FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0028-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 29-06-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 3. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 4. Derecho a la Defensa /

---

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

---

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. PEQUEÑA PROPIEDAD /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Tramitación / 6. Prueba /

---

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) / 8. Ilegal /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Publicidad del proceso de saneamiento / 6. Informes que deben ser notificados /

Problemas jurídicos

José Cristobal Arteaga Valdera, interpone demanda contencioso administrativa contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, solicitando se declare la nulidad de la Resolución Suprema N° 19002 de 08 de junio de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono Nº 163 correspondiente al predio

denominado "La Ponderosa", bajo los siguientes argumentos:

1.- El Trabajo y cumplimiento de la Función Social como unidad productiva, manifestando que antes de haber adquirido el predio, se encontraba ya trabajando la tierra, donde construyó su vivienda, sembró pasto para su ganado, cercó alambrados, realizó pozos para el bebedero de su ganado y también obtuvo productos agrícolas como maíz, frejol, chía, papa, soya y por otro lado también tienen aves de corral y ganado porcino, todo lo cual demostraría el cumplimiento de la Función Social conforme establece el art. 2 de la L. N° 1715, concordante con el art. 397 de la C.P.E. y el art. 6 del C.C. Añade que cuenta con 42 cabezas de ganado marcado, registrado y con vacunas, presentando los respectivos documentos en saneamiento.

2.- Violación al derecho de propiedad, a las normas legales al haberse realizado actividades irregulares y viciadas de nulidad en el saneamiento, puesto que todos los actuados de campo consolidaban su derecho propietario pero sopresivamente mediante el Informe Técnico Legal JRLL SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, sin darle lugar a defensa alguna (no se le notificó con el Informe), se determinó el recorte de su propiedad, reconociéndole úncamente 50 ha., declarando el resto fiscal y cambiando la actividad a agrícola sin considerar que es ganadera y es esa la aptitud del suelo. Se transgredieron, dice, los arts. 3, 6, 7, 70 y siguientes del D.S. N° 29215, de este modo, pide se declare probada su demanda y nula la resolución impugnada.

El codemandado, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a través de su apoderada la Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde negativamente la demanda señalando que de acuerdo a la ficha catastral, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, se clasificó al predio como pequeña propiedad ganadera, pero conforme a las fotografías de mejoras no se verificó ganado por lo que según datos de campo, solo cumpliría la Función Social (FS) como pequeña agrícola por ello la superficie otorgada. De esta manera pide se declare improbada la demanda y firme la Resolución Suprema emitida.

El codemandado, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, responde la demanda indicando que el INRA realizó verificación de la Función Social (F.S.) en el predio, no evidenciándose existencia alguna de cabezas de ganado, siendo esto lo valorado en el Informe en Conclusiones del 2012, pero realizando control de calidad se emitió el InformeTécnico Legal JRLL SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, otorgándo así las 50.0000 ha.y disponiendo el recorte de 161.9813 has. por incumplimiento de la Función Económico Social (FES) debido a la falta de infraestructura ganadera y a las cabezas de ganado que supuestamente se encontraban en otro lugar. Pide se declare improbada la demanda y se mantenga subsistente la Resolución Suprema N° 19002 de 8 de junio de 2016.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"... la entidad administrativa al emitir el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, no realizó una correcta valoración de los datos y documentos levantados durante la fase del Relevamiento de Información en Campo, toda vez que los argumentos que sustentan su decisión, resultan ser incongruentes e insostenibles, por las siguientes razones: **a)** En el punto IV del Análisis Técnico Legal, señala que en el predio "La Ponderosa" no se identificó ninguna cabeza de ganado, sino al contrario, una casa, maquinarias, chacos, barbecho, pastizal, chala de maíz y atajado, aspectos que determinaron la modificación de la actividad ganadera a agrícola; ahora bien, según el formulario de la Ficha Catastral de fs. 2245 a 2246 de antecedentes, el beneficiario del predio "La

Ponderosa" tendría 20 cabezas de ganado, registro de marca y pasto sembrado, formulario donde además se observa que el ganado por razones climatológicas, fue trasladado a otro predio; asimismo, según el Acta de apersonamiento y recepción de documentos, se evidencia la presentación del Registro de Marca de ganado y Acta de vacunación contra la fiebre aftosa; antecedentes estos que debieron ser analizados bajo los parámetros más flexibles, toda vez que las condiciones exigibles para demostrar el cumplimiento de la Función Social no son similares a la de una mediana propiedad o empresa agropecuaria que cumplen la Función Económica Social, bajo ese entendido y siendo que existen otras circunstancias que no fueron valoradas, como es la aplicabilidad de lo establecido por el art. 2-IV de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L.N° 3545, concordante con el art. 161 del D.S. N° 29215 que a la letra dice: "El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legales admitidos el cumplimiento de la función social o económico social, que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario. El Instituto Nacional de reforma Agraria valorará toda prueba aportada, siendo el principal medio la verificación en campo.", procedimiento normativo que no fue considerado por la autoridad administrativa, limitándose únicamente en señalar que el beneficiario del predio "La Ponderosa" no cuenta con cabezas de ganado ni infraestructura ganadera, sin realizar una valoración minuciosa de los documentos presentados por el ahora demandante, como ser, el documento de Registro de marca de ganado, que según lo estipulado por el art. 1 de la L. N° 80 de 5 de enero de 1961 y art. 3 del D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007, determinaría el derecho propietario sobre las cabezas de ganado; el Acta de vacunación contra la fiebre aftosa de 3 de mayo de 2012, donde se advierte la vacunación de 20 cabezas de ganado bovino de propiedad de José Cristobal Arteaga Valdera del predio "La Ponderosa", cuya actividad es exigible para el sector ganadero conforme lo establece el art. 2 de la L. N° 2215 de 11 de junio de 2001; y finalmente la Certificación de 18 de octubre de 2012, emitida por el Control Social conformado por los Secretarios Generales de la Sub Central Sindical de Campesinos Distrito Mora y la Sub Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Abaroa, quienes encontrándose amparados por el art. 241 de la C.P.E. y el art. 8 del D.S. N° 29215, dan fe de la existencia de las cabezas de ganado declaradas en la Ficha Catastral; **b)** El INRA, en el mencionado Informe señala que, de acuerdo a las mejoras, el beneficiario del predio "La Ponderosa" cumpliría la Función Social únicamente en la superficie de 50.0000 ha., clasificándola como pequeña propiedad agrícola y determinando el recorte de una superficie de 161.9813 ha. como Tierra Fiscal por incumplimiento de la Función Social, aspecto totalmente contradictorio y confuso, debido a dos situaciones, primero, para llegar a la conclusión de conceder el límite de la propiedad, el ente administrativo tenía la obligación de sustentar su decisión en los datos y resultados extraídos del cálculo de la Función Económico Social, lo cual en el presente caso no sucedió, toda vez que en antecedentes no cursa dicho documento; segundo, al señalar que el recorte de la superficie 161.9813 ha. es por incumplimiento de la Función Social, está afirmando incongruentemente que la pequeña propiedad puede ser objeto de recorte, lo cual es inverosímil; **c)** En el citado Informe, el INRA señala que de acuerdo a las fotografías de mejoras, el predio "La Ponderosa" no tendría infraestructura ganadera que demuestre el cumplimiento de la Función Social, manifestación incoherente, toda vez que no consideró como Área de uso efectivo el pasto sembrado registrado en la Ficha Catastral y los atajados que se muestran en las fotografías de mejoras cursantes de fs. 2265 y 2266 de la carpeta de saneamiento, elementos esenciales que según el art. 165-I-a) del D.S. N° 29215 y los puntos 2.3.2. de la Guía para la Verificación de la Función Social y Económico Social aprobada mediante Resolución Administrativa No. 462/2011 de 22 de diciembre de 2011, se constituyen en prueba fehaciente para demostrar el cumplimiento de la Función Social en predios con actividad ganadera; **d)** En cuanto a las cabezas de ganado, para que sean valoradas como cumplimiento de la Función Social, señala que debe aplicarse lo estipulado por el art. 167 del D.S. N° 29215, argumento que no es válido y no condice con la realidad de los hechos, toda vez que los requisitos que se exigen corresponden a predios que cumplen la Función Económico Social y no así para aquellos que cumplen

la Función Social."

"...la parte demandada, en su memorial de respuesta de fs. 139 a 141 de obrados, alega que otra de las causas para proceder con el recorte del predio "La Ponderosa", fue el incumplimiento del art. 165 del D.S. N° 29215; al respecto, el parágrafo I-a) de dicho artículo, establece que: "*En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a ésta actividad*.", es decir, alternativamente uno u otro, pero no necesariamente ambos, en el presente caso, el INRA, no solo omitió valorar la documentación presentada durante el Relevamiento de Información en Campo, sino que, tampoco consideró lo estipulado por el art. 3-n) del D.S. N° 29215 que a la letra establece: "*El otorgamiento y reconocimiento de derechos agrarios estarán sujetos a la aptitud de uso del suelo y a su empleo sostenible, en el marco de las normas ambientales vigentes*", en el presente caso, de acuerdo al Informe en Conclusiones, el Plan de Uso de Suelo es Agrosilvopastoril Limitado; incluso no analizó lo establecido por los arts. 394-II, 397-II de la C.P.E. y arts. 2-I, 41-I-2 de la L.N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, que claramente disponen que la pequeña propiedad integra los elementos de "*patrimonio familiar*", "*logro del bienestar familiar*", "*fuente de subsistencia*" *o* "*bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares*", bajo ese tenor, el INRA, no realizó una valoración integral de lo evidenciado en campo y tampoco se pronunció sobre las razones del por qué, no considera que el "pasto sembrado" y "los atajados" identificados en el predio no se constituyen en infraestructura adecuada para la actividad ganadera y que ésta pueda permitir que el predio sea clasificado dentro de los límites de la pequeña propiedad con actividad ganadera, en cuyo caso habría correspondido otorgar la superficie que corresponde a la pequeña propiedad ganadera. (*entendimiento arribado en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Agroambiental a través de las Sentencias Agroambientales Nacionales S2a N° 029/2015 de 7 de mayo de 2015 - S2a N° 09/2017 de 02 de febrero de 2017 entre otras*)"

Síntesis de la razón de la decisión

Declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por José Cristobal Arteaga Valdera contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras y en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema N° 19002 de 08 de junio de 2016, únicamente respecto al predio denominado "La Ponderosa", al verificarse que la autoridad administrativa no realizó una valoración integral de las pruebas además de evidenciarse vulneraciones al debido proceso y a la seguridad jurídica, disponiendo anular obrados, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria, reencausar el proceso conforme la información generada durante la fase de Relevamiento de Información en Campo y siguiendo los lineamientos de la resolución.

Son fundamentos puntuales para esta decisión:

1. y 2.- Al emitir el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, el INRA no realizó una correcta valoración de los datos y documentos levantados durante la fase del Relevamiento de Información en Campo, así los argumentos que sustentan su decisión emitida, resultan ser incongruentes e insostenibles, pues si bien no se identificó ganado, la ficha catastral señala que éste fue trasladado a otro predio por razones climatológicas pero se adjuntó su registro de marca, acta de vacunación certificaciones que dan fe de su existencia, documentos que no fueron analizados en el marco del art. 161 del DS 29215 (carga de la prueba y oportunidad para probar la FES),; además no cursa en antecedentes el cálculo realizado para sustentar su decisión en términos de

superficie reconocida y recortada y resulta falso que no existiera infraestructura ganadera, pues se resgistró pasto sembrado y atajados, sin pronunciar razones para no considerar los mismos; finalmente se exigieron requisitos que no corresponden a la valoración de la función social en actividades ganaderas, no realizando un análisis íntegro de los datos levantados en campo ni de los documentos presentados de manera que el Informe Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, vulneró la seguridad jurídica y el debido proceso reclamado por el demandante

Sobre la falta de notificación con el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015, si bien el parágrafo II del art. 76-I del D.S. N° 29215 se refiere a la irrecurribilidad de los informes; debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el parágrafo I, del mismo articulo, además que el citado Informe que también es un actuado administrativo fuente de decisión que en este caso, modificó sustancialmente el curso del proceso de saneamiento y tomando en cuenta el principio de favorabilidad y derecho a la defensa que asiste al administrado, debió notificarse a éste, pues se le dejó en total indefensión y vulneró su derecho a la defensa, incumplinedo lo estipulado por el art. 115 y 119-II de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Si la entidad administrativa encargada del saneamiento de tierras no realiza una correcta e integral valoración de los datos y documentos levantados durante la fase del Relevamiento de Información en Campo u omite considerar aquella que da cuenta de la actividad desarrollada en el predio, resulten ser incongruentes e insostenibles, corresponde en contencioso administrativo dejar sin efecto la misma para reencauzar el proceso.

Contextualización de la línea jurisprudencial

SAN S1ªNº 23/2003 (21 de octubre de 2003)

SAN S2ª Nº 08/2004 (16 de febrero de 2004)

SAN S2ª Nº 01/2006 (4 de enero de 2006)

SAP S2ª L Nº 03/2012 (5 de abril de 2012)

SAP S2ª Nº 31/2018 (22 de junio de 2018)

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 3. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 4. Derecho a la Defensa /

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

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. PEQUEÑA PROPIEDAD /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Tramitación / 6. Prueba /

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) / 8. Ilegal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Publicidad del proceso de saneamiento / 6. Informes que deben ser notificados /

Problemas jurídicos

José Cristobal Arteaga Valdera, interpone demanda contencioso administrativa contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, solicitando se declare la nulidad de la Resolución Suprema N° 19002 de 08 de junio de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono Nº 163 correspondiente al predio denominado "La Ponderosa", bajo los siguientes argumentos:

1.- El Trabajo y cumplimiento de la Función Social como unidad productiva, manifestando que antes de haber adquirido el predio, se encontraba ya trabajando la tierra, donde construyó su vivienda, sembró pasto para su ganado, cercó alambrados, realizó pozos para el bebedero de su ganado y también obtuvo productos agrícolas como maíz, frejol, chía, papa, soya y por otro lado también tienen aves de corral y ganado porcino, todo lo cual demostraría el cumplimiento de la Función Social conforme establece el art. 2 de la L. N° 1715, concordante con el art. 397 de la C.P.E. y el art. 6 del C.C. Añade que cuenta con 42 cabezas de ganado marcado, registrado y con vacunas, presentando los respectivos

documentos en saneamiento.

2.- Violación al derecho de propiedad, a las normas legales al haberse realizado actividades irregulares y viciadas de nulidad en el saneamiento, puesto que todos los actuados de campo consolidaban su derecho propietario pero sopresivamente mediante el Informe Técnico Legal JRLL SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, sin darle lugar a defensa alguna (no se le notificó con el Informe), se determinó el recorte de su propiedad, reconociéndole úncamente 50 ha., declarando el resto fiscal y cambiando la actividad a agrícola sin considerar que es ganadera y es esa la aptitud del suelo. Se transgredieron, dice, los arts. 3, 6, 7, 70 y siguientes del D.S. N° 29215, de este modo, pide se declare probada su demanda y nula la resolución impugnada.

El codemandado, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a través de su apoderada la Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde negativamente la demanda señalando que de acuerdo a la ficha catastral, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, se clasificó al predio como pequeña propiedad ganadera, pero conforme a las fotografías de mejoras no se verificó ganado por lo que según datos de campo, solo cumpliría la Función Social (FS) como pequeña agrícola por ello la superficie otorgada. De esta manera pide se declare improbada la demanda y firme la Resolución Suprema emitida.

El codemandado, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, responde la demanda indicando que el INRA realizó verificación de la Función Social (F.S.) en el predio, no evidenciándose existencia alguna de cabezas de ganado, siendo esto lo valorado en el Informe en Conclusiones del 2012, pero realizando control de calidad se emitió el InformeTécnico Legal JRLL SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, otorgándo así las 50.0000 ha.y disponiendo el recorte de 161.9813 has. por incumplimiento de la Función Económico Social (FES) debido a la falta de infraestructura ganadera y a las cabezas de ganado que supuestamente se encontraban en otro lugar. Pide se declare improbada la demanda y se mantenga subsistente la Resolución Suprema N° 19002 de 8 de junio de 2016.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"... la entidad administrativa al emitir el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, no realizó una correcta valoración de los datos y documentos levantados durante la fase del Relevamiento de Información en Campo, toda vez que los argumentos que sustentan su decisión, resultan ser incongruentes e insostenibles, por las siguientes razones: **a)** En el punto IV del Análisis Técnico Legal, señala que en el predio "La Ponderosa" no se identificó ninguna cabeza de ganado, sino al contrario, una casa, maquinarias, chacos, barbecho, pastizal, chala de maíz y atajado, aspectos que determinaron la modificación de la actividad ganadera a agrícola; ahora bien, según el formulario de la Ficha Catastral de fs. 2245 a 2246 de antecedentes, el beneficiario del predio "La Ponderosa" tendría 20 cabezas de ganado, registro de marca y pasto sembrado, formulario donde además se observa que el ganado por razones climatológicas, fue trasladado a otro predio; asimismo, según el Acta de apersonamiento y recepción de documentos, se evidencia la presentación del Registro de Marca de ganado y Acta de vacunación contra la fiebre aftosa; antecedentes estos que debieron ser analizados bajo los parámetros más flexibles, toda vez que las condiciones exigibles para demostrar el cumplimiento de la Función Social no son similares a la de una mediana propiedad o empresa agropecuaria que cumplen la Función Económica Social, bajo ese entendido y siendo que existen otras circunstancias que no fueron valoradas, como es la aplicabilidad de lo establecido por el art. 2-IV de la

L. N° 1715 modificada parcialmente por la L.N° 3545, concordante con el art. 161 del D.S. N° 29215 que a la letra dice: "El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legales admitidos el cumplimiento de la función social o económico social, que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario. El Instituto Nacional de reforma Agraria valorará toda prueba aportada, siendo el principal medio la verificación en campo.", procedimiento normativo que no fue considerado por la autoridad administrativa, limitándose únicamente en señalar que el beneficiario del predio "La Ponderosa" no cuenta con cabezas de ganado ni infraestructura ganadera, sin realizar una valoración minuciosa de los documentos presentados por el ahora demandante, como ser, el documento de Registro de marca de ganado, que según lo estipulado por el art. 1 de la L. N° 80 de 5 de enero de 1961 y art. 3 del D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007, determinaría el derecho propietario sobre las cabezas de ganado; el Acta de vacunación contra la fiebre aftosa de 3 de mayo de 2012, donde se advierte la vacunación de 20 cabezas de ganado bovino de propiedad de José Cristobal Arteaga Valdera del predio "La Ponderosa", cuya actividad es exigible para el sector ganadero conforme lo establece el art. 2 de la L. N° 2215 de 11 de junio de 2001; y finalmente la Certificación de 18 de octubre de 2012, emitida por el Control Social conformado por los Secretarios Generales de la Sub Central Sindical de Campesinos Distrito Mora y la Sub Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Abaroa, quienes encontrándose amparados por el art. 241 de la C.P.E. y el art. 8 del D.S. N° 29215, dan fe de la existencia de las cabezas de ganado declaradas en la Ficha Catastral; **b)** El INRA, en el mencionado Informe señala que, de acuerdo a las mejoras, el beneficiario del predio "La Ponderosa" cumpliría la Función Social únicamente en la superficie de 50.0000 ha., clasificándola como pequeña propiedad agrícola y determinando el recorte de una superficie de 161.9813 ha. como Tierra Fiscal por incumplimiento de la Función Social, aspecto totalmente contradictorio y confuso, debido a dos situaciones, primero, para llegar a la conclusión de conceder el límite de la propiedad, el ente administrativo tenía la obligación de sustentar su decisión en los datos y resultados extraídos del cálculo de la Función Económico Social, lo cual en el presente caso no sucedió, toda vez que en antecedentes no cursa dicho documento; segundo, al señalar que el recorte de la superficie 161.9813 ha. es por incumplimiento de la Función Social, está afirmando incongruentemente que la pequeña propiedad puede ser objeto de recorte, lo cual es inverosímil; **c)** En el citado Informe, el INRA señala que de acuerdo a las fotografías de mejoras, el predio "La Ponderosa" no tendría infraestructura ganadera que demuestre el cumplimiento de la Función Social, manifestación incoherente, toda vez que no consideró como Área de uso efectivo el pasto sembrado registrado en la Ficha Catastral y los atajados que se muestran en las fotografías de mejoras cursantes de fs. 2265 y 2266 de la carpeta de saneamiento, elementos esenciales que según el art. 165-I-a) del D.S. N° 29215 y los puntos 2.3.2. de la Guía para la Verificación de la Función Social y Económico Social aprobada mediante Resolución Administrativa No. 462/2011 de 22 de diciembre de 2011, se constituyen en prueba fehaciente para demostrar el cumplimiento de la Función Social en predios con actividad ganadera; **d)** En cuanto a las cabezas de ganado, para que sean valoradas como cumplimiento de la Función Social, señala que debe aplicarse lo estipulado por el art. 167 del D.S. N° 29215, argumento que no es válido y no condice con la realidad de los hechos, toda vez que los requisitos que se exigen corresponden a predios que cumplen la Función Económico Social y no así para aquellos que cumplen la Función Social."

"...la parte demandada, en su memorial de respuesta de fs. 139 a 141 de obrados, alega que otra de las causas para proceder con el recorte del predio “La Ponderosa”, fue el incumplimiento del art. 165 del D.S. N° 29215; al respecto, el parágrafo I-a) de dicho artículo, establece que: “*En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a ésta actividad.*”, es decir, alternativamente uno u otro, pero no necesariamente ambos, en el presente caso, el INRA, no solo omitió valorar la documentación

presentada durante el Relevamiento de Información en Campo, sino que, tampoco consideró lo estipulado por el art. 3-n) del D.S. N° 29215 que a la letra establece: "*El otorgamiento y reconocimiento de derechos agrarios estarán sujetos a la aptitud de uso del suelo y a su empleo sostenible, en el marco de las normas ambientales vigentes*", en el presente caso, de acuerdo al Informe en Conclusiones, el Plan de Uso de Suelo es Agrosilvopastoril Limitado; incluso no analizó lo establecido por los arts. 394-II, 397-II de la C.P.E. y arts. 2-I, 41-I-2 de la L.N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, que claramente disponen que la pequeña propiedad integra los elementos de "*patrimonio familiar*", "*logro del bienestar familiar*", "*fuente de subsistencia*" *o* "*bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares*", bajo ese tenor, el INRA, no realizó una valoración integral de lo evidenciado en campo y tampoco se pronunció sobre las razones del por qué, no considera que el "pasto sembrado" y "los atajados" identificados en el predio no se constituyen en infraestructura adecuada para la actividad ganadera y que ésta pueda permitir que el predio sea clasificado dentro de los límites de la pequeña propiedad con actividad ganadera, en cuyo caso habría correspondido otorgar la superficie que corresponde a la pequeña propiedad ganadera. (*entendimiento arribado en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Agroambiental a través de las Sentencias Agroambientales Nacionales S2a N° 029/2015 de 7 de mayo de 2015 - S2a N° 09/2017 de 02 de febrero de 2017 entre otras*)"

Síntesis de la razón de la decisión

Declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por José Cristobal Arteaga Valdera contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras y en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema N° 19002 de 08 de junio de 2016, únicamente respecto al predio denominado "La Ponderosa", al verificarse que la autoridad administrativa no realizó una valoración integral de las pruebas además de evidenciarse vulneraciones al debido proceso y a la seguridad jurídica, disponiendo anular obrados, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria, reencausar el proceso conforme la información generada durante la fase de Relevamiento de Información en Campo y siguiendo los lineamientos de la resolución.

Son fundamentos puntuales para esta decisión:

1. y 2.- Al emitir el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, el INRA no realizó una correcta valoración de los datos y documentos levantados durante la fase del Relevamiento de Información en Campo, así los argumentos que sustentan su decisión emitida, resultan ser incongruentes e insostenibles, pues si bien no se identificó ganado, la ficha catastral señala que éste fue trasladado a otro predio por razones climatológicas pero se adjuntó su registro de marca, acta de vacunación certificaciones que dan fe de su existencia, documentos que no fueron analizados en el marco del art. 161 del DS 29215 (carga de la prueba y oportunidad para probar la FES),; además no cursa en antecedentes el cálculo realizado para sustentar su decisión en términos de superficie reconocida y recortada y resulta falso que no existiera infraestructura ganadera, pues se resgistró pasto sembrado y atajados, sin pronunciar razones para no considerar los mismos; finalmente se exigieron requisitos que no corresponden a la valoración de la función social en actividades ganaderas, no realizando un análisis íntegro de los datos levantados en campo ni de los documentos presentados de manera que el Informe Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, vulneró la seguridad jurídica y el debido proceso reclamado por el demandante

Sobre la falta de notificación con el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015, si bien el parágrafo II del art. 76-I del D.S. N° 29215 se refiere a la irrecurribilidad de los informes; debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el parágrafo I, del mismo articulo, además que el citado Informe que también es un actuado administrativo fuente de decisión que en este caso, modificó sustancialmente el curso del proceso de saneamiento y tomando en cuenta el principio de favorabilidad y derecho a la defensa que asiste al administrado, debió notificarse a éste, pues se le dejó en total indefensión y vulneró su derecho a la defensa, incumplinedo lo estipulado por el art. 115 y 119-II de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Si en el proceso administrativo de saneamiento de tierras de una pequeña propiedad ganadera existe la justificación para la no presentación del ganado en el momento del trabajo de campo por traslado del mismo debido a razones climatológicas, pero existen datos fidedignos sobre su existencia como registro de marca, certificado de vacunación, pasto sembrado e infraestructura ganadera, todos estos aspectos deben tomarse en cuenta para el cumplimiento de la función social.

Contextualización de la línea jurisprudencial

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 3. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 4. Derecho a la Defensa /

---

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

---

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. PEQUEÑA PROPIEDAD /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Tramitación / 6. Prueba /

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) / 8. Ilegal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Publicidad del proceso de saneamiento / 6. Informes que deben ser notificados /

Problemas jurídicos

José Cristobal Arteaga Valdera, interpone demanda contencioso administrativa contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, solicitando se declare la nulidad de la Resolución Suprema N° 19002 de 08 de junio de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono Nº 163 correspondiente al predio denominado "La Ponderosa", bajo los siguientes argumentos:

1.- El Trabajo y cumplimiento de la Función Social como unidad productiva, manifestando que antes de haber adquirido el predio, se encontraba ya trabajando la tierra, donde construyó su vivienda, sembró pasto para su ganado, cercó alambrados, realizó pozos para el bebedero de su ganado y también obtuvo productos agrícolas como maíz, frejol, chía, papa, soya y por otro lado también tienen aves de corral y ganado porcino, todo lo cual demostraría el cumplimiento de la Función Social conforme establece el art. 2 de la L. N° 1715, concordante con el art. 397 de la C.P.E. y el art. 6 del C.C. Añade que cuenta con 42 cabezas de ganado marcado, registrado y con vacunas, presentando los respectivos documentos en saneamiento.

2.- Violación al derecho de propiedad, a las normas legales al haberse realizado actividades irregulares y viciadas de nulidad en el saneamiento, puesto que todos los actuados de campo consolidaban su derecho propietario pero sopresivamente mediante el Informe Técnico Legal JRLL SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, sin darle lugar a defensa alguna (no se le notificó con el Informe), se determinó el recorte de su propiedad, reconociéndole úncamente 50 ha., declarando el resto fiscal y cambiando la actividad a agrícola sin considerar que es ganadera y es esa la aptitud del suelo. Se transgredieron, dice, los arts. 3, 6, 7, 70 y siguientes del D.S. N° 29215, de este modo, pide se declare probada su demanda y nula la resolución impugnada.

El codemandado, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a través de su apoderada la Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde negativamente la demanda señalando que de acuerdo a la ficha catastral, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, se clasificó al predio como pequeña propiedad ganadera, pero conforme a las fotografías de mejoras no se verificó ganado por lo que según datos de campo, solo cumpliría la Función Social (FS) como pequeña agrícola por ello la superficie otorgada. De esta manera pide se declare improbada la demanda

y firme la Resolución Suprema emitida.

El codemandado, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, responde la demanda indicando que el INRA realizó verificación de la Función Social (F.S.) en el predio, no evidenciándose existencia alguna de cabezas de ganado, siendo esto lo valorado en el Informe en Conclusiones del 2012, pero realizando control de calidad se emitió el InformeTécnico Legal JRLL SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, otorgándo así las 50.0000 ha.y disponiendo el recorte de 161.9813 has. por incumplimiento de la Función Económico Social (FES) debido a la falta de infraestructura ganadera y a las cabezas de ganado que supuestamente se encontraban en otro lugar. Pide se declare improbada la demanda y se mantenga subsistente la Resolución Suprema N° 19002 de 8 de junio de 2016.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"…el art. 76-I del D.S. N° 29215 que a la letra establece: *"Son recurribles todos los actos administrativos que afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a los derechos subjetivos o intereses legítimos de las personas…"*, ahora bien, el parágrafo II del mismo artículo indica la irrecurribilidad de los informes, empero en el presente caso, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el parágrafo I, en mérito a que los informes no dejan de ser actuados administrativos que constituyen la fuente de la decisión, por tanto son susceptibles de observarse y modificarse, tomando en cuenta el principio de favorabilidad que asiste al administrado, principalmente si el Informe citado precedentemente **modificó sustancialmente el curso del proceso** de saneamiento. Considerando que el derecho a la defensa se constituye en un derecho fundamental e inviolable establecido en el art. 119-II de la C.P.E., y revisados los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "La Ponderosa", se tiene constancia de que el demandante no fue notificado legalmente con el Informe emitido después del Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, es decir, que posteriormente de haberse generado el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, inmediatamente se emite la Resolución Suprema N° 19002 de 08 de junio de 2016, sin considerar siquiera la remisión de dicho Informe a la Dirección Departamental del INRA-Santa Cruz, para que dicha institución proceda con la notificación al interesado, dejando de este modo al beneficiario del predio antes citado en total indefensión, vulnerado el derecho a la defensa…"

Síntesis de la razón de la decisión

Declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por José Cristobal Arteaga Valdera contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras y en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema N° 19002 de 08 de junio de 2016, únicamente respecto al predio denominado "La Ponderosa", al verificarse que la autoridad administrativa no realizó una valoración integral de las pruebas además de evidenciarse vulneraciones al debido proceso y a la seguridad jurídica, disponiendo anular obrados, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria, reencausar el proceso conforme la información generada durante la fase de Relevamiento de Información en Campo y siguiendo los lineamientos de la resolución.

Son fundamentos puntuales para esta decisión:

1. y 2.- Al emitir el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de

2015, el INRA no realizó una correcta valoración de los datos y documentos levantados durante la fase del Relevamiento de Información en Campo, así los argumentos que sustentan su decisión emitida, resultan ser incongruentes e insostenibles, pues si bien no se identificó ganado, la ficha catastral señala que éste fue trasladado a otro predio por razones climatológicas pero se adjuntó su registro de marca, acta de vacunación certificaciones que dan fe de su existencia, documentos que no fueron analizados en el marco del art. 161 del DS 29215 (carga de la prueba y oportunidad para probar la FES),; además no cursa en antecedentes el cálculo realizado para sustentar su decisión en términos de superficie reconocida y recortada y resulta falso que no existiera infraestructura ganadera, pues se resgistró pasto sembrado y atajados, sin pronunciar razones para no considerar los mismos; finalmente se exigieron requisitos que no corresponden a la valoración de la función social en actividades ganaderas, no realizando un análisis íntegro de los datos levantados en campo ni de los documentos presentados de manera que el Informe Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015 de 24 de septiembre de 2015, vulneró la seguridad jurídica y el debido proceso reclamado por el demandante

Sobre la falta de notificación con el Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1715/2015, si bien el parágrafo II del art. 76-I del D.S. N° 29215 se refiere a la irrecurribilidad de los informes; debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el parágrafo I, del mismo articulo, además que el citado Informe que también es un actuado administrativo fuente de decisión que en este caso, modificó sustancialmente el curso del proceso de saneamiento y tomando en cuenta el principio de favorabilidad y derecho a la defensa que asiste al administrado, debió notificarse a éste, pues se le dejó en total indefensión y vulneró su derecho a la defensa, incumplinedo lo estipulado por el art. 115 y 119-II de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Pese a que genéricamente los informes son irrecurribles según normativa agraria, si es que estos como actos administrativos constituyen la fuente de la decisión que modifica sustancialmente el curso del proceso de saneamiento, en el marco del principio de favorabilidad y derecho a la defensa, corresponde su notificación al interesado.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

DERECHO A LA DEFENSA

El Tribunal Constitucional Plurinacional mediante Sentencia Constitucional Plurinacional N° 235/2015 S1 de 26 de febrero, desarrolló el siguiente entendimiento: "*El derecho a la defensa (...) implica la potestad inviolable de toda persona sometida a un juicio a ser escuchada, presentando las pruebas que estime convenientes en su descargo y haciendo uso efectivo de los recursos que la ley le franquea, siempre dentro del marco de la igualdad de partes que la propia Constitución Política del Estado, impone a los juzgadores a efectos de asegurar que las personas puedan defenderse adecuadamente*

ante cualquier tipo de actos emanados del Estado que pueda afectar sus derechos…",

Contextualización de la línea jurisprudencial

SAN S2ª Nº 056/2017 (19 de mayo de 2017)

SNA S2ª Nº 36/2017 (6 de abril de 2017)

SCP S1ª 235/2015 (26 de febrero de 2015)