FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0014-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 18-07-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

---

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, impugna la Resolución Suprema Nº 228476 de 31 de diciembre de 2007, dirigiendo su acción contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Señala que el derecho propietario sobre el predio "El Horizonte" ha sido reconocido mediante proceso de consolidación sobre una superficie de 2.856 has. con actividad ganadera, que en el actual proceso de saneamiento no fue considerada en su integridad por la errónea consignación de la cantidad de cabezas de ganado y aplicación de una carga animal arbitraria e injusta para el Chaco, ya que el D.S. N° 3471 de 27 de agosto de 1953 en su art. 85 fijaba la carga animal de cinco hectáreas por cabeza de ganado mayor para todo el país, siendo ésta una disposición legal dañina para la ganadería chaqueña, puesto que el 90% del territorio chaqueño no es apto para el cultivo de alimento para el ganado, resultando por tal que a criterio del INRA el predio tiene cumplimiento parcial de la FES recortándose la mayoría de su superficie declarándolo tierra fiscal.

2. Manifiesta que existen estudios científicos referidos a la capacidad de carga animal para el Chaco Boliviano y todos coinciden que la relación de cinco a uno es totalmente insuficiente para el desarrollo de la actividad productiva ganadera sostenida y sostenible en el Chaco, recordando que la L. N° 1715 abroga el D.S. N° 3471, norma que fijaba la carga animal, por lo que antes del 28 de noviembre de 2006 no existía norma legal que regule la carga animal y de ninguna manera puede aplicarse retroactivamente la Disposición Transitoria Séptima de la L. N° 3545 que también es arbitraria e injusta, por lo que frente al vacío legal el INRA debió obligatoriamente considerar la capacidad de carga animal para el Chaco en una relación de quince hectáreas por cabeza de ganado conforme recomiendan los estudios técnico científicos.

3. Refiere que en caso de determinarse en sede administrativa recortes a los predios por cumplimiento parcial de la FES, bajo el entendido de la norma agraria como garantista del derecho propietario rural, es irrebatible que al productor le asiste el derecho de ubicar geográficamente en el predio los lugares que pasarán a propiedad del Estado, estando incluso para ello establecido el procedimiento de replanteo, tal como se entiende de lo determinado por la Disposición Final Décima del D.S. N° 29215 vigente antes de la emisión de la resolución impugnada, resultando arbitrario e ilegal que algunos funcionarios del INRA decidan a su voluntad la parte del predio que se deja a favor del beneficiario, debiendo ser el propietario en el momento procesal correspondiente que indique las partes de su predio para consolidarlo a su favor, no pudiendo sustentarse el señalamiento de tierras fiscales por el INRA con argumentos como el de haberse ubicado las áreas mediante satélite, siendo que la ganadería extensiva tiene como distintiva característica que la alimentación del ganado se realiza con especies nativas que ha obligado al ganadero a buscar cobertura forrajera para realizar mangas de invierno bajo monte, afectándose por tal con el recorte una parte de la infraestructura productiva poniendo en riesgo la actividad productiva existente en el predio.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*El saneamiento de la propiedad agraria, se constituye en un procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, teniendo como finalidad, entre otras, la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social definidas en el art. 2 de la L. N° 1715, por lo menos 2 años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos de terceros legalmente constituidos, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según el caso, así como la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social, observándose para ello la normativa que regula las diferentes etapas secuenciales que comprende el procedimiento en la tramitación del proceso administrativo de saneamiento, llevándose a cabo, entre otras, el relevamiento de información en campo, conocida como pericias de campo, misma que tiene como una de sus finalidades, la de verificar el cumplimiento de la función social o económico social de las tierras objeto de los títulos ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico social, constituyendo el mismo un acto público y transparente garantizando la participación a toda persona interesada en dicho proceso administrativo, procediéndose para ello imprescindiblemente a su publicación por alguno de los medios que indica la norma reglamentaria respecto de la realización de las pericias de campo que se efectuará en el área o zona previamente determinada que permita la participación en dichos trabajos de relevamiento de información en campo*".

"*(…) la determinación asumida en la Resolución Suprema N° 228476 de 31 de diciembre de 2007 de anular el Título Ejecutorial Individual N° PT0089789 con antecedente en el Auto de Vista de fecha 26 de septiembre de 1973 del expediente de Dotación N° 28383 emitido a favor de Orlando Hoyos Illescas, disponiendo al mismo tiempo, subsanando los vicios de nulidad relativa, vía conversión otorgar nuevo Título Ejecutorial Individual a favor de Edson Luis Illescas Durán sobre el referido predio denominado "El Horizonte" con una superficie de 1125,0000 has. clasificado como mediana propiedad con actividad ganadera, responde a la previsión contenida en los arts. 166 y 169 de la Constitución Política del Estado vigente en el desarrollo del proceso de saneamiento en análisis y las condiciones establecidas por las leyes agrarias, desprendiéndose de dicha normativa que la condición para la titulación y la conservación de la propiedad agraria, es el cumplimiento de la función económica social (trabajo) dentro de los*

alcances previstos por el art. 2 de la L. Nº 1715, esto es, el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo o de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, teniendo en cuenta la capacidad de uso mayor de la tierra, presupuesto que de conformidad a lo señalado por el art. 66-1) de la L. Nº 1715 es indispensable y exigible para adquirir y conservar la tierra al beneficiario que cumpla y demuestre dichas condiciones constitucionales y legales. En la especie, de los antecedentes se infiere que las pericias de campo a objeto de la verificación del cumplimiento de la función económica social efectuada por el INRA en la propiedad del demandante, se ejecutó acorde al procedimiento previsto por el Reglamento de la L. Nº 1715 aprobado por D. S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 vigente en esa oportunidad, continuándose posteriormente con los demás actuados procesales del proceso administrativo de saneamiento de la propiedad mencionada con la normativa regulada por el D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, conforme se evidencia de los actuados levantados en oportunidad de las pericias de campo (...)".

"(...) el INRA efectuó una correcta y legal definición de la extensión y característica de la propiedad agraria del actor en base al art. 21° de la Ley de 29 de octubre de 1956; careciendo de igual forma de fundamento legal y lógico, lo afirmado por el actor 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 dio 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 actor. Asimismo, es totalmente infundado lo afirmado por el demandante de que para la determinación de la extensión de la propiedad agraria del predio del actor se hubiera aplicado retroactivamente la Disposición Transitoria Séptima de la L. N° 3545, norma que si bien prevé expresamente en su texto la relación de 5 has. por cabeza de ganado mayor, la misma no fue de aplicación en oportunidad del Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 3 de mayo de 2005 cursante de fs. 107 a 113 de legajo de saneamiento, por la sencilla razón de haber entrado en vigencia dicha norma reglamentaria recién el 28 de noviembre de 2006, por lo que, como señaló precedentemente, el cálculo que se efectuó en el predio del actor para determinar su característica y extensión, fue en base a los parámetros legales previstos por el art. 21° de la Ley de 29 de octubre de 1956, dada la permisión establecida en la Disposición Transitoria Décima de la L. N° 1715, concordante con los arts. 238-II-c) y 239 del D.S. N° 25763 vigentes en ésa oportunidad".

"La argumentación vertida por el demandante en sentido de que el INRA al proceder al recorte de su propiedad para declarar lo recortado tierras fiscales, le ha afectado parte de su infraestructura productiva, sin que se realice, según su versión, procedimientos en campo, así como la inexistencia de consentimiento expreso de su parte sin que los funcionarios del INRA tengan competencia o facultad legal para elegir el área a consolidar a favor del propietario, carece de consistencia y fundamentación legal, al limitarse a mencionar que el recorte le hubiera afectado parte de su infraestructura y que no puede sustentarse lo resuelto por el INRA en imágenes satelitales, sin que fundamente y menos demuestre que en la extensión de tierras que fue motivo de recorte se encontrarían supuestamente la infraestructura consignada en la ficha catastral de fs. 23 vta., a más de que el demandante, en la oportunidad procesal del proceso de saneamiento, no manifestó expresamente respecto de la ubicación del excedente para proceder al recorte en el plano predial, motivo por el cual el INRA asumió dicha definición, tal cual se desprende de la solicitud de recorte cuyo formulario cursa a fs. 115 del legajo de saneamiento, procediendo a la ubicación técnica del mismo acorde a los datos del proceso y referencias obtenidas mediante el apoyo de los instrumentos técnicos permisibles por ley representadas gráficamente en los planos catastrales de fs. 116, 121 y 122 del legajo de saneamiento, sin que dicha actuación administrativa pueda considerarse arbitraria e ilegal como infundadamente manifiesta el

actor, toda vez que la delimitación, extensión, características y demás datos del predio sometido a saneamiento, corresponde definir al INRA como entidad encargada por ley para el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, conforme señala el art. 65 de la L. N° 1715; consecuentemente, contando las actuaciones administrativas señaladas precedentemente con el valor legal respectivo teniendo para ello en consideración la competencia, uniformidad de opiniones, principios científicos en que se fundan y la concordancia de su aplicación con las reglas de la sana crítica con los demás elementos de convicción que arroja el proceso de saneamiento y al provenir los mismos de funcionarios públicos que merecen entera fe, conforme señala el art. 1296-I del Cód. Civ., se llega al convencimiento de que el recorte efectuado por el INRA se halla enmarcado a derecho, no siendo por tal evidente que por el mencionado recorte realizado en la propiedad del actor, se le hubiere afectado en parte de su infraestructura como infundadamente afirma el demandante, al no haber este acreditado de ninguna manera la veracidad del mismo".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agrario Nacional, declara **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Suprema Nº 228476 de 31 de diciembre de 2007, bajo los siguientes fundamentos:

1. El INRA efectuó una correcta y legal definición de la extensión y característica de la propiedad agraria del actor con base en base al art. 21° de la Ley de 29 de octubre de 1956; careciendo de igual forma de fundamento legal y lógico, lo afirmado por el actor 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 dio 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 actor.

2. Es totalmente infundado lo afirmado por el demandante respecto a que para la determinación de la extensión de la propiedad agraria del predio del actor se hubiera aplicado retroactivamente la Disposición Transitoria Séptima de la L. N° 3545, norma que si bien prevé expresamente en su texto la relación de 5 has. por cabeza de ganado mayor, la misma no fue de aplicación en oportunidad del Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 3 de mayo de 2005 cursante de fs. 107 a 113 de legajo de saneamiento, por la sencilla razón de haber entrado en vigencia dicha norma reglamentaria recién el 28 de noviembre de 2006, por lo que, como señaló precedentemente, el cálculo que se efectuó en el predio del actor para determinar su característica y extensión, fue en base a los parámetros legales previstos por el art. 21° de la Ley de 29 de octubre de 1956, dada la permisión establecida en la Disposición Transitoria Décima de la L. N° 1715, concordante con los arts. 238-II-c) y 239 del D.S. N° 25763 vigentes en ésa oportunidad.

3. La argumentación vertida por el demandante en sentido de que el INRA al proceder al recorte de su propiedad para declarar lo recortado tierras fiscales, le ha afectado parte de su infraestructura productiva, sin que se realice, según su versión, procedimientos en campo, así como la inexistencia de consentimiento expreso de su parte sin que los funcionarios del INRA tengan competencia o facultad legal para elegir el área a consolidar a favor del propietario, carece de consistencia y fundamentación legal, al limitarse a mencionar que el recorte le hubiera afectado parte de su infraestructura y que no puede sustentarse lo resuelto por el INRA en imágenes satelitales, sin que fundamente y menos demuestre que en la extensión de tierras que fue motivo de recorte se encontrarían supuestamente la infraestructura consignada en la ficha catastral de fs. 23 vta.

4. El demandante, en la oportunidad procesal del proceso de saneamiento, no manifestó expresamente respecto de la ubicación del excedente para proceder al recorte en el plano predial, motivo por el cual el INRA asumió dicha definición, tal cual se desprende de la solicitud de recorte cuyo formulario cursa a fs. 115 del legajo de saneamiento, procediendo a la ubicación técnica del mismo acorde a los datos del proceso y referencias obtenidas mediante el apoyo de los instrumentos técnicos permisibles por ley representadas gráficamente en los planos catastrales, sin que dicha actuación administrativa pueda considerarse arbitraria e ilegal como infundadamente manifiesta el actor, toda vez que la delimitación, extensión, características y demás datos del predio sometido a saneamiento, corresponde definir al INRA como entidad encargada por ley para el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, conforme señala el art. 65 de la L. N° 1715.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

Saneamiento / Etapas / De Campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros)

El relevamiento de información en campo, constituye un acto público que debe ser transparente y garantizar la participación a toda persona interesada en dicho proceso administrativo, siendo imprescindible su publicación por alguno de los medios que indica la norma reglamentaria respecto a su realización en el área o zona previamente determinada.

"*El saneamiento de la propiedad agraria, se constituye en un procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, teniendo como finalidad, entre otras, la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social definidas en el art. 2 de la L. N° 1715, por lo menos 2 años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos de terceros legalmente constituidos, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según el caso, así como la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social, observándose para ello la normativa que regula las diferentes etapas secuenciales que comprende el procedimiento en la tramitación del proceso administrativo de saneamiento, llevándose a cabo, entre otras, el relevamiento de información en campo, conocida como pericias de campo, misma que tiene como una de sus finalidades, la de verificar el cumplimiento de la función social o económico social de las tierras objeto de los títulos ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico social, constituyendo el mismo un acto público y transparente garantizando la participación a toda persona interesada en dicho proceso administrativo, procediéndose para ello imprescindiblemente a su publicación por alguno de los medios que indica la norma reglamentaria respecto de la realización de las pericias de campo que se efectuará en el área o zona previamente determinada que permita la participación en dichos trabajos de relevamiento de información en campo*".

PRECEDENTE 2

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

La condición para la titulación y la conservación de la propiedad agraria, es el cumplimiento

de la función económica social (trabajo) dentro de los alcances previstos por el art. 2 de la L. Nº 1715, esto es, el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo o de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, teniendo en cuenta la capacidad de uso mayor de la tierra, presupuesto que de conformidad a lo señalado por el art. 66-1) de la L. Nº 1715 es indispensable y exigible para adquirir y conservar la tierra al beneficiario que cumpla y demuestre dichas condiciones constitucionales y legales.

"*(…) la determinación asumida en la Resolución Suprema N° 228476 de 31 de diciembre de 2007 de anular el Título Ejecutorial Individual N° PT0089789 con antecedente en el Auto de Vista de fecha 26 de septiembre de 1973 del expediente de Dotación N° 28383 emitido a favor de Orlando Hoyos Illescas, disponiendo al mismo tiempo, subsanando los vicios de nulidad relativa, vía conversión otorgar nuevo Título Ejecutorial Individual a favor de Edson Luis Illescas Durán sobre el referido predio denominado "El Horizonte" con una superficie de 1125,0000 has. clasificado como mediana propiedad con actividad ganadera, responde a la previsión contenida en los arts. 166 y 169 de la Constitución Política del Estado vigente en el desarrollo del proceso de saneamiento en análisis y las condiciones establecidas por las leyes agrarias, desprendiéndose de dicha normativa que la condición para la titulación y la conservación de la propiedad agraria, es el cumplimiento de la función económica social (trabajo) dentro de los alcances previstos por el art. 2 de la L. Nº 1715, esto es, el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo o de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, teniendo en cuenta la capacidad de uso mayor de la tierra, presupuesto que de conformidad a lo señalado por el art. 66-1) de la L. Nº 1715 es indispensable y exigible para adquirir y conservar la tierra al beneficiario que cumpla y demuestre dichas condiciones constitucionales y legales. En la especie, de los antecedentes se infiere que las pericias de campo a objeto de la verificación del cumplimiento de la función económica social efectuada por el INRA en la propiedad del demandante, se ejecutó acorde al procedimiento previsto por el Reglamento de la L. Nº 1715 aprobado por D. S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 vigente en esa oportunidad, continuándose posteriormente con los demás actuados procesales del proceso administrativo de saneamiento de la propiedad mencionada con la normativa regulada por el D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, conforme se evidencia de los actuados levantados en oportunidad de las pericias de campo (…)*".