

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0056-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-10-2015

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. No se ha valorado /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por la Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista, contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Final de Saneamiento RA-SS N° 2241/2014 de 06 de noviembre de 2014, respecto del predio "Comunidad Indígena Chiquitana la Conquista", dentro del proceso de saneamiento simple de oficio, polígono 116, ubicada en el municipio de San Miguel de Velasco, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Acusan la Inobservancia de la documentación y relevamiento en campo de la posesión legal, argumentando que demostraron documentalmente que su posesión, del predio de la Comunidad Indígena Chiquitana LA CONQUISTA, se constituye anterior a la vigencia de la Ley No. 1715, que acreditaron en documentos de transferencias de posesión y mejoras que determinan dicho extremo;

2.- que, el INRA ha emitido en forma discrecional el informe multitemporal de 15 de agosto de 2014, además emite Informe Técnico Legal de 10 de septiembre de 2014, informe de Cierre e Informe Técnico de 24 de octubre de 2014, estableciendo la ilegalidad de la posesión en virtud al informe mutitemporal, que es discrecional y violenta incluso la norma adjetiva y sustantiva de la problemática agraria;

3.- acusa la errónea e ilegal interpretación de las normas por parte de los funcionarios del INRA, vulnera la C.P.E. en sus arts. 393, 397-I, los arts. 41 núm. 6; art. 2 de la Ley No. 1715, modificada por Ley No. 3545, arts. 164 y 165 del D.S. No. 29215 y;

4.- que en el presente caso es una propiedad comunaria cuyo titular es la Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista y que los miembros de dicha Comunidad, se constituyen en poseedores legales

conforme el art. 309 del D.S. No. 29215 y no como se señala por el INRA como poseedores ilegales.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde manifestando: que de acuerdo a la ficha catastral suscrita por Abraham Hiebert de 06 de julio de 2014, el formulario de mejoras que apareja a la relación de mejoras de fs. 167 de antecedentes, se tiene que las mejoras del demandante datan de los años 2008 y 2009, y que únicamente en el numeral 20 señala choza y numeral 21 cultivo con data de 1990, que al referir el demandante el cumplimiento total de la función social y/o económico social, es evidente que la misma es posterior a 1996, por lo que se hizo necesario respaldar recurriendo a medios complementarios, que resulta evidente la existencia de fraude en la antigüedad de la posesión, por lo supra señalado y la normativa legal vigente traducida en el art. 268 del D.S. 29215 y de donde se tuvo identificada la posesión ilegal conforme al art. 310 del citado cuerpo legal, que la Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista, no presenta esas características de comunidad campesina, además que quien las adquiere, la hace a título personal o en representación de la Colonia Menonita Santa Rita, que en ningún documento de transferencia se evidencia que la adquiere la "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista", que, el informe en Conclusiones refleja la valoración técnica y legal del proceso de saneamiento ejecutado y que la misma, de acuerdo a los parámetros de la función social y/o económico social se realizó de manera correcta y legal.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) De la revisión de los antecedentes agrarios se colige que el INRA ha omitido la valoración integral de la documentación presentada por los beneficiarios durante el proceso de saneamiento respecto a la posesión legal del predio, conforme a derecho, los usos y costumbre de la Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista, que claramente por acta de Elección y Posesión de directiva de fs. 48 a 49 vta. de obrados, demuestran que es una propiedad colectiva, sujeta a dichos usos conforme establece el art. 14-III de la C.P.E., aun cuando el predio tenga como titular a una persona particular, claramente se ve que constituye una unidad territorial productiva, que es explotada en actividad agropecuaria (agrícola y ganadera), por parte de la Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista, existiendo un interés colectivo y no particular, forma comunaria de todos sus miembros, así se encuentra reconocido por los firmante del acta de fs. 48 a 49 vta., y los documentos adjuntos en los antecedentes que tienen relación directa."

*"(...) "El Instituto Nacional de Reforma Agraria **verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico-social, siendo esta el principal medio de prueba** y cualquier otra es complementaria." (Primer párrafo). En el caso concreto, el informe de análisis multitemporal es complementario que debe de ser **adicional** a la verificación in situ y jamás constituirse en prueba esencial, por cuanto solo verifica la actividad antrópica y no la actividad ganadera."*

"(...) Al respecto, conforme establece el art. 14-III de la C.P.E. en relación con el D.S. No. 20744 de 27 de marzo de 1985, se garantiza el cumplimiento de lo establecido en el art. 393 de la norma fundamental, por cuanto el Estado boliviano reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o económica social, según corresponda. Los actores en el caso de autos y de acuerdo a los antecedentes agrarios del proceso de saneamiento han cumplido con la función social."

*"(...) de donde se concluye que la entidad administrativa al hacer prevalecer **el Informe Complementario de Análisis Multitemporal** que **identifica solo** la actividad antrópica (agrícola) y*

no así actividad ganadera, por encima de la verificación directa en campo, a través de la Ficha Catastral y las Fotografías de Mejoras identifican tanto actividad agrícola como actividad ganadera; el INRA vulneró el art. 2.-IV de la L. N° 3545 y el art. 159 del D.S. N° 29215; en este sentido, al no haber la entidad administrativa valorado y/o pronunciado conforme a procedimiento de saneamiento en el Informe en Conclusiones hasta el Informe de Cierre, **sobre la actividad ganadera**, de la misma forma transgredió el art. 304-c) (Informe en Conclusiones) y art. 305-I (Informe de Cierre) del D.S. N° 29215; omisiones incurridas por el ente administrativo que hace que se vulnere el debido proceso y el derecho a la defensa reconocidos por el art. 115-II de la C.P.E.; aspecto que incluso va en desmedro de la verdad material establecida en el art. 180-I de la C.P.E."

"(...) señalan que la posesión del predio es desde el año 1990, no se las toma en cuenta, porque existe contradicción con el Acta de Fundación que expresa que la "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista" se fundó el 29 de marzo de 2014 y que los documentos de transferencia datan de los años 2005, 2007 y 2008; por lo que existiría fraude en la posesión conforme el art. 268 del D.S. N° 29215, para concluir erradamente señalando que a través del Informe de Análisis Multitemporal DDSC-CO-I-INF N° 1571/2014 de 18 de julio de 2014, no se observa actividad antrópica anterior al año de 1996, sin embargo la actividad es evidente a partir del año 2010, por lo que se comprobaría la ilegalidad de la posesión; de donde se tiene que el **Informe en Conclusiones**, en lo que respecta a la posesión, funda su decisión para declarar la ilegalidad de la posesión de la "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista", centrándose solo en la actividad antrópica, **sin absolver y fundamentar de manera motivada y congruente sobre la actividad ganadera también verificada "in-situ"**; omisión administrativa que como se dijo precedentemente vulnera el debido proceso y el derecho a la defensa en contra del administrado; máxime si se toma en cuenta que la **Ficha Catastral** cursante de fs. 164 a 165 de los antecedentes, en observaciones señala que existe "una choza antigua en una superficie de 00015 has."; que aunque en una mínima superficie, esta **es coincidente y uniforme con la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, la Certificación de Continuidad de Posesión y el Registro de Mejoras**, que señalan que la posesión del predio es desde el año de 1990; no resultando un argumento coherente de que la "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista", se haya fundado recién el año 2014; en razón de que es la propia entidad administrativa durante el transcurso del proceso de saneamiento hasta la Resolución Administrativa RA-SS N° 2241/2014 de 6 de noviembre de 2014 ahora impugnada, lo reconoce como "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista"; verificándose a través de las cédulas de identidad cursantes de fs. 253 a 298 de los antecedentes de saneamiento, que todos sus afiliados son "Bolivianos", con derecho a organizarse conforme lo prevé el art. 14-I y III de la C.P.E.; por lo que al haber renunciado a sus derechos individuales, por un derecho colectivo; por el principio "**pro homine**" (principio de favorabilidad), no se les puede privar del derecho a organizarse como propiedad colectiva, susceptible incluso de ser beneficiada vía dotación, en función a los derechos colectivos contemplados en la actual C.P.E., pues la Ley N° 1715 del año 1996, responde a la anterior C.P.E.; de donde se concluye que al haber la entidad administrativa valorado en el Informe de Análisis Multitemporal, la ilegalidad de la posesión, basándose solo en la actividad agrícola, **sin haberse pronunciado o tomado en cuenta la actividad ganadera, verificada "in-situ"**, el INRA vulneró el art. 309-I del D.S. N° 29215, que en su parte final señala "...La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizara únicamente durante el relevamiento de información en campo", "III. Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes"."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental declaro **PROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa interpuesta contra del Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, y, consecuentemente, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 2241/2014 de 06 de noviembre de 2014. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre la Inobservancia de la documentación y relevamiento en campo de la posesión legal, se debe manifestar que el INRA ha omitido la valoración integral de la documentación presentada por los beneficiarios durante el proceso de saneamiento respecto a la posesión legal del predio, pues los demandantes demostraron que el predio es una propiedad colectiva, sujeta a usos y costumbres conforme establece el art. 14-III de la C.P.E., aun cuando el predio tenga como titular a una persona particular, claramente se ve que constituye una unidad territorial productiva, que es explotada, por parte de la Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista, existiendo un interés colectivo y no particular, forma comunaria de todos sus miembros, así se encuentra reconocido por los firmante del acta, y los documentos adjuntos en los antecedentes que tienen relación directa;

2.- respecto al informe de Cierre e Informe Técnico se debe manifestar que el informe de análisis multitemporal es complementario que debe de ser adicional a la verificación en campo y jamás constituirse en prueba esencial, por cuanto solo verifica la actividad antrópica y no la actividad ganadera, pues no sustituyen la verificación directa en campo, que necesariamente el INRA debe basar sus informes en la verificación de campo, aspecto no cumplido por parte de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento;

3.- respecto a la errónea e ilegal interpretación de las normas por parte de los funcionarios del INRA se debe manifestar que conforme establece el art. 14-III de la C.P.E. en relación con el D.S. No. 20744 de 27 de marzo de 1985, se garantiza el cumplimiento de lo establecido en el art. 393 de la norma fundamental, por cuanto el Estado boliviano reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o económica social, según corresponda, la parte demandante de acuerdo a los antecedentes agrarios del proceso de saneamiento han cumplido con la función social;

4.- respecto a que el INRA no realizó un adecuado análisis y valoración de datos, sobre los parámetros para la valoración de la Función Social, lo que llevó a emitir un Informe de Cierre atentatorio a los derechos consagrados en la normativa agraria, de la revisión del expediente de saneamiento se evidencio que el demandante objeto el informe en conclusiones, el cual no mereció respuesta por parte del ente administrativo, por lo que el ente administrativo al otorgar mas valor al informe complementario y no a la verificación directa en campo, el cual no fue valorado sino hasta el informe de cierre, ha vulnerado el derecho al debido proceso y el derecho a al defensa, y;

5.- sobre la posesión del demandante, el Informe en Conclusiones, funda su decisión para declarar la ilegalidad de la posesión de la "Comunidad Indígena Chiquitatana La Conquista", centrándose solo en la actividad antrópica, sin observar ni fundamentar sobre la actividad ganadera existente en el predio, la cual verificada en campo, pues los demandantes habrían acreditado que tienen posesión sobre el predio desde 1990 no resultando un argumento coherente de que la "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista", se haya fundado recién el año 2014, por lo que no se les puede privar del derecho a organizarse como propiedad colectiva, susceptible incluso de ser beneficiada vía dotación, en función a los derechos colectivos contemplados en la actual C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN LEGAL

Omisión en la valoración de la documental aportada por el administrado

La omisión en la valoración integral de la documentación presentada por los beneficiarios durante el proceso de saneamiento, provoca el desconocimiento de la posesión legal del predio de una Comunidad, que demuestra una propiedad colectiva, que como unidad territorial productiva, tiene actividad agropecuaria; correspondiendo subsanarse esas irregularidades

*"Que por efecto del art. 309-III del D.S. 29215, el predio de la Comunidad Indígena Chiquitana LA CONQUISTA, se constituye anterior a la vigencia de la Ley No. 1715, acreditada en documentos de transferencias de posesión y mejoras verificadas por el INRA, en el trabajo de campo, ficha catastral, que demostraron no solo la actividad antrópica, **sino también la actividad ganadera**, con las cabezas de ganado verificados en campo, más aún, los beneficiarios y ahora demandantes han demostrado con los antecedentes descritos y la normativa agraria glosada.*

De la revisión de los antecedentes agrarios se colige que el INRA ha omitido la valoración integral de la documentación presentada por los beneficiarios durante el proceso de saneamiento respecto a la posesión legal del predio, conforme a derecho, los usos y costumbre de la Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista, que claramente por acta de Elección y Posesión de directiva de fs. 48 a 49 vta. de obrados, demuestran que es una propiedad colectiva, sujeta a dichos usos conforme establece el art. 14-III de la C.P.E., aun cuando el predio tenga como titular a una persona particular, claramente se ve que constituye una unidad territorial productiva, que es explotada en actividad agropecuaria (agrícola y ganadera), por parte de la Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista, existiendo un interés colectivo y no particular, forma comunaria de todos sus miembros, así se encuentra reconocido por los firmante del acta de fs. 48 a 49 vta., y los documentos adjuntos en los antecedentes que tienen relación directa."

*" (...) declara **PROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa de fs. de fs. 30 a 32, subsanación de memorial de fs. 50 a 51 vta. interpuesta por Abraham Hiebert Wall en contra de Jorge Gómez Chumacero, Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, y, consecuentemente, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 2241/2014 de 06 de noviembre de 2014 en relación al predio "COMUNIDAD INDIGENA CHIQUITANA LA CONQUISTA", debiendo la entidad ejecutora del proceso de saneamiento subsanar las irregularidades observadas y realizar un nuevo y correcto **Informe en conclusiones**, observando la normativa constitucional, agraria sustantiva y reglamentaria, con su resultado emitirse nueva Resolución Administrativa que corresponda, sea con las formalidades inherentes."*

PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / NO SE HA VALORADO

Ilegalmente formularios de campo (Ficha de registro de la FES, ficha catastral y otros)

Si el INRA no toma en cuenta la Ficha Catastral, coincidente y uniforme con la DEJUPO, la Certificación de Continuidad de Posesión, el Registro de Mejoras y otros, sin fundamentar lo verificado "in-situ", hay omisión administrativa que vulnera el debido proceso y el derecho a la defensa

*"(...) señalan que la posesión del predio es desde el año 1990, no se las toma en cuenta, porque existe contradicción con el Acta de Fundación que expresa que la "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista" se fundó el 29 de marzo de 2014 y que los documentos de transferencia datan de los años 2005, 2007 y 2008; por lo que existiría fraude en la posesión conforme el art. 268 del D.S. N° 29215, para concluir erradamente señalando que a través del Informe de Análisis Multitemporal DDSC-CO-I-INF N° 1571/2014 de 18 de julio de 2014, no se observa actividad antrópica anterior al año de 1996, sin embargo la actividad es evidente a partir del año 2010, por lo que se comprobaría la ilegalidad de la posesión; de donde se tiene que el **Informe en Conclusiones**, en lo que respecta a la posesión, funda su decisión para declarar la ilegalidad de la posesión de la "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista", centrándose solo en la actividad antrópica, **sin absolver y fundamentar de manera motivada y congruente sobre la actividad ganadera también verificada "in-situ"**; omisión administrativa que como se dijo precedentemente vulnera el debido proceso y el derecho a la defensa en contra del administrado; máxime si se toma en cuenta que la **Ficha Catastral** cursante de fs. 164 a 165 de los antecedentes, en observaciones señala que existe "una choza antigua en una superficie de 00015 has."; que aunque en una mínima superficie, esta **es coincidente y uniforme con la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, la Certificación de Continuidad de Posesión y el Registro de Mejoras**, que señalan que la posesión del predio es desde el año de 1990; no resultando un argumento coherente de que la "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista", se haya fundado recién el año 2014; en razón de que es la propia entidad administrativa durante el transcurso del proceso de saneamiento hasta la Resolución Administrativa RA-SS N° 2241/2014 de 6 de noviembre de 2014 ahora impugnada, lo reconoce como "Comunidad Indígena Chiquitana La Conquista"; verificándose a través de las cédulas de identidad cursantes de fs. 253 a 298 de los antecedentes de saneamiento, que todos sus afiliados son "Bolivianos", con derecho a organizarse conforme lo prevé el art. 14-I y III de la C.P.E.; por lo que al haber renunciado a sus derechos individuales, por un derecho colectivo; por el principio "**pro homine**" (principio de favorabilidad), no se les puede privar del derecho a organizarse como propiedad colectiva, susceptible incluso de ser beneficiada vía dotación, en función a los derechos colectivos contemplados en la actual C.P.E., pues la Ley N° 1715 del año 1996, responde a la anterior C.P.E.; de donde se concluye que al haber la entidad administrativa valorado en el Informe de Análisis Multitemporal, la ilegalidad de la posesión, basándose solo en la actividad agrícola, **sin haberse pronunciado o tomado en cuenta la actividad ganadera, verificada "in-situ"**, el INRA vulneró el art. 309-I del D.S. N° 29215, que en su parte final señala "...La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizara únicamente durante el relevamiento de información en campo", "III. Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes"."*