FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0101-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-09-2016

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 /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Se ha valorado /

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 N° 11873 de 15 de abril de 2014, emitida en el proceso de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) Takovo Mora, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que las áreas de descanso forman parte de la superficie productiva, conforme al art. 393 de la CPE, pero la autoridad administrativa habría realizado entendimientos restrictivos de la norma para ignorar áreas en descanso y la infraestructura existente en el predio y con ello sustentar la decisión de negar el acceso a la pequeña propiedad agraria;

2.- los trabajos de campo se realizaron en forma incompleta, por cuanto no se realizó el registro de mejoras consistente en las alambradas, no se identificó la superficie que se encontraba en descanso en el predio "Cusí", aspectos que dieron lugar a la distorsión de la información en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica, habiéndose sugerido el desconocimiento al derecho propietario y debido proceso, reclamados durante la Exposición Pública de Resultados;

3.- en reiteradas oportunidades en el proceso de saneamiento el INRA ha reconocido como documentos idóneos y suficientes para el reconocimiento del derecho de propiedad sobre las pequeñas propiedades agrícolas, las certificaciones de posesión y declaraciones juradas de posesión emitidas por autoridades locales, certifica que el actor es propietario y poseedor del predio "Cusi", quien continua con la posesión del anterior propietario Arturo Cusi Colque, desde el año 1984;

4.- que conforme a las actas de conformidad de linderos se tiene que los propietarios colindantes Nery Cabrera, Hugo Carrasco y Moisés Bazán, éste último, representante de la APG, declaran y reconocen como propietario del predio "Cusi" a Ybert Pantoja Quintanilla, aspectos que demuestran la posesión sobre el precitado predio, descartando el abandono del predio, señalado por el INRA;

5.- en el informe circunstanciado de campo no se tiene registrado la existencia de alguna infraestructura o mejora, contradiciendo también el trabajo de alambrado que se tiene registrado en la ficha catastral y el registro de función económico social en el que se establece con claridad y precisión, el material, el tamaño y el año de construcción del alambrado;

6.- el interesado habría expresado su disconformidad con la evaluación técnico jurídica, por cuanto no se habrían tomado en cuenta las mejoras evidenciadas durante las pericias de campo, haciendo notar que ha estado reclamando permanentemente la vulneración a sus derechos consagrados en la CPE y;

7.- que se hizo conocer a los funcionarios del INRA que existió una sequía y luego una inundación en la región que impidió la siembra anual recurrente y que además dañó la capacidad productiva obligando a los propietarios incluso vecinos a esperar la recuperación natural de la fertilidad del suelo, aspecto contemplado en la normativa agraria y que no ha sido considerado por los funcionarios del INRA.

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 en la Ficha Catastral y en el formulario Registro Función Económico Social, se puede verificar y constatar que en el predio "Cusi" no se registran mejoras, que haciendo una correcta interpretación y una completa lectura del Art. 237 del D.S. N° 25763, se puede inferir y establecer que en ninguna parte señala que los certificados a la declaración jurada de posesión son documentos idóneos para acreditar el cumplimiento de la Función Social en las pequeñas propiedades agrícolas, que el Acta de Conformidad de Linderos, es precisamente una conformidad del límite entre sus respectivas propiedades, mas no una expresa declaración o reconocimiento del derecho propietario sobre el predio "CUSI" ni tampoco prueba el cumplimiento de la Función Social, que la mencionada disconformidad data del 30 de Agosto de 2005 fecha en la cual presenta dos Recibos, uno por concepto de Chaqueo y el otro por concepto de Alambrada de Propiedad, mismos que no cuentan con la más mínima formalidad que ameritan los supuestos trabajos realizados, solicitó se declare improbada la demanda.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que en el momento de realizar los trabajos de campo, se verificó la no existencia de mejoras en el mismo", al respecto señala que si bien la posesión requiere de requisitos para que sea considerada válida, no es suficiente que la misma sea pacífica, sino que la posesión en materia agraria debe cumplir con la FES o FS dentro del predio, con relación al presunto descanso de la propiedad, manifiesta que el interesado en su momento no logró acreditar aquel extremo, por ningún medio de prueba legal, basando su argumentación en simples supuestos y conjeturas sin fundamento legal ni fáctico que pueda probar tal extremo, que el demandante hace simples apreciaciones sin hacer mención al proceso específico que acreditaría tal aseveración, siendo que cada proceso de saneamiento tiene sus propias características, que en el proceso de saneamiento aplicado al predio denominado "Cusi", se habría cumplido con los requisitos establecidos en la normativa que rige la materia sin vulnerar normativa ni derecho alguno, solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) el art. 2.VI de la Ley N° 1715, que textualmente señala: "Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas* ***claramente identificables*** *. Se las reconocerá solo en propiedades agrícolas", en el presente caso no fueron registradas ni en la Ficha Catastral ni en la Ficha FES, tampoco identificadas por los técnicos que registraron los datos en las precitadas Fichas, al margen de que existe la constancia y la confesión de parte, de que dichos predios no habían sido trabajados hasta 5 años antes de las pericias de campo (fs. 46); incumpliéndose de ésta manera lo dispuesto en el art. 165.I.b del D.S. N° 29215, así como el art. 237 del D.S. N° 25763 (vigente en pericias de campo); por otra parte y al no haberse identificado superficies en descanso, incumplieron lo dispuesto en el punto 3 de la Guía para la Verificación de la Función Social y Función Económica Social, no siendo evidente lo mencionado por el demandante en cuento a que el punto 3.1.1 de la precitada Guía, no condicionaría expresamente el reconocimiento de las áreas en descanso a la existencia de actividad productiva, por cuanto al ser ésta una norma de rango inferior cuyo propósito es otorgar aplicabilidad práctica de la normativa agraria, la interpretación de la misma debe ser entendida en concordancia con lo dispuesto por el art. 2.VI de la ley N° 1715, vale decir, la vinculación de las áreas de descanso con aquellas que tuvieron trabajos, mejoras o inversiones productivas claramente identificables, aspecto que hace al carácter social de la materia que en el caso concreto al no advertirse trabajo anterior en la propiedad denominada "Cusi", se incumplió lo dispuesto en el art. 397.I de la CPE, que textualmente indica: "El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad", previsión constitucional que en el caso presente fue incumplida por el ahora demandante, al haberse demostrado y confesado por la representante del beneficiario que el predio no había sido trabajado hasta 5 años antes del relevamiento de información en campo, por tanto no hubo ni se demostró actividades productiva suficiente que permitiesen acreditar el cumplimiento de la función social en el predio.*"

"*(…) en cuento al reconocimiento de no abandono al que hace referencia el actor, cuando indica que dicho aspecto fue demostrado a través de las actas de conformidad de linderos, al respecto se debe mencionar que las actas de conformidad de linderos no tienen por objeto demostrar o no el abandono del predio o el cumplimiento de la FS o FES, sino como su nombre lo indica, establecer la conformidad de las colindancias y en cuanto a la firma del representante del Pueblo Guaraní, lo único que demuestra es la participación efectiva del pueblo indígena durante el proceso de pericias de campo, dando fe de lo actuado que, como se tiene dicho no permite acreditar el complimiento de la FS.*"

"*(…)En relación a la residencia del beneficiario, de la revisión de la ficha catastral como de la Ficha FES se advierte que cursa en la casilla Dirección actual del propietario o poseedor: "Av. Mutualista c/46 N° 97", aspecto que demuestra que el beneficiario no tiene residencia en el predio, al margen de no existir constancia de construcción de vivienda en el predio denominado "Cusi", por tanto resulta inverosímil lo afirmado por el actor en cuanto a la denuncia de omisión de residencia, al margen de que indica que Ybert Pantoja Quintanilla vive en el lugar, sin considerar que el precitado, asumió conocimiento del proceso en virtud del mandato que confiere Arturo Cusi Colque, mediante testimonio notarial N° 4343/2010 de 20 de octubre de 2010, cursante en fotocopias simples de fs. 231 a 232 vta. del expediente de saneamiento y a fs. 14 vta. del expediente contencioso administrativo, en consecuencia resulta incongruente lo denunciado por el actor en sentido de que se ignoró la participación activa del propietario durante todo el proceso de saneamiento.*"

"*(…) las certificaciones de posesión y declaraciones juradas de posesión emitidas por autoridades*

locales, al respecto no indica cuales los casos en particular o bajo que normativa se ampara para aseverar tal extremo, siendo que el art. 397 de la CPE, establece textualmente que: "El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad"; que en el presente no fue identificado trabajo alguno ni cumplimiento de la función social. En cuanto a la presunta omisión de valoración de documentos no se indica cuales los documentos no valorados y como dicha falta de valoración habría vulnerado la normativa agraria aplicable al caso."

"*(…) se debe mencionar que dicho informe no constituye sustento ni base para la emisión de la Resolución Final de saneamiento, es así que el artículo 48 de la ley del procedimiento administrativo establece: (...) aspecto que condice con lo dispuesto en los arts. 187 inc. h), 215, 217 y 218 del D.S. N° 25764, así como lo dispuesto en el art. 325.I del D.S. N° 29215 que establece:* "***Concluida la actividad del informe en conclusiones y con base en las sugerencias expuestas*** *, en un plazo no mayor a quince (15) días calendario por polígono, los responsables de esta actividad elaborarán proyectos de resoluciones por cada proceso agrario titulado, en trámite o posesión, por organización social o por predio cuando corresponda, conjuntamente los planos prediales*". *Por tanto el informe circunstanciado de campo no define el reconocimiento de derechos, en consecuencia lo denunciado por parte del actor resulta intrascendente.*"

"*(…) Para demostrar esto presento pruebas y documentación y solicito inspección ocular*", *acompañándose los recibos N° 361 (fs. 156) y 368 (fs. 157) el primero de fecha 8 de marzo de 2004, por concepto de Chaqueo y el segundo de fecha 11 de abril de 1992 por concepto de alambrado de propiedad, sobre el particular se advierte que siendo recibos correlativos con diferencia de 7 números, no tengan fechas secuenciales, más al contrario el segundo recibo tiene una diferencia de 12 años anteriores, respecto al primero; en cuanto a las fotografías que acompaña las mismas no corresponden al trabajo de pericias de campo, siendo que el principal medio de comprobación del cumplimiento de la Función Social es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo, así lo establecen los arts. 173.I.c y 239 del D.S. N° 25763 (vigente entonces) concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215, no resultado pertinente ni coherente la prueba cursante de fs. 156 a 159 del expediente de saneamiento, por precisamente no guardar relación con los datos de campo.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda, 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 Takovo Mora, polígono N° 555 predio denominado "Cusi", bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre las mejoras existentes, se observa que durante las pericias de campo se encontró una mejora en el predio el cual es la alambrada pero aparte de esa no encontró mejora alguno mucho menos se puedo identificar áreas de descanso hecho que tampoco fue anunciado por el demandante durante las pericias de campo pues las mismas no se encuentran registradas en la ficha catastral y en la Ficha de FES, incumpliéndose lo dispuesto en el art. 397.I de la CPE, pues el demandante ha demostrado y ha confesado que el predio no ha sido trabajado desde 5 años atrás;

2.- sobre las denuncias de deficiencias, errores y omisiones en el trabajo de campo, el ente administrativo registro la alambrada a la que hace mención el demandante pero el área de descanso

no se encuentra registrado por que el mismo no existe documento que contienen la firma del demandante por lo que los mismos tienen plena validez aspecto similar ocurre con el acta de conformidad de linderos, pues la misma no demuestra el abandono o no del predio sino que la misma demuestra las colindancias existentes en el predio, pues se pudo evidencia que el demandante tiene su residencia en lugar diferente al del predio resultando inverosímil lo manifestado por el demandante en cuanto a la omisión de residencia;

3.- al ser el trabajo la fuente principal para el reconocimiento del derecho propietario, se observa que el demandante no demostró realizar trabajo alguno sobre el predio pues como se dijo anteriormente no se encontró mejoras sobre el predio y muchos menos se evidencio el cumplimiento de la FES, la presentación de certificaciones sobre la posesión no pueden ser valoradas al no mencionarse que normativa se estaría vulnerando;

4.- sobre el informe circunstanciado de campo que no registra la existencia de infraestructura o mejora, se debe manifestar que dicho informe no fue sustento de base para emitir la resolución final de saneamiento pues el mismo no define el reconocimiento de derechos cómo erradamente cree el demandante, siendo intrascendente lo argumentado por el demandante;

5.- sobre la disconformidad con la Evaluación Técnica Jurídica presentada por el beneficiario, se observa que el demandante presento prueba relativas a recibos los mismos no tienen correlación entre si pues ambos tienen fecha de hace 12 años atrás, y si bien presento fotografías las mismas no puede alterar la información generada durante las pericias de campo, no resultado pertinente ni coherente la prueba, por precisamente no guardar relación con los datos de campo y;

6.-sobre la falta de valoración de la sequías e inundaciones, al respecto no se advierte documentación que permita acreditar éste extremo u observación realizada durante las pericias de campo ni durante el proceso de saneamiento.

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

Si un predio no ha sido trabajado antes del relevamiento de información de campo, no se demuestra actividad productiva suficiente para acreditar el cumplimiento de la FS en el predio

..) el art. 2.VI de la Ley N° 1715, que textualmente señala: "Las áreas de descanso son aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas ***claramente identificables*** *. Se las reconocerá solo en propiedades agrícolas", en el presente caso no fueron registradas ni en la Ficha Catastral ni en la Ficha FES, tampoco identificadas por los técnicos que registraron los datos en las precitadas Fichas, al margen de que existe la constancia y la confesión de parte, de que dichos predios no habían sido trabajados hasta 5 años antes de las pericias de campo (fs. 46); incumpliéndose de ésta manera lo dispuesto en el art. 165.I.b del D.S. N° 29215, así como el art. 237 del D.S. N° 25763 (vigente en pericias de campo); por otra parte y al no haberse identificado superficies en descanso, incumplieron*

lo dispuesto en el punto 3 de la Guía para la Verificación de la Función Social y Función Económica Social, no siendo evidente lo mencionado por el demandante en cuento a que el punto 3.1.1 de la precitada Guía, no condicionaría expresamente el reconocimiento de las áreas en descanso a la existencia de actividad productiva, por cuanto al ser ésta una norma de rango inferior cuyo propósito es otorgar aplicabilidad práctica de la normativa agraria, la interpretación de la misma debe ser entendida en concordancia con lo dispuesto por el art. 2.VI de la ley N° 1715, vale decir, la vinculación de las áreas de descanso con aquellas que tuvieron trabajos, mejoras o inversiones productivas claramente identificables, aspecto que hace al carácter social de la materia que en el caso concreto al no advertirse trabajo anterior en la propiedad denominada "Cusi", se incumplió lo dispuesto en el art. 397.I de la CPE, que textualmente indica: "El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad", previsión constitucional que en el caso presente fue incumplida por el ahora demandante, al haberse demostrado y confesado por la representante del beneficiario que el predio no había sido trabajado hasta 5 años antes del relevamiento de información en campo, por tanto no hubo ni se demostró actividades productiva suficiente que permitiesen acreditar el cumplimiento de la función social en el predio."

PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / SE HA VALORADO

Ilegalmente prueba documental que no corresponden a datos de campo

Cuando de la prueba presentada (documentos, solicitudes, recibos, fotografías), se advierte diferencias, las mismas no guarda relación ni corresponden a los datos de campo, por tanto no se acredita el cumplimiento de la FS

"***6.*** *- En cuanto a la disconformidad con la Evaluación Técnica Juridica presentada por el beneficiario, cursa a fs. 155 del expediente de saneamiento, el Registro de Reclamo u Observaciones a Resultados, el que textualmente indica: "En las pericias de campo no se tomaron en cuenta las mejoras existentes. Para demostrar esto presento pruebas y documentación y solicito inspección ocular", acompañándose los recibos N° 361 (fs. 156) y 368 (fs. 157) el primero de fecha 8 de marzo de 2004, por concepto de Chaqueo y el segundo de fecha 11 de abril de 1992 por concepto de alambrado de propiedad, sobre el particular se advierte que siendo recibos correlativos con diferencia de 7 números, no tengan fechas secuenciales, más al contrario el segundo recibo tiene una diferencia de 12 años anteriores, respecto al primero; en cuanto a las fotografías que acompaña las mismas no corresponden al trabajo de pericias de campo, siendo que el principal medio de comprobación del cumplimiento de la Función Social es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo, así lo establecen los arts. 173.I.c y 239 del D.S. N° 25763 (vigente entonces) concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215, no resultado pertinente ni coherente la prueba cursante de fs. 156 a 159 del expediente de saneamiento, por precisamente no guardar relación con los datos de campo.*"