejecutaron durante el proceso de saneamiento del cual emergió el Título Ejecutorial ahora cuestionado, es decir,* ***no sustenta, ni argumenta*** *cómo es que el acto administrativo emitido por las autoridades administrativas se contraponen a la realidad de los hechos y que además son inexistentes, es decir, que la acusación que hace la parte actora, no es precisa, toda vez que no existe un nexo de causalidad entre los hechos y el derecho invocado"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 071/2018

"aspectos que, en contraposición no fueron desvirtuados por la actora, ni durante el proceso de saneamiento ni conforme a los términos de la demanda, no evidenciándose en este sentido que el ente administrativo se haya basado para la toma de decisiones en un acto aparente contradicho con la realidad o que en su caso se haya basado en hechos inexistentes o falsos"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª Nº 105/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 85/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 051/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 043/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 09/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 065/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 93/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 59/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 35/2017