FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0071-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-12-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Saneamiento interno (comunidades campesinas y colonias) /

---

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

---

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

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Mario Mauro Calani Cuizara impugnando la Resolución Final de Saneamiento RA-CS No. 0050/2010 de 3 de marzo de 2010 emitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), durante el proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal, Polígono 251, predio San Marcos, Ubicado en el cantón Rurrenabaque provincia Ballivian del Departamento del Beni, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Que es propietario de dos parcelas de terreno el primero marcado con el No.7 obtenido por trámite de dotación ante el Instituto Nacional de Colonización como Dirigente y miembro de la Cooperativa San Marcos Ltda., y la parcela No. 6, por contrato de transferencia suscrito con Leonardo y Edgar Córdova el 2 de junio de 2001 con reconocimiento de firmas ante el Notario el 8 de octubre del mismo año.

2. Alegando ese derecho propietario señala que la Resolución Administrativa Final de Saneamiento RA-CS No. 0050/2010 de 3 de marzo de 2010 emitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) fue dictada dentro de un irregular y fraudulento trámite de saneamiento ejecutado vulnerando el debido proceso, el derecho a la defensa, a la propiedad privada y el derecho al trabajo así como los arts. 14, 24, 56, 115 -I y II, art. 119-II todos de la Constitución Política del Estado, art. 2 prgfo. I, II y IV de la Ley 1715, su Reglamento aprobado por el D.S. 29215 y disposiciones técnicas internas del INRA.

3. Arguye que pretenden reducirlos a simples agricultores cuando su actividad principal es la pequeña ganadera y sólo ejercen la actividad agrícola para su sustento. Que producto de los 20 años de

asentamiento en 1990 obtuvieron como grupo familiar 130 cabezas de ganado vacuno, las que con ese criterio quedarían en la calle si prospera el presente irregular saneamiento, puesto que su ganado no tendría tierras donde pastar y multiplicarse y tendría que deshacerse del ganado para volver a Challapata su lugar de origen.

4. Señala que los Funcionarios del INRA, se parcializaron con los nuevos dirigentes, favoreciendo a esa Comunidad Originaria Campesina colectivista queriendo obligarlos que se mantengan como pequeños agricultores y someterlos a una dictadura sindical, quienes desempeñaron el papel de asesores, orientadores y capacitadores del saneamiento interno y después como funcionarios del saneamiento con procedimiento común donde le coartaron su derecho a demostrar el trabajo y esfuerzo de 20 años.

5. Arguye que después de varios intentos de sanear sus tierras por parte del INRA, como prueba la Resolución Administrativa No. RES-ADM-153/99 de 14 de octubre de 1999 y la Resolución Modificatoria Determinativa de Área de Saneamiento Integrado al Catastro Legal No. CAT SAN-B-0001/2002, cursantes de fs. 1 a 7 del expediente del proceso de saneamiento, que frente a los numerosos problemas de saneamiento en compañía de su hijo Eloy Calani Soto, interpusieron demanda de saneamiento simple a pedido de parte ante el INRA como corroboran los certificados ARCH-DDBEN/109/2008 de 7 de abril de 2008 y ARCH DDBEN/108/2008 cursante a fs. 135 y 137 del proceso saneamiento, lo que demuestra la existencia de solicitud de saneamiento de la Cooperativa San Marcos, en cuyo interior se encuentra su propiedad del mismo nombre, que el 19 de abril de 2004, solicitó saneamiento simple a pedido de parte y que la misma contiene Auto de Admisión de 19 de mayo de 2004, debido a la existencia de problemas al interior de la Cooperativa San Marcos Ltda., con los propietarios de Janco, Porvenir y San Marcos y la nueva dirigencia de la Comunidad Campesina "San Marcos", que se oponen y observan todas las pruebas del trabajo que hemos realizado al interior de nuestras tierras, observaron los certificados de la FESPAY, logrando que el INRA no los tome en cuenta, afirmaron que el ganado es ajeno y que estarían simulando ser propietarios sólo para cumplir la FES, sin tomar en cuenta que el ganado cuenta con marca y control del SENASAG para la administración de vacunas; se oponen a que el INRA realice efectivamente la verificación de la FES y se encuentra negociando las tierras que según ellos les recortará el INRA.

6. Refiere que no obstante la admisión de su solicitud de saneamiento simple a pedido de parte, el INRA dictó la Resolución Administrativa UDSABN No. 006/2009 el 1 de junio de 2009, disponiendo un saneamiento bajo la modalidad CAT SAN, sin notificar a los solicitantes, el cambio de la modalidad de saneamiento sobre sus propiedades y la Resolución ADAJBN No. 007/2009 de 4 de junio de 2009, rectificatoria de la anterior en cuanto al número de Polígono a sanear. Resoluciones que agravaron su situación, debido a los "Dirigentes Comunarios", instruían al INRA qué predios debían ser reconocidos y que otros recortados.

7. Que el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio CAT-SAN-POSESIÒN de 10 de septiembre de 2009 (fs. 249 a 254), señala que no se realizó la campaña pública la verificación de la FES, en campo, negándose a planificar y coordinar con sus personas para el conteo de su hato ganadero (que cuenta con registro de marca), que en ese momento se encontraban en vacunación en el predio vecino por carecer de un brete adecuado, razones atendibles que el INRA no quiso escuchar, que de ese modo vulneró el procedimiento y el art. 296 y 297 del D.S. No. 29215 de 2 de agosto de 2001. Que no se realizó los talleres y capacitación no obstante al origen campesino de los propietarios.

8. Que el Saneamiento Interno se realiza únicamente para comunidades campesinas y colonias, conforme a lo dispuesto por el art. 351 del D.S. No. 29215 de 2 de agosto de 2007 en relación con la

Disposición Final Cuarta de la Ley No. 3545 modificatoria de Ley No. 1715. No obstante el INRA dictó la Resolución Administrativa UDSABN No. 006/2009 el 1 de junio de 2009, disponiendo un saneamiento bajo la modalidad de saneamiento interno en el que durante la etapa preparatoria del `procedimiento común Diagnostico y Determinativa de Área establecida en el art. 292 inciso g) del D.S No. 29215 fue pésimamente realizada, porque no se detectó que al interior de la Cooperativa San Marcos Ltda, existían propiedades privadas ganaderas con conflictos serios con dicha Cooperativa, como los predios privados Janco, Porvenir y San Marcos. Argumenta que no existió planificación y coordinación para la realización del trabajo de campo, vulnerándose el art. 293 del D.S. 29215.

9. Que, no se realizó la verificación de la FES en el predio San Marcos violando lo previsto en el art. 159, 166, 169 del D.S. No. 29215.

10. Asimismo alega falta de notificación con el cambio de modalidad vulnerándose el inciso a) del art. 70 del D.S. No.29215 y que validaron los actuados del saneamiento interno.

11. Que, no se tomó en cuenta las observaciones y reclamos en la etapa de cierre que fueron realizadas en forma verbal y escrita ante el Director Departamental del INRA Beni, denunciando que al funcionario del INRA que le hizo firmar la Ficha Catastral en blanco y que los Dirigentes Comunales de San Marcos no eran otra cosa que loteadores y traficantes de tierras recientemente asentados.

12. Que, los Funcionarios del INRA Asesores, Orientadores y Capacitadores del saneamiento interno de la comunidad campesina San Marcos debieron excusarse de ejecutar el saneamiento de una misma área bajo la modalidad común de saneamiento, como establece el art. 56 del D.S. No. 29215 de 2 de agosto de 2007, al no haberlo hecho se vulneró dicha normativa y el saneamiento fue irregular y conflictivo, debido a que los funcionarios ejecutores del proceso de saneamiento de la Comunidad San Marcos, tenían impedimento legal para intervenir en el procedimiento común de saneamiento de un mismo área, cuando lo correcto era que el trabajo sea ejecutado por otros funcionarios del INRA.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) cabe manifestar que tanto el art. 22 de la Constitución Política del Estado abrogada, como la actual Constitución Política del Estado en su art. 393, y 394 reconocen, protegen y garantizan la propiedad privada individual, la mediana y empresarial en tanto cumpla una función social o una función económica social , según corresponda*".

"*En ese sentido el art. 3 de la Ley Nº 1715 establece que se reconoce y garantiza la propiedad privada a favor de personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con la Constitución Política del Estado en las condiciones establecidas por las leyes agrarias y otras, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria, gozan de protección del Estado en tanto cumplan una función económica social y no sean abandonadas, conforme a las normas agrarias, de ahí que los datos recogidos durante las pericias de campo respecto al cumplimiento o incumplimiento de la FES, deben ser fidedignos, indiscutibles, reales y no contradictorios*".

"*En el caso de autos el INRA, a tiempo de realizar el saneamiento entre otros del predio San Marcos poseído por Mario Mauro Calani Cuizara y Eloy Calani Soto desde 1990, no tomó en cuenta el mandato de dichas normas, puesto que el único requisito para conservar el derecho posesorio sobre la tierra es el cumplir la Función Social o la Función Económico Social, sin ningún otro requisito que limite ese derecho, como el no cumplir las obligaciones de la Comunidad pues para tales omisiones están los Estatutos Internos de la Comunidad, menos las diferencias personales entre los Dirigentes y los*

afiliados a la Comunidad".

"*El INRA no obstante a existir una solicitud de Saneamiento Simple previa que data del 2004, realizada por la Cooperativa San Marcos, dentro de la que se encuentran los predios Nos. 6 y 7 poseídos por Mario Mauro Calani Cuizara y Eloy Calani Soto y sin dejar sin efecto el Auto de Admisión, procedió a realizar otro Saneamiento Integrado al Catastro Legal respecto al Polígono 251 en las propiedades actualmente denominadas San Marcos, Janco, Porvenir y Comunidad Campesina San Marcos, ubicadas en el cantón Rurrenabaque, Secciòn Cuarta provincia Gral. José Ballivian del departamento del Beni, vulnerando de esa manera la seguridad jurídica, pues si decidió cambiar la modalidad debió advertir a los propietarios o poseedores en forma expresa*".

"*Si bien se notificaron las Resoluciones de carácter general mediante Edictos y se citó personalmente a Mario Mauro Calani para ejecutar el saneamiento, no es menos evidente que durante el Relevamiento de Información en Campo, a tiempo de levantar tanto la Ficha Catastral como la Ficha FES, el INRA, no hizo constar en tales documentos las mejoras, no señaló qué actividad agrícola se desempeña en el predio, puesto que para clasificarla como pequeña agrícola tanto la Ficha Catastral como la Ficha FES, deben consignar claramente la actividad agrícola describiéndola, no es suficiente referir que es agrícola sin especificar porqué se llega a tal determinación. En autos en la Ficha Catastral sólo se hace constar la declaración Jurada sobre la posesión en el predio, el número de poseedores y el anexo de poseedores y las demás casillas se encuentran en blanco únicamente se hizo constar las observaciones referidas precedentemente. Del mismo modo la Verificación de la FES en Campo hace constar la marca del ganado y que el mismo a decir del poseedor se encuentra en el predio vecino, al que no se constituyó el INRA, para constatar la veracidad de tal afirmación; las demás casillas respecto a la actividad agrícola se encuentran en blanco, de ahí que no se puede evidenciar porqué se catalogó el predio San Marcos como pequeña propiedad agrícola, pues para ello se debe demostrar la existencia de esa actividad tanto en la Ficha Catastral como en la Ficha FS o FES, como manda el art. 296 del D.S. No. 29215, puesto que entre las tareas del Relevamiento de Información en Campo, se encuentra la verificación de la Función Social y Función Económico Social, registro de datos en el sistema, aspectos que han sido omitidos por el INRA, con el argumento de haber aplicado el procedimiento previsto en el art. 351 del referido Decreto Supremo, sin considerar que el Saneamiento Interno se lleva a cabo en todas las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria aplicable únicamente a colonias y comunidades campesinas que tengan derecho a posesiones individuales a su interior, para éste fin se tendrá en cuenta el instrumento de conciliación de conflictos y la delimitación de linderos, basados en usos y costumbres de las comunidades campesinas y colonias, la que podrá sustituir los actuados del procedimiento común de saneamiento, pero para ello es necesario que no existan conflictos, en el caso de litis, se evidencia que los conflictos existente entre el demandante poseedor del predio San Marcos y los Dirigentes de la Comunidad del mismo nombre San Marcos, no fueron conciliados, por el contrario agravados durante el saneamiento, por consiguiente, el saneamiento interno resulta inaplicable al caso por la existencia de conflictos en su interior*".

"*Asimismo por mandato 161 del D.S. 29215, la prueba aportada debe ser valorada por el INRA, siendo el principal medio de prueba la verificación en campo, por lo que el INRA no puede negarse a verificar la prueba ofrecida en campo, como aconteció en el caso en el que el poseedor del predio San Marcos con justificativos atendibles, pidió expresamente que se verifique el ganado que se encontraba en el predio vecino, lo que constituye ofrecimiento de una prueba en campo y en el momento oportuno, dado que el hecho de encontrarse en el predio vecino que además dice ser de la esposa del demandante, no es una limitante para pasar por alto dicha prueba, más aún cuando el ganado a ser verificado a decir del demandante se encontraba aproximadamente a 500 metros lo que no es un óbice para cumplir el*

mandato de la Ley y contabaconel correspodneinte registro de marca a nombre del propietario. Tomando en cuenta que de haber verificado dicha prueba, se habría evitado todas las observaciones y reclamos que ahora se analizan, pues ella habría demostrado el cumplimiento o no de FES, de manera lícita".

"*Si bien se llevó Cabo como Saneamiento Interno previsto en el art. 351, no es menos evidente que ésta forma de sanear la tierra sólo es posible en comunidades o colonias campesinas en las que existe pleno acuerdo entre partes, no existen diferencias entre los miembros de la Comunidad, y no así cuando se dan controversias desde un inicio como se demuestra de obrados entre los representantes de la Comunidad San Marcos y el demandante y su familia poseedores del predio del mismo nombre, que no asistieron a las reuniones en las que se acordó el saneamiento interno. Por lo que tal modalidad no fue aceptada por el demandante y no puede sustituir parcial o totalmente las actividades de Diagnóstico y Planificación, Campaña Pública y Relevamiento de información en Campo dispuesta en el art. 351 del D.S. 29215, al no existir convenio alguno con la parte demandante*".

"*(…) en predios con actividad ganadera, es preciso tomar en cuenta el art. 167 del D.S. 29215 Reglamento de la Ley 1715 que establece los presupuestos a tomarse en cuenta a tiempo de verificar efectivamente las áreas con actividad ganadera entre otros que se debe hacer constar el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad a través de su conteo en el predio, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de las áreas, para el cálculo del área efectivamente aprovecha se considerará la suma de superficies que resulten de: la cantidad de cabezas de ganado mayor, por cada una se reconocerá cinco (5) has., diez cabezas de ganado menor equivalen a una cabeza de ganado mayor, así como las áreas de pasto cultivado, infraestructura. Aspectos que el INRA omitió en el caso presente, no obstante que el demandante le reiteró que la actividad familiar en sus predios es la ganadera y no la agrícola, como se hizo constar sin describir a qué actividad agrícola se refería puesto que las casillas tanto de la Ficha Catastral como de la Ficha FES, al respecto se encuentran en blanco.*

"*De ahí que los presupuestos tomados en cuenta por el INRA, no son claros, indujeron a la emisión de Informes y Conclusiones contradictorias, puesto que no se tomó en cuenta que sí existe pasto sembrado en una cantidad de 20.0000has., (que a decir del demandante son 70.0000 has. faltas de comprobación efectiva) la referida existencia de actividad ganadera no puede pasarse por alto sin evidenciarla y valorarla en su real dimensión y en forma objetiva, debido a las diferencias existentes entre comunarios, no puede afectar la FS, o FES, considerando que el demandante es colonizador y si desarrolló una actividad ganadera no obstante a las limitaciones en la superficie de sus posesiones familiares así como en el predio San Marcos que cuenta únicamente con 275 has., el INRA más allá de los conflictos en la Comunidad debe obrar conforme a Ley, aplicando prioritariamente la Constitución y la Ley al respecto el art. 293 del CPE, señala que el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social según corresponda, corroborado por los arts. 2 y 3 164 y 165 de la Ley 1715. Al respecto es necesario transcribir que el art. 2 de la referida Ley en su parágrafo IV modificada por la Ley No. 3545, dispone que "La Función Social o Económico Social, necesariamente será verificada en campo siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos para la verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso*" *(las negrillas son nuestras). En el presente caso el demandante pidió expresamente en campo en el momento del relevamiento que se cuente el ganado que se encontraba en el predio vecino, el funcionario del INRA en los hechos no aceptó, asimismo presentó el Registro de Marca y Certificado de Vacunación de ganado vacuno, que tampoco fue*

valorado por el INRA, pasando por alto el principio de informalidad que caracteriza al saneamiento, para posteriormente clasificar el predio San Marcos como pequeña propiedad agrícola sin haber determinado cuál la actividad agrícola que se desempeña o se desarrolla en el predio, no se señaló las áreas efectivamente aprovechadas, las área de descanso en la actividad agrícola".

"*Normas que exigen la verificación o comprobación de la FS o FES en campo, sin descartar otros medios de prueba, tomando en cuenta que el art. 164 y 165 del D.S. No. 29215 para verificar la Función Social se debe tomar en cuenta entre otros el uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales*".

"*Asimismo se debe determinar claramente el tema de la sobreposición que resulta un argumento no dilucidado con claridad*".

"*Normas que no fueron tomadas en cuenta por el INRA a tiempo de realizar el relevamiento de información en campo en el predio San Marcos*".

"*En consecuencia conforme a lo previsto en el art. 90 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que: las normas procesales son de orden público y por tanto, de cumplimiento obligatorio y que las estipulaciones contrarias serán nulas, aplicable al caso supletoriamente por mandato del art. 78 de la Ley No. 1715, es preciso anular obrados hasta que se realice nuevo Relevamiento de Información en Campo para determinar con exactitud si el predio en cuestión cumple la FS o FES, si es agrícola o ganadera o tiene actividad mixta de acuerdo a la actividad que se ejerce y verifique en campo*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda Liquidadora del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia **NULA** la Resolución Administrativa RA-CS No. 0050/2010 de 03 de marzo de 2010 y su proceso de saneamiento que le sirvió de base hasta la etapa de Relevamiento de Información en Campo, concretamente hasta que se levante nueva Ficha Catastral y Fichas FES es decir hasta fs. 119 inclusive, bajo los siguientes fundamentos:

1. En el caso de autos el INRA, a tiempo de realizar el saneamiento entre otros del predio San Marcos poseído por Mario Mauro Calani Cuizara y Eloy Calani Soto desde 1990, no tomó en cuenta el mandato de dichas normas, puesto que el único requisito para conservar el derecho posesorio sobre la tierra es el cumplir la Función Social o la Función Económico Social, sin ningún otro requisito que limite ese derecho, como el no cumplir las obligaciones de la Comunidad pues para tales omisiones están los Estatutos Internos de la Comunidad, menos las diferencias personales entre los Dirigentes y los afiliados a la Comunidad.

2. El INRA no obstante a existir una solicitud de Saneamiento Simple previa que data del 2004, realizada por la Cooperativa San Marcos, dentro de la que se encuentran los predios Nos. 6 y 7 poseídos por Mario Mauro Calani Cuizara y Eloy Calani Soto y sin dejar sin efecto el Auto de Admisión, procedió a realizar otro Saneamiento Integrado al Catastro Legal respecto al Polígono 251 en las propiedades actualmente denominadas San Marcos, Janco, Porvenir y Comunidad Campesina San Marcos, ubicadas en el cantón Rurrenabaque, Secciòn Cuarta provincia Gral. José Ballivian del departamento del Beni, vulnerando de esa manera la seguridad jurídica, pues si decidió cambiar la modalidad debió advertir a los propietarios o poseedores en forma expresa.

3. Si bien se notificaron las Resoluciones de carácter general mediante Edictos y se citó personalmente

a Mario Mauro Calani para ejecutar el saneamiento, no es menos evidente que durante el Relevamiento de Información en Campo, a tiempo de levantar tanto la Ficha Catastral como la Ficha FES, el INRA, no hizo constar en tales documentos las mejoras, no señaló qué actividad agrícola se desempeña en el predio, puesto que para clasificarla como pequeña agrícola tanto la Ficha Catastral como la Ficha FES, deben consignar claramente la actividad agrícola describiéndola, no es suficiente referir que es agrícola sin especificar porqué se llega a tal determinación. En autos en la Ficha Catastral sólo se hace constar la declaración Jurada sobre la posesión en el predio, el número de poseedores y el anexo de poseedores y las demás casillas se encuentran en blanco únicamente se hizo constar las observaciones referidas precedentemente.

4. Del mismo modo la Verificación de la FES en Campo hace constar la marca del ganado y que el mismo a decir del poseedor se encuentra en el predio vecino, al que no se constituyó el INRA, para constatar la veracidad de tal afirmación; las demás casillas respecto a la actividad agrícola se encuentran en blanco, de ahí que no se puede evidenciar porqué se catalogó el predio San Marcos como pequeña propiedad agrícola, pues para ello se debe demostrar la existencia de esa actividad tanto en la Ficha Catastral como en la Ficha FS o FES, como manda el art. 296 del D.S. No. 29215, puesto que entre las tareas del Relevamiento de Información en Campo, se encuentra la verificación de la Función Social y Función Económico Social, registro de datos en el sistema, aspectos que han sido omitidos por el INRA, con el argumento de haber aplicado el procedimiento previsto en el art. 351 del referido Decreto Supremo, sin considerar que el Saneamiento Interno se lleva a cabo en todas las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria aplicable únicamente a colonias y comunidades campesinas que tengan derecho a posesiones individuales a su interior, para éste fin se tendrá en cuenta el instrumento de conciliación de conflictos y la delimitación de linderos, basados en usos y costumbres de las comunidades campesinas y colonias, la que podrá sustituir los actuados del procedimiento común de saneamiento, pero para ello es necesario que no existan conflictos, en el caso de litis, se evidencia que los conflictos existente entre el demandante poseedor del predio San Marcos y los Dirigentes de la Comunidad del mismo nombre San Marcos, no fueron conciliados, por el contrario agravados durante el saneamiento, por consiguiente, el saneamiento interno resulta inaplicable al caso por la existencia de conflictos en su interior.

5. Asimismo por mandato 161 del D.S. 29215, la prueba aportada debe ser valorada por el INRA, siendo el principal medio de prueba la verificación en campo, por lo que el INRA no puede negarse a verificar la prueba ofrecida en campo, como aconteció en el caso en el que el poseedor del predio San Marcos con justificativos atendibles, pidió expresamente que se verifique el ganado que se encontraba en el predio vecino, lo que constituye ofrecimiento de una prueba en campo y en el momento oportuno, dado que el hecho de encontrarse en el predio vecino que además dice ser de la esposa del demandante, no es una limitante para pasar por alto dicha prueba, más aún cuando el ganado a ser verificado a decir del demandante se encontraba aproximadamente a 500 metros lo que no es un óbice para cumplir el mandato de la Ley y contabaconel correspodneinte registro de marca a nombre del propietario. Tomando en cuenta que de haber verificado dicha prueba, se habría evitado todas las observaciones y reclamos que ahora se analizan, pues ella habría demostrado el cumplimiento o no de FES, de manera lícita.

6. Si bien se llevó Cabo como Saneamiento Interno previsto en el art. 351, no es menos evidente que ésta forma de sanear la tierra sólo es posible en comunidades o colonias campesinas en las que existe pleno acuerdo entre partes, no existen diferencias entre los miembros de la Comunidad, y no así cuando se dan controversias desde un inicio como se demuestra de obrados entre los representantes de la Comunidad San Marcos y el demandante y su familia poseedores del predio del mismo nombre, que no

asistieron a las reuniones en las que se acordó el saneamiento interno. Por lo que tal modalidad no fue aceptada por el demandante y no puede sustituir parcial o totalmente las actividades de Diagnóstico y Planificación, Campaña Pública y Relevamiento de información en Campo dispuesta en el art. 351 del D.S. 29215, al no existir convenio alguno con la parte demandante.

7. Por otra parte, en predios con actividad ganadera, es preciso tomar en cuenta el art. 167 del D.S. 29215 Reglamento de la Ley 1715 que establece los presupuestos a tomarse en cuenta a tiempo de verificar efectivamente las áreas con actividad ganadera entre otros que se debe hacer constar el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad a través de su conteo en el predio, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de las áreas, para el cálculo del área efectivamente aprovecha se considerará la suma de superficies que resulten de: la cantidad de cabezas de ganado mayor, por cada una se reconocerá cinco (5) has., diez cabezas de ganado menor equivalen a una cabeza de ganado mayor, así como las áreas de pasto cultivado, infraestructura. Aspectos que el INRA omitió en el caso presente, no obstante que el demandante le reiteró que la actividad familiar en sus predios es la ganadera y no la agrícola, como se hizo constar sin describir a qué actividad agrícola se refería puesto que las casillas tanto de la Ficha Catastral como de la Ficha FES, al respecto se encuentran en blanco.

8. De ahí que los presupuestos tomados en cuenta por el INRA, no son claros, indujeron a la emisión de Informes y Conclusiones contradictorias, puesto que no se tomó en cuenta que sí existe pasto sembrado en una cantidad de 20.0000has., (que a decir del demandante son 70.0000 has. faltas de comprobación efectiva) la referida existencia de actividad ganadera no puede pasarse por alto sin evidenciarla y valorarla en su real dimensión y en forma objetiva, debido a las diferencias existentes entre comunarios, no puede afectar la FS, o FES, considerando que el demandante es colonizador y si desarrolló una actividad ganadera no obstante a las limitaciones en la superficie de sus posesiones familiares así como en el predio San Marcos que cuenta únicamente con 275 has., el INRA más allá de los conflictos en la Comunidad debe obrar conforme a Ley, aplicando prioritariamente la Constitución y la Ley al respecto el art. 293 del CPE, señala que el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social según corresponda, corroborado por los arts. 2 y 3 164 y 165 de la Ley 1715.

9. En el presente caso el demandante pidió expresamente en campo en el momento del relevamiento que se cuente el ganado que se encontraba en el predio vecino, el funcionario del INRA en los hechos no aceptó, asimismo presentó el Registro de Marca y Certificado de Vacunación de ganado vacuno, que tampoco fue valorado por el INRA, pasando por alto el principio de informalidad que caracteriza al saneamiento, para posteriormente clasificar el predio San Marcos como pequeña propiedad agrícola sin haber determinado cuál la actividad agrícola que se desempeña o se desarrolla en el predio, no se señaló las áreas efectivamente aprovechadas, las área de descanso en la actividad agrícola.

10. En consecuencia conforme a lo previsto en el art. 90 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que: las normas procesales son de orden público y por tanto, de cumplimiento obligatorio y que las estipulaciones contrarias serán nulas, aplicable al caso supletoriamente por mandato del art. 78 de la Ley No. 1715, es preciso anular obrados hasta que se realice nuevo Relevamiento de Información en Campo para determinar con exactitud si el predio en cuestión cumple la FS o FES, si es agrícola o ganadera o tiene actividad mixta de acuerdo a la actividad que se ejerce y verifique en campo.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / Saneamiento interno (comunidades campesinas y colonias)

Se debe considerar que el Saneamiento Interno se lleva a cabo en todas las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria aplicable únicamente a colonias y comunidades campesinas que tengan derecho a posesiones individuales a su interior, para éste fin se tendrá en cuenta el instrumento de conciliación de conflictos y la delimitación de linderos, basados en usos y costumbres de las comunidades campesinas y colonias, la que podrá sustituir los actuados del procedimiento común de saneamiento, pero para ello es necesario que no existan conflictos.

"*Si bien se notificaron las Resoluciones de carácter general mediante Edictos y se citó personalmente a Mario Mauro Calani para ejecutar el saneamiento, no es menos evidente que durante el Relevamiento de Información en Campo, a tiempo de levantar tanto la Ficha Catastral como la Ficha FES, el INRA, no hizo constar en tales documentos las mejoras, no señaló qué actividad agrícola se desempeña en el predio, puesto que para clasificarla como pequeña agrícola tanto la Ficha Catastral como la Ficha FES, deben consignar claramente la actividad agrícola describiéndola, no es suficiente referir que es agrícola sin especificar porqué se llega a tal determinación. En autos en la Ficha Catastral sólo se hace constar la declaración Jurada sobre la posesión en el predio, el número de poseedores y el anexo de poseedores y las demás casillas se encuentran en blanco únicamente se hizo constar las observaciones referidas precedentemente. Del mismo modo la Verificación de la FES en Campo hace constar la marca del ganado y que el mismo a decir del poseedor se encuentra en el predio vecino, al que no se constituyó el INRA, para constatar la veracidad de tal afirmación; las demás casillas respecto a la actividad agrícola se encuentran en blanco, de ahí que no se puede evidenciar porqué se catalogó el predio San Marcos como pequeña propiedad agrícola, pues para ello se debe demostrar la existencia de esa actividad tanto en la Ficha Catastral como en la Ficha FS o FES, como manda el art. 296 del D.S. No. 29215, puesto que entre las tareas del Relevamiento de Información en Campo, se encuentra la verificación de la Función Social y Función Económico Social, registro de datos en el sistema, aspectos que han sido omitidos por el INRA, con el argumento de haber aplicado el procedimiento previsto en el art. 351 del referido Decreto Supremo, sin considerar que el Saneamiento Interno se lleva a cabo en todas las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria aplicable únicamente a colonias y comunidades campesinas que tengan derecho a posesiones individuales a su interior, para éste fin se tendrá en cuenta el instrumento de conciliación de conflictos y la delimitación de linderos, basados en usos y costumbres de las comunidades campesinas y colonias, la que podrá sustituir los actuados del procedimiento común de saneamiento, pero para ello es necesario que no existan conflictos, en el caso de litis, se evidencia que los conflictos existente entre el demandante poseedor del predio San Marcos y los Dirigentes de la Comunidad del mismo nombre San Marcos, no fueron conciliados, por el contrario agravados durante el saneamiento, por consiguiente, el saneamiento interno resulta inaplicable al caso por la existencia de conflictos en su interior*".

PRECEDENTE 2

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Actividad Ganadera / Cumplimiento

Por mandato 161 del D.S. 29215, la prueba aportada debe ser valorada por el INRA, siendo el principal medio de prueba la verificación en campo, por lo que el INRA no puede negarse a verificar la prueba ofrecida en campo oportunamente, hecho de encontrarse el ganado en el predio vecino no es una limitante para pasar por alto dicha prueba, más aún cuando el ganado a ser verificado cuenta con el correspondiente registro de marca a nombre del propietario.

"*Asimismo por mandato 161 del D.S. 29215, la prueba aportada debe ser valorada por el INRA, siendo el principal medio de prueba la verificación en campo, por lo que el INRA no puede negarse a verificar la prueba ofrecida en campo, como aconteció en el caso en el que el poseedor del predio San Marcos con justificativos atendibles, pidió expresamente que se verifique el ganado que se encontraba en el predio vecino, lo que constituye ofrecimiento de una prueba en campo y en el momento oportuno, dado que el hecho de encontrarse en el predio vecino que además dice ser de la esposa del demandante, no es una limitante para pasar por alto dicha prueba, más aún cuando el ganado a ser verificado a decir del demandante se encontraba aproximadamente a 500 metros lo que no es un óbice para cumplir el mandato de la Ley y contabaconel correspodneinte registro de marca a nombre del propietario. Tomando en cuenta que de haber verificado dicha prueba, se habría evitado todas las observaciones y reclamos que ahora se analizan, pues ella habría demostrado el cumplimiento o no de FES, de manera lícita*".

PRECEDENTE 3

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Actividad Ganadera

En predios con actividad ganadera, es preciso tomar en cuenta el art. 167 del D.S. 29215 Reglamento de la Ley 1715 que establece los presupuestos a tomarse en cuenta a tiempo de verificar efectivamente las áreas con actividad ganadera entre otros que se debe hacer constar el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad a través de su conteo en el predio, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de las áreas, para el cálculo del área efectivamente aprovechada se considerará la suma de superficies que resulten de: la cantidad de cabezas de ganado mayor, por cada una se reconocerá cinco (5) has., diez cabezas de ganado menor equivalen a una cabeza de ganado mayor, así como las áreas de pasto cultivado, infraestructura.

"*(…) en predios con actividad ganadera, es preciso tomar en cuenta el art. 167 del D.S. 29215 Reglamento de la Ley 1715 que establece los presupuestos a tomarse en cuenta a tiempo de verificar efectivamente las áreas con actividad ganadera entre otros que se debe hacer constar el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad a través de su conteo en el predio, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de las áreas, para el cálculo del área efectivamente aprovecha se considerará la suma de superficies que resulten de: la cantidad de cabezas de ganado mayor, por cada una se reconocerá cinco (5) has., diez cabezas de ganado menor equivalen a una cabeza de ganado mayor, así como las áreas de pasto cultivado, infraestructura. Aspectos que el INRA omitió en el caso presente, no obstante que el demandante le reiteró que la actividad familiar en sus predios es la ganadera y no la agrícola, como se hizo constar sin describir a qué actividad agrícola se refería puesto que las casillas tanto de la Ficha Catastral como de la Ficha FES, al respecto se encuentran en blanco*".

Voto Disidente

DISIDENCIA

Del análisis de los antecedentes y los razonamientos expuestos en el proyecto de Sentencia Agroambiental Plurinacional dentro de la demanda contencioso administrativa cursante de de fs. 51 A 55, interpuesta por Mario Mauro Calani Cuizara, contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria Lic. Juan Carlos Rojas Calizaya, impugnando la Resolución Final de Saneamiento RA-CS N° 0050/2010 de 3 de marzo de 2010 emitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria dentro del proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal, Polígono 251, predio San Marcos, ubicado en el cantó Rurrenabaque provincia Ballivian del departamento del Beni, con el mayor respeto a la opinión de la Magistrada Relatora, el suscrito Magistrado formula disidencia a la misma en base a los siguientes argumentos de orden legal.

1.- Con relación a la acusación de la parte demandante, respecto de la clasificación de propiedad con actividad agrícola, cuando la misma es ganadera.

Considerándose a la información levantada en campo como una actividad de vital importancia, dado que los datos recabados por los funcionarios encargados para ello, se los obtiene in situ, es decir, directa y objetivamente, al ser una de las finalidades verificación del cumplimiento de la función social o económico social de la tierra, esta actividad debe efectuarse con la mayor responsabilidad, profesionalidad y veracidad que permita contar con datos reales y objetivos a fin de asumir decisiones administrativas justas y legales que correspondan; en el caso que nos ocupa esta actividad puede ser constatada en los actuados que cursan de fs. 119 a 124 y 140 de la carpeta de antecedentes, cuyos datos nos permiten evidenciar que en campo no se constató la existencia de ganado, por lo que nos cabe aclarar que, **el cumplimiento de la Función Económica Social en actividad ganadera, debe circunscribirse esencialmente a la comprobación de la existencia de ganado en el predio** , **debiendo además ese ganado contar con el respectivo registro de marca,** y la existencia de ganado en el predio sólo se podrá acreditar en pericias de campo cuando se realiza la verificación de la Función Económica Social. Asimismo, la Función Económico Social en propiedades ganaderas, debe ser considerada de manera integral, las áreas efectivamente aprovechadas, infraestructura ganadera y las cabezas de ganado, en el presente caso, no se constató la existencia de ganado en el predio, tampoco la existencia de infraestructura ganadera como corrales, atajados, bretes, etc., únicamente una extensión de pasto, no obstante de que el propietario hizo constar en la casilla de observaciones que el ganado se encuentra en el predio "Porvenir", por motivo de vacunación, se debe tomar en cuenta lo establecido en el art. 167 del D.S. N° 29215 que a la letra dice: **"I. En actividad ganadera se verificará lo siguiente: a) El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo** y;", aspecto que el propietario del predio "San Marcos", no ha dado cumplimiento, por lo que se evidencia que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, ha valorado correctamente todo lo verificado en campo al clasificar al predio "San Marcos" como pequeña propiedad con actividad agrícola, ya que no se verificó ni constató que en el mismo se desarrolle actividad ganadera de ningún tipo.

2.- Con relación a la observación de falta de notificación a los solicitantes con el cambio de modalidad de saneamiento dentro de sus propiedades y que la sustanciación del saneamiento interno es únicamente para Comunidades Campesinas y Colonias y que el INRA no valoró los conflictos existentes en el área.

Por Resolución Administrativa N° CAT SAN-B 0001/2002 de 31 de mayo de 2002, el Director Departamental del INRA Beni resolvió modificar la modalidad de saneamiento en el área comprendida entre las secciones municipales Reyes, Cavinas, San Borja, Santa Rosa y Rurrenabaque, todos de la provincia José Ballivián del departamento del Beni, a la modalidad de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) y el Informe Técnico Legal UDSABN N° 024/2009, sugiere se dicte Resolución Administrativa de Priorización de Área de Saneamiento sobre una superficie de 59.832.2080 has., dividido en cinco polígonos que corresponden al área de intervención denominada "áreas contiguas al Pilón Lajas (FECAR)", disponiendo sobre el mismo la aplicación del procedimiento especial de saneamiento interno, el mismo que debe desarrollarse en estricta aplicación del art. 351 del D.S. N° 29215. Por Resolución Administrativa UDSABN N° 006/2009 de 1 de junio de 2009 el Director Departamental del INRA Beni resuelve, disponer la iniciación del proceso de saneamiento en la superficie de 4.391,7275 has., Polígono 254 "Central Tacuaral", del área de intervención denominada Áreas Contiguas Pilón Lajas, aplicando el procedimiento especial de saneamiento interno, que fue debidamente notificada y puesta en conocimiento de los interesados mediante la publicación de Edictos Agrarios en medios de prensa escrita, de acuerdo a lo previsto en el art. 70-c) del D.S. N° 29215por tratarse de resoluciones de alcance general que modifica la modalidad de saneamiento en el área ya citada, por lo que no es evidente la transgresión a lo establecido en el inciso a) del art. 70 del Reglamento Agrario señalado. Asimismo, respecto a que el INRA no advirtió los conflictos existentes en el área, cabe señalar **que precisamente el Saneamiento Interno es un instrumento de conciliación de conflictos** y delimitación de linderos, basados en sus usos y costumbres de la Comunidad Campesina, conforme lo previsto en el parágrafo II del art. 351 del D.S. N° 29215.

3.- Respecto de que no existe Campaña Pública, ni planificación y coordinación para la realización del trabajo de campo y que la parcialidad de los funcionarios del INRA está cuestionada.

En la Campaña Pública se informa, comunica y socializa por medios de comunicación orales, escritos sobre la determinación de ejecutar saneamiento en un área determinada, especificando su ubicación geográfica, superficie, límites y se determina la participación de beneficiarios; como se tiene explicado líneas arriba, se puede evidenciar en la carpeta de saneamiento que a fs. 35, 36, 38 y 39 cursan los avisos y edictos agrarios correspondientes, por otra parte se procedió también al relevamiento de información en campo como consta de los actuados de fs. 119 a 124 y 140 de antecedentes, sin embargo debemos tener en cuenta que el proceso de saneamiento que nos corresponde analizar, fue sustanciado en aplicación del procedimiento especial de saneamiento interno al amparo de lo dispuesto en el art. 351 del Reglamento Agrario, que en su parágrafo IV determina que "el saneamiento interno podrá sustituir parcial o totalmente las actividades de Diagnóstico y Planificación, Campaña Pública y Relevamiento de Información en Campo, siempre que los productos del saneamiento interno sean revisados y validados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria". Asimismo, cabe puntualizar que se actúo de manera coordinada con las organizaciones que forman parte del control social, como se puede evidenciar de la nota enviada por las autoridades de FECAR que cursa a fs. 293 de la carpeta de saneamiento, que a la letra dice: "...que durante el trabajo realizado en el levantamiento de los vértices y la recepción de información, por la brigada del INRA Dptal., en las comunidades de FECAR y más propiamente dentro de la Central Unión Tacuaral se realizaron de manera normal, abierta y pública, mostrando imparcialidad en los trabajos que llevaron adelante...de los cuales hasta la fecha de todas las comunidades que estuvieron en el proceso de saneamiento no manifiestan ningún tipo de descontento u observación, la cual demuestra la conformidad de las comunidades por los trabajos", lo que nos lleva a colegir que sí existió una correcta planificación para la ejecución del saneamiento al interior del Polígono Catastral 251, ya que los resultados cuentan con la aceptación tanto de los beneficiarios como

de las organizaciones sociales que forman parte del proceso, por lo que no es evidente que el INRA hubiese vulnerado los arts. 293, 296 y 297 del ya tantas veces citado D.S. N° 29215.

4.- Respecto de que no se realizó la verificación de la FES en el predio "San Marcos".

Tal aseveración nos lleva a remitirnos a la documentación levantada en campo, que cursan en fs. 119 a 124 y 140 del cuaderno de saneamiento, actuados que dan fe que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, sí llevaron adelante las pericias de campo, ya que la Ficha Catastral como el Formulario de Verificación de la FES se encuentran suscritos por el Sr. Mauro Calani Cuizara, en señal de conformidad, el hecho de que no se haya considerado al ganado mencionado por este Sr. Calani en la casilla de observaciones, se debe a que el mismo se encontraba en otro predio, como ya tenemos explicado supra, la Ley es clara al respecto cuando en su art. 167 señala que, **en actividad ganadera se verificará el número de cabezas de ganado** mayor y menor de propiedad del interesado, **a través de su conteo en el predio** , lo que no se da en el caso de autos, pues el propietario en previsión del saneamiento dentro de su predio, debió trasladar su ganado al predio "San Marcos" que supuestamente se encontraba en el predio vecino a efectos de vacunación, porque no contaba ni siquiera con bretes en el suyo, ya que él conocía que se llevaría adelante la verificación de la FES. Una vez más podemos evidenciar que el INRA, no transgredió lo establecido en los arts. 159, 166 y 169 del D.S. N° 29215, sino más bien dio correcta aplicación a las mismas.

5.- Respecto a que no se habrían tomado en cuenta las observaciones y reclamos en la etapa de cierre.

El Informe Jurídico US-BN N° 249/2009 de 23 de septiembre de 2009 cursante de fs. 284 a 286, hace mención precisa al memorial de observación presentados por el Sr. Mario Mauro Calani beneficiario del predio "San Marcos", la que mereció el siguiente pronunciamiento: "...si bien el beneficiario presenta registro de marca y certificados de vacunación contra la fiebre aftosa, estos son medios complementarios que no sustituyen lo verificado a momento de efectuar el Relevamiento de Información en Campo, ocasión en la que no se observó actividad ni infraestructura ganadera en el predio "San Marcos", observándose que en la ficha catastral y registro de mejoras no se verifica la existencia de ganado alguno, hecho que es corroborado por el beneficiario del predio en la ficha catastral levantada (ficha que se encuentra firmada por el beneficiario), por lo que en observancia de la normativa agraria en actual vigencia, se procedió a evaluar al predio dentro de los límites de la propiedad agrícola, determinándose su cumplimiento en la superficie de 50 has.". De lo que se puede evidenciar y constatar que lo aseverado por el demandante, no es evidente.

De lo analizado precedentemente, se concluye que el proceso de saneamiento efectuado al interior del predio denominado "San Marcos", fue ejecutado en resguardo de la normativa jurídica que rige la materia.

Con los fundamentos expuestos precedentemente considero que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, actúo conforme a la normativa agraria que rige la materia, motivo por el que manifiesto mi DISIDENCIA al referido proyecto de sentencia que declara PROBADA la demanda contencioso administrativa de fs. 51 a 55 de obrados, debiendo esta disidencia ser transcrita y publicada conforme a la previsión contenida en el art. 280 del Cód. Pdto. Civ. aplicable en mérito al régimen de supletoriedad dispuesto por el art. 78 de la L. N° 1715.

Sucre, 6 de diciembre de 2012

Fdo.

Magistrado Sala Liquidadora Segunda Dr. Javier Aramayo Caballero