

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0061-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-11-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Viceministerio de Tierras, impugna la Resolución Administrativa RA-SS N° 0143/2020 de 15 de septiembre de 2020, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple (SAN-SIM) a pedido de parte, respecto al Polígono N° 175 del predio denominado "Tierras Bajas del Norte" ubicado en el municipio de San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

**1.** Bajo el rótulo Vicios de nulidad del expediente agrario sustanciado ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, señala que el proceso de saneamiento de la propiedad denominada "Tierras Bajas del Norte" tiene como antecedente el expediente agrario N° 58755 sustanciado ante el Ex CNRA contando con Sentencia de 8 de enero de 1992 que declara probada la demanda y dotándose una superficie de 21.900.000 ha, a favor de Raúl Flores Montero y otros; al respecto, señala como vicios de nulidad los siguientes aspectos:

**1.1.** Ausencia de Representación debido a que el solicitante (Raúl Flores Montero) a tiempo de solicitar la dotación de tierras (29 de noviembre de 1991) no adjuntó documento de representación otorgado por sus 73 "representados" vulnerándose el art. 58 del Código de Procedimiento Civil (vigente en su oportunidad), resaltando la inexistencia de identidad y firma de los "representados", razón por la que considera que la petición de dotación sería a título personal, por lo que correspondía la aplicación del art. 92 del Decreto Ley N° 3464, siendo éste un vicio de nulidad absoluta conforme previsión del art. 321 inc. b) num. 1) del D.S. N° 29215.

**1.2.** Incertidumbre acerca de los demandantes, debido a la contradicción en cuanto a las personas identificadas en la solicitud de dotación, plano, sentencia y acta de posesión, que además de lo denunciado precedentemente, en la sentencia, sin fundamento, una persona de la lista original fue excluida e incorporadas otras dos personas, estos últimos adicionados en el plano y acta provisional de posesión, generándose de ésta manera, imprecisión en cuanto a los beneficiarios conforme cuadro explicativo, aspecto que configura vicio de nulidad según el art. 321 inc. b) num. 1) del D.S. N° 29215.

**1.3.** Omisión de valoración sobre la calidad de juez agrario móvil y su designación, por cuanto la autoridad que suscribió la referida sentencia (Miguel Toledo Hurtado) no ostentaba la condición de abogado o licenciado en derecho conforme previsión del art. 3 de la Ley de 22 de diciembre de 1956,

quien según la documental cursante a fs. 473 de la carpeta de saneamiento, es identificado como mecánico de profesión (documentación que fue presentada el 19 de mayo de 2014 por Yasminka Catarina Marinkovic de Jakubek) cuyo memorándum y ratificación de cargo fue suscrito por el entonces Jefe Departamental de Reforma Agraria, cuando según la citada norma, tal designación correspondía al entonces "Presidente de la República", por lo que todas sus actuaciones serían nulas de pleno derecho.

**1.4.** Ausencia de argumentación por parte del INRA, acerca de los vicios de nulidad de falta de jurisdicción y competencia con la que actuó el "supuesto" juez agrario móvil, y el incumplimiento o acto doloso comprobada en la sentencia emitida, en razón a que lo expresado precedentemente el expediente agrario N° 58755 se encuentra afectado de vicios de nulidad, ante la falta de jurisdicción y competencia, así como el acto doloso comprobado a momento de la emisión de la sentencia de 8 de enero de 1992, según el art. 321.I inc. a), inc. b) num. 1) del D.S. N° 29215; que por las documentales cursantes de fs. 25 a 26 de obrados, se acredita que Miguel Toledo Hurtado, no era empleado del Ex CNRA, documental que conforme el art. 4 inc. g) de la Ley N° 2341 adquieren valor probatorio, aspecto que mereció pronunciamiento en la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 39/2011 de 22 de julio y en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a 51/2019 de 8 de julio, así como la Resolución Suprema 212822 de 13 de julio de 1993, pidiendo al efecto, se valoren las documentales cursantes a fs. 666 y fs. 667 de la carpeta de saneamiento; asimismo, advierte que las literales cursantes a fs. 471 y 474 de la carpeta de saneamiento estuvieran refrendadas por Dorys de Saucedo, Notaria de 2da Clase y no por el tenedor oficial que es la instancia administrativa (INRA) según previsión de la Disposición Final Cuarta parágrafo V de la Ley N° 1715.

**1.5.** Ausencia de juramento de topógrafo, debido a que, en el expediente agrario, no cursa acta de juramento de topógrafo designado, tal como lo estableció el art. 5 inc. c) de la Ley de 22 de diciembre de 1956.

**1.6.** Omisión de verificación de no uso de papel sellado, conforme previsión de los arts. 1 y 2 del D.S. N° 21124 de 15 de noviembre de 1985, en los documentos cursantes de fs. 1 a 3, 6, 10 a 12, 14 a 15 del expediente agrario, aspecto no valorado en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, en atención al art. 75.III de la Ley N° 1715.

**2.** Bajo el rótulo "Incorrecta valoración de los documentos de transferencia en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, señala que de fs. 60 a 63 de la carpeta de saneamiento, cursa Testimonio 033-98 de 30 de enero de 1998, relativa a transferencia del predio "Tierras Bajas del Norte" que haría Raúl Donato Flores Montero mediante "poder especial" en favor de Erwin Rek López; asimismo de fs. 51 a 54 de la carpeta de saneamiento cursa Testimonio 07-2001 de 15 de enero de 2001, relativa a la transferencia del mismo predio y entre las mismas partes, documento en el que se consigna sello de Derechos Reales con registro la matrícula 7051010000115, asiento A-2 de 16 de febrero de 2001; aspecto que no fue considerado en el Informe de Evaluación Técnico Jurídico, refiriendo que tales personas debieron apersonarse al proceso de saneamiento debido a que por el Testimonio Poder 05/2001 de 8 de enero de 2001 cursante de fs. 233 a 235 de la carpeta de saneamiento, se advierte que solo parte de los beneficiarios consignados en la Sentencia Agraria de 8 de enero de 1992 otorgaron poder a Raúl Flores Montero con facultades de transferencia de la mencionada propiedad a favor de Erwin Rek Lopez, siendo que de acuerdo al Testimonio 716/2002 de 16 de agosto de 2002 (fs. 226 a 227) de transferencia del señalado predio a favor de Ximena Saavedra Tardio, se consigna como tradición civil a la Escritura Pública 7/2001, que finalmente mediante Testimonio 1476/2004 de 26 de octubre de 2004, se transfiere la propiedad a favor de la "Empresa Agropecuaria Laguna Corazón S.A."; por ello considera una inconsistencia respecto a la tradición civil, que no fue valorada en la etapa de Evaluación Técnico

Jurídica, afectando de esta manera al proceso de saneamiento.

3. Bajo el rótulo "Errónea aplicación del control de calidad establecido en la modificación realizada al art. 266.IV por el Decreto Supremo N° 4320 de 21 de agosto de 2020" haciendo referencia al Informe INF/VT/DGT/UST/0013-2020 de 16 de marzo de 2020, por el que se recomendó la devolución de antecedentes a la Dirección Nacional del INRA para que tal entidad realice el control de calidad respectivo, aspecto cumplido mediante el Informe Técnico Legal DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 17 de septiembre de 2020, que no consideró el art. 266.IV del D.S. N° 29215 modificado por el D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020 (vigente en su momento) que establecía la emisión de Resolución Administrativa como resultado de la aplicación del control de calidad, aspecto concordante con lo establecido en la SCP 230/2017-S3 de 24 de marzo de 2017, concluyendo que la falta de emisión de resolución administrativa como resultado del control de calidad vulneró el art. 266.IV del D.S. N° 29215 modificado por el D.S. N° 4320.

4. Bajo el rótulo Vulneración del límite constitucional de 5000 ha (artículo 398 de la Constitución Política del Estado), menciona que debió considerarse al beneficiario como poseedor ante las irregularidades respecto a la tradición del derecho propietario, aspecto que vulneró la previsión del art. 398 de la CPE, en cuanto al límite máximo de superficie agraria, conforme habría sido interpretado en la SCP 872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018; en ese sentido, reitera que el expediente agrario N° 58755 se encuentra afectado de vicios de nulidad absoluta, correspondiendo se emita resolución anulatoria de la Sentencia de 8 de enero de 1992 según previsión del art. 339 del Reglamento Agrario, siendo que por Informe Técnico Legal DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 17 de septiembre de 2020, no se ha realizado un análisis concreto ni cuidadoso sobre el expediente agrario N° 58755, aspecto que incide negativamente en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0143/2020 de 15 de septiembre de 2020.

5. Bajo el rótulo Ausencia de fundamentación, motivación y congruencia de la Resolución Final de Saneamiento, refiere que todo lo denunciado, la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación, omitiendo sustentar en hecho y derecho, sin considerar la normativa agraria aplicada durante la sustanciación del proceso de saneamiento, habiendo citado informes contradictorios en su contenido, omitiendo señalar los puntos sobre los que respalda su decisión, incumpliendo el art. 66 del D.S. N° 29215, arts. 27 y 28 de la Ley N° 2341, no existiendo concordancia entre la parte considerativa y dispositiva, al efecto, cita y transcribe parte de la SCP 1302/2015-S2 de 13 de noviembre, la SCP 0181/2018-S3 de 22 de mayo, la SCP 0712/2015-S3 de 3 de julio.

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

*"(...) tanto el Auto de Admisión como la diligencia de notificación, hacen referencia a los representados de Raúl Flores Montero, sin que se hubiera acompañado un poder general o especial para que el impetrante actué en nombre de las 73 personas descritas en el memorial de demanda de dotación de tierras (I.5.1 ), así tampoco se advierte diligencia de notificación a los interesados, porque en la diligencia de notificación solo se advierte que el auto de admisión de demanda de dotación fue puesta en conocimiento, sólo de: Raúl Flores Montero, Feliciano Escalante Chávez (colindante) y el representante de la propiedad "El Salitral" (fs. 3 de la carpeta de saneamiento); aspectos que denotan el incumplimiento al art. 58 (Representación por mandato) del Código de Procedimiento Civil, que establecía: "La persona que se presentare en el proceso en nombre o representación de otra, deberá acompañar al primer escrito los documentos que demuestren su personería", normativa aplicable al caso, en su oportunidad, conforme previsión del art. 5 del Decreto Ley N° 3464 que establecía: "La propiedad agraria privada es la que se reconoce y concede en favor de las personas naturales o*

*jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con las leyes civiles y en las condiciones del presente Decreto-ley. El Estado reconoce, solamente, las formas de propiedad agraria privada enumeradas en los artículos siguientes"; precepto normativo que de manera expresa hace alusión al ejercicio de derechos conforme la normativa civil aplicable supletoriamente a la materia agraria, aspectos que no fueron cumplidos por la parte impetrante (Raúl Flores Montero), quien no acompañó poder representación, así como por los entonces funcionarios del ex Servicio Nacional de Reforma Agraria, al no haber observado la normativa civil previa a la admisión de la demandada de dotación de tierras, así como a tiempo de notificar el auto de admisión, que por mandato del mismo, debió ser puesto en conocimiento de todos los interesados, vale decir, de las 73 personas nombradas en el memorial de demanda de dotación de tierras".*

*"(...) se advierte que el memorial de petición de dotación (I.5.1 ) no contempla la firma de las personas cuyos nombres son consignados en el mismo, sin la referencia a sus generales de ley, incumpliendo de esta manera con la previsión del art. 327 num. 3 del Código de Procedimiento Civil, vigente en su oportunidad; consiguientemente el memorial descrito en el punto I.5.1 de la presente resolución, tiene un alcance particular a favor de Raúl Flores Montero y no de las personas nombrados en el mismo, quienes de la revisión del antecedente, no se apersonaron al proceso para dar por válidas las actuaciones realizadas por Raúl Flores Montero a nombre ellos; por tanto, el proceso de dotación de tierras debió estar enmarcado en lo estrictamente determinado en el art. 92 del Decreto Ley N° 3464, que textualmente establece: "En las regiones donde existe tierra afectable suficiente, la adjudicación por familias se hará a razón de una unidad de dotación, equivalente a la extensión de la pequeña propiedad . En las regiones donde no haya tierra suficiente, la extensión adjudicable a cada familia será reducida en la proporción correspondiente, para dar cabida a todas las personas con derecho a la tierra" (negrilla incorporada) normativa que correspondía ser aplicada al caso concreto; llamando la atención que en los planos cursantes de fs. 7 a 8, así como en la Sentencia de 8 de enero de 1992 (I.5.2 ) del expediente agrario, se consigna una lista de 76 beneficiarios, entre los que se incluyen sin justificativo alguno a: "70. Fabiola Flores Peña " y "73. José Mendoza Yorruri ", quienes no se encuentran establecidos en el memorial de demanda (I.5.1 ), siendo que la beneficiaria "74. Mireya Yessica Flores Peña " no obstante figurar en la nómina del memorial de demanda y en los planos de fs. 7 y 8 del expediente agrario, fue excluida sin justificativo alguno en la sentencia de dotación (I.5.2 ), no obstante, fue incluida en el acta de posesión provisional descrita en el punto I.5.3 de la presente resolución; aspectos que denotan la irregularidad con que fue tramitado y sustanciado el proceso agrario de dotación de tierras fiscales respecto al predio denominado "Tierras Bajas del Norte".*

*"(...) en relación a la calidad de juez agrario móvil y la designación , de Miguel Toledo Hurtado, se tiene que a fs. 482 de la carpeta de saneamiento cursa fotocopia legalizada del memorándum de 13 de diciembre de 1989 relativa a la designación de Juez Agrario al señor Miguel Tolero Hurtado y a fs. 481 cursa fotocopia legalizada de memorándum de 4 de enero de 1991, relativa a la ratificación en el cargo de juez agrario al señor Miguel Toledo Hurtado, asimismo cursa a fs. 483 de la misma carpeta de saneamiento, copia legalizada de la Cédula de identidad RUN No. 7003-170835B del ciudadano Miguel Toledo Hurtado, entre cuyos datos consigna lo siguiente: "PROFESIÓN: MECÁNICO", aspecto que no condice con los requisitos necesarios para haber sido designado como juez agrario, conforme previsión del art. 3 de la Ley de 22 de diciembre de 1956, que establece: "Los Juzgados Agrarios Móviles estarán compuestos de: a) Un Juez, que será abogado o Licenciado en Derecho , designado por el Presidente de la República a propuesta en terna del Consejo Nacional de Reforma Agraria", de donde se tiene que la persona designada y ratificada en el cargo de Juez Agrario, no cumplía con los requisitos legales para ser designado como autoridad judicial, más cuando los memorándum descritos precedentemente no consignan la razón o delegación de funciones por parte del Presidente de la República de entonces en*

*favor del Jefe Departamental de Reforma Agraria que suscribe los referidos memorándums; en consecuencia, se tiene una carencia de validez y eficacia de tales memorándums, que en relación al referido Juez Agrario, la jurisprudencia agraria y agroambiental mediante la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 39/2011 de 22 de julio y la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a N° 51/2019 de 8 de julio, descritas en lo principal en el FJ.II.2 , expresaron en relación a expedientes agrarios donde fueron emitidas resoluciones por el referido juez agrario, que tales expedientes: "se encuentran viciados de nulidad absoluta, por haber sido tramitado ante un juez inexistente y emitido sentencia por una autoridad que carece de competencia a tal fin, como es el caso de Miguel Toledo Hurtado, quien ilegalmente fungió como Juez Agrario Móvil de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, usurpando funciones y actuando totalmente fuera de la ley, conforme a lo estipulado por el art. 321.I incs. a) y b) numeral 1 del D.S. N° 29215"; consecuentemente la sentencia agraria (I.5.2 ) de 8 de enero de 1992 carece de validez y eficacia, por haber sido emitido por quien ejerció funciones judiciales sin cumplir los requisitos necesarios y suficientes para asumir el cargo, conforme previsión normativa vigente en su oportunidad, como es el art. 3 de la Ley de 22 de diciembre de 1956".*

*"(...) cursa a fs. 41 de obrados, fotocopia simple de la Resolución Suprema N° 212822 de 13 de julio de 1993 suscrita por el entonces Presidente Constitucional de la República, en cuya parte considerativa establece: "Que, el certificado de fs. 25-26 de obrados acredita que Miguel Toledo Hurtado no era empleado del Consejo Nacional de Reforma Agraria, en consecuencia la sentencia dictada por ese supuesto Juez Agrario es nula de pleno derecho al tenor del Art. 31 de la Constitución Política del Estado ", prueba documental por la que se acredita fehacientemente la invalidez de lo obrado en el Expediente Agrario N° 58755 de donde emerge la Sentencia Agraria de Dotación de 8 de enero de 1992 (I.5.2 ) que al haber sido emitida por una persona que nunca fue funcionario del Consejo Nacional de Reforma Agraria, la misma adolece de vicios de nulidad insubsanables que transgredieron las normas vigentes en su oportunidad, que siendo de orden público, no son ni pueden ser convalidadas, por lo que tal acto procesal no cumplió con la finalidad específica por la que fue emanada, en este caso la Sentencia (I.5.2 ) desde ningún punto de vista cumple su finalidad ya que contiene errores insubsanables que no pueden convalidarse y menos aún puede aducirse que el momento procesal para su emisión precluyó ya que las nulidades procesales pueden ser interpuestas en cualquier tiempo y momento, debiendo tenerse en cuenta que en el presente caso, además se ha vulnerado normas agrarias especializadas, las que siendo de orden público eran de cumplimiento obligatorio en oportunidad de emitirse la Sentencia de 8 de enero de 1992, de donde se tiene que la misma es nula de pleno derecho; consiguientemente, los efectos que se generan posteriormente a la referida sentencia, desaparecen retroactivamente, es decir que todo efecto aparente cumplido o incumplido de buena o mala fe, se retrotrae al momento mismo en que se emitió el acto jurídico, haciendo desaparecer los actos posteriores a la sentencia y quedando todo como era hasta antes de su emisión, de manera que por defecto se extinguen los derechos y obligaciones aparentes que se generaron, pues al tener dichos actos posteriores una sentencia que nunca emergió jurídicamente, lógicamente se entiende que estos tampoco existen para el derecho".*

*"(...) el juramento del topógrafo deberá ser realizada mediante diligencia sentada, es absolutamente precisa, que en el caso concreto no existe tal diligencia, por tanto, no se cumplió a cabalidad la citada norma, no obstante ello, corresponde recordar que tal aspecto no constituye una causal de nulidad absoluta, sino vicio de nulidad relativa, referida a la falta de juramento de topógrafo que afectaría al expediente agrario N° 58755, correspondiente al predio "Tierras Bajas del Norte", iniciado por ante el ex-Consejo Nacional de Reforma Agraria en fecha 29 de noviembre de 1991, evidenciándose conforme previsión del art. 332 del D.S. N° 29215 (norma inobservada en el proceso de saneamiento por el INRA), la existencia del vicio de nulidad relativa consistente en la falta de juramento de topógrafo*

*habilitado para el proceso de dotación, por haber transgredido el art. 26 del Decreto Supremo 3471, norma que se encuentra en vigencia desde el 27 de agosto de 1953, es decir, vigente con anterioridad al trámite iniciado por ante el ex-Consejo Nacional de Reforma Agraria, norma que evidentemente resulta concordante con lo preceptuado en el art. 5 inc. c) de la Ley de 22 de diciembre de 1956; en tal circunstancia, corresponde señalar que dentro de los procesos agrarios, el juramento del topógrafo, era un actuado procesal que legitimaba el accionar del perito en el proceso, de tal forma que con el juramento respectivo, éste se encontraba habilitado para ejercitar su tarea con toda idoneidad; sin embargo, efectuada la revisión del trámite agrario N° 58755, se evidencia que no existe constancia de que se haya juramentado al perito topógrafo; es decir, que éste no se encontraba habilitado para ejercitar válidamente su labor técnica, por cuanto omitió el cumplimiento del citado ordenamiento jurídico vigente en su oportunidad".*

*"(...) se evidencia que existe una superficie dotada de 21900.0000 ha (veintiún mil novecientas hectáreas), que fue adquirida de personas que fueron beneficiadas con tramite agrario existiendo un excedente de 51.8001 ha. (cincuenta y una hectáreas con ochocientos un metros cuadrados), no encontrándose el predio dentro de tolerancias legales establecidas en el Decreto Supremo 27145 de 30 de agosto de 2003, toda vez que la propiedad excede los límites descritos en la citada normatividad, respecto a la superficie excedente se la deberá consignar en calidad de poseedor (...)" de donde se tiene que la autoridad administrativa no realiza un análisis de la tradición del derecho propietario por cuanto no existe un examen en relación al trámite agrario de dotación, donde es inexistente un poder de representación otorgado por los presuntos beneficiarios para que Raúl Flores Montero, los pueda representar, además que ante la existencia de dos transferencias sobre la misma propiedad y a la misma persona compradora, no existe pronunciamiento alguno respecto a la validez de merecer la primera transferencia (I.5.6 ), con relación a la segunda (I.5.5 ), situación que tampoco fue analizada en el Informe de Control de Calidad, INFORME TECNICO-LEGAL DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 15 de septiembre de 2020 cursante de fs. 723 a 744 de la carpeta de saneamiento, por lo que corresponde que tal omisión sea reconducida en su análisis integral, garantizando el debido proceso, la valoración integral de la prueba, a efectos de generar certeza jurídica; toda vez que la valoración integral de la prueba durante el proceso de saneamiento, debe ser realizada considerando los documentos originales o fotocopias legalizadas que permitan constatar los hechos y actos jurídicos que generen certeza en cuanto a la validez y eficacia jurídica de los mismos, para de esta manera garantizar efectivamente y conforme a derecho, la jurisprudencia agroambiental y constitucional, durante el proceso de regularización del derecho propietario que permita concluir con una Resolución Final de Saneamiento que sea el resultado de un debido proceso, garantizando la voluntad del constituyente conforme la interpretación que de la norma suprema se realiza a través de las sentencias constitucionales en vigor".*

*"(...) se advierte que luego de la emisión del Informe Técnico Legal DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 15 de septiembre de 2020, se emitió la providencia de aprobación del mismo, cursante a fs. 745 de obrados, sin que la misma sea una resolución administrativa debidamente fundamentada que cumpla con la previsión del art. 266.IV del D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020, no pudiendo ser suplida con una simple providencia que no tiene fecha de emisión, tampoco fue notificada a las partes intervinientes en el proceso de saneamiento, por cuanto el referido informe de control de calidad, consigna como fecha de elaboración el 15 de septiembre de 2020 y la Resolución Administrativa RA-SS N° 0143/2020, consigna como fecha el 15 de septiembre de 2020, lo cual demuestra que en el mismo día fue elaborado el Informe de Control de Calidad (I.5.18 ) y la Resolución Final de Saneamiento (I.5.19 ) no habiéndose puesto en conocimiento de partes el referido Informe de Control de Calidad, más cuando tales informes tienen como finalidad, precautelar el cumplimiento de normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, cuando existen indicios de*

*irregularidades graves y actos fraudulentos, debiendo necesariamente socializar o comunicar sus resultados preliminares conforme a las normas existentes al efecto, para que los interesados puedan hacer llegar sus observaciones, reclamos y/o denuncias relativas al proceso; aspecto que fue establecido en propia jurisprudencia agroambiental, en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 86/2019 de 17 de julio, que estableció: "Sobre la falta de notificación con la Resolución Administrativa RES.ADM.RA SS No. 0109/2016 de 24 de marzo de 2016, vulnerándose el art. 70 del D.S No. 29215, al respecto, se tiene que el beneficiario fue notificado personalmente con actuaciones anteriores (que fueron anuladas), conforme se tienen a fs. 532, 534 y 535; empero no fue notificado personalmente con la precitada resolución administrativa que emerge de un control de calidad efectuada mediante Informe Técnico Legal DDSC-COI-INF N° 675/2016 (544 a 546 de la carpeta de saneamiento), modificando aspectos de fondo del proceso de saneamiento hasta donde tuvo conocimiento el ahora demandante, entre ellos las precitadas notificaciones personales; en consecuencia, dicho actuado procesal debió ser notificado personalmente al beneficiario, a efectos de garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso, más cuando en el segundo punto resolutivo de la Resolución Administrativa RES.ADM.RA SS No. 0109/2016 de 24 de marzo de 2016, textualmente establece: "Se instruye la notificación de la presente Resolución de manera personal y por Edicto que podrá ser publicado en cualquier órgano de prensa de circulación nacional, al ser esta de alcance general, conforme lo establece el Art. 70 inc. a) y c) del D.S. N° 29215" (negrillas y subrayado son incorporados) notificación personal que nunca fue cumplida por la propia autoridad que emitió la prenombrada resolución, que ante esta falta de cumplimiento de notificación se vulneró el derecho a la defensa y el derecho al debido proceso".*

*"(...) al emitirse la Resolución Administrativa RA-SS N° 0143/2020 de 15 de septiembre de 2020 -ahora impugnada-, que resolvió textualmente: "PRIMERO. MODIFICAR, la Sentencia de fecha 08 de enero de 1992 correspondiente al trámite agrario de Dotación N° 58755, quedando subsanados los vicios de nulidad relativa, debiendo en consecuencia proceder a otorgar el Título Ejecutorial Individual a favor de su actual subadquirente sobre la predio ubicado en el ubicado en el municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, conforme a especificaciones, colindancias y demás antecedentes técnicos del plano adjunto, que forma parte indivisible de la presente resolución; todo ello de conformidad a los artículos 393, 397 y 399 de la Constitución Política del Estado; 64, 66 y 67 párrafo II numeral 2 de la Ley N° 1715 modificado por la Ley N° 336 párrafos I inciso a), II inciso b), 338, 396 párrafo III inciso c) del Decreto Supremo N° 29215 de fecha 02 de agosto de 2007, a cuyo efecto se tome en cuenta los datos y especificaciones expuestas en la tabla siguiente: (...) 'Superficie en (ha), Total a reconocer: 21839.8193 ha' " (negrillas incorporadas) reconociendo a favor de la "Empresa Agropecuaria Laguna Corazón S.A", la superficie total de 21839.8193 ha, razón suficiente por la que se acredita que el ente executor del saneamiento se ha apartado del entendimiento establecido en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018 y ha seguido los lineamientos de la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre de 2017, sin considerar que ésta última citada ya había sido modulada por la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, la que, la que actualmente ha sido confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021".*

*"(...) la Resolución Final de Saneamiento, contempla errores sustanciales por cuanto al haber sustentado su determinación en el INFORME TECNICO-LEGAL DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 15 de septiembre de 2020 (I.5.18) que desconoce la jurisprudencia constitucional en vigor respecto al límite máximo de la superficie en propiedades agrarias, hace que la referida Resolución Final contenga carezca de validez material, pese a que cumple con los requisitos de validez formal conforme las previsiones de los arts. 65 y 66 del D.S. 29215 y 52.III de la Ley No 2341, que según la uniforme jurisprudencia agroambiental, cuando las resoluciones finales de saneamiento se basan y sustentan en Informes técnico-legales así como en resoluciones, cumplen con una adecuada estructura normativa y*

*fáctica, puesto que, en dichos informes se encuentran la relación de hechos y fundamentación de derecho que son asumidos de manera conclusiva en la resolución final (FJ.II.5 ); sin embargo, cuando los informes que sustentan la Resolución Administrativa contienen elementos ajenos o distorsionados a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, tal situación convierte a la Resolución Final de Saneamiento en una resolución inefectiva materialmente".*

*"(...) la autoridad administrativa encargada del proceso de saneamiento, no ha realizado una valoración integral de la prueba que cursa en la carpeta de saneamiento, incumpliendo su deber de garantizar el debido proceso en su componente aplicación objetiva de la ley, por cuanto omitió realizar una valoración de antecedentes, en particular en relación al Expediente Agrario N° 58755, relativo a un proceso de dotación de tierras que concluyó con la Sentencia Agraria de 8 de enero de 1992 por la que de manera ilegal se otorgó derecho propietario en favor de personas de quienes sólo se tienen su nombre, más no sus generales de ley, siendo que la persona que los representa en el proceso de dotación de tierras, carece de instrumento jurídico que acredite su condición de apoderado, razón suficiente que acredita la invalidez e ineficacia de la sentencia de 8 de enero de 1992 (I.5.2 ); habiendo tramitado y sustanciado el proceso de saneamiento con vicios de nulidad que ameritan ser corregidos en aras del debido proceso".*

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, por tanto **DEJA SIN EFECTO** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0143/2020 de 15 de septiembre de 2020, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple (SAN-SIM) a pedido de parte, respecto al Polígono N° 175 correspondiente al predio denominado "Tierras Bajas del Norte" ubicado en el municipio de San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz. Consecuentemente, **SE ANULA OBRADOS** hasta fs. 723 de la carpeta de saneamiento, es decir, hasta Informe Técnico Legal DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 15 de septiembre de 2020 inclusive, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** Tanto el Auto de Admisión como la diligencia de notificación, hacen referencia a los representados de Raúl Flores Montero, sin que se hubiera acompañado un poder general o especial para que el impetrante actué en nombre de las 73 personas descritas en el memorial de demanda de dotación de tierras, tampoco se advierte diligencia de notificación a los interesados que denota el incumplimiento al art. 58 (Representación por mandato) del Código de Procedimiento Civil, conforme previsión del art. 5 del Decreto Ley N° 3464.

**2.** Se advierte que el memorial de petición de dotación no contempla la firma de las personas cuyos nombres son consignados en el mismo, sin la referencia a sus generales de ley, incumpliendo de esta manera con la previsión del art. 327 num. 3 del Código de Procedimiento Civil, vigente en su oportunidad. Por tanto, el proceso de dotación de tierras debió estar enmarcado en lo estrictamente determinado en el art. 92 del Decreto Ley N° 3464, normativa que correspondía ser aplicada al caso concreto; llamando la atención que en los planos cursantes de fs. 7 a 8, así como en la Sentencia de 8 de enero de 1992 del expediente agrario, se consigna una lista de 76 beneficiarios, entre los que se incluyen sin justificativo alguno a: "70. Fabiola Flores Peña " y "73. José Mendoza Yorruri ", quienes no se encuentran establecidos en el memorial de demanda, siendo que la beneficiaria "74. Mireya Yessica Flores Peña " no obstante figurar en la nómina del memorial de demanda y en los planos de fs. 7 y 8 del expediente agrario, fue excluida sin justificativo alguno en la sentencia de dotación (I.5.2 ), no obstante, fue incluida en el acta de posesión provisional, aspectos que denotan la irregularidad con que fue

tramitado y sustanciado el proceso agrario de dotación de tierras fiscales respecto al predio denominado "Tierras Bajas del Norte". Las irregularidades descritas configuran y se adecuan a la causal de nulidad absoluta, prevista en el art. 321.I inc. b) num. 1) del D.S. N° 29215, norma que es de cumplimiento obligatorio durante el proceso de saneamiento, que fue soslayada por la autoridad administrativa a tiempo de valorar el expediente agrario N° 58755 que conforme se tiene explicado adolece de vicios de nulidad inconfirmables.

**3.** En relación a la calidad de juez agrario móvil y la designación de Miguel Toledo Hurtado, no reunía los requisitos necesarios para haber sido designado como juez agrario, conforme previsión del art. 3 de la Ley de 22 de diciembre de 1956, por tanto, fungió ilegalmente como Juez Agrario Móvil de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, usurpando funciones y actuando totalmente fuera de la ley, conforme a lo estipulado por el art. 321.I incs. a) y b) numeral 1 del D.S. N° 29215, consecuentemente la sentencia agraria de 8 de enero de 1992 carece de validez y eficacia.

**4.** De acuerdo a la fotocopia simple de la Resolución Suprema N° 212822 de 13 de julio de 1993 suscrita por el entonces Presidente Constitucional de la República, que establece: "Que, el certificado de fs. 25-26 de obrados acredita que Miguel Toledo Hurtado no era empleado del Consejo Nacional de Reforma Agraria, en consecuencia la sentencia dictada por ese supuesto Juez Agrario es nula de pleno derecho al tenor del Art. 31 de la Constitución Política del Estado ", prueba documental por la que se acredita fehacientemente la invalidez de lo obrado en el Expediente Agrario N° 58755 de donde emerge la Sentencia Agraria de Dotación de 8 de enero de 1992, que al haber sido emitida por una persona que nunca fue funcionario del Consejo Nacional de Reforma Agraria, la misma adolece de vicios de nulidad insubsanables que transgredieron las normas vigentes en su oportunidad, que siendo de orden público, no son ni pueden ser convalidadas, por lo que tal acto procesal no cumplió con la finalidad específica por la que fue emanada.

**5.** El juramento del topógrafo que debe ser realizado mediante diligencia sentada, no se cumplió a cabalidad, es decir, que éste no se encontraba habilitado para ejercitar válidamente su labor técnica, por cuanto omitió el cumplimiento del citado ordenamiento jurídico vigente en su oportunidad. No obstante, corresponde recordar que tal aspecto no constituye una causal de nulidad absoluta, sino vicio de nulidad relativa, evidenciándose conforme previsión del art. 332 del D.S. N° 29215 (norma inobservada en el proceso de saneamiento por el INRA), la existencia del vicio de nulidad relativa consistente en la falta de juramento de topógrafo habilitado para el proceso de dotación, por haber transgredido el art. 26 del Decreto Supremo 3471, norma que se encuentra en vigencia desde el 27 de agosto de 1953, es decir, vigente con anterioridad al trámite iniciado por ante el ex-Consejo Nacional de Reforma Agraria, norma que evidentemente resulta concordante con lo preceptuado en el art. 5 inc. c) de la Ley de 22 de diciembre de 1956.

**6.** Se evidencia que existe una superficie dotada de 21900.0000 ha (veintiún mil novecientas hectáreas), que fue adquirida de personas que fueron beneficiadas con trámite agrario existiendo un excedente de 51.8001 ha. (cincuenta y una hectáreas con ochocientos un metros cuadrados), no encontrándose el predio dentro de tolerancias legales establecidas en el Decreto Supremo 27145 de 30 de agosto de 2003, toda vez que la propiedad excede los límites descritos en la citada normatividad, respecto a la superficie excedente se la deberá consignar en calidad de poseedor.

**7.** La autoridad administrativa no realizó un análisis de la tradición del derecho propietario por cuanto no existe un examen en relación al trámite agrario de dotación, toda vez que la valoración integral de la prueba durante el proceso de saneamiento debe ser realizada considerando los documentos originales o

fotocopias legalizadas que permitan constatar los hechos y actos jurídicos que generen certeza en cuanto a la validez y eficacia jurídica de los mismos, para de esta manera garantizar efectivamente un proceso de regularización del derecho propietario que permita concluir con una Resolución Final de Saneamiento que sea el resultado de un debido proceso, garantizando la voluntad del constituyente conforme la interpretación que de la norma suprema se realiza a través de las sentencias constitucionales en vigor.

**8.** Se advierte que luego de la emisión del Informe Técnico Legal DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 15 de septiembre de 2020, se emitió la providencia de aprobación del mismo, sin que la misma sea una resolución administrativa debidamente fundamentada que cumpla con la previsión del art. 266.IV del D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020, no pudiendo ser suplida con una simple providencia que no tiene fecha de emisión, que tampoco fue notificada a las partes intervinientes en el proceso de saneamiento, vulnerándose el derecho a la defensa y el derecho al debido proceso.

**9.** Con el pronunciamiento de la resolución impugnada, la entidad administrativa demandada, ha reconocido una superficie mayor al límite constitucionalmente establecido de cinco mil hectáreas, situación que no corresponde de ninguna manera, no habiendo valorado adecuadamente el expediente agrario N° 58755 e incumpliendo la SCP 872/2018-S3 de 13 de diciembre.

**10.** La Resolución Final de Saneamiento contempla errores sustanciales por cuanto al haber sustentado su determinación en el INFORME TECNICO-LEGAL DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 15 de septiembre de 2020 que desconoce la jurisprudencia constitucional en vigor respecto al límite máximo de la superficie en propiedades agrarias, hace que la referida Resolución carezca de validez material, pese a que cumple con los requisitos de validez formal conforme las previsiones de los arts. 65 y 66 del D.S. 29215 y 52.III de la Ley No 2341, sin embargo, cuando los informes que sustentan la Resolución Administrativa contienen elementos ajenos o distorsionados a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, tal situación convierte a la Resolución Final de Saneamiento en una resolución inefectiva materialmente.

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

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / Etapas / De la Resolución Final de Saneamiento

**Cuando el Informe Técnico Legal desconoce la jurisprudencia constitucional en vigor respecto al límite máximo de la superficie en propiedades agrarias, hace que la Resolución Final contenga carezca de validez material, pese a que se cumplan con los requisitos de validez formal conforme las previsiones de los arts. 65 y 66 del D.S. 29215 y 52.III de la Ley No 2341, pues según la uniforme jurisprudencia agroambiental, si contienen elementos ajenos o distorsionados a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, la Resolución Final de Saneamiento será inefectiva materialmente.**

*"(...) la Resolución Final de Saneamiento, contempla errores sustanciales por cuanto al haber sustentado su determinación en el INFORME TECNICO-LEGAL DGST-INF-SAN N° 30/2020 de 15 de septiembre de 2020 (I.5.18 ) que desconoce la jurisprudencia constitucional en vigor respecto al límite máximo de la superficie en propiedades agrarias, hace que la referida Resolución Final contenga carezca de validez material, pese a que cumple con los requisitos de validez formal conforme las previsiones de los arts. 65 y 66 del D.S. 29215 y 52.III de la Ley No 2341, que según la uniforme jurisprudencia agroambiental, cuando las resoluciones finales de saneamiento se basan y sustentan en*

*Informes técnico-legales así como en resoluciones, cumplen con una adecuada estructura normativa y fáctica, puesto que, en dichos informes se encuentran la relación de hechos y fundamentación de derecho que son asumidos de manera conclusiva en la resolución final (FJ.II.5 ); sin embargo, cuando los informes que sustentan la Resolución Administrativa contienen elementos ajenos o distorsionados a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, tal situación convierte a la Resolución Final de Saneamiento en una resolución inefectiva materialmente".*

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

**Sobre la falta de competencia del Juez Agrario Móvil:** *"la jurisprudencia agroambiental en la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 39/2011 de 22 de julio, estableció: "Se debe precisar también que el proceso de dotación que habría sido tramitado en forma irregular por la falta de competencia en el Juez Agrario Móvil, pues la Resolución Suprema N° 212822 de 13 de julio de 1993 cursante a fs. 17 de obrados, firmada por el entonces Presidente de la República de Bolivia Lic. Jaime Paz Zamora, evidencia que Miguel Toledo Hurtado no era empleado del Consejo Nacional de Reforma Agraria, en consecuencia dispone anular la parte resolutive del expediente de la propiedad denominada "San Nicolás", ubicada en el cantón San Juan, Prov. Chiquitos del Dpto. de Santa Cruz, proceso social agrario de dotación iniciado en 1991, por ser contraria al art. 31 de la Constitución Política del Estado, vigente en ese momento que taxativamente establecía que: "son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley", remitiéndose antecedentes al Ministerio Público para que se levanten las diligencias de Policía Judicial. Es entonces y con dichos antecedentes, que este Tribunal puede inferir con meridiana claridad que la literal consistente en la Resolución Suprema N° 212822 de 13 de julio de 1993, si bien no resulta específica para el caso de autos, permite concluir que la dictación de la Sentencia de 8 de agosto de 1991 emitida por el ex CNRA, y el proceso agrario signado con el expediente N° 58028 del predio denominado el "Triunfo", se encuentran viciados de nulidad absoluta, por haber sido tramitado ante un juez inexistente y emitido sentencia por una autoridad que carece de competencia a tal fin, como es el caso de Miguel Toledo Hurtado, quien ilegalmente fungió como Juez Agrario Móvil de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, usurpando funciones y actuando totalmente fuera de la ley, conforme a lo estipulado por el art. 321.I incs. a) y b) numeral 1 del D.S. N° 29215, que a la letra dice: "(..) Son vicios de nulidad absoluta: a) Falta de jurisdicción y competencia; b) Incumplimiento o acto doloso comprobado en las principales actuaciones procesales en perjuicio de la causa pública o de tercero interesado , de acuerdo al siguiente detalle: 1. En trámites seguidos ante el Ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria: demanda, audiencia de inspección, sentencia , auto de vista o Resolución Suprema (..) " (las negrillas y subrayado son nuestros). Afirmación esta que resulta corroborada por el Jefe de Unidad de Gestión de Recursos Humanos del INRA, que refiere haber revisado la documentación existente en Archivo Central del Instituto Nacional de Reforma Agraria, así como la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos, en las que se evidenció la inexistencia de carpetas personales de Miguel Toledo Hurtado como Juez Agrario Móvil y Mamerto Mercado Suárez como testigo actuario, asimismo no figura en planillas de pago de la gestión 1991, documentación que cursa a fs. 14, 15 y 16 de obrados, extremos que permiten evidenciar que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, fueron inducidos a error, puesto que no contaban con tal información a momento de ejecutar el proceso de saneamiento y por ende presumieron legales los actos administrativos realizados en ese momento , los cuales se traducen en la errónea consideración de legalidad tanto de la Sentencia de 8 de agosto de 1991 emitida por el ex CNRA, y el proceso agrario signado con el expediente N° 58028 del predio denominado el "Triunfo"; conforme lo dispone la L. N° 2341 basándose en el principio de legalidad y consideraron que el proceso de dotación fue llevado con toda legalidad y por autoridad competente".*

*"Similar entendimiento fue emitido en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a N° 51/2019 de 8 de julio, en que textualmente se estableció: "(...) este Tribunal Agroambiental puede inferir con meridiana claridad que la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 039/2011 de 22 de julio de 2011, si bien no resulta específica para el caso de autos, permite concluir que la dictación del Auto de Vista de 17 de septiembre de 1992 emitida por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria - CNRA y el trámite agrario de dotación N° 56574 del predio "Guayacán", se encuentran viciados de nulidad absoluta, por haber sido tramitado ante un juez inexistente y emitido Auto de Vista por una autoridad que carece de competencia a tal fin, como es el caso de Miguel Toledo Hurtado , quien ilegalmente fungió como Juez Agrario Móvil de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, conforme a lo estipulado por el art. 321-I inc. a) y b) del D.S. N° 29215; empero se debe establecer claramente, que el trámite agrario de dotación N° 56586 del predio "Las Parabas", que por la información extraída de la carpeta predial de fs. 750 a752, también estaría viciado de nulidad absoluta, por haber sido tramitado ante un juez inexistente y que este habría emitido Auto de Vista careciendo de competencia".*

**Jurisprudencia agroambiental reiterada sobre la facultad legal del INRA de realizar control de calidad, supervisión, seguimiento y errores del proceso de saneamiento, en informes técnico-legales posteriores y complementarios al Informe en Conclusiones y al Informe de Cierre antes de emitir la Resolución Final de Saneamiento:** *"Al respecto la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1 N° 16/2021 de 6 de julio, estableció: "Es reiterada la jurisprudencia agroambiental, basada en lo dispuesto en el art. 266 y Disposición Transitoria Primera del D.S. No 29215, que ha reafirmado la facultad legal y potestativa que tiene el INRA de realizar control de calidad, supervisión, seguimiento e identificación de errores del proceso de saneamiento, en informes técnico-legales posteriores y complementarios al Informe en Conclusiones y al Informe de Cierre antes de emitir la Resolución Final de Saneamiento, con la finalidad de garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta valoración de cumplimiento de la Función Social o la Función Económica Social. Así, el art. 266 del D.S. No 29215 -cuyo párrafo I, fue modificado por el art. 2.IV del D.S. No 3467 de 24 de enero de 2018 y, posteriormente, modificado este art. 266 por el art. 2.IV del D.S No 4494 de 21 de abril de 2021- dispone expresamente: "ARTÍCULO 266.- (CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO). I. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a momento de ejecutarse los diferentes procesos agrarios administrativos, podrá disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas, mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, regulados en disposiciones internas; sin perjuicio del control interno que establezcan las Direcciones Departamentales. II. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, ejecutará la supervisión y seguimiento de los diferentes procesos agrarios administrativos, sin suspender la ejecución de trabajos. III. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de oficio o a denuncia, podrá disponer la investigación en gabinete y/o campo sobre hechos irregulares y actos fraudulentos, señalados en este reglamento, incluyendo la aplicación del control de calidad y la aplicación de los efectos previstos, respecto a las etapas o actividades cumplidas, señalando un plazo que no excederá los ciento ochenta (180) días calendario, de acuerdo a la complejidad del caso. IV. Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante resolución fundada, podrá disponer: a) La anulación de actuados por irregularidades, graves faltas o errores de fondo; b) La convalidación de actuados, por errores u omisiones subsanados; c) La prosecución de los procesos objeto de controles de calidad, supervisión y seguimiento, y asimismo, la aplicación de medidas correctivas o reforzamiento en programas de capacitación u otros que ameriten el caso; d) El inicio de procesos administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables." Del mismo modo, la Disposición Transitoria Primera del D.S. No 29215, señala: "Los procedimientos de saneamiento en curso que se encuentren pendientes de firma de Resoluciones*

*Finales de Saneamiento, cuando exista denuncia o indicios o duda fundada, sobre sus resultados, serán objeto de revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, para garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta verificación de la función social o la función económico social; estableciendo los medios más idóneos para su cumplimiento. Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, se podrá disponer: La anulación de actuados de saneamiento por irregularidades, faltas graves o errores de fondo; la convalidación de actuados de saneamiento, por errores u omisiones subsanados; la prosecución de los procesos de saneamiento objeto de controles de calidad, supervisión y seguimiento, y asimismo, la aplicación de medidas correctivas o reforzamiento; y el inicio de procesos administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables". En ese orden, la SAP S2ª Nº 21/2014 de 10 de junio de 2014, señala que, las disposiciones reglamentarias citadas: "...facultan a la entidad administrativa disponer, de oficio o a denuncia, el inicio de procesos de control de calidad, en campo o en gabinete, a efectos de garantizar la legalidad del procedimiento y la correcta valoración de cumplimiento de la función social o función económico social".*

*"Bajo el mismo razonamiento, la SAP S1ª Nº 02/2021, de 19 de febrero, luego de explicar que el proceso de saneamiento constituye un procedimiento técnico jurídico transitorio cuya finalidad es regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria, pudiéndose ejecutar de oficio o a pedido de parte, así como sobre el proceso de control de calidad, en el contexto de las etapas del proceso de saneamiento, ha señalado expresamente que: "El art. 263 del Reglamento agrario de las Leyes Nros. 1715 y 3545, aprobado mediante D.S. Nº 29215 de 2 de agosto de 2007, establece que el proceso de saneamiento se encuentra conformado por tres etapas: Preparatoria, de Campo y de Resolución y Titulación y, en lo concerniente al Control de Calidad de los procesos de saneamiento (...)". Del art. 266 antes citado, se puede inferir que la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) tiene la facultad potestativa de ejercer controles de calidad sobre los procesos de saneamiento sustanciados por las direcciones departamentales, sin perjuicio de que en estas últimas ya se haya efectuado dicho trabajo, cuya finalidad estriba en la verificación del cumplimiento de la normativa procedimental en vigencia, así como efectuar supervisión y seguimiento de los procesos en curso y ante denuncias sobre irregularidades o actos fraudulentos, de oficio o a denuncia, disponer investigación sobre los hechos denunciados y que como resultado de este procedimiento, está facultado para disponer, si corresponde, la anulación de actuados, la convalidación al haberse procedido previamente a la subsanación de las omisiones o errores identificados, la continuidad del trámite y el establecimiento de procesos contra los funcionarios responsables. Por su parte, el art. 267 modificado por D.S. Nº 3467 de 24 de enero de 2018, establece que los errores u omisiones de forma técnicos o jurídicos identificados antes de la emisión de las resoluciones finales de saneamiento pueden ser subsanados a través de un informe".*

*"Consecuentemente, del marco normativo reglamentario glosado (art. 266 y Disposición Transitoria Primera del D.S. No 29215), así como de la uniforme jurisprudencia agroambiental reiterada citada, se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través de su Dirección Nacional, ante indicios de irregularidades cometidas en ejecución del proceso de saneamiento, se encuentra facultado, de manera potestativa, para disponer de oficio o a denuncia de parte la investigación en gabinete y/o en campo o a través de los medios idóneos que considere pertinente, el inicio de procesos de control de calidad, supervisión, seguimiento y errores del proceso de saneamiento, sobre los procesos de saneamiento sustanciados por las direcciones departamentales del INRA, sin perjuicio de que en éstas ya se hubiera efectuado dicho control, labor que se traduce en la emisión de informes técnico legales posteriores y complementarios al Informe en Conclusiones y al Informe de Cierre antes de emitir la Resolución Final de Saneamiento, que pueden dar lugar a disponer, si corresponde, la anulación de actuados, la convalidación al haberse procedido previamente a la subsanación de las omisiones o*

errores identificados, la continuidad del trámite y el establecimiento de procesos contra los funcionarios responsables, esto, con la finalidad de garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta valoración de cumplimiento de la función social o la función económica social".

**Sobre el límite máximo de superficie a ser reconocida en propiedades agrarias, conforme el alcance previsto en el art. 398 de la CPE y su interpretación constitucional:** "Al respecto corresponde señalar que la jurisprudencia agroambiental, desde la gestión 2013 ha emitido sentencias agroambientales con diferentes alcances acerca del límite máximo de la propiedad agraria, habiéndose emitido el primer pronunciamiento acerca del alcance de los arts. 398 y 399 de la CPE, en la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 32/2013 de 24 de octubre, que estableció: "Que el art. 399-I de la Constitución Política del Estado señala "Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución . A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley "(las negrillas son nuestras); En ese contexto de la interpretación de la norma constitucional precedentemente citada se evidencia dos tipos de derechos a considera, el derecho de propiedad y el derecho de posesión sobre la propiedad agraria, en el caso de autos se discute el derecho de posesión anterior a la vigencia de la actual C.P.E., consecuentemente siempre en aplicación a la supremacía constitucional, se debe observar lo previsto por el art. 123 de C.P.E. que indica que la ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en materia laboral y penal , por lo que no puede aducirse retroactividad en materia agraria; que si bien la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 señala que "las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que siendo anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 cumplan efectivamente con la FES o FS según corresponda..." texto concordante con el art. 309 del D.S. N° 29215, sin embargo estas normativas no determinan las extensiones de las propiedades agrarias, habiendo delegado esta atribución a una reglamentación especial, conforme señala el art. 41-II de la Ley N° 1715, lo que significa que al estar tanto las leyes antes citadas como cualquier reglamentación por debajo de la supremacía constitucional, se deberá aplicar la Constitución Política del Estado que establece en la parte in fine del art. 398 que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas".

"Consecuentemente, de los antecedentes del proceso de saneamiento, si bien el Informe en Conclusiones de 30 de noviembre de 2005 cursante a fs. 273 de la carpeta predial sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 10.386.0691 ha., sin embargo al entrar en vigencia la actual Constitución Política del Estado y al no haber concluido el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad de los actores, se deberá aplicar los preceptos constitucionales por supremacía de acuerdo a lo establecido por el art. 410-II de la Carta Magna que establece: "La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales: 1. Constitución Política del Estado. 2. Los tratados internacionales. 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena y 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.", razonamiento jurisprudencial que fue reiterado en la SAN S1 N° 34/2015 de 12 de mayo, en la SAN S2a N° 33/2015 de 28 de mayo; entre otras".

"Posteriormente fueron emitidas resoluciones agroambientales que reconocían a la posesión agraria

como un derecho independiente del derecho de propiedad, su reconocimiento mediante el proceso de Saneamiento como un derecho preexistente, siempre que exista cumplimiento de la FES; ello en el marco del art. 399.I de la CPE, independientemente del derecho que corresponda por propiedad, criterio que fue emitido en las siguientes resoluciones agroambientales: SAN S1a N° 23/2016, de 28 de marzo de 2016, SAN S1a N° 84/2016 de 14 de septiembre de 2016, SAN S1a N° 100/2017 de 20 de octubre de 2017, SAP S1a N° 74/2018 de 03 de diciembre de 2018, SAP S1a N° 76/2018 de 5 de diciembre de 2018, SAP S1a N° 16/2019 de 3 de abril de 2019, SAP S2a N° 21/2019 de 18 de abril de 2019 y la SAP S1a N° 38/2019 de 10 de mayo de 2019, entre otras".

"La SAP S1a N° 41/2019 se constituye en una sentencia mutadora, porque reconoce el derecho de posesión agraria, en la superficie que cumpla la FES, pero en un límite mayor que el establecido en la CPE, cambiando la línea que reconoce el derecho de posesión agraria en la superficie que cumpla la FES, pero en el límite establecido en la CPE (es decir máximo hasta 5000 ha, conforme con el art. 398 de la CPE), correspondiendo señalar que tal sentencia, fue pronunciada en cumplimiento de la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre de 2017 que conforme el art. 203 de la CPE es de cumplimiento obligatorio y vinculante, sin embargo el razonamiento de esa SCP ha sido modificado por la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018 que establece la: "III.5. Interpretación constitucional del art. 398 de la CPE" señala: "No obstante, al contener el art. 398 de la CPE, dos mandatos imperativos que no necesitan de desarrollo legislativo previo, que dicen: "Se prohíbe el latifundio y la doble titulación" (las negrillas son nuestras) y que "La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas", corresponde que estos se apliquen directamente por las autoridades judiciales y administrativas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de proscribir el latifundio y la doble titulación; debiendo por tal motivo, reconocerse y otorgarse el derecho propietario a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado de 2009, en los límites que no sobrepasen las cinco mil hectáreas, ya que si se otorgara derecho propietario en superficies mayores a la misma, se estaría actuando en contra del mandato constitucional y por ende reconociendo un derecho propietario en condiciones latifundistas (...)"

**Necesidad de efectuar cambio de línea respecto a lo precisado en la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre:** "con el argumento en sentido de: "que serán los nuevos límites a fijarse por ley los que se aplicarán a los predios que se adquieran con posterioridad a la vigencia de la Norma Suprema y no así a las propiedades adquiridas con anterioridad a la misma, en resguardo al principio de irretroactividad de la ley; por cuyo motivo se respetarán los derechos de propiedad y posesión legal anteriores en los términos desarrollados en los Fundamentos Jurídicos precedentes, siempre y cuando no excedan las cinco mil hectáreas establecidas por mandato constitucional. (...) los razonamientos constitucionales desarrollados precedentemente ... constituyen un cambio de línea a lo precisado y desarrollado en la referida SCP 1163/2017-S2, en resguardo a los mandatos constitucionales, que proscriben el latifundio en cualquiera de sus formas en nuestro territorio nacional".

"Finalmente, la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, consolida este criterio constitucional, de respetar la voluntad del constituyente en cuanto al límite máximo de la superficie a ser reconocida en la propiedad agraria, conforme previsión del art. 398 de la CPE, en la SAP S2a N° 47/2022 de 8 de septiembre y la SAP S2a N° 54/2022 de 18 de octubre, que concluyen estableciendo textualmente: "Este lineamiento constitucional, ampliamente expuesto, es confirmado en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021, misma que al referirse a la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, en su Fundamento Jurídico "III.2. La propiedad agraria desde la Constitución Política del Estado", expresa textualmente: "Dicho razonamiento constitucional, constituyó una modulación a lo precisado y desarrollado en la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre, en

*resguardo a los mandatos constitucionales, que proscriben el latifundio en cualquiera de sus formas en nuestro territorio nacional y lo establecido en la Disposición Final Segunda parágrafos III y IV de la Ley contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras; cuyo fallo moduladorio en su parte pertinente precisó: (...)" (La SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021 transcribe gran parte de los fundamentos jurídicos de la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018)."*

*"En resumen, la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, moduladoria de la SAP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre de 2017 y confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021, establece sus razonamientos basándose en el concepto de latifundio, por lo cual, señala que corresponde otorgar la superficie de hasta sólo cinco mil hectáreas, ya sea en derecho de propiedad (con respaldo en antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre cumpliendo la Función Económico Social, y en caso de la posesión, acreditar que la misma es legal; es decir, que es anterior a la promulgación de la Ley Nº 1715 de 18 de octubre de 1996." Razonamiento jurisprudencial que se constituye en el entendimiento orientador en cuanto a la interpretación y alcance del art. 398 de la CPE, en cuanto al límite máximo de la superficie a ser reconocida respecto a la propiedad agraria".*

**Sobre la fundamentación y motivación formal de las resoluciones:** *"Al respecto corresponde hacer cita de la SCP 0307/2019-S2 de 29 de mayo, que estableció: "(...) En la SC 0871/2010 - R de 10 de agosto, se determinan los requisitos que deben contener toda resolución jurisdiccional o administrativa con la finalidad de garantizar el derecho a la fundamentación y motivación como elemento configurativo del debido proceso, así en su fundamento jurídico iii.3, señala (...) a) Debe determinar con claridad los hechos atribuidos a las partes procesales, b) Debe contener una exposición clara de los aspectos fácticos pertinentes, c) Debe describir de manera expresa los supuestos de hecho contenidos en la norma jurídica aplicable al caso concreto, d) Debe describir de forma individualizada todos los medios de prueba aportados por las partes procesales, e) Debe valorar de manera concreta y explícita todos y cada uno de los medios probatorios producidos, asignándoles un valor probatorio específico a cada uno de ellos de forma motivada, f) Debe determinar el nexo de causalidad entre las denuncias o pretensiones de las partes procesales, el supuesto de hecho inserto en la norma aplicable, la valoración de las pruebas aportadas y la sanción o consecuencia jurídica emergente de la determinación del nexo de causalidad antes señalado (...) Respecto a la segunda finalidad, tanto la SCP 2221/2012 como la SCP 0100/2013, señalan que la arbitrariedad puede estar expresada en una decisión sin motivación, con motivación arbitraria, insuficiente y por la falta de coherencia del fallo. Ejemplificando refiere, que la decisión sin motivación se presenta cuando la resolución no da razones que la sustenten; en tanto que la motivación arbitraria es la que sustenta la decisión con fundamentos y consideraciones meramente retóricas o cuando deviene de la valoración arbitraria, irrazonable de la prueba, o en su caso, de la omisión en la valoración de la prueba aportada en el proceso; la motivación insuficiente, cuando no se da razones de la omisión de pronunciamiento sobre los planteamientos de las partes (...)"*