

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0044-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 17-10-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Tomasa Torrez Bonillas y otros contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, impugnan la Resolución Suprema N° 230166 de 05 de diciembre de 2008, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Señalan que sus padres fueron beneficiarios en lo proindiviso de la propiedad denominada "Quebrada Ancha", a través del Título Ejecutorial N° 452624 de 26 de enero de 1971, con base en el Expediente Agrario N° 16552 y una superficie de 372,0900 ha, habiendo sido declarados herederos a título universal a la muerte de sus padres, como acreditan por la declaratoria de herederos correspondiente.
2. Fundamentan que ya en vida de sus padres trabajaron con esfuerzo y sacrificio, construyendo su vivienda y habilitando cultivos, con la actividad mayor de cría y pastoreo de su ganado, en forma colectiva entre las once familias.
3. Haciendo referencia a la crianza de ganado manifiestan que la misma sería imposible sobre todo en la zona del valle central sin el acceso a los puestos de pastoreo ubicados en la Reserva Forestal de Tariquia, siendo coincidente el hecho de que el ganado trashumante que ramonea al interior de la reserva mencionada, procede en su mayoría de comunidades ubicadas fuera de la misma y en menor proporción de las comunidades ubicadas al interior de ésta; Por otro lado mencionan que la caracterización del área como de la ganadería trashumante, se encuentra reconocida en el Plan de Manejo del Área Protegida aprobado por Resolución Ministerial N° 003 de 10 de enero de 2001.
4. Refieren que durante la realización de las pericias de campo, se determinó que el predio se encuentra destinado al pastoreo de ganado, lo cual fue debidamente consignado en la ficha catastral e informe de campo, y que cuando solicitaron que se proceda al conteo de ganado, la empresa contratada no quiso efectuar el conteo solicitado.

**5.** Señalan también, que de acuerdo a la zona de donde proceden los campos de pastoreo, es posible establecer la existencia de cuatro circuitos que lograrían cubrir el 70% de la superficie del área protegida que probablemente se definieron hace ciento cincuenta años atrás y que tanto la caracterización del área como de la ganadería trashumante se encuentra debidamente reconocida en el plan de manejo del área protegida aprobado mediante Resolución Ministerial N° 003 de 10 de enero de 2001, aspectos que mencionan como primer punto de caracterización del área en cuestión.

**6.** Señalan que en formulario de la ficha catastral, registro de la FES e informe de campo, se señala que el predio que motiva la litis está destinado al pastoreo de ganado, hecho que se hallaría corroborado por los certificados de vacunas y registros de FEGATAR como quedó registrado en las casillas respectivas de la ficha catastral y registro de la FES, pero que cuando se solicitó el conteo de ganado, la empresa encargada del trabajo no quiso proceder en consecuencia, sin que desde entonces hubiesen tenido conocimiento del proceso ya que las consultas efectuadas al INRA tuvieron como respuesta la supuesta paralización del mismo para posteriormente ser injustamente notificados con la resolución que ahora de impugna.

**7.** Refieren también que el hecho de no haberse procedido al conteo de ganado significa que no se observó la finalidad legalmente establecida, ya que al existir certificados y registros de vacunas, el INRA debió proceder a corroborar la existencia física de ganado.

**8.** Manifiestan que el INRA no cumplió con los principios de integralidad y servicio a la sociedad establecidos en el art. 76 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, acarreado la violación del derecho constitucional a la defensa establecido en los arts. 115 y 119 de la C.P.E. y violentando normas del procedimiento establecido en el D.S. N° 25763.

**9.** Hacen referencia a la practica de la trashumancia para señalar que la misma está orientada a hacer uso sostenible de la tierra, ya que para cuidar la regeneración de pasturas en el predio que motiva la litis, se traslada el ganado a una comunidad cercana, aspecto que lamentablemente no habría sido valorado durante el proceso que llevó adelante el INRA. Asimismo, señalan que el art. 3 párrafo IV de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 habla de la protección del Estado a la mediana propiedad y empresa agropecuaria en tanto cumplan la función económico social, lo cual tiene concordancia con el art. 166 de la C.P.E. vigente a momento del saneamiento.

**10.** Indican que al encontrarse el predio que motiva la litis en área de influencia o amortiguamiento de la Reserva nacional de Flora y Fauna de Tariquia, se encontraría en función a lo establecido en el plan de manejo del área aprobado mediante resolución del Ministerio de desarrollo Sostenible y Planificación, Resolución Ministerial N° 003 de 10 de enero de 2001 que tampoco fue valorada en la resolución final de saneamiento.

**11.** Detallan que el trabajo verificado durante las pericias de campo es el mismo que fue verificado durante al tramitación del proceso agrario de consolidación N° 16552, en el que fue efectivamente reconocido el trabajo desarrollado, máxime si se toma en cuenta que a tiempo de las pericias de campo el predio contaba con 180 cabezas de ganado y a la fecha suman más de 240 cabezas como permitirían corroborar los certificados de vacunas. En función a lo señalado precedentemente, manifiestan que el cumplimiento de la FES estaría plenamente justificado en la superficie de 859,8943 has., cumpliendo de igual manera con las obligaciones tributarias correspondientes con relación al predio "Quebrada Ancha".

**12.** Por otro lado, hacen mención al informe de de cierre para manifestar que el mismo no habría sido

puesto a conocimiento de la parte demandante, basados en la inexistencia de constancia que acredite lo contrario, puesto que si se hubiese dado a conocer oportunamente el mismo, les habría permitido hacer observaciones y denuncias en su caso, sin embargo la omisión mencionada, a decir de la parte actora, los dejó en indefensión y acarreando vicios insubsanables de los actos efectuados en sede administrativa, violentando así los arts. 7-h), i) y 16 de la anterior C.P.E. y los art. 115 y 119 de la actual C.P.E.

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

*"La determinación del cumplimiento de la función económico social, responde a la previsión contenida en los arts. 166 y 169 de la anterior Constitución Política del Estado y recogida por el nuevo texto constitucional a través de los arts. 393, 397.III y 401 y las condiciones establecidas por las leyes agrarias, desprendiéndose del espíritu de dicha normativa que la condición para la titulación, es el trabajo y el cumplimiento de la función económica social dentro de los alcances previstos por el art. 2 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545. En ese contexto, de antecedentes se infiere que la verificación del cumplimiento de la función económica social efectuada por el INRA en el predio denominado "Quebrada Ancha", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad de las etapas previstas por el art. 263 del D.S. N° 29215 que se hallan traducidos en la ficha catastral, ficha de verificación de la FES, el Informe de Campo, la Resolución Administrativa N° 005/2005 de 13 de mayo de 2005, el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, el Informe Legal N° 0558/2007 y demás actuaciones efectuadas en campo, que arrojan como resultado el incumplimiento de la función económica social en la superficie de 849.8943 ha., identificándose la misma como tierra fiscal y disponiéndose el desalojo de los ahora demandantes".*

*"De la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento en el caso de autos, se tiene que la parte actora no acreditó oportuna y eficazmente la existencia de ganado perteneciente al predio "Quebrada Ancha", puesto que de la revisión de la ficha catastral se tiene que la misma no consigna la existencia de ganado y califica al predio en cuestión, como agrícola, además de establecer en la casilla de observaciones que el predio "Quebrada Ancha" tiene actividad ganadera temporal y ser utilizado para pastoreo; en consecuencia, no corresponde al caso el análisis de las características que corresponden al ganado trashumante y su consiguiente reconocimiento en el plan de manejo del área protegida, máxime si la parte actora firma la ficha catastral sin efectuar observación alguna a los datos contenidos en la misma, implicando ello que no logró demostrar el cumplimiento de la FES en la superficie declarada como tierra fiscal en la resolución que se impugna en el presente proceso, puesto que no fue acreditada la existencia de ganado, aspecto que fue verificado directamente a través de las pericias de campo; información que se considera fidedigna y legal al provenir de funcionarios públicos del INRA, cuyos datos fueron recabados in situ directa y objetivamente, considerándose como el principal medio para la comprobación de la FES, conforme señala el art. 159 del Reglamento de la L. N° 1715.. A ello se suma el hecho de que los certificados de vacunas adjuntos, registran como propiedades las de "Rio Negro" y "La Merced" y en ningún caso registran el predio "Quebrada Ancha".*

*"(...) cabe resaltar que si se dio el efectivo traslado de ganado al predio "La Merced" como señala la parte actora, ese extremo debió ser debidamente acreditado durante las pericias de campo por la parte actora, con la finalidad de que se produzca la debida verificación de lo manifestado en este punto; aspecto que no ocurrió en el caso de autos, puesto que no existe actuado alguno que hubiese sido efectuado en sede administrativa al fin expuesto".*

*"(...) al estar debidamente firmada la ficha catastral por la parte actora, no puede hablarse de un estado de indefensión y consiguiente vulneración de los arts. 115 y 119 de la C.P.E., ya que se evidencia que la parte actora tuvo participación activa en el proceso de saneamiento consintiendo con su firma las actuaciones efectuadas por los personeros que tuvieron a su cargo las pericias de campo".*

*"(...) cabe tener presente que si bien la práctica de la trashumancia está orientada hacia el uso sostenible de la tierra, en el caso del predio "Quebrada Ancha" se tiene que al haber sido considerado el predio "Quebrada Ancha" como predio agrícola, no puede tomarse en cuenta este aspecto, precisamente por el hecho de que no fue debidamente acreditada la existencia de ganado durante la etapa correspondiente, es decir, durante la etapa de pericias de campo a efectos de que sea considerado como ganadero".*

*"Con relación al Informe de Cierre, se tiene que a fs. de la carpeta de saneamiento cursa el Aviso Público que hace saber de éste a los interesados, entre los cuales se consigna el nombre del predio "Quebrada Ancha", y a su beneficiarios, Máxima Torrez Bonillas de Aquino y otros, extremo que permite determinar fehacientemente la inexistencia de vulneración alguna de procedimiento que vicie de nulidad el acto administrativo".*

*"A mayor abundamiento se tiene que la parte demandante hace referencia a la acreditación de la actividad ganadera en el predio "Quebrada Ancha" mediante certificación emitida por el Corregidor de la Comunidad "La Merced", documental que no fue adjuntada al proceso de saneamiento, y que esta instancia no puede valorar por tratarse de un procesos de puro derecho".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, declara **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Suprema N° 230166 de 05 de diciembre de 2008, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** La verificación del cumplimiento de la función económica social efectuada por el INRA en el predio denominado "Quebrada Ancha", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad de las etapas previstas por el art. 263 del D.S. N° 29215 que se hallan traducidos en la ficha catastral, ficha de verificación de la FES, el Informe de Campo, la Resolución Administrativa N° 005/2005 de 13 de mayo de 2005, el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, el Informe Legal N° 0558/2007 y demás actuaciones efectuadas en campo, que arrojan como resultado el incumplimiento de la función económica social en la superficie de 849.8943 ha., identificándose la misma como tierra fiscal y disponiéndose el desalojo de los ahora demandantes.

**2.** De la revisión de la ficha catastral se tiene que la misma no consigna la existencia de ganado y califica al predio en cuestión, como agrícola, además de establecer en la casilla de observaciones que el predio "Quebrada Ancha" tiene actividad ganadera temporal y ser utilizado para pastoreo; en consecuencia, no corresponde al caso el análisis de las características que corresponden al ganado trashumante y su consiguiente reconocimiento en el plan de manejo del área protegida, máxime si la parte actora firma la ficha catastral sin efectuar observación alguna a los datos contenidos en la misma, implicando ello que no logró demostrar el cumplimiento de la FES en la superficie declarada como tierra fiscal en la resolución que se impugna en el presente proceso, puesto que no fue acreditada la existencia de ganado, aspecto que fue verificado directamente a través de las pericias de campo; información que se considera fidedigna y legal al provenir de funcionarios públicos del INRA, cuyos

datos fueron recabados in situ directa y objetivamente, considerándose como el principal medio para la comprobación de la FES, conforme señala el art. 159 del Reglamento de la L. N° 1715.

3. Al estar debidamente firmada la ficha catastral por la parte actora, no puede hablarse de un estado de indefensión y consiguiente vulneración de los arts. 115 y 119 de la C.P.E., ya que se evidencia que la parte actora tuvo participación activa en el proceso de saneamiento consintiendo con su firma las actuaciones efectuadas por los personeros que tuvieron a su cargo las pericias de campo.

4. Si bien la práctica de la trashumancia está orientada hacia el uso sostenible de la tierra, en el caso del predio "Quebrada Ancha" se tiene que al haber sido considerado el predio como predio agrícola, no puede tomarse en cuenta este aspecto, precisamente por el hecho de que no fue debidamente acreditada la existencia de ganado durante la etapa correspondiente, es decir, durante la etapa de pericias de campo a efectos de que sea considerado como ganadero.

5. Con relación al Informe de Cierre, se tiene que a fs. de la carpeta de saneamiento cursa el Aviso Público que hace saber de éste a los interesados, entre los cuales se consigna el nombre del predio "Quebrada Ancha", y a su beneficiarios, Máxima Torrez Bonillas de Aquino y otros, extremo que permite determinar fehacientemente la inexistencia de vulneración alguna de procedimiento que vicie de nulidad el acto administrativo.

6. A mayor abundamiento se tiene que la parte demandante hace referencia a la acreditación de la actividad ganadera en el predio "Quebrada Ancha" mediante certificación emitida por el Corregidor de la Comunidad "La Merced", documental que no fue adjuntada al proceso de saneamiento, y que esta instancia no puede valorar por tratarse de un procesos de puro derecho.

7. La Resolución Suprema impugnada, es el resultado de un debido proceso que condice plenamente con los datos y actuaciones ejecutados durante el proceso de saneamiento, pronunciándose en sujeción estricta a la normativa agraria que rige la materia, sin vulnerar las disposiciones legales referidas por el demandante.

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

Derecho Agrario Sustantivo / Propiedad Agraria / Función Social/ Función Económico Social

**La determinación del cumplimiento de la función económico social, responde a la previsión contenida en los arts. 166 y 169 de la anterior Constitución Política del Estado y recogida por el nuevo texto constitucional a través de los arts. 393, 397.III y 401 y las condiciones establecidas por las leyes agrarias, desprendiéndose del espíritu de dicha normativa que la condición para la titulación, es el trabajo y el cumplimiento de la función económica social dentro de los alcances previstos por el art. 2 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545.**

*"La determinación del cumplimiento de la función económico social, responde a la previsión contenida en los arts. 166 y 169 de la anterior Constitución Política del Estado y recogida por el nuevo texto constitucional a través de los arts. 393, 397.III y 401 y las condiciones establecidas por las leyes agrarias, desprendiéndose del espíritu de dicha normativa que la condición para la titulación, es el trabajo y el cumplimiento de la función económica social dentro de los alcances previstos por el art. 2 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545. En ese contexto, de antecedentes se infiere que la verificación del cumplimiento de la función económica social efectuada por el INRA en el predio denominado "Quebrada Ancha", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L.*

*Nº 1715 modificada por la L. Nº 3545, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad de las etapas previstas por el art. 263 del D.S. Nº 29215 que se hallan traducidos en la ficha catastral, ficha de verificación de la FES, el Informe de Campo, la Resolución Administrativa Nº 005/2005 de 13 de mayo de 2005, el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, el Informe Legal Nº 0558/2007 y demás actuaciones efectuadas en campo, que arrojan como resultado el incumplimiento de la función económica social en la superficie de 849.8943 ha., identificándose la misma como tierra fiscal y disponiéndose el desalojo de los ahora demandantes".*