

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0087-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-10-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

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

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, contra la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

1 y 2) Desnaturalización de las etapas previstas en el párrafo I, inc. a) del art. 169, 170 171 y 172 del DS N°25763

3) Falta de pronunciamiento de manera formal por parte del INRA ante memorial de apersonamiento que denunció observaciones y violación a derechos constitucionales establecidos en el art. 24 de la CPE.

4) Ilegal Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017 de 25 de julio de 2017 que determinó sobreposición en su totalidad con el área de colonización Zona "C" y según el análisis del referido informe, el Expediente Agrario N° 18293 "TRIUNFO" y N° 48695 "LOMA ALTA" estarían con vicios de nulidad absoluta.

5) Falta de fundamentación y motivación de la Resolución impugnada, incumpliendo con lo establecido en el art. 66 del DS. N°29215, vulnetando el debido proceso y derecho a la defensa.

6) La Resolución impugnada no establece cuáles son los vicios de nulidad absoluta de los títulos ejecutoriales N°N° 649945 y N° PT0032907; de igual manera, se habría forzado la interpretación del art. 398 y 399 de la C.P.E. ya que se habría demostrado la propiedad que deviene de un Título Ejecutorial emitido, cumpliendo con la Función Económico Social en un 100% de la superficie mensurada.

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

"No existió un daño causado porque no se procedió a emitir ninguna resolución; en consecuencia se identificó y ubicó el Expediente Agrario antes de la emisión del Informe en Conclusiones, incorporando el análisis y reconocimiento del antecedente agrario; por consiguiente el ente administrativo no violentó la norma agraria establecida en el D.S. N° 25763, vigente en su momento, reclamada en la demanda".

"El art. 24 de la Ley Suprema establece el derecho a la petición y a recibir una respuesta pronta y oportuna, en el caso presente tal como arguye la actora, el ente ejecutor de saneamiento ha omitido dar respuesta a la solicitud efectuada a través del memorial adjunto a la hoja de Ruta 9316/2016, contraviniendo de esta manera el artículo referido del texto constitucional".

*"De la revisión del informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017 de 25 de julio de 2017, cursante de fs. 450 a 456 de antecedentes, en el punto III. ANALISIS Y CONSIDERACIONES LEGALES, textualmente indica: "Por otro lado con relación a los Expedientes N° 18296 "Triunfo" y N° 48695 "Loma Alta", es importante señalar que estos se encuentran sobrepuestos al Área de Colonización Zona "C" del Instituto Nacional de Colonización (ver croquis en anexo N° 4), la misma que fue declarada mediante Decreto Ley de fecha 25 de abril de 1905 ampliado mediante Decreto Supremo N° 06431 de fecha 19 de abril de 1963, siendo que el área de colonización de referencia es área netamente de competencia del Instituto Nacional de Colonización y toda vez que los expedientes reclamados corresponden a trámites realizados ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, se extrae que estos se encuentran afectados por vicios de nulidad absoluta, ante la falta de Jurisdicción y Competencia conforme establece el Art. 321 parágrafo I inc. a) del Decreto Supremo N° 29215; motivo por el cual no serán considerados como antecedente agrarios para el presente proceso de saneamiento, no afecto para ello la posesión que hubiese materializado el interesado de acuerdo a lo establecido en el Art. 324 parágrafo II del Decreto Supremo N° 29215"*

"El Informe en Conclusiones del predio "LOMA ALTA" se basó únicamente en los datos verificados en campo y en los datos arrojados en gabinete, los cuales no mencionan la señalada "sobreposición", conforme se evidencia de los antecedentes del proceso de saneamiento; consiguientemente, por disposición del art. 266 del D.S. N° 29215 la Dirección Nacional a.i. del INRA, antes de elaborar los proyectos de Resolución Final de Saneamiento, pueden disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna, en el presente caso, si bien mediante Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017, se procedió a efectuar control de calidad, estableciendo que los predio denominado "LOMA ALTA", "EL TRIUNFO", se encontrarían sobrepuesto al Área de Colonización Zona "C"; sin embargo como ya se dijo ut supra, dicho Informe no cuenta con un respaldo técnico para establecer con precisión que el predio en litis se encuentra en la Zona "C" de Colonización", por lo tanto resulta ser un informe incompleto".

"Al no existir constatación jurídica sobre este extremo dado que no se evidencia que el ex CNRA hubiere actuado sin jurisdicción y competencia en la tramitación de los antecedentes agrarios especificadas líneas arriba, menos por Decreto de 25 de abril de 1905 el cual no fue objeto de

reglamentación y que por el tiempo de la emisión del mismo, es anterior a la Reforma Agraria de 1953; toda vez, que por Ley de 6 de noviembre de 1958 se crea el Instituto Nacional de Colonización, cuyo art. 1ro. sobre el cual el Informe UDSA-BN N° 1502/2013 de 19 de septiembre de 2013 funda su análisis de falta de jurisdicción y competencia del ex CNRA sobre la "Zona C de Colonización", que refiere: "Todas las tierras que se encuentran bajo el dominio del Estado, podrán ser dotadas mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria previos los trámites de ley, con excepción de aquellas zonas que mediante Ley o Decreto Supremo fueran declaradas en reserva para planes de colonización, las mismas que quedaran bajo jurisdicción del Ministerio de Agricultura para efectuar las concesiones respectivas"; dicha norma como se puede apreciar, dispone para lo venidero, es decir respecto a futuras zonas de colonización y no así en relación a las dispuestas mediante el Decreto Ley de 1905, en tal sentido, no podría ser compatible y coexistir con la Reforma Agraria una disposición legal como lo señalado Decreto Ley de 1905; por lo que en el presente caso de autos, no corresponde la aplicación contenida en el art. 321-I-a) del D.S. N° 29215 sobre el vicio de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, como equivocadamente analizó dicho informe emitido por la entidad demandada".

"De la interpretación gramatical de los arts. 65 y 66 del D. S. N° 29215 y revisión de la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, se concluye en que la misma se adecúa a dicha normativa, al cumplir con los requisitos que prevén, al declarar expresamente que la decisión asumida en la misma tiene como base los informes por lo que no es evidente en que la referida Resolución careciera de fundamentación, ya que por su particularidad emerge de un proceso administrativo como es el saneamiento, en el que cursan informes técnico legales que constituyen los fundamentos en las que se sustenta la decisión adoptada en la Resolución Final de Saneamiento, lo cual impone, ejerciendo control de legalidad efectuar el análisis de los mismos a fin de determinar si su emisión se encuadra a derecho y a la normativa constitucional y agraria en las que se basó la decisión adoptada en la señalada Resolución impugnada, ahora bien, si los informes o resoluciones emitidas durante el proceso de saneamiento sean imprecisos contradictorios o carentes de fundamento legal, son precisamente las que dan origen a la instauración de un proceso contencioso".

"Los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en nuestro sistema constitucional, debiendo hacerse mención fundamentalmente a los arts. 13 y 256 de la C.P.E., que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro homine y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, por lo que en virtud a la primera, los Jueces, Tribunales y autoridades administrativas, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución Política del Estado o en las normas del bloque de constitucionalidad- y en virtud a la segunda, tienen el deber de ejercer el control de convencionalidad, interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Norma Suprema; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, criterio recogido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0133/2013 de 1 de febrero de 2013".

"Si bien la parte in fine del art. 398 de la C.P.E., establece que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de las cinco mil hectáreas; sin embargo, éste nuevo límite de la propiedad zonificada es aplicable a predios que se hayan "adquirido" con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), conforme señala el art. 399-I de la Carta Magna, (lo que no es el presente caso) previendo asimismo dicha norma que a efectos de la irretroactividad de la ley, se

"reconocen y respetan" los derechos de "posesión y propiedad agraria" conforme a ley, reflejándose el término "de acuerdo a Ley", al cumplimiento de presupuestos que hacen a la acreditación de la titularidad de la tierra cursante en documentación agraria, la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la F.E.S.; en cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme a lo establecido en el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, aspecto que en el caso de autos, fue cumplido a cabalidad, al estar el predio en litis cumpliendo con la F.E.S. en la totalidad del predio mensurado, conforme se tiene de Informe en Conclusiones".

"El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la "posesión" y la "propiedad", siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715; de lo que se desprende que el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de posesión, es independiente del derecho de propiedad agraria; por lo que, al haber reconocido el INRA a la beneficiaria Mayra Meyling Rodriguez Ardaya sobre el predio denominado "LAS LOMAS", únicamente la superficie de 5000,0000 ha. y declarar tierra fiscal la superficie de 2166.7264 ha. resulta ilegal al no haberse realizado dicha interpretación constitucional a la luz del principio "pro actione" plasmada en los valores de justicia e igualdad establecidos en los arts. 9-4, 13-I, 180-I de la C.P.E., y en aplicación de los postulados del Estado Constitucional de Derecho en el marco del paradigma del "Vivir Bien" y "La tierra es de quien la trabaja", que inspiró la Reforma Agraria de 1953, manteniendo esta su esencia en el art. 397 de la C.P.E. vigente, al establecer que el trabajo es la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria, ya que la beneficiaria demostró ser propietaria además estar cumpliendo con la F.E.S. en la totalidad de predio en litis."

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

SAP-S2-0087-2019 declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa interpuesta por Mayra Meyling Rodriguez Ardaya, declarándose Nula la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

- 1) El ejecutor de saneamiento ha omitido dar respuesta a la solicitud efectuada a través del memorial adjunto a la hoja de Ruta 9316/2016, contraviniendo de esta manera el artículo 24 de la CPE.
- 2) El Informe Técnico Legal UDSA-BN N°571/2017 no cuenta con un respaldo técnico por lo que resulta ser un informe incompleto.
- 3) No correspondía la aplicación contenida en el art. 321-I-a) del DS N°29215 sobre vicio de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, la entidad demandada analizó el informe legal de forma equivocada.
- 4) La Resolución Suprema N°22839 no cumple con los requisitos previstos en los arts. 65 y 66 del DS. N°29215 por carecer de fundamentación.
- 5) Al haber reconocido el INRA a la beneficiaria Mayra Meyling Rodriguez Ardaya sobre el predio denominado "LAS LOMAS", únicamente la superficie de 5000,0000 ha. y declarar tierra fiscal la superficie de 2166.7264 ha. resulta ilegal al no haberse realizado dicha interpretación constitucional a la luz del principio "pro actione" plasmada en los valores de justicia e igualdad establecidos en los arts.

9-4, 13-I, 180-I de la C.P.E., y en aplicación de los postulados del Estado Constitucional de Derecho en el marco del paradigma del "Vivir Bien" y "La tierra es de quien la trabaja", que inspiró la Reforma Agraria de 1953, manteniendo esta su esencia en el art. 397 de la C.P.E.

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

El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la "posesión" y la "propiedad", siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social.

**Jurisprudencia conceptual o indicativa**

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0133/2013 de 1 de febrero de 2013: "Éste principio general del derecho (*pro homine*), viene a ser un límite constitucional al poder de Estado mediante el cual se van controlando las normas, buscando que el contenido de las mismas sea acorde a derecho, logrando así que el contenido esencial de los derechos humanos no sean afectados, lo que conlleva a la exclusión de todo tipo de arbitrariedad e irrazonabilidad en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes públicos conforme lo estableció Mariano A. Sapag.

SCP 0121/2012 de 2 de mayo: "El valor axiomático y dogmático garantista de la nueva Constitución Política del Estado está íntimamente ligado al principio de aplicación directa y eficaz de los derechos fundamentales plasmado en el art. 109.I de la C.P.E., en ese sentido, se debe precisar que el estándar axiomático, destinado a materializar por parte de las autoridades jurisdiccionales los valores de igualdad y justicia, es el principio de razonabilidad. (...) " Estos estándares axiomáticos, en el orden constitucional imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, tienen génesis directa en el valor supremo del Estado, que es el 'vivir bien' o "suma qamaña" reconocido en nuestro texto constitucional en el art. 8-I, inserto en el preámbulo de la Norma Fundamental, a partir del cual deben ser entendidos los valores ético morales de la sociedad plural, plasmados en los dos párrafos del art. 8 de la C.P.E., por lo tanto, estos parámetros axiomáticos, es decir, el valor justicia e igualdad que son consustanciales al valor "vivir bien", forman parte del contenido esencial de todos los derechos fundamentales, por lo que las autoridades jurisdiccionales en el ejercicio de sus competencias, deben emitir decisiones razonables y acordes con estos principios, asegurando así una verdadera y real materialización del principio de aplicación directa de los derechos fundamentales".

---

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

---

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

---

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

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

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /**

### **Problemas jurídicos**

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, contra la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

1 y 2) Desnaturalización de las etapas previstas en el párrafo I, inc. a) del art. 169, 170 171 y 172 del DS N°25763

3) Falta de pronunciamiento de manera formal por parte del INRA ante memorial de apersonamiento que denunció observaciones y violación a derechos constitucionales establecidos en el art. 24 de la CPE.

4) Ilegal Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017 de 25 de julio de 2017 que determinó sobreposición en su totalidad con el área de colonización Zona "C" y según el análisis del referido informe, el Expediente Agrario N° 18293 "TRIUNFO" y N° 48695 "LOMA ALTA" estarían con vicios de nulidad absoluta.

5) Falta de fundamentación y motivación de la Resolución impugnada, incumpliendo con lo establecido en el art. 66 del DS. N°29215, vulnetando el debido proceso y derecho a la defensa.

6) La Resolución impugnada no establece cuáles son los vicios de nulidad absoluta de los títulos ejecutoriales N°N° 649945 y N° PT0032907; de igual manera, se habría forzado la interpretación del art. 398 y 399 de la C.P.E. ya que se habría demostrado la propiedad que deviene de un Título Ejecutorial emitido, cumpliendo con la Función Económico Social en un 100% de la superficie mensurada.

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

"No existió un daño causado porque no se procedió a emitir ninguna resolución; en consecuencia se identificó y ubicó el Expediente Agrario antes de la emisión del Informe en Conclusiones, incorporando el análisis y reconocimiento del antecedente agrario; por consiguiente el ente administrativo no violentó la norma agraria establecida en el D.S. N° 25763, vigente en su momento, reclamada en la demanda".

"El art. 24 de la Ley Suprema establece el derecho a la petición y a recibir una respuesta pronta y oportuna, en el caso presente tal como arguye la actora, el ente ejecutor de saneamiento ha omitido dar respuesta a la solicitud efectuada a través del memorial adjunto a la hoja de Ruta 9316/2016, contraviniendo de esta manera el artículo referido del texto constitucional".

"De la revisión del informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017 de 25 de julio de 2017, cursante de fs. 450 a 456 de antecedentes, en el punto III. ANALISIS Y CONSIDERACIONES LEGALES, textualmente indica: *"Por otro lado con relación a los Expedientes N° 18296 "Triunfo" y N° 48695 "Loma Alta", es importante señalar que estos se encuentran sobrepuestos al Área de Colonización Zona "C" del Instituto Nacional de Colonización (ver croquis en anexo N° 4), la misma que fue declarada mediante Decreto Ley de fecha 25 de abril de 1905 ampliado mediante Decreto Supremo N° 06431 de fecha 19 de abril de 1963, siendo que el área de colonización de referencia es área netamente de competencia del Instituto Nacional de Colonización y toda vez que los expedientes reclamados corresponden a trámites realizados ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, se extrae que estos se encuentran afectados por vicios de nulidad absoluta, ante la falta de Jurisdicción y Competencia conforme establece el Art. 321 parágrafo I inc. a) del Decreto Supremo N° 29215; motivo por el cual no serán considerados como antecedente agrarios para el presente proceso de saneamiento, no afecto para ello la posesión que hubiese materializado el interesado de acuerdo a lo establecido en el Art. 324 parágrafo II del Decreto Supremo N° 29215"*

"El Informe en Conclusiones del predio "LOMA ALTA" se basó únicamente en los datos verificados en campo y en los datos arrojados en gabinete, los cuales no mencionan la señalada "sobreposición", conforme se evidencia de los antecedentes del proceso de saneamiento; consiguientemente, por disposición del art. 266 del D.S. N° 29215 la Dirección Nacional a.i. del INRA, antes de elaborar los proyectos de Resolución Final de Saneamiento, pueden disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna, en el presente caso, si bien mediante Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017, se procedió a efectuar control de calidad, estableciendo que los predio denominado "LOMA ALTA", "EL TRIUNFO", se encontrarían sobrepuesto al Área de Colonización Zona "C"; sin embargo como ya se dijo ut supra, dicho Informe no cuenta con un respaldo técnico para establecer con precisión que el predio en litis se encuentra en la Zona "C" de Colonización", por lo tanto resulta ser un informe incompleto".

"Al no existir constatación jurídica sobre este extremo dado que no se evidencia que el ex CNRA hubiere actuado sin jurisdicción y competencia en la tramitación de los antecedentes agrarios especificadas líneas arriba, menos por Decreto de 25 de abril de 1905 el cual no fue objeto de reglamentación y que por el tiempo de la emisión del mismo, es anterior a la Reforma Agraria de 1953; toda vez, que por Ley de 6 de noviembre de 1958 se crea el Instituto Nacional de Colonización, cuyo art. 1ro. sobre el cual el Informe UDSA-BN N° 1502/2013 de 19 de septiembre de 2013 funda su análisis de falta de jurisdicción y competencia del ex CNRA sobre la "Zona C de Colonización", que refiere: "Todas las tierras que se encuentran bajo el dominio del Estado, podrán ser dotadas mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria previos los trámites de ley, con excepción de aquellas zonas que mediante Ley o Decreto Supremo fueran declaradas en reserva para planes de colonización, las mismas que quedaran bajo jurisdicción del Ministerio de Agricultura para efectuar las concesiones respectivas"; dicha norma como se puede apreciar, dispone para lo venidero, es decir respecto a futuras zonas de colonización y no así en relación a las dispuestas mediante el Decreto Ley de 1905, en tal sentido, no podría ser compatible y coexistir con la Reforma Agraria una disposición legal como lo señalado Decreto Ley de 1905; por lo que en el presente caso de autos, no corresponde la aplicación contenida en el art. 321-I-a) del D.S. N° 29215 sobre el vicio de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, como equivocadamente analizó dicho informe emitido por la entidad demandada".

"De la interpretación gramatical de los arts. 65 y 66 del D. S. N° 29215 y revisión de la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, se concluye en que la misma se adecúa a dicha normativa, al cumplir con los requisitos que prevén, al declarar expresamente que la decisión asumida en la misma

tiene como base los informes por lo que no es evidente en que la referida Resolución careciera de fundamentación, ya que por su particularidad emerge de un proceso administrativo como es el saneamiento, en el que cursan informes técnico legales que constituyen los fundamentos en las que se sustenta la decisión adoptada en la Resolución Final de Saneamiento, lo cual impone, ejerciendo control de legalidad efectuar el análisis de los mismos a fin de determinar si su emisión se encuadra a derecho y a la normativa constitucional y agraria en las que se basó la decisión adoptada en la señalada Resolución impugnada, ahora bien, si los informes o resoluciones emitidas durante el proceso de saneamiento sean imprecisos contradictorios o carentes de fundamento legal, son precisamente las que dan origen a la instauración de un proceso contencioso".

"Los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en nuestro sistema constitucional, debiendo hacerse mención fundamentalmente a los arts. 13 y 256 de la C.P.E., que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro homine y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, por lo que en virtud a la primera, los Jueces, Tribunales y autoridades administrativas, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución Política del Estado o en las normas del bloque de constitucionalidad- y en virtud a la segunda, tienen el deber de ejercer el control de convencionalidad, interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Norma Suprema; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, criterio recogido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0133/2013 de 1 de febrero de 2013".

"Si bien la parte in fine del art. 398 de la C.P.E., establece que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de las cinco mil hectáreas; sin embargo, éste nuevo límite de la propiedad zonificada es aplicable a predios que se hayan "adquirido" con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), conforme señala el art. 399-I de la Carta Magna, (lo que no es el presente caso) previendo asimismo dicha norma que a efectos de la irretroactividad de la ley, se "reconocen y respetan" los derechos de "posesión y propiedad agraria" conforme a ley, reflejándose el término "de acuerdo a Ley", al cumplimiento de presupuestos que hacen a la acreditación de la titularidad de la tierra cursante en documentación agraria, la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la F.E.S.; en cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme a lo establecido en el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, aspecto que en el caso de autos, fue cumplido a cabalidad, al estar el predio en litis cumpliendo con la F.E.S. en la totalidad del predio mensurado, conforme se tiene de Informe en Conclusiones".

"El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la "posesión" y la "propiedad", siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715; de lo que se desprende que el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de posesión, es independiente del derecho de propiedad agraria; por lo que, al haber reconocido el INRA a la beneficiaria Mayra Meyling Rodriguez Ardaya sobre el predio denominado "LAS LOMAS", únicamente la superficie de 5000,0000 ha. y



declarar tierra fiscal la superficie de 2166.7264 ha. resulta ilegal al no haberse realizado dicha interpretación constitucional a la luz del principio "pro actione" plasmada en los valores de justicia e igualdad establecidos en los arts. 9-4, 13-I, 180-I de la C.P.E., y en aplicación de los postulados del Estado Constitucional de Derecho en el marco del paradigma del "Vivir Bien" y "La tierra es de quien la trabaja", que inspiró la Reforma Agraria de 1953, manteniendo esta su esencia en el art. 397 de la C.P.E. vigente, al establecer que el trabajo es la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria, ya que la beneficiaria demostró ser propietaria además estar cumpliendo con la F.E.S. en la totalidad de predio en litis."

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

SAP-S2-0087-2019 declara **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa interpuesta por Mayra Meyling Rodriguez Ardaya, declarándose Nula la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

- 1) El ejecutor de saneamiento ha omitido dar respuesta a la solicitud efectuada a través del memorial adjunto a la hoja de Ruta 9316/2016, contraviniendo de esta manera el artículo 24 de la CPE.
- 2) El Informe Técnico Legal UDSA-BN N°571/2017 no cuenta con un respaldo técnico por lo que resulta ser un informe incompleto.
- 3) No correspondía la aplicación contenida en el art. 321-I-a) del DS N°29215 sobre vicio de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, la entidad demandada analizó el informe legal de forma equivocada.
- 4) La Resolución Suprema N°22839 no cumple con los requisitos previstos en los arts. 65 y 66 del DS. N°29215 por carecer de fundamentación.
- 5) Al haber reconocido el INRA a la beneficiaria Mayra Meyling Rodriguez Ardaya sobre el predio denominado "LAS LOMAS", únicamente la superficie de 5000,0000 ha. y declarar tierra fiscal la superficie de 2166.7264 ha. resulta ilegal al no haberse realizado dicha interpretación constitucional a la luz del principio "pro actione" plasmada en los valores de justicia e igualdad establecidos en los arts. 9-4, 13-I, 180-I de la C.P.E., y en aplicación de los postulados del Estado Constitucional de Derecho en el marco del paradigma del "Vivir Bien" y "La tierra es de quien la trabaja", que inspiró la Reforma Agraria de 1953, manteniendo esta su esencia en el art. 397 de la C.P.E.

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

Si bien la parte in fine del art. 398 de la C.P.E., establece que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de las cinco mil hectáreas; éste nuevo límite de la propiedad zonificada es aplicable a predios que se hayan "adquirido" con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), conforme señala el art. 399-I de la Carta Magna.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0133/2013 de 1 de febrero de 2013: "Éste principio general del derecho (*pro homine*), viene a ser un límite constitucional al poder de Estado mediante el cual se van controlando las normas, buscando que el contenido de las mismas sea acorde a derecho, logrando así que el contenido esencial de los derechos humanos no sean afectados, lo que conlleva a la exclusión de todo tipo de arbitrariedad e irrazonabilidad en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes

públicos conforme lo estableció Mariano A. Sapag.

SCP 0121/2012 de 2 de mayo: "El valor axiomático y dogmático garantista de la nueva Constitución Política del Estado está íntimamente ligado al principio de aplicación directa y eficaz de los derechos fundamentales plasmado en el art. 109.I de la C.P.E., en ese sentido, se debe precisar que el estándar axiomático, destinado a materializar por parte de las autoridades jurisdiccionales los valores de igualdad y justicia, es el principio de razonabilidad. (...) " Estos estándares axiomáticos, en el orden constitucional imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, tienen génesis directa en el valor supremo del Estado, que es el 'vivir bien' o "suma qamaña" reconocido en nuestro texto constitucional en el art. 8-I, inserto en el preámbulo de la Norma Fundamental, a partir del cual deben ser entendidos los valores ético morales de la sociedad plural, plasmados en los dos párrafos del art. 8 de la C.P.E., por lo tanto, estos parámetros axiomáticos, es decir, el valor justicia e igualdad que son consustanciales al valor "vivir bien", forman parte del contenido esencial de todos los derechos fundamentales, por lo que las autoridades jurisdiccionales en el ejercicio de sus competencias, deben emitir decisiones razonables y acordes con estos principios, asegurando así una verdadera y real materialización del principio de aplicación directa de los derechos fundamentales".

---

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3**

---

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

---

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

---

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

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /**

---

**Problemas jurídicos**

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, contra la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

1 y 2) Desnaturalización de las etapas previstas en el párrafo I, inc. a) del art. 169, 170 171 y 172 del DS N°25763

3) Falta de pronunciamiento de manera formal por parte del INRA ante memorial de apersonamiento que denunció observaciones y violación a derechos constitucionales establecidos en el art. 24 de la CPE.

4) Ilegal Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017 de 25 de julio de 2017 que determinó sobreposición en su totalidad con el área de colonización Zona "C" y según el análisis del referido informe, el Expediente Agrario N° 18293 "TRIUNFO" y N° 48695 "LOMA ALTA" estarían con vicios de nulidad absoluta.

5) Falta de fundamentación y motivación de la Resolución impugnada, incumpliendo con lo establecido en el art. 66 del DS. N°29215, vulnetando el debido proceso y derecho a la defensa.

6) La Resolución impugnada no establece cuáles son los vicios de nulidad absoluta de los títulos ejecutoriales N°N° 649945 y N° PT0032907; de igual manera, se habría forzado la interpretación del art. 398 y 399 de la C.P.E. ya que se habría demostrado la propiedad que deviene de un Título Ejecutorial emitido, cumpliendo con la Función Económico Social en un 100% de la superficie mensurada.

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

"No existió un daño causado porque no se procedió a emitir ninguna resolución; en consecuencia se identificó y ubicó el Expediente Agrario antes de la emisión del Informe en Conclusiones, incorporando el análisis y reconocimiento del antecedente agrario; por consiguiente el ente administrativo no violentó la norma agraria establecida en el D.S. N° 25763, vigente en su momento, reclamada en la demanda".

"El art. 24 de la Ley Suprema establece el derecho a la petición y a recibir una respuesta pronta y oportuna, en el caso presente tal como arguye la actora, el ente ejecutor de saneamiento ha omitido dar respuesta a la solicitud efectuada a través del memorial adjunto a la hoja de Ruta 9316/2016, contraviniendo de esta manera el artículo referido del texto constitucional".

"De la revisión del informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017 de 25 de julio de 2017, cursante de fs. 450 a 456 de antecedentes, en el punto III. ANALISIS Y CONSIDERACIONES LEGALES, textualmente indica: *"Por otro lado con relación a los Expedientes N° 18296 "Triunfo" y N° 48695 "Loma Alta", es importante señalar que estos se encuentran sobrepuestos al Área de Colonización Zona "C" del Instituto Nacional de Colonización (ver croquis en anexo N° 4), la misma que fue declarada mediante Decreto Ley de fecha 25 de abril de 1905 ampliado mediante Decreto Supremo N° 06431 de fecha 19 de abril de 1963, siendo que el área de colonización de referencia es área netamente de competencia del Instituto Nacional de Colonización y toda vez que los expedientes reclamados corresponden a trámites realizados ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, se extrae que estos se encuentran afectados por vicios de nulidad absoluta, ante la falta de Jurisdicción y Competencia conforme establece el Art. 321 párrafo I inc. a) del Decreto Supremo N° 29215; motivo por el cual no serán considerados como antecedente agrarios para el presente proceso de saneamiento, no afecto para ello la posesión que hubiese materializado el interesado de acuerdo a lo establecido en el Art. 324 párrafo II del Decreto Supremo N° 29215"*

"El Informe en Conclusiones del predio "LOMA ALTA" se basó únicamente en los datos verificados en campo y en los datos arrojados en gabinete, los cuales no mencionan la señalada "sobreposición", conforme se evidencia de los antecedentes del proceso de saneamiento; consiguientemente, por disposición del art. 266 del D.S. N° 29215 la Dirección Nacional a.i. del INRA, antes de elaborar los

proyectos de Resolución Final de Saneamiento, pueden disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna, en el presente caso, si bien mediante Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 571/2017, se procedió a efectuar control de calidad, estableciendo que los predio denominado "LOMA ALTA", "EL TRIUNFO", se encontrarían sobrepuesto al Área de Colonización Zona "C"; sin embargo como ya se dijo ut supra, dicho Informe no cuenta con un respaldo técnico para establecer con precisión que el predio en litis se encuentra en la Zona "C" de Colonización", por lo tanto resulta ser un informe incompleto".

"Al no existir constatación jurídica sobre este extremo dado que no se evidencia que el ex CNRA hubiere actuado sin jurisdicción y competencia en la tramitación de los antecedentes agrarios especificadas líneas arriba, menos por Decreto de 25 de abril de 1905 el cual no fue objeto de reglamentación y que por el tiempo de la emisión del mismo, es anterior a la Reforma Agraria de 1953; toda vez, que por Ley de 6 de noviembre de 1958 se crea el Instituto Nacional de Colonización, cuyo art. 1ro. sobre el cual el Informe UDSA-BN N° 1502/2013 de 19 de septiembre de 2013 funda su análisis de falta de jurisdicción y competencia del ex CNRA sobre la "Zona C de Colonización", que refiere: "Todas las tierras que se encuentran bajo el dominio del Estado, podrán ser dotadas mediante el Servicio Nacional de Reforma Agraria previos los trámites de ley, con excepción de aquellas zonas que mediante Ley o Decreto Supremo fueran declaradas en reserva para planes de colonización, las mismas que quedarán bajo jurisdicción del Ministerio de Agricultura para efectuar las concesiones respectivas"; dicha norma como se puede apreciar, dispone para lo venidero, es decir respecto a futuras zonas de colonización y no así en relación a las dispuestas mediante el Decreto Ley de 1905, en tal sentido, no podría ser compatible y coexistir con la Reforma Agraria una disposición legal como lo señalado Decreto Ley de 1905; por lo que en el presente caso de autos, no corresponde la aplicación contenida en el art. 321-l-a) del D.S. N° 29215 sobre el vicio de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, como equivocadamente analizó dicho informe emitido por la entidad demandada".

"De la interpretación gramatical de los arts. 65 y 66 del D. S. N° 29215 y revisión de la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, se concluye en que la misma se adecúa a dicha normativa, al cumplir con los requisitos que prevén, al declarar expresamente que la decisión asumida en la misma tiene como base los informes por lo que no es evidente en que la referida Resolución careciera de fundamentación, ya que por su particularidad emerge de un proceso administrativo como es el saneamiento, en el que cursan informes técnico legales que constituyen los fundamentos en las que se sustenta la decisión adoptada en la Resolución Final de Saneamiento, lo cual impone, ejerciendo control de legalidad efectuar el análisis de los mismos a fin de determinar si su emisión se encuadra a derecho y a la normativa constitucional y agraria en las que se basó la decisión adoptada en la señalada Resolución impugnada, ahora bien, si los informes o resoluciones emitidas durante el proceso de saneamiento sean imprecisos contradictorios o carentes de fundamento legal, son precisamente las que dan origen a la instauración de un proceso contencioso".

"Los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en nuestro sistema constitucional, debiendo hacerse mención fundamentalmente a los arts. 13 y 256 de la C.P.E., que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro homine y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, por lo que en virtud a la primera, los Jueces, Tribunales y autoridades administrativas, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución Política del Estado o en las normas del bloque de constitucionalidad- y en virtud a la segunda, tienen el deber de ejercer el control de convencionalidad, interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en Tratados e Instrumentos Internacionales

en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Norma Suprema; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, criterio recogido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0133/2013 de 1 de febrero de 2013".

"Si bien la parte in fine del art. 398 de la C.P.E., establece que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de las cinco mil hectáreas; sin embargo, éste nuevo límite de la propiedad zonificada es aplicable a predios que se hayan "adquirido" con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), conforme señala el art. 399-I de la Carta Magna, (lo que no es el presente caso) previendo asimismo dicha norma que a efectos de la irretroactividad de la ley, se "reconocen y respetan" los derechos de "posesión y propiedad agraria" conforme a ley, reflejándose el término "de acuerdo a Ley", al cumplimiento de presupuestos que hacen a la acreditación de la titularidad de la tierra cursante en documentación agraria, la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la F.E.S.; en cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme a lo establecido en el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, aspecto que en el caso de autos, fue cumplido a cabalidad, al estar el predio en litis cumpliendo con la F.E.S. en la totalidad del predio mensurado, conforme se tiene de Informe en Conclusiones".

"El enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la "posesión" y la "propiedad", siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715; de lo que se desprende que el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de posesión, es independiente del derecho de propiedad agraria; por lo que, al haber reconocido el INRA a la beneficiaria Mayra Meyling Rodriguez Ardaya sobre el predio denominado "LAS LOMAS", únicamente la superficie de 5000,0000 ha. y declarar tierra fiscal la superficie de 2166.7264 ha. resulta ilegal al no haberse realizado dicha interpretación constitucional a la luz del principio "pro actione" plasmada en los valores de justicia e igualdad establecidos en los arts. 9-4, 13-I, 180-I de la C.P.E., y en aplicación de los postulados del Estado Constitucional de Derecho en el marco del paradigma del "Vivir Bien" y "La tierra es de quien la trabaja", que inspiró la Reforma Agraria de 1953, manteniendo esta su esencia en el art. 397 de la C.P.E. vigente, al establecer que el trabajo es la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria, ya que la beneficiaria demostró ser propietaria además estar cumpliendo con la F.E.S. en la totalidad de predio en litis."

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

SAP-S2-0087-2019 declara **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa interpuesta por Mayra Meyling Rodriguez Ardaya, declarándose Nula la Resolución Suprema N° 22839 de 31 de enero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

- 1) El ejecutor de saneamiento ha omitido dar respuesta a la solicitud efectuada a través del memorial adjunto a la hoja de Ruta 9316/2016, contraviniendo de esta manera el artículo 24 de la CPE.
- 2) El Informe Técnico Legal UDSA-BN N°571/2017 no cuenta con un respaldo técnico por lo que resulta

ser un informe incompleto.

3) No correspondía la aplicación contenida en el art. 321-I-a) del DS N°29215 sobre vicio de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, la entidad demandada analizó el informe legal de forma equivocada.

4) La Resolución Suprema N°22839 cumple con los requisitos previstos en los arts. 65 y 66 del DS. N°29215.

5) Al haber reconocido el INRA a la beneficiaria Mayra Meyling Rodriguez Ardaya sobre el predio denominado "LAS LOMAS", únicamente la superficie de 5000,0000 ha. y declarar tierra fiscal la superficie de 2166.7264 ha. resulta ilegal al no haberse realizado dicha interpretación constitucional a la luz del principio "pro actione" plasmada en los valores de justicia e igualdad establecidos en los arts. 9-4, 13-I, 180-I de la C.P.E., y en aplicación de los postulados del Estado Constitucional de Derecho en el marco del paradigma del "Vivir Bien" y "La tierra es de quien la trabaja", que inspiró la Reforma Agraria de 1953, manteniendo esta su esencia en el art. 397 de la C.P.E.

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

Los informes técnico legales constituyen los fundamentos en las que se sustenta la decisión adoptada en la Resolución Final de Saneamiento, lo cual impone, ejerciendo control de legalidad efectuar el análisis de los mismos a fin de determinar si su emisión se encuadra a derecho y a la normativa constitucional y agraria en las que se basó la decisión adoptada.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0133/2013 de 1 de febrero de 2013: "Éste principio general del derecho (*pro homine*), viene a ser un límite constitucional al poder de Estado mediante el cual se van controlando las normas, buscando que el contenido de las mismas sea acorde a derecho, logrando así que el contenido esencial de los derechos humanos no sean afectados, lo que conlleva a la exclusión de todo tipo de arbitrariedad e irrazonabilidad en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes públicos conforme lo estableció Mariano A. Sapag.

SCP 0121/2012 de 2 de mayo: "El valor axiomático y dogmático garantista de la nueva Constitución Política del Estado está íntimamente ligado al principio de aplicación directa y eficaz de los derechos fundamentales plasmado en el art. 109.I de la C.P.E., en ese sentido, se debe precisar que el estándar axiomático, destinado a materializar por parte de las autoridades jurisdiccionales los valores de igualdad y justicia, es el principio de razonabilidad. (...)" Estos estándares axiomáticos, en el orden constitucional imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, tienen génesis directa en el valor supremo del Estado, que es el 'vivir bien' o "suma qamaña" reconocido en nuestro texto constitucional en el art. 8-I, inserto en el preámbulo de la Norma Fundamental, a partir del cual deben ser entendidos los valores ético morales de la sociedad plural, plasmados en los dos párrafos del art. 8 de la C.P.E., por lo tanto, estos parámetros axiomáticos, es decir, el valor justicia e igualdad que son consustanciales al valor "vivir bien", forman parte del contenido esencial de todos los derechos fundamentales, por lo que las autoridades jurisdiccionales en el ejercicio de sus competencias, deben emitir decisiones razonables y acordes con estos principios, asegurando así una verdadera y real materialización del principio de aplicación directa de los derechos fundamentales".