

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0041-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-11-2012

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. Actividad Ganadera / 7. Carga Animal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

Problemas jurídicos

En la demanda Contencioso Administrativa interpuesta contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, la parte actora ha impugnado la Resolución Suprema N° 227964 de 13 de noviembre de 2007, dictada dentro del proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) respecto de los polígonos N° 159 y 160. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Indicó el demandante que el INRA no consideró las ciento setenta y un cabezas de ganado en el predio "Atolladar Matarcillo y Timboy Pampa", aplicando erradamente cinco hectáreas por cabeza de ganado al momento de realizarse la Evaluación Técnico Jurídica, puesto que el art. 21 del DL 3464 fue derogado con la disposición derogatoria numeral 1) de la Ley N° 1715 de fecha 18 de octubre de 1996 y tampoco correspondía la aplicación del art. 85 del DL 3471 de agosto de 1953 porque fue abrogada por el art. 1 num 1) de las Disposiciones abrogatorias de la L. N° 1715 (sobre ganado menor) y frente a la falta de norma expresa en cuanto a la capacidad de carga animal para el Chaco boliviano, debió considerarse entre 12 a 20 ha. por cabeza de ganado de acuerdo a estudios técnico científicos y no normas abrogadas y derogadas de 1953.

2.- Que en la etapa de Pericias de Campo, el encuestador jurídico ha verificado en el predio la existencia de áreas destinadas a la producción agrícola, maquinaria agrícola, utilización de mano de obra eventual y se presentó documentación que acredita la inversión de capital suplementario para la explotación del predio en el rubro de la agricultura, información que no fue considerada por la entidad administrativa, limitándose a cuantificar solo la actividad ganadera, afirmando que ambas actividades pueden desarrollarse al mismo tiempo, debiendo cuantificarse ambas actividades por separado y la sumatoria de las mismas ser la superficie con cumplimiento de la FES.

3.- Que las áreas cultivadas en descanso o de uso forestal de 52 ha., consideradas en el cuadro de resumen de la función económica social, no corresponden a la superficie con actividad agrícola verificada en Pericias de Campo, porque aquel dato no fue recogido en campo, sino tomado de una fotografía aérea que data de tres años antes a las pericias de campo, siendo tal información secundaria frente a la recogida en el predio mismo.

4.- Argumentó que existiría contradicción en cuanto a la clasificación de la propiedad pues por la superficie mensurada la propiedad fue clasificada como mediana propiedad ganadera; sin embargo, en la Evaluación Técnica Jurídica se considera como pequeña propiedad ganadera.

5.- Finalmente manifiesta que el derecho de propiedad sobre terrenos de cultivo en una superficie de 199 ha, y 1674 ha, sobre terrenos de pastoreo han sido debidamente probados por los documentos cursantes en los expedientes 47844-1398; sin embargo, es desconocido el derecho de propiedad sobre el pastoreo y se obliga a la adjudicación del mismo, hecho que vulnera el derecho de propiedad constitucionalmente reconocido.

Solicitó se declare probada la demanda.

La autoridad co demandada Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, respondió de forma negativa manifestando, que durante la ejecución de las Pericias de Campo, el demandante como beneficiario del predio y apoderado del resto de cobeneficiarios, firmó la ficha catastral que señala claramente en su punto VIII Producción y Marca de Ganado, cual la cantidad de ganado verificada, no pudiendo ahora el demandante argumentar que se consignó erróneamente este dato; que a momento de las pericias de campo fueron consignados en la Ficha Catastral la totalidad de mejoras existentes en el predio, entre las que se tienen los cultivos de maíz, maní y sandía, mismos que sí fueron consignados a momento de la Evaluación Técnico Jurídica, que no existe contradicción en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, toda vez que de acuerdo a la superficie mensurada y actividad productiva mayor, el predio sería una mediana propiedad ganadera; sin embargo, una vez realizado el cálculo de la superficie aprovechada en el predio, se tiene que el predio se constituye en una pequeña propiedad ganadera, sobre la aplicación de la carga animal dijo que el art. 21 del DS N° 3464, está vigente conforme las Disposiciones Transitorias Novena y Décima de la ley 1715. Finalmente, solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) En relación a que no se consideraron las 171 cabezas de ganado existentes en el predio, se tiene que de la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento, se evidencia a fs. 172 a 174 la Ficha Catastral levantada en campo y firmada por el demandante, la existencia de 30 cabezas de ganado bovino, 16 de equino y 125 cabezas de ganado menor (caprinos 30, porcinos 50 y ovino 45). En atención a lo descrito, se tiene que a efectos del cálculo de la Función Económico Social se ha aplicado el art. 21 del Decreto Ley N° 3464 elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, en relación a las cabezas de ganado existentes en el predio; es decir, que se ha considerado 5 ha, por cada cabeza de ganado mayor, además de haberse considerado la equivalencia de 20 cabezas de ganado mayor, por las 125 cabezas de ganado menor existentes en el predio, debiendo quedar claramente establecida la posibilidad de la aplicación del art. 21 de del Decreto Ley N° 3464 elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, toda vez que al respecto ya se ha pronunciado la Sentencia Agraria Nacional S2ª N° 15/2011 de 19 de agosto de 2011 al señalar: "...de todo lo señalado precedentemente se colige que el fundamento de lo aseverado por el demandante referido a que el cálculo se lo hubiera efectuado conforme lo previsto por

el art. 85 del Decreto Supremo N° 3471 de 27 de agosto de 1953, tomando en cuenta que dicha normativa agraria, al margen de no ser aplicable al caso de autos por haber sido la misma abrogada por la L. N° 1715, no contempla en su texto expresamente el referido cálculo de 5 has. por cabeza de ganado, **infiéndose por ello, que el INRA efectuó una correcta y legal definición de la extensión y características de la propiedad agraria del actor en base al art. 21° de la Ley de 29 de octubre de 1956** ; careciendo también de fundamento legal y lógico, lo afirmado por el demandante respecto de que el INRA debió efectuar el cálculo a razón de 15 has. por cabeza de ganado dada las características que presenta la zona del Chaco, siendo que el desarrollo del proceso de saneamiento se halla regulado por normativa legal al cual dió estricto cumplimiento el INRA, lo contrario implicaría ingresar en el campo de la subjetividad y discrecionalidad con actuaciones fuera del marco legal como pretende el demandante...", por lo que se ha reconocido el cumplimiento de la FES en la superficie de 330,000 ha, por este concepto, por lo que se ha otorgado y reconocido una superficie de 500,000 ha.

Que, en relación a que no se hubiera considerado a efectos de determinación de la superficie con cumplimiento de la Función Económica Social, la existencia de áreas destinadas a la producción agrícola, maquinaria agrícola y utilización de mano de obra eventual, se tiene que en la Ficha Catastral de fs. 172, en el punto N° 45, referido a la "Producción y Marca de Ganado" se establece como producto: Maíz 5.100 quintales, Maní 200 quintales, Sandía 9.000 unidades, sin que se establezca la superficie de aprovechamiento que corresponde por cada uno de estos conceptos; asimismo, en el punto N° 67 de la Ficha Catastral citada, referida a la "Superficie Explotada Agrícola" se consigna la superficie de 190,000 ha, sin que posteriormente a momento de efectuar el detalle de la superficie de cumplimiento de la Función Económica Social se describa que superficie corresponde a cada uno de los conceptos precedentemente descritos (maíz, maní y sandía); sin embargo, cabe resaltar que en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 10 de diciembre de 2004 a fs. 377, se encuentra el subtítulo referido al "Resumen de cumplimiento de la Función Económica Social", mismo que determina como superficies cultivadas, en descanso o de uso forestal la correspondiente a 52,0646 ha, evidenciándose que la citada superficie emerge de los cultivos de maíz, maní, sandía y toda la infraestructura agrícola descrita en la Ficha Catastral, toda vez que en la misma no existe otro concepto que justifique la consideración de estas 52,0646 ha, teniéndose en consecuencia que sí se ha considerado en el cálculo de la Función Económica Social las áreas de producción agrícola y ganadera.

Respecto de las 52,0646 ha, descritas precedentemente, el demandante afirma que las mismas no corresponden a la superficie con actividad agrícola verificada en pericias de campo, porque éste dato no hubiera sido levantado en campo, afirmando que el mismo corresponde a una fotografía aérea que data de tres años antes a las pericias de campo y que tal información es secundaria en relación a la recogida en campo; sin embargo, de la revisión de los antecedentes de saneamiento, se establece que no existe documentación alguna que demuestre lo afirmado por el demandante, y toda vez que el art. 375 numeral 1) del Código de Procedimiento Civil aplicable supletoriamente por mandato del art. 78 de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 establece que: "La carga de la prueba incumbe: 1) Al actor en cuanto al hecho constitutivo de su derecho", no se considera la misma al no haber probado documentalmente su afirmación.

En atención al punto anteriormente desarrollado, también se ha evidenciado en los antecedentes de saneamiento a fs. 367 copia simple de una autorización de extracción de 03 de mayo de 1982 y a fs. 388 y vta. copia simple de una autorización de aprovechamiento único de 29 de abril de 1982, ambas otorgadas por el extinto Centro de Desarrollo Forestal; asimismo, a fs. 400 copia simple de Certificación emitida por la extinta Superintendencia Forestal en fecha 14 de diciembre de 2004, todas aparentemente para acreditar manejo forestal en el área del predio "Atolladar Matarcillo y Timboy

Pampa"; sin embargo, no se ha evidenciado en antecedentes la existencia de Resolución Administrativa emitida por la extinta Superintendencia Forestal o actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra - ABT, que apruebe un Plan General de Manejo Forestal, requisito indispensable para todo tipo de utilización forestal a partir de la promulgación de la Ley Forestal N° 1700 que en su art. 27 párrafo I señala expresamente: "El Plan de Manejo es un requerimiento esencial para todo tipo de utilización forestal, es requisito indispensable para el ejercicio legal de las actividades forestales, forma parte integrante de la resolución de concesión, autorización o permiso de desmonte y su cumplimiento es obligatorio", por lo que tampoco se puede considerar que las 52,0646 ha, correspondan a manejo forestal.

Que, respecto del argumento de la existencia de evidente contradicción en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica toda vez que por la superficie mensurada la propiedad fue clasificada como mediana propiedad ganadera; sin embargo, luego se consideraría al predio como pequeña propiedad ganadera, se tiene que como afirma el demandante la primera clasificación establecida corresponde a la mensura del predio, no obstante de ello, esta debe ser modificada una vez realizada la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social, en relación a la superficie resultante con cumplimiento de FES, al ser esta la superficie a ser reconocida en última instancia, por lo que no es evidente la contradicción afirmada por el recurrente, sino que la modificación obedece a la superficie de cumplimiento de la Función Económico Social, verificada en su oportunidad.

En atención del argumento de que el derecho de propiedad sobre terrenos de cultivo en una superficie de 199,0000 ha, y 1674,0000 ha, han sido debidamente probados por los documentos cursantes en los expedientes N° 1398 y 47844 y que sin embargo se ha desconocido este derecho de propiedad y se obliga a la adjudicación del mismo, al respecto se tiene que el Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 10 de diciembre de 2004, cursante a fs. 376 de los antecedentes de saneamiento, señala que de acuerdo al testimonio de transferencia, se tiene que la superficie de transferencia es de 1906,5000 ha, pero por los Informes de Emisión de Títulos Ejecutoriales de fs. 260 y 261 de los antecedentes de saneamiento, se evidencia que el beneficiario Edmundo Carvajal Paz, es consolidado con la superficie individual de 199,3146 ha, respecto del expediente N° 1398 y con la superficie en lo proindiviso de 20.1675 ha, respecto del expediente 47844.

Sobre el mismo punto, de la revisión de antecedentes de saneamiento, se tiene a fs. 117 a 119 la existencia de copias legalizadas de Testimonio de Declaratoria de Herederos de Edmundo Carvajal Paz, misma que declara como herederos forzosos ab intestato a Milka Chismic v. de Carvajal, Julia Delmira, Gastón Gregorio, Renato, Blanca Zulema, José Hernán, Juan Edmundo y Milka Ivonne Carvajal Chismic, de donde se tiene, que conforme al Informe de Emisión de Títulos Ejecutoriales de fs. 260 y 261 los herederos de Edmundo Carvajal Paz, solo pudieron haber heredado la superficie individual consolidada, correspondiente a 199,3146 ha, y no así las 1986,5000 ha, declaradas en el Testimonio de Documento de Transferencia de fs. 127 a 131 de los antecedentes de saneamiento de la Sra. Milka Chismic v. de Carvajal a favor de sus hijos y que de acuerdo a los datos del propio testimonio, emergen de la consolidación otorgada mediante Resolución Suprema N° 76740; sin embargo, del informe de emisión de Título Ejecutorial de fs. 260, se tiene que la citada Resolución Suprema y los consiguientes Títulos Ejecutoriales emergentes de la misma, no consignan como beneficiaria a la Sra. Milka Chismic, por lo que sólo se considera a favor de los actuales beneficiarios la superficie adquirida a título hereditario, correspondiente a 199,3146 ha, sugiriéndose en consecuencia la adjudicación de la superficie restante de 300,6854 ha, conforme se sugiere en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica de fs. 369 a 383 de obrados, sin que se evidencie en consecuencia haberse desconocido el derecho adquirido previamente por los actuales beneficiarios."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia se declaró firme y subsistente la Resolución Suprema N° 227964 de 13 de noviembre de 2007 emitida por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la carga animal, el INRA ha considerado 5 ha, por cada cabeza de ganado mayor, además de haberse considerado la equivalencia de 20 cabezas de ganado mayor, por las 125 cabezas de ganado menor existentes en el predio, debiendo quedar claramente establecida la posibilidad de la aplicación del art. 21 de del Decreto Ley N° 3464, por lo que se ha reconocido el cumplimiento de la FES en la superficie de 330,0000 ha. por este concepto, por tanto, se ha otorgado y reconocido una superficie de 500,0000 ha., efectuando una correcta y legal definición de la extensión y características de la propiedad agraria del actor, en base al indicado art. 21 de la Ley de 1956, careciendo de fundamento legal el que el INRA debió efectuar el cálculo a razón de 15 ha. por cabeza de ganado en el Chaco, aspecto que sería ingresar al campo de la subjetividad y discrecionalidad.

2.- Respecto a que no se hubiese considerado a efectos de determinación de la superficie con cumplimiento de la Función Económica Social, la existencia de áreas destinadas a la producción agrícola, maquinaria agrícola y utilización de mano de obra eventual, en la Ficha Catastral referida a la "Superficie Explotada Agrícola" se consignó la superficie de 190,0000 ha., sin que a momento de efectuar el detalle de la superficie de cumplimiento de la Función Económica Social, se describa qué superficie corresponde a maíz, maní y sandía; sin embargo, en el Informe de ETJ de 10 de diciembre de 2004, se determinó como superficies cultivadas, en descanso o de uso forestal la correspondiente a 52,0646 ha, evidenciándose que dicha superficie emerge de los cultivos de maíz, maní, sandía, teniéndose en consecuencia que sí se ha considerado en el cálculo de la Función Económica Social las áreas de producción agrícola y ganadera.

3.- Sobre las 52,0646 ha, no existe documentación alguna que demuestre esta afirmación de que dicha superficie no hubiese sido levantada en campo y toda vez que el art. 375 numeral 1) del Código de Procedimiento Civil establece que: "La carga de la prueba incumbe al actor en cuanto al hecho constitutivo de su derecho", no se considera la misma al no haber probado documentalmente su afirmación. Añadió el Tribunal que para todo tipo de actividades forestales es requisito indispensable el Plan de Manejo por lo que en caso, tampoco podría considerarse que las 52,0646 ha. correspondan a manejo forestal.

4.- Respecto a la contradicción de la ETJ, si bien es evidente que la primera clasificación se la hace como mediana propiedad ganadera, sin embargo está debe ser modificada una vez realizada la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social en relación a la superficie resultante con cumplimiento de FES, por lo que no es evidente la contradicción afirmada por el recurrente, obedeciendo la modificación a la superficie de cumplimiento de la Función Económico Social, verificada en su oportunidad y;

5.- Sobre el argumento de que el derecho de propiedad sobre terrenos de cultivo en una superficie de 199,0000 ha, y 1674,0000 ha, han sido debidamente probados por los documentos, en la ETJ, señaló que de acuerdo al testimonio de transferencia, se tiene que la superficie de transferencia es de 1906,5000 ha, pero por los Informes de Emisión de Títulos Ejecutoriales, se evidencia que el beneficiario Edmundo Carvajal Paz, es consolidado con la superficie individual de 199,3146 ha.,

respecto del expediente N° 1398 y con la superficie en lo proindiviso de 20.1675 ha, respecto del expediente 47844; sin embargo, los herederos de Edmundo Carvajal Paz, solo pudieron haber heredado la superficie individual consolidada, correspondiente a 199,3146 ha, y no así las 1986,5000 ha, por lo que no sería evidente lo manifestado.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Precedente N° 1

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD GANADERA
CARGA ANIMAL

Para la zona del Chaco boliviano

A efectos del cálculo de la Función Económico Social para la zona del Chaco boliviano, se aplica el art. 21 del Decreto Ley N° 3464, siendo que el desarrollo del proceso de saneamiento se encuentra regulado por normativa legal a la que el INRA debe dar estricto cumplimiento, careciendo de fundamento legal y lógico, otro cálculo que implicaría ingresar en el campo de la subjetividad y discrecionalidad con actuaciones fuera del marco legal.

*"(...) En relación a que no se consideraron las 171 cabezas de ganado existentes en el predio, se tiene que de la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento, se evidencia a fs. 172 a 174 la Ficha Catastral levantada en campo y firmada por el demandante, la existencia de 30 cabezas de ganado bovino, 16 de equino y 125 cabezas de ganado menor (caprinos 30, porcinos 50 y ovino 45). En atención a lo descrito, se tiene que a efectos del cálculo de la Función Económico Social se ha aplicado el art. 21 del Decreto Ley N° 3464 elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, en relación a las cabezas de ganado existentes en el predio; es decir, que se ha considerado 5 ha, por cada cabeza de ganado mayor, además de haberse considerado la equivalencia de 20 cabezas de ganado mayor, por las 125 cabezas de ganado menor existentes en el predio, debiendo quedar claramente establecida la posibilidad de la aplicación del art. 21 de del Decreto Ley N° 3464 elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, toda vez que al respecto ya se ha pronunciado la Sentencia Agraria Nacional S2ª N° 15/2011 de 19 de agosto de 2011 al señalar: "...de todo lo señalado precedentemente se colige que el fundamento de lo aseverado por el demandante referido a que el cálculo se lo hubiera efectuado conforme lo previsto por el art. 85 del Decreto Supremo N° 3471 de 27 de agosto de 1953, tomando en cuenta que dicha normativa agraria, al margen de no ser aplicable al caso de autos por haber sido la misma abrogada por la L. N° 1715, no contempla en su texto expresamente el referido cálculo de 5 has. por cabeza de ganado, **infiéndose por ello, que el INRA efectuó una correcta y legal definición de la extensión y características de la propiedad agraria del actor en base al art. 21º de la Ley de 29 de octubre de 1956** ; careciendo también de fundamento legal y lógico, lo afirmado por el demandante respecto de que el INRA debió efectuar el cálculo a razón de 15 has. por cabeza de ganado dada las características que presenta la zona del Chaco, siendo que el desarrollo del proceso de saneamiento se halla regulado por normativa legal al cual dió estricto cumplimiento el INRA, lo contrario implicaría ingresar en el campo de la subjetividad y discrecionalidad con actuaciones fuera del marco legal como pretende el demandante...", por lo que se ha reconocido el cumplimiento de la FES en la superficie de 330,0000 ha, por este concepto, por lo que se ha otorgado y reconocido una superficie de 500,0000 ha.*

Precedente N° 2

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO

No existe por modificación de clasificación inicial.

No existe contradicción en el saneamiento cuando se modifica la clasificación del predio inicialmente establecida en atención a la mensura de este, por otra clasificación luego de realizada la verificación del cumplimiento de la función económico social en relación a la superficie resultante con cumplimiento de FES.

Que, respecto del argumento de la existencia de evidente contradicción en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica toda vez que por la superficie mensurada la propiedad fue clasificada como mediana propiedad ganadera; sin embargo, luego se consideraría al predio como pequeña propiedad ganadera, se tiene que como afirma el demandante la primera clasificación establecida corresponde a la mensura del predio, no obstante de ello, esta debe ser modificada una vez realizada la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social, en relación a la superficie resultante con cumplimiento de FES, al ser esta la superficie a ser reconocida en última instancia, por lo que no es evidente la contradicción afirmada por el recurrente, sino que la modificación obedece a la superficie de cumplimiento de la Función Económico Social, verificada en su oportunidad.