

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0037-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 29-08-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. PEQUEÑA PROPIEDAD /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0036/2010 de 10 de marzo de 2010, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN TCO, de la Asociación de Comunidades Guaraníes de la Capitanía Alto Parapeti, respecto al polígono N° 005 del predio denominado "Yupa", ubicado en el cantón Aquío, sección Primera, provincia Cordillera, del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que en el proceso de saneamiento, a sus representandos se les ha tomado como simples poseedores legales, sin considerar la existencia de los documentos de transferencia del predio denominado "Yupa" que tiene antecedente dominial en el Título Ejecutorial N° 175432, emitido a favor de René Donoso como titular del predio denominado "Caraparicito", no correspondiendo precio de adjudicación alguno, a más de que la resolución final de saneamiento debió pronunciarse en la modalidad de resolución suprema y no administrativa como ha ocurrido en el caso en cuestión, incurriendo de esta forma el Director Nacional del INRA en usurpación de funciones viciando sus actos de nulidad.

2. Indica que sus representados en campo presentaron el plan de manejo forestal para demostrar el cumplimiento de la función económica social, el que no fue considerado en la resolución final de saneamiento, titulándose solo la superficie de 120 has. en beneficio de nueve personas, manifestando que dicha titulación es irracional, dada la topografía del suelo y su capacidad productiva.

3. Sostiene que sus poderdantes con la existencia de ganado bovino en el predio "Yupa", han demostrado la función económica social, por cuanto se ha clasificado a esta, como propiedad ganadera, sin embargo manifiesta que los funcionarios del INRA amparados en una resolución administrativa inconstitucional, han procedido a aplicar la carga animal para determinar la superficie a titular en ciento veinte hectáreas, que resulta contrario al mandato constitucional y norma legal agraria, que definen a la pequeña propiedad agraria, como el espacio vital donde el poblador rural desarrolla actividades productivas de subsistencia, por ello, debe obligatoriamente titularse al menos la superficie

máxima reconocida para la pequeña propiedad, de acuerdo a la norma constitucional y a la Ley 1715.

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

*"(...) debe tomarse en cuenta que el cumplimiento de la Función Económica Social, da lugar al reconocimiento del derecho propietario, por cuanto, para adquirir y conservar la propiedad agraria, no basta contar con título de dominio, sino, debe demostrarse el cumplimiento efectivo de la función económico social o función social, conforme lo prescribe el art. 397.I constitucional, parte in fine, que expresa que; "Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad" (las cursivas son agregadas), disposición constitucional que guarda relación con el art. 3 parágrafos I y IV de la Ley 1715, debiendo ser expresamente demostrado dicho cumplimiento de la FES o FS, durante la ejecución del proceso de saneamiento, sobre todo, en la fase del Relevamiento de Información en Campo, toda vez que el saneamiento tiene como finalidad primordial, la regularización y perfeccionamiento de la propiedad agraria, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 64 de la Ley N° 1715. En tal razón, siendo la tierra un elemento de producción y aprovechamiento destinado al sustento de la sociedad en su conjunto, sujeto al principio de "la tierra es de quien la trabaja", siendo este paradigma el que inspiró la Reforma Agraria de 1953, manteniéndose esa esencia en la Constitución vigente, en el art. 397, de lo que se establece que el trabajo es la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria".*

*"(...) el art. 164 del D.S. N° 29215, prescribe que "El solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias y las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales". En el caso de autos, la Ficha Catastral de fs. 247 a 248 del predio "Yupa", demuestra el aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales, con la existencia de 15 cabezas de ganado y plantaciones de yuca, la vivienda y el corral en construcción verificados en el predio, situación analizada en observancia de lo prescrito en el art. 165.I del D.S. N° 29215, (Verificación de la Función Social). Aspectos que tienen respaldo en el art. 400 de la Ley Fundamental, que estipula; "Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contrario al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por ley". En consecuencia, las disposiciones constitucionales y legales en materia agraria son puntuales al establecer que el "Estado, siempre que existieren tierras disponibles, no podrá adjudicar tierras en superficies menores a la pequeña propiedad, es decir que la propiedad agraria bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad...(...)", conforme lo establece el art. 48 de la Ley 1715, en esa misma línea la Constitución Política del Estado en su art. 394 párrafo II, estatuye que la pequeña propiedad, es declarada indivisible, en tanto que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por Ley, gozan de la protección del Estado, mientras cumplan con la función económica social, de acuerdo a lo estipulado por el art. 3-IV de la Ley N° 1715; cuyo espíritu está encaminado a evitar el excesivo parcelamiento de la tierra, y tiene por objeto conservar las unidades de producción agropecuarias, impidiendo su división para mantener su viabilidad económica. Siendo que las superficies menores a la pequeña propiedad, tienen como efecto directo, la afectación del interés colectivo, el desarrollo y aprovechamiento sustentable".*

*"(...) entiéndase que la Norma Suprema del Ordenamiento Jurídico Boliviano y la Ley Especial de la Materia, determinan expresamente que, en cuanto a los predios clasificados como pequeñas propiedades, siempre que existan tierras disponibles deberá reconocerse el límite máximo de la*

*pequeña propiedad, esto en razón a la garantía del bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios. En este sentido, el Estado debe ser constante, regulando el aprovechamiento y distribución de la propiedad, adjudicando tierras en resguardo de la pequeña propiedad, limitando el fraccionamiento de tierras. Por cuanto la pequeña propiedad, tiene como característica el ser patrimonio familiar y en consecuencia es inembargable, indivisible y exenta del pago de impuestos".*

*"(...) el Instituto Nacional de Reforma Agraria, a tiempo de valorar los alcances y efectos del cumplimiento de la Función Social, ha vulnerando las disposiciones constitucionales y legales de la materia descritos precedentemente, al haber reconocido a favor de los beneficiarios, solo 115.5810 ha., del predio, no obstante, de evidenciarse la existencia de tierras fiscales disponibles, desconociendo con esta determinación, derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado y la Ley Especial de la materia, apoyándose en una normativa interna que se contrapone a las mismas, en consecuencia correspondía reconocer la superficie máxima de la pequeña propiedad ganadera, en observancia de los preceptos constitucionales y legales descritos precedentemente. Por consiguiente, dichas determinaciones adoptadas por el ente administrativo, conlleva a la nulidad de obrados, a efectos de que se realice un razonamiento pertinente e íntegro de la Función Social sobre el predio "Yupa", en observancia de las disposiciones legales que rigen la materia y otras aplicables supletoriamente".*

*"(...) en observancia al principio de legalidad, que comprende dos criterios o elementos fundamentales; el primero referente al principio de igualdad jurídica, que implica que el interés legítimo del administrado debe permanecer en equilibrio con el interés del Estado por la defensa de la norma jurídica; la otra arista, entendida como la garantía contra la arbitrariedad con base en la razonabilidad, que importa la obligación de mantener una conducta conforme a la justicia y la equidad como fundamento de la legalidad del proceso. Por otro lado, el principio de oficialidad, que importa la impulsión de oficio, en la investigación de la verdad material por sobre la verdad formal, a fin de garantizar una decisión justa y razonable, en el caso se efectuó una revisión exhaustiva de las circunstancias que rodean a la pretensión del proceso. En tal razón, mediante resolución, cursante a fs. 185 del expediente principal, se dispuso que el Responsable de la Unidad de Gaceta y Archivo del Tribunal Agroambiental, remita fotocopia legalizada de la Sentencia Nacional Agroambiental S1a Liquidadora N° 10/2012, desprendiéndose del mismo que Lino Amachuy Mostacedo interpuso demanda contenciosa administrativa contra el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, demandando la nulidad de la Resolución Administrativa RA-ST N° 0036/2010 de 10 de marzo de 2010, siendo dicha demanda declarada probada, en consecuencia nula la referida Resolución Administrativa".*

*"(...) se evidencia que la resolución declarada nula, es nuevamente impugnada en el presente caso, empero es recurrida por los demás copropietarios del predio "Yupa", que no han actuado bajo ninguna calidad en proceso anterior, por lo que a efectos de garantizar los derechos de los mismos, corresponde, resolver la presente causa, considerando el derecho propietario que le asiste a cada uno de los intervinientes en el caso en cuestión, respecto al referido predio. Asimismo, cabe establecer que en ambos procesos, las pretensiones aludidas por los demandantes por medio de sus representantes legales, son de cierta forma similares, habiendo efectuado este Tribunal por medio de su Sala Primera Liquidadora, un razonamiento un tanto disímil al caso de autos, sin embargo la decisión de declarar nula la resolución impugnada es compartida, en razón a la inobservancia de los alcances y efectos del cumplimiento de la Función Social en el predio "Yupa", por parte del INRA, a efectos de que se efectuó una valoración acorde a las disposiciones constitucionales y legales de la materia, por consiguiente, sin perjuicio de lo ya resuelto en proceso anterior, en el presente caso, habiéndose efectuado un análisis integral de los antecedentes del proceso de saneamiento y confrontados con los argumentos esgrimidos en la demanda, contestación, replica y réplica, se han llegado a determinar los extremos*

*precedentemente desarrollados, lo que conlleva a declarar con lugar a la demanda en parte".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en única instancia declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia NULA la Resolución Administrativa RA-ST N° 0036/2010 de 10 de marzo de 2010, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo, es decir anulando el proceso hasta fs. 325 inclusive, con base en los siguientes argumentos:

**1.** El Instituto Nacional de Reforma Agraria, a tiempo de valorar los alcances y efectos del cumplimiento de la Función Social, ha vulnerando las disposiciones constitucionales y legales de la materia descritos precedentemente, al haber reconocido a favor de los beneficiarios, solo 115.5810 ha., del predio, no obstante, de evidenciarse la existencia de tierras fiscales disponibles, desconociendo con esta determinación, derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado y la Ley Especial de la materia, apoyándose en una normativa interna que se contrapone a las mismas, en consecuencia correspondía reconocer la superficie máxima de la pequeña propiedad ganadera, en observancia de los preceptos constitucionales y legales descritos precedentemente. Por consiguiente, dichas determinaciones adoptadas por el ente administrativo, conlleva a la nulidad de obrados, a efectos de que se realice un razonamiento pertinente e íntegro de la Función Social sobre el predio "Yupa", en observancia de las disposiciones legales que rigen la materia y otras aplicables supletoriamente.

**2.** Se evidencia que la resolución declarada nula, es nuevamente impugnada en el presente caso, empero es recurrida por los demás copropietarios del predio "Yupa", que no han actuado bajo ninguna calidad en proceso anterior, por lo que a efectos de garantizar los derechos de los mismos, corresponde, resolver la presente causa, considerando el derecho propietario que le asiste a cada uno de los intervinientes en el caso en cuestión, respecto al referido predio. Asimismo, cabe establecer que en ambos procesos, las pretensiones aludidas por los demandantes por medio de sus representantes legales, son de cierta forma similares, habiendo efectuado este Tribunal por medio de su Sala Primera Liquidadora, un razonamiento un tanto disímil al caso de autos, sin embargo la decisión de declarar nula la resolución impugnada es compartida, en razón a la inobservancia de los alcances y efectos del cumplimiento de la Función Social en el predio "Yupa", por parte del INRA, a efectos de que se efectuó una valoración acorde a las disposiciones constitucionales y legales de la materia, por consiguiente, sin perjuicio de lo ya resuelto en proceso anterior, en el presente caso, habiéndose efectuado un análisis integral de los antecedentes del proceso de saneamiento y confrontados con los argumentos esgrimidos en la demanda, contestación, replica y réplica, se han llegado a determinar los extremos precedentemente desarrollados, lo que conlleva a declarar con lugar a la demanda en parte.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / PEQUEÑA PROPIEDAD

**En cuanto a los predios clasificados como pequeñas propiedades, siempre que existan tierras disponibles deberá reconocerse el límite máximo de la pequeña propiedad, esto en razón a la garantía del bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios. En este sentido, el Estado debe ser constante, regulando el aprovechamiento y distribución de la propiedad, adjudicando tierras en resguardo de la pequeña propiedad, limitando el fraccionamiento de tierras. Por cuanto la pequeña propiedad, tiene como característica el ser patrimonio familiar y en consecuencia es inembargable, indivisible y exenta del pago de impuestos.**

*"(...) el art. 164 del D.S. N° 29215, prescribe que "El solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias y las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales". En el caso de autos, la Ficha Catastral de fs. 247 a 248 del predio "Yupa", demuestra el aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales, con la existencia de 15 cabezas de ganado y plantaciones de yuca, la vivienda y el corral en construcción verificados en el predio, situación analizada en observancia de lo prescrito en el art. 165.I del D.S. N° 29215, (Verificación de la Función Social). Aspectos que tienen respaldo en el art. 400 de la Ley Fundamental, que estipula; "Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contrario al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por ley". En consecuencia, las disposiciones constitucionales y legales en materia agraria son puntuales al establecer que el "Estado, siempre que existieren tierras disponibles, no podrá adjudicar tierras en superficies menores a la pequeña propiedad, es decir que la propiedad agraria bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad...(...)", conforme lo establece el art. 48 de la Ley 1715, en esa misma línea la Constitución Política del Estado en su art. 394 párrafo II, estatuye que la pequeña propiedad, es declarada indivisible, en tanto que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por Ley, gozan de la protección del Estado, mientras cumplan con la función económica social, de acuerdo a lo estipulado por el art. 3-IV de la Ley N° 1715; cuyo espíritu está encaminado a evitar el excesivo parcelamiento de la tierra, y tiene por objeto conservar las unidades de producción agropecuarias, impidiendo su división para mantener su viabilidad económica. Siendo que las superficies menores a la pequeña propiedad, tienen como efecto directo, la afectación del interés colectivo, el desarrollo y aprovechamiento sustentable". "(...) entiéndase que la Norma Suprema del Ordenamiento Jurídico Boliviano y la Ley Especial de la Materia, determinan expresamente que, en cuanto a los predios clasificados como pequeñas propiedades, siempre que existan tierras disponibles deberá reconocerse el límite máximo de la pequeña propiedad, esto en razón a la garantía del bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios. En este sentido, el Estado debe ser constante, regulando el aprovechamiento y distribución de la propiedad, adjudicando tierras en resguardo de la pequeña propiedad, limitando el fraccionamiento de tierras. Por cuanto la pequeña propiedad, tiene como característica el ser patrimonio familiar y en consecuencia es inembargable, indivisible y exenta del pago de impuestos".*