

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0005-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-02-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Primo Velásquez, en representación de Rafaela Francisca Viveros de Castedo, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1680/2011 de 28 de octubre de 2011, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), Polígono N° 123 de las propiedades denominadas TRES PALMAS y TIERRA FISCAL, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

**1.** Indica que, en el proceso de saneamiento realizado por el INRA en el predio Tres Palmas, se presentan graves irregularidades que afectan el derecho posesorio de su mandante, por lo que en base a los arts. 36, núm. 3, 68 y 78 de la L. N° 1715, impugna en proceso contencioso administrativo, la Resolución Administrativa RA-SS N° 1680/2011, de 28 de octubre de 2011.

**2.** Manifiesta que, el antecedente dominial de su mandante, deviene de la compra de 500 ha., a Hiro Jorge París Mendoza por documento de 1 de septiembre de 2009, quien a su vez adquirió de Manuel Roca Guzmán por documento de 12 de enero de 1993, quien obtuvo por dotación según acredita el Testimonio del predio Tres Palmas de 3 de marzo de 1986, antecedente que según los registros del INRA son inexistentes, sin embargo, estos actos jurídicos acreditan la antigüedad de la posesión y la buena fe en la misma.

**3.** De la misma forma indica, que la mencionada propiedad cumple la función social y es la fuente de subsistencia familiar de su mandante, para la clasificación de la propiedad solo se tomó en cuenta la superficie mensurada y no así las características verificadas en campo, ni la documentación presentada y que su mandante se enteró que su predio había sido valorado como mediana propiedad, al revisar los obrados del proceso, una vez que fue notificado con la resolución final de saneamiento.

**4.** Manifiesta, que según reglamento agrario en la etapa preparatoria del proceso de saneamiento, la primera actividad de diagnóstico y determinativa de área, debe ser realizada según dispone el artículo 292, parágrafos I y II; y que no cursa en obrados el Informe Técnico Legal, menos planos o anexos, no se menciona en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-

ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010, evidenciando que esta actividad ha sido omitida, viciando el proceso de pleno derecho.

**5.** Continúa indicando que, a fs. 128 cursa Informe de Relevamiento de Información en Gabinete de 24 de junio de 2011, que señala como base legal, el art. 292 del Reglamento Agrario, sin embargo el señalado informe no contempla lo establecido en dicho artículo; a fs. 125 cursa informe técnico complementario al informe de diagnóstico de 16 de mayo de 2011, que no señala cual es el informe que complementa, confirmando la inexistencia del informe técnico legal con los alcances del art. 292 del Reglamento Agrario, de lo que, se puede evidenciar que a fs. 128 cursa informe con los alcances del artículo 292 y a fs. 125 cursa informe complementario al mismo de fecha anterior. Demostrando la irregularidad en la elaboración de esta actividad, siendo extemporáneo, vulnerando la norma y viciando el proceso de pleno derecho.

**6.** Refiere, que no cursa en antecedentes la difusión de la Resolución Determinativa y de Inicio de Procedimiento RES ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010, conforme dispone el art. 294, parágrafo V, del Reglamento Agrario.

**7.** Prosigue manifestando que, a fs. 28 cursa comunicado que contempla tareas propias a la Campaña Pública, establecidas en el art. 297 del Reglamento Agrario, que fue difundido con anterioridad a la emisión de la Resolución Determinativa y de Inicio de Procedimiento, antes citado, y no se dio cumplimiento al art. 294 parágrafo V del Reglamento antes mencionado, ya que las difusiones del mismo fueron realizados en fechas 12, 14 y 16 de julio de 2010.

**8.** Asimismo, hace mención al art. 298, parágrafos I, incs. a), b) y c) y II del D.S. N° 29215 y los arts. 65 (Identificación de vértices prediales) y 70 (Acta de conformidad de linderos), de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro Predial, indicando que, de antecedentes a fs. 32, 30 y 31, Rafaela Francisca Viveros de Castedo, fue citada y notificada a través de su representante Arnildo Montero Artunduaga, a objeto de participar del proceso de saneamiento, de su predio Tres Palmas, para el día 9 de agosto de 2010, diligencias realizadas por Wilber Villalba Vásquez (funcionario del INRA).

**9.** Señala que de los formularios de referenciación de Vértices Prediales GPS de los vértices 71230042, 71230044 y 71230043 de fs. 80, 82 y 83, respectivamente, se evidencia que los mismos se mensuraron el 6 de agosto de 2010, contradiciendo lo estipulado en la citación y notificaciones, que convocaban para el día 9 de agosto. Con relación al vértice 71230031 de fs. 81, indica que fue mensurado el 21 de julio de 2010, cuando la beneficiaria no había sido notificada o el representante tuviese facultades para actuar por su mandante, por lo que esta actividad de mensura es nula de pleno derecho. Asimismo indica que los formularios de Acta de Conformidad de Linderos "A", fueron firmados el 10 de agosto de 2010, vulnerándose el art. 298 parágrafo 1, inc. b), del Reglamento Agrario, así como los arts. 65 y 70 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro Predial, ya que estos formularios deben ser elaborados y firmados en el lugar y fecha de la mensura y en presencia de los colindantes; contraviniendo el proceso de puro derecho.

**10.** De la misma manera refiere que, la elaboración de la ficha catastral no fue realizada conforme establece el art. 71 de las Normas Técnicas para el saneamiento de la propiedad agraria, ya que por la documentación y la infraestructura verificada en campo, su mandante es subadquirente de 500 ha., clasificada como pequeña propiedad ganadera, conforme el art. 41 de la L. N° 1715 y que se debería verificar la función social. Que en la ficha catastral se le ha consignado como mediana propiedad, con

superficie según mensura de 539.0828 ha., como poseedor, se debió consignar como subadquirente por la documentación presentada, sin embargo se emitió juicio de valor anticipado que corresponde a otra etapa del saneamiento, este hecho demuestra la mala fe del encuestador en el levantamiento de la información en campo, al no orientar al propietario del predio induciendo a error en el saneamiento, viciando de nulidad este actuado por el incumplimiento de la normativa antes citada.

**11.** Refiere que, el formulario de verificación de FES, cursante de fs. 37 a 40 fue elaborado por el encuestador abogado Wilber Villalba Vásquez, que no se constituye en personal idóneo y que dicho formulario no cumple lo dispuesto por el art. 72 de las Normas Técnicas, tantas veces mencionada.

**12.** De igual manera manifiesta que, a fs. 121 cursa el informe complementario de campo, que en el punto dos respecto a las diferentes fechas de elaboración de formularios señala que se llevaron a cabo dentro los plazos establecidos en las resoluciones RES-ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010 y RES-ADM N° RA-SS 0721/2010 de 16 de agosto de 2010, por lo tanto son válidas, al tener la participación activa de los actores del saneamiento.

**13.** Asimismo indica que, los errores insubsanables y las transgresiones legales señalados en la demanda son ratificados por el Informe de pericias de campo señalado que constituye un reconocimiento expreso de la transgresión a la Ley, el Reglamento Agrario y Guías y Normas aprobadas por Resoluciones Administrativas; además, que dicho informe no indica a que autoridad jerárquica está dirigido, hecho que no es subsanado en el tiempo y al no estar aprobado, no tiene valor jurídico, pretendiendo únicamente justificar la falta de coherencia y orden cronológico de los formularios elaborados en la etapa de campo; y que ante la inexistencia de fundamento legal del cuestionado informe, presume que tiene como base legal el art. 266 del reglamento agrario, que debió haber sugerido la anulación hasta la Etapa Preparatoria inclusive, ya que los errores son insubsanables, por lo que no amerita ninguna convalidación y que las conclusiones y sugerencias de un informe no pueden dar por bien hechos actos irregulares, causando confusión e indefensión en su mandante.

**14.** Del mismo modo indica que, a fs. 137 cursa Informe en Conclusiones, clasificando al predio de su mandante como mediana ganadera, sin tomar en cuenta que tiene características de pequeña propiedad, ya que está destinada a lograr el bienestar familiar y el desarrollo económico, existiendo una vivienda en el lugar, cabezas de ganado e infraestructura, conforme señala el art. 2, parágrafo I de la L. N° 1715, Asimismo hace mención al art. 165 del Reglamento Agrario, respecto de la verificación de la función social y al art. 400 de la C.P.E., indicando que dichos preceptos tampoco fueron tomados en cuenta a momento de valorar las características del predio de su mandante, hechos que afectan en el corto, mediano y largo plazo, el aprovechamiento sustentable de su mandante.

**15.** Señala también que, su mandante fue notificado con la Resolución Administrativa RA - SS N° 1680/2011 de 28 de octubre de 2011, el 11 de junio de 2012, la misma que en su punto Primero dispone la adjudicación del predio "Tres Palmas" a favor de su mandante con una superficie de 52,6169 ha, y en el Segundo punto declara tierra fiscal la superficie de 461,9885 ha, que corresponde a la superficie que se pretende recortar ilegalmente a su mandante. Resolución, sustentada en hechos y actos que contravienen el ordenamiento Constitucional y Agrario que fueron ampliamente descritos en el presente recurso que vician el proceso de saneamiento desde su primera etapa, pretendiendo el INRA consolidar este hecho en contra de los intereses de su mandante a quien le correspondía el reconocimiento de 500 ha, no solo por la documentación existente, sino además por la actividad desarrollada en el predio y por ser la superficie normada para las pequeñas propiedades con actividad ganadera.

**16.** De la misma forma prosigue indicando que en el predio de su mandante, en la etapa de campo, se evidenció la verificación de características propias al cumplimiento de la Función Social y la actividad ganadera, aspectos enmarcados en normativa legal, sin embargo la superficie reconocida como efecto de la valoración realizada por el INRA, solo asciende a 52.6169 ha, aplicando de manera errónea para su determinación una norma de jerarquía menor, como es la Guía para la Verificación del Cumplimiento de la Función Social y la Función Económico Social, antes que las previsiones contenidas en el Reglamento Agrario, la L. N° 1715 y preceptos constitucionales, respecto al reconocimiento de la superficie máxima para la pequeña propiedad ganadera en la zona.

**17.** Por último indica que, en base a los antecedentes de hecho y de derecho expuestos, y en virtud a lo dispuesto por la C.P.E. en sus arts. 186, 189 y arts. 36, núm. 3 y 68 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, impugna la Resolución Administrativa N° RA - SS N° 1680/2011 de 28 de octubre de 2011, emitida dentro del Proceso de Saneamiento Simple de Oficio del predio TRES PALMAS, ubicado en el Municipio de Robore, Provincia Chiquitos del Departamento de Santa Cruz, solicitando que en sentencia se declare probada la demanda, nula la Resolución RA - SS N° 1680/2011 y se anule obrados hasta el vicio más antiguo.

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

*"De la revisión de antecedentes se tiene que de fs. 1 a 2 de antecedentes del proceso de saneamiento cursa Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio N° DD SSO 008/2000 de 18 de agosto de 2000, que en el punto segundo de la parte resolutive declara área de Saneamiento Simple de Oficio al Departamento de Santa Cruz, en cumplimiento al D.S. N° 25848; de la misma forma de fs. 13 a 17 cursa la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010, que en su párrafo 16 del Vistos y Considerando indica: "Que, en fecha 09 de julio de 2010, la Gerencia Santa Cruz del proyecto BID-1512-INRA, en cumplimiento del art. 292 del Reglamento 29215 (Diagnóstico) mediante la unidad correspondiente, procedió a la revisión de los antecedentes y analizada la información obtenida para priorizar áreas de trabajo, con el objetivo de lograr y establecer una estrategia operativa, logística y de recursos humanos, emitió Informe Técnico-Legal N° 022/2010 de diagnóstico, de fecha 09 de julio del 2010, estableciendo que al interior de los Municipios de Roboré y Santiago, se han identificado polígonos de saneamiento, priorizados por el INRA y ejecutados bajo la modalidad de SAN SIM de oficio".*

*"En el memorial de responde del Director Nacional a.i. del INRA, de fs. 67 a 69 de obrados, se hace referencia al mencionado informe, (indicando que dicho actuado físicamente se considera extraviado debido al tiempo transcurrido), con lo cual se habría dado cumplimiento al art. 292 del D.S. N° 29215; por lo que compulsados los antecedentes se tiene que si bien no cursa dicho informe de diagnóstico, de la consideración antes anotada se puede inferir que el mismo fue realizado habiéndose dado cumplimiento a lo dispuesto por el art. 292 del D.S. N° 29215 Reglamento de la L. N° 1715, tomando en cuenta que el referido informe es una actividad dentro de la Etapa Preparatoria, que consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, es decir que la misma al no definir derechos respecto del beneficiario, no ha conculcado algún derecho, ni provocó indefensión, de la demandante, por lo que no es evidente que este actuado se constituya en vicio de nulidad".*

*"Respecto a qué la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010, no fue publicada conforme previene el art. 294, párrafo V del D.S. N° 29215 Reglamento de la L. N° 1715, de la compulsas de antecedentes se tiene*

que a fs. 26, 28 y 30 cursan publicaciones realizadas en el diario "El Mundo" de Santa Cruz, de circulación nacional; del mismo modo se tiene que el párrafo I del mencionado artículo indica que la Resolución de Inicio de Procedimiento "...tiene por objeto intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono.." (las negrillas son nuestras), por lo que, si bien no cursa la constancia de su difusión por un medio radial, tal cual previene el art. 294 párrafo V, este ha cumplido la finalidad asegurando la eficacia material del derecho a la defensa con el apersonamiento y participación activa de la ahora demandante, quien conocedora de dicha omisión, no solicitó en su momento la nulidad de dicho actuado, operándose en consecuencia la preclusión y el principio de convalidación".

"De la revisión de antecedentes se tiene que, los formularios con los que se cita y notifica a la demandante para que se haga presente en su predio el 9 de agosto de 2010 a objeto de participar del proceso de saneamiento; cursan a fs. 35, 36 y 37, así como los formularios de referenciación de vértices prediales GPS, de fs. 87 a 90, de la misma forma las actas de conformidad de linderos de fs. 82 a 85, que según la demandante deberían ser elaborados y firmados en el lugar y fecha de la mensura, por lo que dichos actos son nulos de pleno derecho".

"(...) de la revisión de antecedentes se tiene que de fs. 13 a 17 cursa Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010, que en la parte resolutive, punto sexto, dispone el Relevamiento de Información en Campo de 16 de julio al 16 de agosto, así mismo de fs. 20 a 21 de antecedentes cursa la Resolución de Ampliación de Plazo de Relevamiento de Información de Campo RES-ADM N° RA-SS 0721/2010 de 16 de agosto de 2010, que amplía el plazo de Relevamiento de Información en Campo, hasta el 15 de septiembre de 2010; de fs. 128 a 129 cursa informe complementario de campo (relevamiento de Información en Campo pol. 123 y 124), de 21 de septiembre de 2010, en el que realizan consideraciones respecto de la elaboración de los formularios cuestionados haciendo hincapié que se realizaron dentro del plazo establecido para el Relevamiento de la Información en Campo. A fs. 152 cursa proveído de 22 de septiembre de 2011, en el que se aprueban las etapas y actividades del saneamiento".

"(...) el art. 296, párrafo I, del D.S. N° 29215, Reglamento de la L. N° 1715, establece: "Esta actividad comprende las tareas de: campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la función social y función económico - social, registro de datos en el sistema y solicitud de precios de adjudicación; que deberán ser ejecutadas dentro del plazo establecido en la resolución de inicio del procedimiento . Sólo en caso de denuncias por irregularidades o actos fraudulentos como resultado del proceso de supervisión, control y seguimiento, previsto en este Reglamento, se podrá disponer la nueva ejecución de estas tareas (las negrillas y subrayado son nuestras), de lo que se establece que dichos actuados se realizaron en plena vigencia del plazo para la realización del Relevamiento de Información en Campo, y no se evidencia que se haya realizado denuncia respecto alguna irregularidad, así también la demandante no refiere de qué forma le habría causado algún agravio o conculcado algún derecho dicha situación, por lo que mal puede acusar que los mencionados actos son nulos de pleno derecho".

"Respecto a que, la ficha catastral no se realizó conforme al art. 71 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria Conformación del Catastro y Registro Predial, que su mandante es subadquirente de 500 ha. siendo una pequeña propiedad ganadera, que se le consignó como mediana propiedad según la superficie mensurada; de la misma forma indica que, la elaboración del formulario de verificación de la Función Económico Social, no cumple con lo dispuesto por el art. 72 de las normas técnicas arriba mencionadas; compulsados los antecedentes al caso de autos se tiene que a fs. 40 y vta. cursa la Ficha Catastral, la que se encuentra debidamente suscrita por Arnildo Montero Artunduaga,

*representante de la ahora demandante, así como por Gerónimo Surubi, representante de la Central Indígena Chiquitana Amanecer Robore y Jaime Limpías Cárdenas, Secretario de Tierra y Territorio de la CSUTC Roboré, quienes participaron como control social; cursa de fs. 42 a 45 de antecedentes, el formulario de verificación de la FES, revisado el mismo se tiene que se ha realizado conforme previene el art. 72 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro Predial, ya que fue realizado por el Abog. Wilber Villalba Vasquez y aprobado por el Abog. Clovis Erico Rengel, en su condición de funcionarios del INRA; en ese entendido se tiene que la suscripción de la ficha catastral, así como la verificación de FES en campo, por parte del interesado o su representante, es señal de plena conformidad, respecto a la información y datos que contiene, aclarando que dichos actuados recabados en campo serán sujetos de una evaluación posterior, debiendo tomarse en cuenta que los resultados finales del proceso se determinan en la correspondiente emisión de Resolución Final de Saneamiento".*

*"(...) respecto a que el mencionado informe da por bien hechos los actuados realizados en el relevamiento de información en campo; que los errores insubsanables y las transgresiones legales señalados en la demanda son ratificados por el Informe de pericias de campo señalado y se constituye en un reconocimiento expreso de la transgresión a la Ley, el Reglamento Agrario, Guías y Normas aprobadas por Resoluciones Administrativas y al no estar aprobado no tiene valor jurídico, por lo que no amerita ninguna convalidación y que las conclusiones y sugerencias de un informe no pueden dar por bien hechos actos irregulares, causando confusión e indefensión en su mandante; de antecedentes se tiene que de fs. 128 a 129 cursa informe complementario de campo (relevamiento de Información en campo pol. 123 y 124, de 21 de septiembre de 2010), en el que se realizan consideraciones respecto a los actuados elaborados dentro del plazo establecido para la realización del Relevamiento de Información en Campo, así mismo cursa a fs. 152 proveído de 22 de septiembre de 2011, que aprueba las etapas y actividades del saneamiento".*

*"Al respecto se tiene que, el art. 267, parágrafo I, del D.S. N° 29215, Reglamento de la L. N° 1715 dispone: "A solicitud de parte o de oficio, los errores u omisiones de forma, técnicos y jurídicos, identificados antes de la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, podrán ser subsanados a través de un informe."*

*"En el caso de autos se tiene que dicho informe ha sido elaborado antes de la emisión de la resolución final de saneamiento, que si bien no hace mención específica al artículo aplicable al caso, no es menos evidente que el mismo cita las normas legales aplicables al proceso de saneamiento. Por lo que se tiene que lo acusado por la parte demandante respecto a que esta situación le hubiere causado indefensión, no es evidente ya que dicho informe no es objeto de impugnación al no definir derechos ni conculcar garantías reconocidas por ley".*

*"Con relación al Informe en conclusiones y la Etapa de Resolución y Titulación, de la relación de antecedentes se tiene que, de fs. 144 a 147 cursa Informe en Conclusiones de 15 de julio de 2011, que en su punto 3.1 de variables técnicas establece como superficie mensurada 514.6054 ha., así como en el punto 3.2 de Variables Legales.- Valoración de la Función Económica Social, "según los datos proporcionados por la encuesta catastral, documentación aportada y datos técnicos, se establece que el predio TRES PALMAS, clasificado como mediana propiedad ganadera cumple parcialmente la Función Económica Social, conforme a lo previsto por los arts. 393 y 397 de la Constitución Política del Estado y art. 164 del Reglamento de la L. N° 1715".*

*"(...) cabe realizar las siguientes consideraciones de orden legal, la Constitución Política del Estado*

*Plurinacional en sus arts. 394 párrafo II, determina que "La pequeña propiedad es indivisible, constituyendo patrimonio familiar inembargable,..."; asimismo, el art. 397 párrafo II señala que: "La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de los pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares ...", ( las negrillas son nuestras); de la misma forma el art. 400 dispone: "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...". De la misma forma el art. 41 párrafo I numeral 2 de la L. N° 1715, establece que "La pequeña propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable."*

*"(...) cabe señalar que por imperio del art. 109 de la C.P.E., promulgada el 7 de febrero de 2009, que a la letra señala: "Todos los derechos reconocidos en la constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección" (las negrillas y subrayado nos corresponden), se reconoce el principio de aplicación directa de la constitución por lo que la autoridad administrativa se encontraba obligada a velar por el reconocimiento y respeto de todos y cada uno de los derechos reconocidos por la norma constitucional, por lo mismo, no podría haber basado el informe en conclusiones de 15 de julio de 2011 en los contenidos de la Guía Para la Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social, aprobada por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 24 de abril de 2008, si la misma y en relación al punto observado, contradecía los términos de la C.P.E., que en su art. 400 introduce, en sus términos, reglas que hacen al desarrollo sustentable, determinando (con carácter principista) que las superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad afectan al aprovechamiento sustentable de la tierra deviniendo en contrarias al interés colectivo por lo que el Estado y las entidades que de él se desprenden se encuentran obligados (as) a precautelar que la adjudicación y/o dotación de tierras, en vía de saneamiento, en cuanto objetivamente fuere posible y/o en vía de distribución de tierras, se ajusten a éste principio rector del desarrollo sustentable, en ésta línea correspondió al Instituto Nacional de Reforma Agraria adjudicar la superficie máxima para la pequeña propiedad ganadera".*

*"(...) el Instituto Nacional de Reforma Agraria al aplicar la Guía Para la Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social, aprobada por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 24 de abril de 2008; en el presente caso, para el reconocimiento de la superficie de 52.6169 ha. a favor de la ahora demandante, por cumplimiento parcial de la Función Económica Social, ha obrado en contraposición de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Plurinacional, promulgada el 7 de febrero de 2009, la misma que es de aplicación preferente respecto a leyes, normas y guías que no se encuentren adecuados a la norma constitucional vigente, tal es así, que el INRA advirtiendo dicha situación mediante Resolución Administrativa N° 462/2011 de 22 de diciembre de 2011, aprueba una nueva Guía para la verificación de la Función Social y Función Económico Social, adecuando la realización de dichos actuados a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Plurinacional, la L. N° 1715, modificado por L. N° 3545 y su Decreto Reglamentario, dejando sin efecto la anterior guía aprobado por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 22 de abril de 2008".*

*"En la Resolución Administrativa antes citada, en su punto 5.2, tercer paso indica " Para determinar la superficie objeto del reconocimiento del derecho propietario (límite de la pequeña propiedad y tratamiento de la servidumbre ecológica legal) deberá tomarse en cuenta lo siguiente: En el caso de predios cuyo resultado de FES dé una superficie por debajo del límite de la pequeña propiedad (agrícola, ganadera o mixta) se reconocerá el límite máximo previsto para esta clasificación ,*

*dependiendo la zona geográfica y la actividad mayor".*

*"(...) en el caso de autos y conforme se establece en la Ficha Catastral cursante a fs. 40 vta. y ficha de verificación de FES de fs. 42 a 45 de antecedentes, el predio TRES PALMAS, es clasificada como mediana propiedad ganadera, lo que es ratificado en la evaluación realizada en el informe en conclusiones cursante de fs. 144 a 147 de antecedentes, determinando que la misma cumple parcialmente la FES, sugiriendo se adjudique la superficie de 52.6169 ha. en favor de la ahora demandante. En su condición de mediana propiedad ganadera con cumplimiento parcial de FES. En el presente caso, en la evaluación realizada en el informe en conclusiones el INRA, debió aplicar lo dispuesto por los arts. 394 y 400 de la Constitución Política del Estado Plurinacional que es aplicable al caso concreto, a objeto de reconocerle la superficie máxima establecida para la pequeña propiedad ganadera y no así la Guía para la Verificación de la FS y FES".*

*"(...) evidentemente se ha vulnerado el principio de la integralidad, así como del debido proceso y en resguardo de los derechos y garantías establecidas por ley, aplicables al caso de autos, se tiene que el INRA debió haber reconocido a favor de la demandante la superficie máxima establecida para la pequeña propiedad ganadera, al haber cumplido esta los presupuestos exigidos por ley para el reconocimiento del derecho propietario en la superficie indicada".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 1680/2011 de 28 de octubre de 2011, emitida dentro del Procedimiento Administrativo de Saneamiento Simple de Oficio de la propiedad denominada TRES PALMAS y TIERRA FISCAL, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** En el memorial de responde del Director Nacional a.i. del INRA, de fs. 67 a 69 de obrados, se hace referencia al mencionado informe, (indicando que dicho actuado físicamente se considera extraviado debido al tiempo transcurrido), con lo cual se habría dado cumplimiento al art. 292 del D.S. N° 29215; por lo que compulsados los antecedentes se tiene que si bien no cursa dicho informe de diagnóstico, de la consideración antes anotada se puede inferir que el mismo fue realizado habiéndose dado cumplimiento a lo dispuesto por el art. 292 del D.S. N° 29215 Reglamento de la L. N° 1715, tomando en cuenta que el referido informe es una actividad dentro de la Etapa Preparatoria, que consiste en la evaluación previa sobre las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, es decir que la misma al no definir derechos respecto del beneficiario, no ha conculcado algún derecho, ni provocó indefensión, de la demandante, por lo que no es evidente que este actuado se constituya en vicio de nulidad.

**2.** Respecto a qué la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010, no fue publicada conforme previene el art. 294, parágrafo V del D.S. N° 29215 Reglamento de la L. N° 1715, de la compulsas de antecedentes se tiene que a fs. 26, 28 y 30 cursan publicaciones realizadas en el diario "El Mundo" de Santa Cruz, de circulación nacional; del mismo modo se tiene que el parágrafo I del mencionado artículo indica que la Resolución de Inicio de Procedimiento "...tiene por objeto intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono.." (las negrillas son nuestras), por lo que, si bien no cursa la constancia de su difusión por un medio radial, tal cual previene el art. 294 parágrafo V, este ha cumplido la finalidad asegurando la eficacia material del derecho a la defensa con el apersonamiento y participación activa de la ahora demandante, quien conocedora de dicha omisión, no solicitó en su

momento la nulidad de dicho actuado, operándose en consecuencia la preclusión y el principio de convalidación.

**3.-** De la revisión de antecedentes se tiene que, los formularios con los que se cita y notifica a la demandante para que se haga presente en su predio el 9 de agosto de 2010 a objeto de participar del proceso de saneamiento; cursan a fs. 35, 36 y 37, así como los formularios de referenciación de vértices prediales GPS, de fs. 87 a 90, de la misma forma las actas de conformidad de linderos de fs. 82 a 85, que según la demandante deberían ser elaborados y firmados en el lugar y fecha de la mensura, por lo que dichos actos son nulos de pleno derecho.

**4.** De la revisión de antecedentes se tiene que de fs. 13 a 17 cursa Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES-ADM N° RA-SS 0594/2010 de 15 de julio de 2010, que en la parte resolutive, punto sexto, dispone el Relevamiento de Información en Campo de 16 de julio al 16 de agosto, así mismo de fs. 20 a 21 de antecedentes cursa la Resolución de Ampliación de Plazo de Relevamiento de Información de Campo RES-ADM N° RA-SS 0721/2010 de 16 de agosto de 2010, que amplía el plazo de Relevamiento de Información en Campo, hasta el 15 de septiembre de 2010; de fs. 128 a 129 cursa informe complementario de campo (relevamiento de Información en Campo pol. 123 y 124), de 21 de septiembre de 2010, en el que realizan consideraciones respecto de la elaboración de los formularios cuestionados haciendo hincapié que se realizaron dentro del plazo establecido para el Relevamiento de la Información en Campo. A fs. 152 cursa proveído de 22 de septiembre de 2011, en el que se aprueban las etapas y actividades del saneamiento.

**5.** El art. 296, parágrafo I, del D.S. N° 29215, Reglamento de la L. N° 1715, establece: "Esta actividad comprende las tareas de: campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la función social y función económico - social, registro de datos en el sistema y solicitud de precios de adjudicación; que deberán ser ejecutadas dentro del plazo establecido en la resolución de inicio del procedimiento. Sólo en caso de denuncias por irregularidades o actos fraudulentos como resultado del proceso de supervisión, control y seguimiento, previsto en este Reglamento, se podrá disponer la nueva ejecución de estas tareas (las negrillas y subrayado son nuestras), de lo que se establece que dichos actuados se realizaron en plena vigencia del plazo para la realización del Relevamiento de Información en Campo, y no se evidencia que se haya realizado denuncia respecto alguna irregularidad, así también la demandante no refiere de qué forma le habría causado algún agravio o conculcado algún derecho dicha situación, por lo que mal puede acusar que los mencionados actos son nulos de pleno derecho.

**6.** Respecto a que, la ficha catastral no se realizó conforme al art. 71 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria Conformación del Catastro y Registro Predial, que su mandante es subadquirente de 500 ha. siendo una pequeña propiedad ganadera, que se le consignó como mediana propiedad según la superficie mensurada; de la misma forma indica que, la elaboración del formulario de verificación de la Función Económico Social, no cumple con lo dispuesto por el art. 72 de las normas técnicas arriba mencionadas. Compulsados los antecedentes al caso de autos se tiene que a fs. 40 y vta. cursa la Ficha Catastral, la que se encuentra debidamente suscrita por Arnildo Montero Artunduaga, representante de la ahora demandante, así como por Gerónimo Surubi, representante de la Central Indígena Chiquitana Amanecer Robore y Jaime Limpias Cárdenas, Secretario de Tierra y Territorio de la CSUTC Roboré, quienes participaron como control social; cursa de fs. 42 a 45 de antecedentes, el formulario de verificación de la FES, revisado el mismo se tiene que se ha realizado conforme previene el art. 72 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro Predial, ya que fue realizado por el Abog. Wilber Villalba Vasquez y aprobado por el Abog. Clovis Erico Rengel, en su condición de funcionarios del INRA; en ese entendido se tiene que la

suscripción de la ficha catastral, así como la verificación de FES en campo, por parte del interesado o su representante, es señal de plena conformidad, respecto a la información y datos que contiene, aclarando que dichos actuados recabados en campo serán sujetos de una evaluación posterior, debiendo tomarse en cuenta que los resultados finales del proceso se determinan en la correspondiente emisión de Resolución Final de Saneamiento .

**7.** Asimismo, respecto a que el mencionado informe da por bien hechos los actuados realizados en el relevamiento de información en campo; que los errores insubsanables y las transgresiones legales señalados en la demanda son ratificados por el Informe de pericias de campo señalado y se constituye en un reconocimiento expreso de la transgresión a la Ley, el Reglamento Agrario, Guías y Normas aprobadas por Resoluciones Administrativas y al no estar aprobado no tiene valor jurídico, por lo que no amerita ninguna convalidación y que las conclusiones y sugerencias de un informe no pueden dar por bien hechos actos irregulares, causando confusión e indefensión en su mandante; de antecedentes se tiene que de fs. 128 a 129 cursa informe complementario de campo (relevamiento de Información en campo pol. 123 y 124, de 21 de septiembre de 2010), en el que se realizan consideraciones respecto a los actuados elaborados dentro del plazo establecido para la realización del Relevamiento de Información en Campo, así mismo cursa a fs. 152 proveído de 22 de septiembre de 2011, que aprueba las etapas y actividades del saneamiento.

**8.** Al respecto se tiene que, el art. 267, párrafo I, del D.S. N° 29215, Reglamento de la L. N° 1715 dispone: "A solicitud de parte o de oficio, los errores u omisiones de forma, técnicos y jurídicos, identificados antes de la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, podrán ser subsanados a través de un informe". En el caso de autos se tiene que dicho informe ha sido elaborado antes de la emisión de la resolución final de saneamiento, que si bien no hace mención específica al artículo aplicable al caso, no es menos evidente que el mismo cita las normas legales aplicables al proceso de saneamiento. Por lo que se tiene que lo acusado por la parte demandante respecto a que esta situación le hubiere causado indefensión, no es evidente ya que dicho informe no es objeto de impugnación al no definir derechos ni conculcar garantías reconocidas por ley.

**9.** Con relación al Informe en conclusiones y la Etapa de Resolución y Titulación, de la relación de antecedentes se tiene que, de fs. 144 a 147 cursa Informe en Conclusiones de 15 de julio de 2011, que en su punto 3.1 de variables técnicas establece como superficie mensurada 514.6054 ha., así como en el punto 3.2 de Variables Legales.- Valoración de la Función Económica Social, "según los datos proporcionados por la encuesta catastral, documentación aportada y datos técnicos, se establece que el predio TRES PALMAS, clasificado como mediana propiedad ganadera cumple parcialmente la Función Económica Social, conforme a lo previsto por los arts. 393 y 397 de la Constitución Política del Estado y art. 164 del Reglamento de la L. N° 1715.

**10.** En el caso presente, cabe realizar las siguientes consideraciones de orden legal, la Constitución Política del Estado Plurinacional en sus arts. 394 párrafo II, determina que "La pequeña propiedad es indivisible, constituyendo patrimonio familiar inembargable,..."; asimismo, el art. 397 párrafo II señala que: "La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de los pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares ..."; de la misma forma el art. 400 dispone: "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...". De la misma forma el art. 41 párrafo I numeral 2 de la L. N° 1715, establece que "La pequeña propiedad es la fuente de recursos

de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable.

**11.** En este sentido, cabe señalar que por imperio del art. 109 de la C.P.E., promulgada el 7 de febrero de 2009, que a la letra señala: "Todos los derechos reconocidos en la constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección", se reconoce el principio de aplicación directa de la constitución por lo que la autoridad administrativa se encontraba obligada a velar por el reconocimiento y respeto de todos y cada uno de los derechos reconocidos por la norma constitucional, por lo mismo, no podría haber basado el informe en conclusiones de 15 de julio de 2011 en los contenidos de la Guía Para la Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social, aprobada por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 24 de abril de 2008, si la misma y en relación al punto observado, contradecía los términos de la C.P.E., que en su art. 400 introduce, en sus términos, reglas que hacen al desarrollo sustentable, determinando (con carácter principista) que las superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad afectan al aprovechamiento sustentable de la tierra deviniendo en contrarias al interés colectivo por lo que el Estado y las entidades que de él se desprenden se encuentran obligados (as) a precautelar que la adjudicación y/o dotación de tierras, en vía de saneamiento, en cuanto objetivamente fuere posible y/o en vía de distribución de tierras, se ajusten a éste principio rector del desarrollo sustentable, en ésta línea correspondió al Instituto Nacional de Reforma Agraria adjudicar la superficie máxima para la pequeña propiedad ganadera.

**12.** El Instituto Nacional de Reforma Agraria al aplicar la Guía Para la Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social, aprobada por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 24 de abril de 2008; en el presente caso, para el reconocimiento de la superficie de 52.6169 ha. a favor de la ahora demandante, por cumplimiento parcial de la Función Económica Social, ha obrado en contraposición de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Plurinacional, promulgada el 7 de febrero de 2009, la misma que es de aplicación preferente respecto a leyes, normas y guías que no se encuentren adecuados a la norma constitucional vigente, tal es así, que el INRA advirtiendo dicha situación mediante Resolución Administrativa N° 462/2011 de 22 de diciembre de 2011, aprueba una nueva Guía para la verificación de la Función Social y Función Económico Social, adecuando la realización de dichos actuados a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Plurinacional, la L. N° 1715, modificado por L. N° 3545 y su Decreto Reglamentario, dejando sin efecto la anterior guía aprobado por Resolución Administrativa N° 083/2008 de 22 de abril de 2008.

**13.** En el caso de autos y conforme se establece en la Ficha Catastral cursante a fs. 40 vta. y ficha de verificación de FES de fs. 42 a 45 de antecedentes, el predio TRES PALMAS, es clasificada como mediana propiedad ganadera, lo que es ratificado en la evaluación realizada en el informe en conclusiones cursante de fs. 144 a 147 de antecedentes, determinando que la misma cumple parcialmente la FES, sugiriendo se adjudique la superficie de 52.6169 ha. en favor de la ahora demandante. En su condición de mediana propiedad ganadera con cumplimiento parcial de FES. En el presente caso, en la evaluación realizada en el informe en conclusiones el INRA, debió aplicar lo dispuesto por los arts. 394 y 400 de la Constitución Política del Estado Plurinacional que es aplicable al caso concreto, a objeto de reconocerle la superficie máxima establecida para la pequeña propiedad ganadera y no así la Guía para la Verificación de la FS y FES.

**14.** Por lo que se concluye que, evidentemente se ha vulnerado el principio de la integralidad, así como del debido proceso y en resguardo de los derechos y garantías establecidas por ley, aplicables al caso de autos, se tiene que el INRA debió haber reconocido a favor de la demandante la superficie máxima establecida para la pequeña propiedad ganadera, al haber cumplido esta los presupuestos exigidos por

ley para el reconocimiento del derecho propietario en la superficie indicada.

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

Derecho Agrario Sustantivo / Propiedad Agraria / Pequeña Propiedad

**La pequeña propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia, determinando al mismo tiempo que la misma es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable" concordante con el art. 397-II de la C.P.E.**

*"(...) cabe realizar las siguientes consideraciones de orden legal, la Constitución Política del Estado Plurinacional en sus arts. 394 párrafo II, determina que "La pequeña propiedad es indivisible, constituyendo patrimonio familiar inembargable,..."; asimismo, el art. 397 párrafo II señala que: "La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de los pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares ...", ( las negrillas son nuestras); de la misma forma el art. 400 dispone: "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...". De la misma forma el art. 41 párrafo I numeral 2 de la L. Nº 1715, establece que "La pequeña propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable."*