

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0024-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-04-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. REPOSICIÓN /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Forestal / 7. Incumplimiento /

Problemas jurídicos

Mediante proceso contencioso administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante impugnó la Resolución Administrativa RA-SS N° 1164/2011 de fecha 5 de agosto de 2011, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) del Polígono N° 171 correspondiente al predio denominado "Florita II", que dispone declarar la ilegalidad de la posesión de una superficie de 1789,6387 Has., declarando la tierra fiscal, bajo los siguientes fundamentos:

La presente Sentencia se emitió en cumplimiento a la SCP 0195/2014 de 30 de enero de 2014 que dejó sin efecto la primera Sentencia emitida.

1.- Que entregó a los funcionarios del INRA toda su documentación, consistente en testimonio de las piezas principales de un proceso agrario de dotación de 17 de mayo de 1987; sin embargo y pese a haber demostrado con dicha documentación que su posesión es anterior a la L. N° 1715, la resolución administrativa impugnada resolvió declarar ilegal su posesión por ser posterior a la L. N° 1715, vulnerando así el debido proceso y el principio de presunción pues su posesión es legal al existir sentencia que acredita posesión desde 1987.

2.- Que los funcionarios del INRA evidenciaron la existencia de 70 cabezas de ganado vacuno (aunque contradictoriamente en su memorial de subsanación de fs. 67 a 68 vta., refiere 300 cabezas de ganado y registro de marca), alambradas, carretera, caminos, casa, chacos y barbechos, siendo su actividad principal ganadería y también tiene actividad forestal; sin embargo, no se tomó en cuenta todo lo presentado al efecto manifestando que no tiene antecedente de Título Ejecutorial o en Trámite Agrario, lo que no es cierto conforme al punto precedente. Cita la SAN S 2ª N° 46 de 1 de diciembre de 2003

sobre la actividad forestal desarrollada.

3.- Que, al haber conocido el Informe en Conclusiones emitido por el INRA, señala que hizo conocer ante el INRA Beni y el INRA Nacional sus observaciones mediante memorial de 5 de noviembre de 2010, adjuntando plano con coordenadas GPS de ubicación que demuestran fehacientemente que las mejoras están al interior de su predio y fotografías que demuestran que la alambrada es de antigua data, al igual que las demás mejoras constituyendo cabal cumplimiento de la FES pero no fueron consignadas en las correspondientes fichas;

4.- Acusa un mal levantamiento técnico en campo, siendo anómala la información recabada por el INRA, pues en el Informe en Conclusiones expresaron que sus mejoras se encuentran en otro predio, aspecto totalmente falso pues por el plano que adjunta demostraría que todas las mejoras están dentro del referido predio y el río Benicito que en los planos del INRA figura dentro lo que es falso y estas equivocaciones no son aceptables porque vulneran derechos fundamentales, debiendo el INRA levantar nueva información de campo y que pese a haber efectuado reclamos oportunamente, nunca obtuvo respuesta formal del INRA, lo cual constituye una manifestación positiva, pues se aplicaría el Silencio Administrativo, previsto en el art. 17-Vde la L. N° 2341;

5.- Que el Informe en Conclusiones emitido por el INRA señala que al interior no se evidenciaron mejoras; sin embargo, la Resolución Administrativa ahora impugnada, refiere que la posesión es ilegal, sin hacer mención a la supuesta falta de mejoras al interior del predio y cuando reclamó esto demostrando que su posesión es anterior a 1987( refiriéndose al predio "Florita II") y que si bien no está en la base de datos del INRA el testimonio presentado es indicio suficiente más su posesión para aplicar el principio de servicio social que pregonan la Ley Nro. 1715.

Solicitó se declare probada la demanda y se proceda a efectuar nueva inspección en campo para verificar sus mejoras y su antigüedad.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, respondió a la demanda manifestando: Que, conforme se tiene por el acta de apersonamiento y recepción de documentos presentados por el actor para el predio "Florita II" al momento de la relevación de información en pericias de campo, los cuales conforme el Informe en Conclusiones, señala que las mejoras identificadas durante la ejecución de relevamiento de información en campo, quedan fuera del predio recayendo las mismas dentro de un predio actualmente titulado, que en ese sentido se evidencia que el predio "Florita II" al no contar con antecedente en Título Ejecutorial o proceso agrario en trámite agrario, recayendo las mejoras identificadas dentro de un predio actualmente titulado, acredita que dicho predio no cumple con la Función Económico Social y que el levantamiento técnico en campo responde a lo dispuesto por el art. 298-a) del D.S. N° 29215, que dispone que la mensura se realizará para cada predio y consistirá en la determinación de la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras que tengan como antecedente en Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios y de las posesiones y en el presente caso, se evidencia que el predio en cuestión no tiene mejoras, por lo que no se cumplió con la FES, porque además el Plan de Manejo Forestal no cumple con el art. 170 del Reglamento Agrario vigente al no contar con antecedente en Título Ejecutorial o trámite agrario, tal como lo respalda la certificación de la Unidad de Archivos de la Dirección del INRA Beni, correspondiendo declarar la ilegalidad de la posesión de acuerdo al art. 346 del D.S. N° 29215. Solicitó se declare improbadamente la demanda.

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

*"(...) en tal sentido en mérito a lo informado por la entidad administrativa, en el presente caso de autos*

*se acredita la no existencia de dicho proceso, por lo que no corresponde pronunciarse sobre la realización del trámite de reposición, debido a que el INRA ante la inexistencia de dicho antecedente agrario, conforme lo prevé el art. 465 del D.S. N° 29215 debido a que ni de oficio pudo disponer la reposición del mismo y menos aún si la parte interesada tampoco solicitó dicha reposición conforme lo señala el artículo citado; siendo en consecuencia que se constata que el INRA en el proceso de Saneamiento, efectuó un razonamiento lógico y conforme a derecho, al no considerar el Testimonio del proceso agrario de dotación del predio "Florita II" presentado por el ahora actor en el saneamiento, los cuales cursan en originales de fs. 61 a 62 vta., de obrados y que si bien la parte actora aduce que la misma tuviere valor probatorio conforme el art. 1309 del Cód. Civ., sin embargo dicho valor probatorio deja de tener eficacia jurídica al no cursar por el actual tenedor del original el antecedente agrario referido conforme lo prevé el art. 75-IV de la L. N° 1715 modificado por la L. N° 3545."*

*"(...) el actor no puede alegar ningún indicio de posesión alguna desde el 17 de mayo de 1987, ante la inexistencia de dicho trámite, cuyo tenedor del original certifica que no cursan en archivos del INRA dichos documentos -fs. 112 de los antecedentes, y a fs. 371 a 373 del expediente contencioso -, el INRA no considero dicha posesión debido a que el beneficiario en esa oportunidad no presentó ninguna certificación emitida por una autoridad local del lugar que justifique que el actor estuviera en posesión del predio objeto del litigio, aspecto que se acredita por el Informe en Conclusiones de fs. 113 a 115 del expediente de saneamiento que en su punto 2. Relación de relevamiento de información en campo, en Observaciones señala "No cuenta con documentación que respalde asentamiento legal ni certificación de Autoridad Administrativa o Local del sector"; en lo que se refiere a la invocación de los arts. 87 y 88-III del Cód. Civ., tales normas de la "posesión civil" no son enteramente aplicables a la "posesión agraria" ejercida sobre fundos rurales, ya que ésta exige otros requisitos fundados en la Función Social y Función Económico Social, previstos en la norma específica agraria no siendo suficiente la posesión civil, los cuales están contemplados en el art. 76 de la L. N° 1715 modificado por la L. N° 3545, su decreto reglamentario y por el art. 393 de la CPE; en ese sentido no resultan pertinentes al caso concreto la aplicación de las normas respecto a la posesión civil citadas en la demanda, por lo que no existe vulneración alguna al debido proceso y al principio de presunción, como señala la parte actora."*

*"(...) observándose sin embargo en lo que respecta a la actividad ganadera que a fs. 47 de los antecedentes se verifica que el registro de marca del ganado está a nombre de Oscar Rolando Molina Cañizares, pero que hace referencia al predio "Florita" y no así al predio "Florita II", aspecto que desvirtúa la actividad ganadera declarada para dicho predio por no adecuarse al art. 167-I-a) del D.S. N° 29215, máxime si el registro de ganado -OM- solo hace referencia al predio Florita, más aun si el mismo actor entra en contradicciones al expresar en su demanda principal de fs. 53 a 55 vta., al señalar que los funcionarios del INRA evidenciaron la existencia de 70 cabezas de ganado vacuno y contradictoriamente en su memorial de subsanación de fs. 67 a 68 vta., refiere que serían 300 cabezas de ganado y registro de marca; En relación a la actividad forestal (...) el ente administrativo no los consideró como cumplimiento de la FES, en virtud a lo previsto por el art. 170 (Áreas efectivamente aprovechadas en actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo) del D.S. N° 29215 (...) "*

*"(...) sin embargo se constata que las copias de los referidos memoriales presentados ante el INRA Beni y el INRA Nacional, cursantes de fs. 7 a 10 de obrados, con cargo de recepción ante esa institución, son de fechas 19 de noviembre de 2010 y de 6 de enero de 2011, lo que significa que dichos reclamos fueron presentados en fecha posterior a la socialización de los resultados del proceso de saneamiento, aspecto que se acredita por el Aviso Agrario de fs. 121 de los antecedentes, que señala que la socialización de los resultados se los realizó los días 26 y 27 de agosto de 2010, con el objeto de que los*

*interesados presenten sus observaciones y/o denuncias conforme lo prevé el art. 305 del D.S. N° 29215, verificándose que dichos reclamos no fueron presentados ni realizados en tiempo oportuno conforme la normativa señalada por lo que consintieron tal acto, no siendo evidente en consecuencia lo manifestado por el actor cuando refiere que nunca obtuvo respuesta formal del INRA sobre tales reclamos por lo que inclusive no honraron el contenido y espíritu del art. 1279 del Cód. Civ. que en resumidas cuentas versa "los derechos se ejercen y las obligaciones se cumplen", dada la extemporaneidad de la presentación de los mismos y si bien la parte actora señala que esta falta de pronunciamiento constituiría silencio administrativo positivo conforme el art. 17-V de la L. N° 2341, sin embargo la misma no es aplicable al proceso administrativo agrario, en virtud del art. 3-II-d) de la L. N° 2341 que señala: I.- "No están sujetos al ámbito de aplicación de la presente Ley"- d) "Los Regímenes agrario...", así también el art. 83-I del D.S. 29215 "...sin que la autoridad hubiera dictado la resolución que resuelva el recurso planteado, el recurrente podrá considerar denegada su solicitud por silencio administrativo negativo...", por lo que no se evidencia vulneración alguna al debido proceso ni el derecho de petición y el derecho a defensa, previstos por los arts. 24 y 115-II de la CPE."*

*"(...) sin embargo se advierte que el Informe Técnico DGS-USB N° 250/2011 de 26 de mayo de 2011 de fs. 127 a 128 de los antecedentes, corrige esta confusión especificada señalando que "realizada la digitalización de las coordenadas de las mejoras del predio, llevándolas a un sistema de proyección conforme lo establece las normas técnicas, se determina que la ubicación de las mencionadas mejoras se sobreponen al predio "Florita" actualmente titulado"; que sobre este aspecto, para mejor proveer, este Tribunal dispuso mediante Auto de fs. 351 de obrados, dispuso que el Geodesta del Tribunal Agroambiental emita un informe técnico, respecto a la ubicación exacta de las mejoras y si las mismas se encuentran fuera o dentro del predio "Florita II", así como especificar los vértices de dicha propiedad, además de la ubicación del río Benicito, considerando para ello el Informe Técnico Legal UDSABN N° 229/2010 que sugiere la supresión del vértice 81710006", emitiéndose en consecuencia el Informe Técnico TA-DTEG N° 005/2015, el cual concluye y demuestra gráficamente que efectivamente, con la supresión del mencionado vértice 81710006, las mejoras verificadas en campo en "Florita II" quedan fuera de éste predio, con lo que se evidencia ser ciertas las afirmaciones que dichas mejoras se encuentran fuera del predio "Florita II"; que en referencia a la alusión del actor de que el río Benicito no pasa por su predio, hecho que según el informe del Geodesta del Tribunal Agroambiental señala que el río "Benicito" no pasaría por el predio en cuestión, sino a 1,6 km de distancia, sin embargo este aspecto no desvirtúa el incumplimiento de la FES en el referido predio, así como las mejoras que corresponden a otro predio, ello en mérito al art. 180-I de la C.P.E. que señala que debe prevalecer lo sustancial sobre lo formal "verdad material", a más de que la misma no vulnera ningún derecho fundamental protegido por la C.P.E., que amerite que el INRA tenga que levantar una nueva información en campo."*

*"(...) en tal sentido, al haber identificado el INRA que las mejoras mensuradas en el predio "Florita II" no se encuentran en la superficie del mismo, este aspecto hace que los otros elementos identificados en campo como actividad ganadera, aprovechamiento forestal de fs. 73 y vta., pasto cultivado de 21 Has., 35 cabezas de ganado, descritas en el formulario de Verificación FES de Campo de fs. 74 a 77, caminos 1, asalariado permanente 1, así como las fotografías de mejoras de fs. 91 a 93 de los antecedentes, queden desvirtuados como cumplimiento de la FES del predio "Florita II", por lo que la Resolución Administrativa RA-SS N° 1164/2011, no atenta ni vulnera el debido proceso ni el ejercicio efectivo de derechos y garantías reconocidos por el art. 115-II de la C.P.E., según lo ampliamente desarrollado líneas arriba, en lo que respecta a las documentales presentadas por la parte actora de fs. 212 a 231 de obrados, las mismas no se toman en cuenta en la presente resolución, toda vez que éstas se refieren a hechos realizados con posterioridad a la presentación de la demanda de autos de fecha 28 de mayo de*

*2012, así como no puede tomarse en cuenta la de fs. 218, porque el mismo es una copia simple de un memorial, por lo que tampoco corresponde analizarlo con valor de prueba documental."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, manteniendo subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 1164/2011 de fecha 5 de agosto de 2011, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) del Polígono N° 171 correspondiente al predio denominado "Florita II", conforme los argumentos siguientes:

1 y 2 .- Respecto a la documentación entregada a los funcionarios del INRA , esta fue valorada; sin embargo, el INRA aplicó lo previsto por el art. 75-IV de la L. N° 1715, puesto que mediante certificación, se acreditó que en tales archivos, no existe proceso agrario de dotación sobre el predio "Florita II" y ante la inexistencia de dicho antecedente, el Tribunal expuso que no corresponde pronunciarse sobre el trámite de reposición del mismo, al margen de que la parte interesada tampoco lo pidió, constatando que al respecto se efectuó un razonamiento lógico y conforme a derecho; en tal sentido no se puede alegar posesión, más aún cuando el demandante, no presentó certificación alguna que establezca que evidentemente se encuentra en posesión desde la fecha que menciona, asimismo la invocación de los arts. 87 y 88-III del Cód. Civ., no pueden ser aplicados en la posesión agraria pues en la misma se debe cumplir la FS o FES, por lo que no se evidencia la vulneración alguna a las normas señaladas;

3 y 5 .- Respecto a que en pericias de campo los funcionarios hubiesen evidenciado la existencia de ganado y otras mejoras, si bien el demandante presentó certificado de registro de marca, éste hace mención al predio "Florita" y no "Florita II" por lo que no correspondía tomar en cuenta el ganado con el registro de marca OM; asimismo, se evidenció contradicción entre la demanda principal y la ampliación de la demanda ya que en la primera manifiesta tener 70 cabezas de ganado y en la ampliación manifiesta tener 300 cabezas de ganado, aspecto similar ocurre sobre el Plan de Manejo Forestal pues el mismo está autorizado para el predio "Florita" y finalmente conforme dispone el art.170 del DS 29215, al no tener antecedente, en Título Ejecutorial o proceso agrario, los funcionarios del INRA efectuaron una adecuada aplicación de la norma legal; Las observaciones no las hicieron en tiempo oportuno conforme la normativa señalada por lo que consintieron tal acto, no siendo evidente en consecuencia lo manifestado por el actor cuando refiere que nunca obtuvo respuesta formal del INRA, por lo que no se evidencia vulneración alguna al debido proceso ni el derecho de petición y el derecho a defensa, previstos por los arts. 24 y 115-II de la CPE y el Informe en Conclusiones hizo esta relación concluyendo y sugiriendo se dicte resolución de ilegalidad de la posesión y declare la tierra fiscal, al evidenciar que no se demostró posesión legal, habiendo los funcionarios del INRA realizado una adecuada aplicación de la norma.

4.- Para mejor proveer, el Tribunal dispuso que el Geodesta de la entidad informe sobre la ubicación exacta de las mejoras y si están fuera o dentro del predio "Florita II", así como especificar sus vértices, a tal fin el informe emitido, expresó que con la supresión de un vértice las mejoras verificadas en campo quedaron fuera del predio, además el río "Benicito" no pasaría por el predio en cuestión; sin embargo esto no desvirtúa el incumplimiento de la FES ni que las mejoras corresponden a otro predio, debiendo prevalecer lo sustancial, no siendo esto algo que amerite que el INRA tenga que levantar una nueva información en campo.



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

PROPIEDAD AGRARIA /REPOSICIÓN

Inexistencia de trámite agrario.

**No corresponde al Tribunal Agroambiental pronunciarse sobre realización del trámite de reposición de expediente cuando la parte interesada no lo solicitó, ni el INRA de oficio pudo disponer por la inexistencia de dicho trámite según lo certificado por el INRA, tenedor original de dichos archivos.**

*"(...) en tal sentido en mérito a lo informado por la entidad administrativa, en el presente caso de autos se acredita la no existencia de dicho proceso, por lo que no corresponde pronunciarse sobre la realización del trámite de reposición, debido a que el INRA ante la inexistencia de dicho antecedente agrario, conforme lo prevé el art. 465 del D.S. N° 29215 debido a que ni de oficio pudo disponer la reposición del mismo y menos aún si la parte interesada tampoco solicitó dicha reposición conforme lo señala el artículo citado; siendo en consecuencia que se constata que el INRA en el proceso de Saneamiento, efectuó un razonamiento lógico y conforme a derecho, al no considerar el Testimonio del proceso agrario de dotación del predio "Florita II" presentado por el ahora actor en el saneamiento, los cuales cursan en originales de fs. 61 a 62 vta., de obrados y que si bien la parte actora aduce que la misma tuviere valor probatorio conforme el art. 1309 del Cód. Civ., sin embargo dicho valor probatorio deja de tener eficacia jurídica al no cursar por el actual tenedor del original el antecedente agrario referido conforme lo prevé el art. 75-IV de la L. N° 1715 modificado por la L. N° 3545."*

PROPIEDAD AGRARIA/FUNCIÓN SOCIAL- FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD FORESTAL/INCUMPLIMIENTO

Si hay certificación de inexistencia de antecedente, no puede considerarse legal.

**La actividad forestal para poder ser considerada como cumplimiento de la función económico social, debe necesariamente ser en predios con antecedente en título ejecutorial o proceso agrario en trámite y si el tenedor original de tales archivos certifica la inexistencia de antecedente, esta actividad no puede ser considerada legal**

*" (...) En relación a la actividad forestal (...) el ente administrativo no los consideró como cumplimiento de la FES, en virtud a lo previsto por el art. 170 (Áreas efectivamente aprovechadas en actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo) del D.S. N° 29215 (...) "*

*"(...) en tal sentido en mérito a lo informado por la entidad administrativa, en el presente caso de autos se acredita la no existencia de dicho proceso, por lo que no corresponde pronunciarse sobre la realización del trámite de reposición, debido a que el INRA ante la inexistencia de dicho antecedente agrario, conforme lo prevé el art. 465 del D.S. N° 29215 debido a que ni de oficio pudo disponer la reposición del mismo y menos aún si la parte interesada tampoco solicitó dicha reposición conforme lo señala el artículo citado; siendo en consecuencia que se constata que el INRA en el proceso de Saneamiento, efectuó un razonamiento lógico y conforme a derecho, al no considerar el Testimonio del proceso agrario de dotación del predio "Florita II" presentado por el ahora actor en el saneamiento, los*

*cuales cursan en originales de fs. 61 a 62 vta., de obrados y que si bien la parte actora aduce que la misma tuviere valor probatorio conforme el art. 1309 del Cód. Civ., sin embargo dicho valor probatorio deja de tener eficacia jurídica al no cursar por el actual tenedor del original el antecedente agrario referido conforme lo prevé el art. 75-IV de la L. N° 1715 modificado por la L. N° 3545."*

**Voto Disidente**

Existe.