

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0011-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 10-04-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por el Viceministerio de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0152/2020 de 23 de septiembre, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, respecto al predio denominado "Oraciviquia"; el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

1) Inadecuada valoración de los documentos del derecho propietario y de la posesión legal; 2) Incorrecta valoración del cumplimiento de la Función Económico Social; 3) En cuanto a la superficie máxima de la propiedad agraria que no podrá exceder las cinco mil hectáreas; y 4) Incorrecta aplicación del control de calidad establecido en el art. 266.IV del D.S. N° 29215 y de la falta de congruencia, motivación y fundamentación de la Resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"... FJ.III.1. Inadecuada valoración de los documentos del derecho propietario y de la posesión legal

(...)

En antecedentes del proceso de saneamiento cursa documento privado de "Contrato de compra venta del predio rustico" de 10 de enero de 2001 (I.5.1), presentado en "fotocopia simple", por el cual Francisco Sandoval Alderete transfiere el predio denominado "La Esperanza" con una superficie de 2420.5830 ha, con antecedente en trámite agrario de dotación N° 57560, a favor de Juan Arnez Montenegro; al respecto corresponde señalar que existe diferencias entre lo que es el derecho agrario y el derecho civil, caracterizándose el primero en aplicación de lo dispuesto por el art. 3 del D.S. N° 29215, por el carácter social del derecho agrario, el cual en su inciso g) señala: "En aplicación de la **ausencia de formalidad**, la autoridad administrativa deberá de oficio dirigir y reencauzar trámites y procedimientos de su conocimiento, además de instar a la subsanación de errores y omisiones de forma, cuando corresponda, de acuerdo a este reglamento. Asimismo, **implica la no exigencia de requisitos aparte de los legalmente establecidos, que hagan inviables las solicitudes o demandas.**" (las negrillas son nuestras); en consecuencia, si bien la jurisdicción agroambiental para determinados casos debe contemplar la exigencia de la presentación de documentos en original o copias legalizadas; sin

embargo, esta exigencia en sede administrativa de saneamiento en aplicación del principio de no formalismo, goza de cierta excepcionalidad, es decir, que es permisible la presentación de documentos o fotocopias simples en un proceso de saneamiento, a efectos de su consideración por el ente administrativo en aplicación de la norma legal citada precedentemente.

En ese contexto, se establece que la presentación de simples fotocopias, no impide que las mismas no sean consideradas en un proceso de saneamiento de tierras ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), toda vez que, en el derecho agrario lo sustancial de la decisión no solo se trasunta en la presentación de documentos, sean estos originales o fotocopias simples sino que ellas deben ir acorde con el cumplimiento de la posesión y el cumplimiento de la Función Económico Social, ello por las connotaciones o características que rigen al área rural; verificándose en el presente caso que el ente administrativo consideró el documento de transferencia, que incluso se encuentra reconocido en sus firmas conforme consta a fs. 94 de los antecedentes **(I.5.1)**; en tal razón y teniendo presente el principio de verdad material establecido en el art. 180.I de la CPE, de la lectura de dicho documento se comprende que existió una transferencia del derecho propietario del predio “La Esperanza” con antecedente N° 57560, ahora denominado “Oraciviquia” y este extremo, tal cual lo acredita el Informe en Conclusiones de 31 de diciembre de 2019 **(I.5.14)**, complementado por el Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF-SAN N° 176/2020 de 18 de septiembre de 2020 **(I.5.16)**, el mismo evidencia que el ente administrativo **valoró dicha prueba en forma legal**, reconociendo la transferencia de la superficie de 2420.5830 ha, a favor de Juan Arnez Montenegro, considerándolo como subadquirente, al contar el predio con antecedente agrario, sustentando la traslación del derecho propietario; por consiguiente, no se evidencia una valoración arbitraria que vulnere el debido proceso, habiendo la autoridad administrativa ajustado sus actos conforme la norma agraria.

Con relación a lo acusado de que la posesión en la superficie de 3611.7548 ha, basada en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio (26 de junio de 1991), sería incongruente con el medio de prueba de análisis multitemporal de imágenes satelitales; corresponde remitirnos al entendimiento jurisprudencial desarrollado en el **FJ.II.3** de la presente sentencia, en el cual se expresa que existe limitación para considerar las imágenes satelitales multitemporales como medio de prueba en lo que respecta a la verificación de la antigüedad de la posesión en propiedades con actividad productiva ganadera; vale decir, que dicha verificación de la antigüedad de la posesión en propiedades ganaderas debe obtenerse únicamente a través de la información directa (in situ) generada durante el Relevamiento de Información en Campo, dentro de los cuales se encuentran comprendidos las certificaciones emitidas por la autoridad del lugar, las Declaraciones Juradas de Posesión; las transferencias de posesión, las Fichas Catastrales y fotografías de mejoras, entre otros, los cuales constituyen los medios más idóneos de verificación de la posesión y el cumplimiento de la Función Económico Social en predios con actividad ganadera.

Ahora bien, en el caso en análisis, se evidencia que, al haber el INRA, considerado y valorado la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio **(I.5.12)**, a efectos de establecer la antigüedad de la posesión, dicha entidad administrativa actuó de acuerdo a los argumentos normativos y jurisprudenciales establecidos en el **FJ.II.3** del presente fallo, que refiere que los estudios complementarios basados en imágenes satelitales multitemporales para verificar la antigüedad de la posesión y el cumplimiento o no de la Función Económico Social en propiedades con actividad productiva ganadera, no tienen la relevancia del caso, siendo preponderante la verificación realizada en campo, realizada en la actividad denominada “Relevamiento de Información en Campo”; aspecto que ha sido debidamente contemplado en el caso de autos, pues la entidad administrativa consideró y valoró la antigüedad de la posesión de acuerdo a todos los datos generados durante el Relevamiento de

Información en Campo, como son: el Certificado de Continuidad de Posesión **(I.5.11)**, la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio **(I.5.12)**, e incluso, el Registro de Mejoras **(I.5.9)**, de donde se evidencia que hay una mejora rotulada como: “corral” que data del año 1996; en consecuencia, lo observado por la parte demandante con relación a este punto, no tiene sustento normativo ni jurisprudencial que amerite nulidad alguna de la Resolución Final de Saneamiento impugnada.

### **FJ.III.2. Respecto a la incorrecta valoración del cumplimiento de la Función Económico Social**

(...)

Respecto a la **titularidad del ganado identificado en el predio “Oraciviquia”**; se debe considerar lo desarrollado en el **FJ.II.2** de la presente sentencia; en el cual se señala que el Registro de Marca de Ganado, es viable o aceptado, tanto de las **Asociaciones Ganaderas**, el SENASAG o de los Municipios, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley N° 80 de 5 de enero de 1961 (vigente); así también, el art. 3 del D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007 expresa que: *“Es obligatorio para todo productor pecuario el registro e inscripción de la marca, carimbo o señal que identificará a sus semovientes, en el catastro municipal respectivo y en el catastro nacional, pues el diseño registrado constituye la única prueba del derecho propietario”*; en ese sentido, de la norma legal descrita se advierte la obligación que tiene todo ganadero de registrar su marca de ganado ante instancias competentes a efectos de acreditar el derecho propietario que les asiste sobre los mismos; verificándose en el caso de autos, el Acta de Conteo de Ganado **(I.5.7)**, el formulario de Verificación FES de Campo **(I.5.8)**, en los cuales la entidad administrativa en el proceso de saneamiento del predio “Oraciviquia”, verificó la existencia de ganado, habiendo considerado y valorado para el conteo de ganado, el Certificado de Registro de Marca de Ganado emitido por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz **(I.5.2)**, en tal razón se constata que el INRA obró de acuerdo a norma; entendiéndose también, que sí se acreditó la titularidad del ganado identificado en campo de 584 bovinos y 7 equinos, dato que fue registrado en el Acta de Conteo de Ganado **(I.5.7)** y en la Ficha de Verificación FES de Campo **(I.5.8)**; en consecuencia, con relación a esta observación no se tiene demostrado la acusación formulada por la parte demandante.

Referente a la **existencia de las cabezas de ganado** identificadas en el predio “Oraciviquia”, información que según la parte actora existiría duda de su existencia; sobre el mismo cabe señalar que, de acuerdo a la norma agraria, en las actividades ganaderas se deben identificar las áreas efectivamente aprovechadas, el cual no solo debe estar relacionado con la infraestructura, áreas silvopastoriles, sino también con el conteo de ganado (in situ), constatando la marca del ganado y su registro, aspecto que el INRA verificó en la propiedad hoy cuestionada, advirtiéndose en el Acta de Conteo de Ganado **(I.5.7)** y en la Verificación FES de Campo **(I.5.8)** que se registró 584 bovinos y 7 equinos, información levantada que no fue observada por el INRA, como instancia facultada para recabar datos fidedignos en campo, ni fue objetada por el Control Social, que acompañó durante el trabajo de campo realizado y refrendó dichos actuados, conforme consta en dichos actuados de saneamiento.

De igual modo, se puede advertir que de la información proporcionada por el Director del SENASAG **(I.5.13)**, quien respecto al predio “Oraciviquia”, informa que en el Sistema que se maneja en la Institución que representa, se encuentran registros de inscripción del predio, así como del movimiento de ganado; aspecto que corrobora la existencia de ganado, dicha información no puede ser soslayada con solo argumentos subjetivos, toda vez que, los registros del SENASAG, también son considerados como instrumentos complementarios, entre ellos, las Guías de Movimiento de Ganado y los Certificados de Vacunación contra la Fiebre Aftosa **(I.5.3)**, los cuales, son útiles y necesarios a

efectos de corroborar la actividad productiva desarrollada en el predio, más no para acreditar continuidad o discontinuidad de la misma, ni mucho menos para establecer la cantidad de ganado existente en el predio, toda vez que esto se evidencia a través del Acta de Conteo de Ganado **(I.5.7)**, la Verificación FES de Campo **(I.5.8)** y el Registro de Mejoras **(I.5.9)**, levantados durante el Relevamiento de Información en Campo.

Ahora bien, en lo concerniente a **las fotografías de mejoras**, éstas son tomadas precisamente para la identificación de mejoras, que si bien el ganado no constituye una mejora; empero se le toma fotografía como referencia sobre la actividad productiva que se desarrolla en el predio, no siendo un requisito o exigencia tomar fotografías a todo el ganado identificado para acreditar su existencia, para evidenciar aquello, como bien se dijo en líneas precedentes, se encuentra el Acta de Conteo de Ganado **(I.5.7)** y la Verificación FES de Campo **(I.5.8)**.

En lo relativo a la **incoherencia de la extensión del pasto cultivado con la cantidad de ganado contado**; al respecto, cabe sostener que la norma no establece cantidad alguna de superficie de pastizales cultivados para ser considerado “suficiente” para la cantidad de ganado identificado en el predio; por lo que, tal afirmación, es simplemente una subjetividad por parte del demandante, pues conforme lo dispuesto en el art. 167 del D.S. N° 29215, **“AREAS EFECTIVAMENTE APROVECHADAS EN ACTIVIDAD GANADERA”**, expuesto en el **FJ.II.2** del presente fallo, no se evidencia situación que diera a entender aquello que afirma la parte demandante.

En cuanto a la supuesta **inexistencia de infraestructura**, toda vez que, en las fotografías de mejoras no se mostrarían corrales, bretes, bebederos de agua; al respecto, en el Registro de Mejoras **(I.5.9)** y en las Fotografías de Mejoras **(I.5.10)**, se evidenció lo siguiente: Potrero con pasto cultivado de 50 ha (del año 2010), corral de 0.0350 ha (del año 1996), vivienda de 0.0160 (del año 2010) y PGMF de 2411.71 ha (del año 2014), todos con sus respectivas coordenadas de ubicación; lo cual, desvirtúa lo alegado por la parte demandante de que no existiría infraestructura en el predio. Además, en el acápite de **Infraestructura ganadera**, expuesto en el **FJ.II.2**, se explica con bastante detalle que la norma no se refiere a particularidades específicas que deba tener una infraestructura para ser considerada “adecuada” a la actividad ganadera de un predio.

Con relación a la **inexistencia de las características de la propiedad empresarial ganadera y la falta de registro de los contratos de trabajo ante el Ministerio del Trabajo y la inexistencia de la planilla de sueldo de trabajadores**; al respecto, si bien el art. 41.I.4 de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, establece que la empresa agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos; en el caso de autos, el beneficiario del predio “Oraciviquia” durante el Relevamiento de Información en Campo, presentó contratos de trabajo a plazo fijo de 2 de enero de 2019 **(I.5.6)**, a través de los cuales se tiene acreditado la existencia de personal asalariado; ahora, si bien el beneficiario durante el saneamiento de la propiedad agraria no presentó el registro de contratos de trabajo ante el Ministerio del Trabajo y planillas de sueldo de los trabajadores; empero, lo hizo durante la tramitación del proceso contencioso administrativo, según cursa documentación de fs. 137 a 154 de obrados; cabe señalar que la norma es precisa en establecer que debe demostrarse el empleo de capital suplementario, personal asalariado y medios técnico mecánicos modernos, que en actividad ganadera se traducen básicamente en la existencia de bretes, comederos, bebederos, corrales consolidados, maquinaria y equipos que demuestren el empleo de capitales en el giro empresarial y que se permita a través de estos medios técnicos-mecánicos, la generación de alimento para el ganado a través del cultivo de extensiones de pastura acorde a las cantidades de ganado existente en el predio,

todo estos elementos manejados por personal asalariado del cual se acredite su existencia mediante contratos de trabajo, registros en el Ministerio de Trabajo, constancia de pago de salarios o aportes a la seguridad social; asimismo, se debe considerar que para la valoración del cumplimiento de la Función Económico Social, en propiedades empresariales con actividad ganadera, esta **debe responder al análisis integral de toda la información recabada y generada durante el Relevamiento de Información en Campo**, no pudiendo realizarse de manera aislada el análisis y valoración de los elementos y características que hacen al cumplimiento de la FES en propiedades con actividad ganadera.

En lo que respecta a que **el INRA no consideró que la ABT aprobó el PGMF en áreas de tierras fiscales**, toda vez que el predio "Oraciviquia" a momento de solicitar la aprobación de PGMF no contaba con derecho propietario, ni con los Planes Operativos Anuales Forestales de las gestiones 2015, 2016, 2017 y 2018, y que las Resoluciones que aprueban el PGMF y los POAF no establecerían los ciclos de corta o por cuantos años es el aprovechamiento, mismas que, además, habrían sido emitidas inobservando las medidas precautorias de prohibición de asentamiento, paralización de trabajos, prohibición de innovar, no consideración de transferencias, dispuestas en la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC-RA N° 192/2010 de 08 de diciembre de 2010; al respecto cabe señalar que el INRA no es un ente supervisor y fiscalizador de derechos forestales, tarea que solo incumbe a la ABT, de conformidad a lo previsto en el art. 27 del Decreto Supremo N° 071 de 9 de abril de 2009, que señala: "(Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra). **La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra fiscaliza, controla, supervisa y regula los sectores Forestal y Agrario, considerando la Ley N° 1700, de 12 de julio de 1996 Forestal; (...)**"; evidenciándose tal situación, en la Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-01536-2017 de 25 de octubre de 2017 (**I.5.5**), que reformula el Plan General de Manejo forestal aprobado por la Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-672/2014 de 04 de agosto (**I.5.4**), emitida por la ABT, que aprueba el PGMF de la propiedad "Oraciviquia", puesto que en su parte resolutive sexta y novena, dispone: "**SEXTO.-** Indicar que el ciclo de corta solicitado es de 20 años para el Plan General de Manejo Forestal, y contando con la vigencia del mismo a partir de la aprobación del PGMF con la Autorización Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-672/2014 de fecha 04 de agosto de 2014. (...). **NOVENO.-** La presente otorgación del derecho forestal y aprobación del Plan General de Manejo forestal no acredita declaratoria de derecho de propiedad alguno, sólo está referida al aprovechamiento forestal sostenible y al instrumento de gestión forestal presentado, por lo que los titulares del derecho forestal se someten a los resultados del proceso de saneamiento legal de ejecutarse por el Instituto Nacional de Reforma Agraria-INRA y ante cualquier conflicto al respecto, se procederá a su revocatoria."

Ahora bien, realizada la aclaración precedente, es pertinente recordar que, dentro del proceso de saneamiento, si bien se podría dar el cumplimiento de la Función Económico Social, no solo con el desarrollo de actividades productivas agropecuarias (agricultura y ganadería), sino también con el desarrollo de actividades forestales, conforme se prevé en los arts. 2.II de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 y 166.I del Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 29215; sin embargo, el INRA, como ente ejecutor del saneamiento, de conformidad a lo establecido en el art. 170 primer párrafo del Reglamento Agrario, primeramente verificará el otorgamiento de las autorizaciones forestales por parte de la entidad encargada de otorgarlos, la ABT, luego verificará en el terreno su cumplimiento actual y efectivo, y finalmente procederá a ejecutar la respectiva valoración, considerando lo previsto en los arts. 170 tercer párrafo y 172.4 del Reglamento Agrario, los cuales refieren, que las actividades forestales serán reconocidas como Función Económico Social en predios con antecedentes agrarios en Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite, emitidos por el ex



CNRA o ex INC, y que en actividades forestales no se aplicarán porcentajes de proyección de crecimiento; en ese orden, en el presente caso, se evidenció, de la Verificación FES de Campo **(I.5.8)**, del Registro de Mejoras **(I.5.9)** y del Informe en Conclusiones **(I.5.14)**, que la actividad forestal se consideró y se valoró conforme a norma, toda vez que, al contar el predio “Oraciviquia” con antecedente en el Trámite Agrario de dotación N° 57560, se consideró la superficie aprobada, mediante Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-01536-2017 de 25 de octubre de 2017 **(I.5.15)**, para Manejo Forestal de 2411.7100 ha, sin considerar ninguna otra superficie como actividad forestal, pues como ya se mencionó, no corresponde la aplicación de proyección de crecimiento cuando se trata de dichas actividades.

Con relación a que **la información de campo que hace a la Función Económico social no coincidiría con el análisis de imágenes satelitales multitemporales, el cual evidenciaría que en el predio existió actividad antrópica recién el año 2015 y 2017 y no antes**; nos remitimos al entendimiento jurisprudencial desarrollado en el **FJ.II.2** de la presente sentencia, que establece que la verificación de la antigüedad de la posesión y del cumplimiento o no de la Función Económico Social en propiedades con actividad productiva ganadera, debe realizarse únicamente durante el Relevamiento de Información en Campo; vale decir, los estudios complementarios basados en imágenes satelitales multitemporales para verificar el cumplimiento o no de la Función Económico Social en propiedades con actividad productiva ganadera, no tienen mayor validez que la verificación directa en campo, durante la actividad denominada “Relevamiento de Información en Campo”; aspecto que ha sido aplicado en el caso de autos, pues se ha considerado y valorado la Función Económico Social de acuerdo con todos los datos generados durante el Relevamiento de Información en Campo.

En ese orden, en el caso que nos ocupa, la información generada en campo, evidencia el desarrollo de actividad productiva ganadera, tal cual consta del Acta de Conteo de Ganado **(I.5.7)**, de la Verificación FES de Campo **(I.5.8)**, del Registro y Fotografías de Mejoras **(I.5.9 y I.5.10)** y demás datos recabados durante el Relevamiento de Información en Campo; información, que fue levantada y valorada de acuerdo a todo lo desarrollado en el **FJ.II.2** del presente fallo.

De todo lo expuesto, se evidencia que las observaciones reclamadas, referentes a que el ente ejecutor del saneamiento no habría considerado y no habría valorado que la información de campo, no coincide con la documentación presentada y con el análisis de imágenes satelitales multitemporales, que son traducidas por el demandante como “incorrecta valoración del cumplimiento de la FES”, no tienen fundamento legal ni jurisprudencial, siendo simples conjeturas o subjetividades; no habiendo demostrado el demandante, la vulneración de los arts. 393 y 397 de la CPE, arts. 2.III, 3.I y IV, 41.I.4 de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 y art. 167.I del Decreto Supremo N° 29215.

Por otra parte, con relación a la documentación presentada juntamente a memorial dirigido al INRA, sobre Contratos de Trabajo visados por el Ministerio del Trabajo, Planillas de Sueldos, Certificado de Registro de Empleadores emitido por el Ministerio del Trabajo, afiliación a la AFP Futuro, afiliación a la Caja Nacional de Salud de los trabajadores asalariados, Formulario de pago de impuestos de la gestión 2020 y Certificado del Régimen Agropecuario Unificado (RAU), todos correspondiente a la propiedad “Oraciviquia”, cursantes de fs. 137 a 154 de obrados, precisar que en la tramitación de las demandas contenciosas administrativas no es posible admitir prueba por ser procesos de puro de derecho; no obstante corresponde emitir pronunciamiento a cerca de su pertinencia o no, sea conforme el principio de verdad material; aspecto que mereció pronunciamiento previo en esta resolución.

**II.4.3. En cuanto a la superficie máxima de la propiedad agraria que no podrá exceder las**

**cinco mil hectáreas**

En este punto, los vocales constitucionales observan que este Tribunal no justificó las razones del porque consideró el art. 398 de la CPE, respecto a la superficie máxima de la propiedad agraria que no podrá exceder las 5000 ha, al no haber sido demandado como agravio en la demanda principal pero que tuvo que ser considerado a efectos de la decisión; así como no se le habría dado la oportunidad al demandado (en el caso de autos el beneficiario se encuentra como tercero interesado) de pronunciarse con argumentos en contrario al respecto; por ello consideran: *“evidente la lesión a la vertiente motivación, en su sub índice, motivación insuficiente vinculada al principio, derecho y garantía de la igualdad”*.

Al respecto corresponde señalar que al contener el art. 398 de la CPE, el mandato imperativo que dice: **“La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas”** (el resaltado es nuestro), corresponde que este se aplique directamente por las autoridades judiciales y administrativas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de prohibir el latifundio; siendo esta la razón principal por la cual corresponde en el caso de autos pronunciarse sobre este extremo, el cual debe ser contemplado no solo por las autoridades del Tribunal Agroambiental sino por la justicia constitucional con base a lo dispuesto en el art. 410.II de la CPE, respecto a la supremacía constitucional que debe ser resguardada respecto al art. 398 de la norma fundamental, el cual se constituye en una presunción constitucional que no admite prueba en contra ni puede ser observada como un punto no demandado toda vez que, esta instancia jurisdiccional ejerciendo el control de legalidad constata que el ente administrativo no se pronunció debidamente al respecto, por lo que en aplicación del art. 64 de la Ley N° 1715 el ente administrativo deberá considerar este extremo extrañado por la justicia constitucional a efectos de regularizar el derecho propietario.

En ese sentido, corresponde señalar que este Tribunal, basándose en los lineamientos establecidos en la SCP 1163/2017-S3 de 15 de noviembre de 2017 (actualmente modulada por la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, siendo ésta última confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021), emitió las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S2<sup>a</sup> N° 02/2018 de 28 de febrero de 2018, S1<sup>a</sup> N° 48/2019 de 29 de mayo de 2019 y SAP S1<sup>a</sup> N° 98/2019 de 4 de septiembre de 2019, entre muchas otras, la cuales establecieron, que respecto al derecho de propiedad, sí era posible reconocerse más allá de las cinco mil hectáreas, cuando tuviesen respaldo en antecedentes agrarios tramitados ante el ex CNRA y/o el ex INC, y con relación al derecho de posesión legal, no correspondía sobrepasar el límite constitucional de cinco mil hectáreas; lo cual, estableció una línea jurisprudencial que vislumbró que el derecho de propiedad con respaldo en antecedentes agrarios sustanciado ante el ex CNRA o ex INC que superasen las cinco mil hectáreas serán reconocidas, siempre que cumplan la Función Económico Social, y el derecho de posesión sólo hasta el límite establecido constitucionalmente de cinco mil hectáreas, obviamente que tengan cumplimiento de la Función Económico Social y su posesión fuera anterior a la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996.

Bajo ese contexto y, considerando que los lineamientos constitucionales establecidos en la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre de 2017, en los cuales, el Tribunal Agroambiental fundó muchos de sus fallos con relación al tema en cuestión, han sido modulados por los lineamientos expresados en la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, los cuales fueron expuestos en el **FJ.II.4.** de la presente sentencia, corresponde consecuentemente modular la línea agroambiental al respecto, en el marco del entendimiento establecido en la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, misma que ha sido confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021; de ahí que, conforme a lo señalado en el **FJ.II.4.** del presente fallo, se debe dejar claramente sentado que corresponderá reconocer la

superficie de hasta sólo cinco mil hectáreas, ya sea en derecho de propiedad (con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre que cumplan con la Función Económico Social, y en el caso de la posesión para ser reconocida como legal, además, deberá ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; con ello, se debe entender que, de ningún modo la propiedad agraria o rural sobrepasará el límite establecido constitucionalmente de cinco mil hectáreas.

Ahora bien, al emitirse la Resolución Administrativa RA-SS N° 0152/2020 de 23 de septiembre, ahora impugnada, que resolvió reconocer a favor de Juan Arnez Montenegro, beneficiario del predio "Oraciviquia", la superficie total de 6032.3378 ha, de las cuales 2468.9947 ha, han sido reconocidas vía modificación con base al trámite agrario de Dotación N° 57560 y 3563.3431 ha vía adjudicación, se ha evidenciado que el ente ejecutor 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, a su vez, fue confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021.

De todo lo expuesto, es posible concluir que, 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, conforme fue ampliamente desarrollado en el Fundamento Jurídico **FJ.II.4.** de la presente sentencia.

#### **FJ.III.4. De la incorrecta aplicación del control de calidad, establecido en el art. 266.IV del D.S. N° 29215 y de la falta de congruencia, motivación y fundamentación de la resolución impugnada**

Al respecto de lo cuestionado, se tiene que, si bien toda Resolución Final de Saneamiento podría cumplir con los requisitos de validez formal conforme a las previsiones de los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215 y 52.III de la Ley N° 2341, que según la jurisprudencia agroambiental, cuando las resoluciones finales de saneamiento se basan y sustentan en Informes técnico legales, 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 y cuya cita in extenso no es exigible en la resolución final de saneamiento, conforme ha entendido la uniforme jurisprudencia agroambiental al respecto; sin embargo, cuando los informes que sustentan la Resolución Final de Saneamiento, contienen elementos ajenos o distorsionados a lo determinado previamente por la autoridad administrativa o jurisdiccional, tal situación hace que la misma carezca de validez material; es decir, se convierte en una resolución materialmente inefectiva.

Tal es el caso que nos ocupa, puesto que las premisas fácticas, jurídicas y jurisprudenciales expresadas en el fundamento jurídico "**FJ.II.4. En cuanto a la superficie máxima de la propiedad agraria que no podrá exceder las cinco mil hectáreas**", de la presente sentencia, evidenciaron que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0152/2020 de 23 de septiembre, hoy impugnada no obstante, de sustentarse en informes técnico legales, es incongruente, que no se encuentra motivada y fundamentada debidamente; lo cual también, vislumbra que en el Informe Técnico Legal de Control de Calidad Interno DDSC-RE. INF N° 58/2020 de 31 de enero de 2020 (**I.5.15**), se realizó un incorrecto control de calidad, seguimiento y supervisión, conforme al alcance de lo previsto en el art. 266 concordante con la Disposición Transitoria Primera del Reglamento Agrario aprobado por D.S. N° 29215, art. 2.IV del D.S. N° 3467 de 24 de enero de 2018 y art. 2.IV del D.S. N° 4494 de 21 de abril de 2021.



Lo anterior, se deja ver, toda vez que, la entidad ejecutora del saneamiento, reconoció a favor de Juan Arnez Montenegro, beneficiario del predio "Oraciviquia", la superficie total de 6032.3378 ha, de las cuales 2468.9947 ha, han sido reconocidas vía modificación con base al trámite agrario de Dotación N° 57560 y 3563.3431 ha, vía adjudicación; vale decir, que ha reconocido una superficie mayor al límite constitucionalmente establecido de cinco mil hectáreas; apartándose con ello, de los lineamientos señalados en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, la cual establece que de ningún modo la propiedad agraria o rural sobrepasará el límite previsto constitucionalmente; dicho de otro modo, corresponderá reconocer solamente la superficie de hasta cinco mil hectáreas, sea en derecho propietario (con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre que haya cumplimiento de la Función Económico Social, y en el caso de la posesión, para ser reconocida como legal, además, deberá ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996.

De los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, se concluye que el ente ejecutor del saneamiento, incurrió en falta de congruencia, motivación y fundamentación en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0152/2020 de 23 de septiembre ahora impugnada, y por ende, también se vislumbra que no efectuó un control de calidad, seguimiento y supervisión, al procedimiento administrativo de saneamiento del cual emergió la Resolución impugnada, conforme al alcance de lo previsto en el art. 266 concordante con la Disposición Transitoria Primera del Reglamento Agrario aprobado por D.S. N° 29215, art. 2.IV del D.S. N° 3467 de 24 de enero de 2018 y art. 2.IV del D.S. N° 4494 de 21 de abril de 2021; toda vez que, apartándose del entendimiento señalado por la Sentencia Constitucional Plurinacional 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018 (confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021), la cual establece, que de ningún modo, la propiedad agraria o rural sobrepasará el límite previsto constitucionalmente, debiendo reconocerse solamente la superficie de hasta cinco mil hectáreas, sea en derecho propietario (con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre que haya cumplimiento de la Función Económico Social, y en el caso de la posesión, para ser reconocida como legal, además, deberá ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; reconoció una superficie mayor al límite constitucionalmente establecido de cinco mil hectáreas, puesto que, a través de la resolución impugnada, resolvió reconocer a favor de Juan Arnez Montenegro, beneficiario del predio "Oraciviquia", la superficie total de 6032.3378 ha, de las cuales 2468.9947 ha, han sido reconocidas vía modificación con base al trámite agrario de Dotación N° 57560 y 3563.3431 ha vía adjudicación; en consecuencia, corresponderá resolver en ese sentido..."

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa interpuesta por el Viceministerio de Tierras; en consecuencia, se **ANULA OBRADOS** hasta el Informe en Conclusiones de 31 de diciembre de 2019, respecto al predio denominado "Oraciviquia"; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

**1.-** Respecto al argumento en sentido de que el documento privado de 10 de enero de 2001 presentado en fotocopia simple, no podría ser considerado como prueba idónea y conducente a la acreditación de la transferencia del predio "La Esperanza", al no estar inscrito en Derechos Reales para ser oponible conforme el art. 1538 del Código Civil, además que para ser considerado como prueba suficiente debiera constar en original o fotocopia legalizada de acuerdo al art. 1311 del Código Civil, y que al haberse considerado su tradición agraria en el Informe en Conclusiones, se habría incurrido en valoración arbitraria que vulnera el debido proceso; se establece que la presentación de simples

fotocopias, no impide que las mismas no sean consideradas en un proceso de saneamiento de tierras ejecutado por el INRA, toda vez que, en el derecho agrario lo sustancial de la decisión no solo se trasunta en la presentación de documentos, sean estos originales o fotocopias simples sino que ellas deben ir acorde con el cumplimiento de la posesión y el cumplimiento de la Función Económico Social, ello por las connotaciones o características que rigen al área rural; verificándose en el presente caso que el ente administrativo consideró el documento de transferencia, que incluso se encuentra reconocido en sus firmas; en tal razón y teniendo presente el principio de verdad material establecido en el art. 180.I de la CPE, de la lectura de dicho documento se comprende que existió una transferencia del derecho propietario del predio “La Esperanza” con antecedente N° 57560, ahora denominado “Oraciviquia” y este extremo, tal cual lo acredita el Informe en Conclusiones de 31 de diciembre de 2019, complementado por el Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF-SAN N° 176/2020 de 18 de septiembre de 2020, el mismo evidencia que el ente administrativo **valoró dicha prueba en forma legal**, reconociendo la transferencia de la superficie de 2420.5830 ha, a favor de Juan Arnez Montenegro, considerándolo como subadquirente, al contar el predio con antecedente agrario, sustentando la traslación del derecho propietario; por consiguiente, no se evidencia una valoración arbitraria que vulnere el debido proceso, habiendo la autoridad administrativa ajustado sus actos conforme la norma agraria.

Con relación a lo acusado de que la posesión en la superficie de 3611.7548 ha, basada en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio (26 de junio de 1991), sería incongruente con el medio de prueba de análisis multitemporal de imágenes satelitales; corresponde remitirnos al entendimiento jurisprudencial desarrollado en el **FJ.II.3** de la presente sentencia, en el cual se expresa que existe limitación para considerar las imágenes satelitales multitemporales como medio de prueba en lo que respecta a la verificación de la antigüedad de la posesión en propiedades con actividad productiva ganadera; vale decir, que dicha verificación de la antigüedad de la posesión en propiedades ganaderas debe obtenerse únicamente a través de la información directa (in situ) generada durante el Relevamiento de Información en Campo, dentro de los cuales se encuentran comprendidos las certificaciones emitidas por la autoridad del lugar, las Declaraciones Juradas de Posesión; las transferencias de posesión, las Fichas Catastrales y fotografías de mejoras, entre otros, los cuales constituyen los medios más idóneos de verificación de la posesión y el cumplimiento de la Función Económico Social en predios con actividad ganadera.

Ahora bien, en el caso en análisis, se evidencia que, al haber el INRA, considerado y valorado la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio (**I.5.12**), a efectos de establecer la antigüedad de la posesión, dicha entidad administrativa actuó de acuerdo a los argumentos normativos y jurisprudenciales establecidos en el **FJ.II.3** del presente fallo, que refiere que los estudios complementarios basados en imágenes satelitales multitemporales para verificar la antigüedad de la posesión y el cumplimiento o no de la Función Económico Social en propiedades con actividad productiva ganadera, no tienen la relevancia del caso, siendo preponderante la verificación realizada en campo, realizada en la actividad denominada “Relevamiento de Información en Campo”; aspecto que ha sido debidamente contemplado en el caso de autos, pues la entidad administrativa consideró y valoró la antigüedad de la posesión de acuerdo a todos los datos generados durante el Relevamiento de Información en Campo, como son: el Certificado de Continuidad de Posesión (**I.5.11**), la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio (**I.5.12**), e incluso, el Registro de Mejoras (**I.5.9**), de donde se evidencia que hay una mejora rotulada como: “corral” que data del año 1996; en consecuencia, lo observado por la parte demandante con relación a este punto, no tiene sustento normativo ni jurisprudencial que amerite nulidad alguna de la Resolución Final de Saneamiento impugnada.

2.- Respecto a la incorrecta valoración del cumplimiento de la Función Económico Social, se aduce que no existe coincidencia entre la información relevada en el trabajo de campo con el análisis de imágenes satelitales multitemporales, el cual evidenciaría que en el predio existió actividad antrópica recién el año 2015 y 2017 y no antes; que dicha afirmación se encontraría corroborada en la ausencia de titularidad del ganado identificado; los certificados de vacunación y las fotografías que probarían que en el predio solo existían 300 cabezas de ganado; la discontinuidad del desarrollo de la actividad ganadera; la incoherencia existente entre la extensión del pasto cultivado (50 ha) y el número de cabezas de ganado identificado (584 bovinos y 7 equinos); la inexistencia de infraestructura adecuada a la actividad del predio y de las características de una propiedad empresarial ganadera; por ello, no se habría considerado la norma que respalde su valoración, establecida en los art. 393 y 397 de la CPE, arts. 2.III, 3.I y IV, 41.4 de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 y el art. 167.I del D.S. N° 29215.

Respecto a **la titularidad del ganado identificado en el predio “Oraciviquia”**; se debe considerar que el Registro de Marca de Ganado, es viable o aceptado, tanto de las **Asociaciones Ganaderas**, el SENASAG o de los Municipios, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley N° 80 de 5 de enero de 1961 (vigente); así también, el art. 3 del D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007, norma legal que advierte la obligación que tiene todo ganadero de registrar su marca de ganado ante instancias competentes a efectos de acreditar el derecho propietario que les asiste sobre los mismos; verificándose en el caso de autos, el Acta de Conteo de Ganado, el formulario de Verificación FES de Campo, en los cuales la entidad administrativa en el proceso de saneamiento del predio “Oraciviquia”, verificó la existencia de ganado, habiendo considerado y valorado para el conteo de ganado, el Certificado de Registro de Marca de Ganado emitido por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, en tal razón se constata que el INRA obró de acuerdo a norma; entendiéndose también, que sí se acreditó la titularidad del ganado identificado en campo de 584 bovinos y 7 equinos, dato que fue registrado en el Acta de Conteo de Ganado y en la Ficha de Verificación FES de Campo; en consecuencia, con relación a esta observación no se tiene demostrado la acusación formulada por la parte demandante.

Referente a la **existencia de las cabezas de ganado** identificadas en el predio “Oraciviquia”, información que según la parte actora existiría duda de su existencia; sobre el mismo cabe señalar que, de acuerdo a la norma agraria, en las actividades ganaderas se deben identificar las áreas efectivamente aprovechadas, el cual no solo debe estar relacionado con la infraestructura, áreas silvopastoriles, sino también con el conteo de ganado (in situ), constatando la marca del ganado y su registro, aspecto que el INRA verificó en la propiedad hoy cuestionada, advirtiéndose en el Acta de Conteo de Ganado y en la Verificación FES de Campo que se registró 584 bovinos y 7 equinos, información levantada que no fue observada por el INRA, como instancia facultada para recabar datos fidedignos en campo, ni fue objetada por el Control Social, que acompañó durante el trabajo de campo realizado y refrendó dichos actuados, conforme consta en dichos actuados de saneamiento.

De igual modo, se puede advertir que de la información proporcionada por el Director del SENASAG, quien respecto al predio “Oraciviquia”, informa que en el Sistema que se maneja en la Institución que representa, se encuentran registros de inscripción del predio, así como del movimiento de ganado; aspecto que corrobora la existencia de ganado, dicha información no puede ser soslayada con solo argumentos subjetivos, toda vez que, los registros del SENASAG, también son considerados como instrumentos complementarios, entre ellos, las Guías de Movimiento de Ganado y los Certificados de Vacunación contra la Fiebre Aftosa, los cuales, son útiles y necesarios a efectos de corroborar la actividad productiva desarrollada en el predio, más no para acreditar continuidad o discontinuidad de la misma, ni mucho menos para establecer la cantidad de ganado existente en el predio, toda vez que esto se evidencia a través del Acta de Conteo de Ganado, la Verificación FES de Campo y el Registro de

Mejoras, levantados durante el Relevamiento de Información en Campo.

Ahora bien, en lo concerniente a **las fotografías de mejoras**, éstas son tomadas precisamente para la identificación de mejoras, que si bien el ganado no constituye una mejora; empero se le toma fotografía como referencia sobre la actividad productiva que se desarrolla en el predio, no siendo un requisito o exigencia tomar fotografías a todo el ganado identificado para acreditar su existencia, para evidenciar aquello, como bien se dijo en líneas precedentes, se encuentra el Acta de Conteo de Ganado y la Verificación FES de Campo.

En lo relativo a la **incoherencia de la extensión del pasto cultivado con la cantidad de ganado contado**; al respecto, cabe sostener que la norma no establece cantidad alguna de superficie de pastizales cultivados para ser considerado “suficiente” para la cantidad de ganado identificado en el predio; por lo que, tal afirmación, es simplemente una subjetividad por parte del demandante, pues conforme lo dispuesto en el art. 167 del D.S. N° 29215, “**AREAS EFECTIVAMENTE APROVECHADAS EN ACTIVIDAD GANADERA**”, no se evidencia situación que diera a entender aquello que afirma la parte demandante.

En cuanto a la supuesta **inexistencia de infraestructura**, toda vez que, en las fotografías de mejoras no se mostrarían corrales, bretes, bebederos de agua; al respecto, en el Registro de Mejoras y en las Fotografías de Mejoras, se evidenció lo siguiente: Potrero con pasto cultivado de 50 ha (del año 2010), corral de 0.0350 ha (del año 1996), vivienda de 0.0160 (del año 2010) y PGMF de 2411.71 ha (del año 2014), todos con sus respectivas coordenadas de ubicación; lo cual, desvirtúa lo alegado por la parte demandante de que no existiría infraestructura en el predio. Además, en el acápite de **Infraestructura ganadera**, se explica con bastante detalle que la norma no se refiere a particularidades específicas que deba tener una infraestructura para ser considerada “adecuada” a la actividad ganadera de un predio.

Con relación a la **inexistencia de las características de la propiedad empresarial ganadera y la falta de registro de los contratos de trabajo ante el Ministerio del Trabajo y la inexistencia de la planilla de sueldo de trabajadores**; al respecto, si bien el art. 41.I.4 de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, establece que la empresa agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos; en el caso de autos, el beneficiario del predio “Oraciviquia” durante el Relevamiento de Información en Campo, presentó contratos de trabajo a plazo fijo de 2 de enero de 2019, a través de los cuales se tiene acreditado la existencia de personal asalariado; ahora, si bien el beneficiario durante el saneamiento de la propiedad agraria no presentó el registro de contratos de trabajo ante el Ministerio del Trabajo y planillas de sueldo de los trabajadores; empero, lo hizo durante la tramitación del proceso contencioso administrativo, cabe señalar que la norma es precisa en establecer que debe demostrarse el empleo de capital suplementario, personal asalariado y medios técnico mecánicos modernos, que en actividad ganadera se traducen básicamente en la existencia de bretes, comederos, bebederos, corrales consolidados, maquinaria y equipos que demuestren el empleo de capitales en el giro empresarial y que se permita a través de estos medios técnicos-mecánicos, la generación de alimento para el ganado a través del cultivo de extensiones de pastura acorde a las cantidades de ganado existente en el predio, todo estos elementos manejados por personal asalariado del cual se acredite su existencia mediante contratos de trabajo, registros en el Ministerio de Trabajo, constancia de pago de salarios o aportes a la seguridad social; asimismo, se debe considerar que para la valoración del cumplimiento de la Función Económico Social, en propiedades empresariales con actividad ganadera, esta **debe responder al análisis integral de toda la información recabada y generada durante el Relevamiento de Información en Campo**, no pudiendo realizarse de manera

aislada el análisis y valoración de los elementos y características que hacen al cumplimiento de la FES en propiedades con actividad ganadera.

En lo que respecta a que **el INRA no consideró que la ABT aprobó el PGMF en áreas de tierras fiscales**, toda vez que el predio “Oraciviquia” a momento de solicitar la aprobación de PGMF no contaba con derecho propietario, ni con los Planes Operativos Anuales Forestales de las gestiones 2015, 2016, 2017 y 2018, y que las Resoluciones que aprueban el PGMF y los POAF no establecerían los ciclos de corta o por cuantos años es el aprovechamiento, mismas que, además, habrían sido emitidas inobservando las medidas precautorias de prohibición de asentamiento, paralización de trabajos, prohibición de innovar, no consideración de transferencias, dispuestas en la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC-RA N° 192/2010 de 08 de diciembre de 2010; al respecto cabe señalar que el INRA no es un ente supervisor y fiscalizador de derechos forestales, tarea que solo incumbe a la ABT, de conformidad a lo previsto en el art. 27 del Decreto Supremo N° 071 de 9 de abril de 2009, que señala: “(Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra). **La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra fiscaliza, controla, supervisa y regula los sectores Forestal y Agrario, considerando la Ley N° 1700, de 12 de julio de 1996 Forestal; (...)**”; evidenciándose tal situación, en la Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-01536-2017 de 25 de octubre de 2017, que reformula el Plan General de Manejo forestal aprobado por la Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-672/2014 de 04 de agosto, emitida por la ABT, que aprueba el PGMF de la propiedad “Oraciviquia”, puesto que en su parte resolutive sexta y novena, dispone: “**SEXTO.-** Indicar que el ciclo de corta solicitado es de 20 años para el Plan General de Manejo Forestal, y contando con la vigencia del mismo a partir de la aprobación del PGMF con la Autorización Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-672/2014 de fecha 04 de agosto de 2014. (...). **NOVENO.-** La presente otorgación del derecho forestal y aprobación del Plan General de Manejo forestal no acredita declaratoria de derecho de propiedad alguno, sólo está referida al aprovechamiento forestal sostenible y al instrumento de gestión forestal presentado, por lo que los titulares del derecho forestal se someten a los resultados del proceso de saneamiento legal de ejecutarse por el Instituto Nacional de Reforma Agraria-INRA y ante cualquier conflicto al respecto, se procederá a su revocatoria.”

Ahora bien, realizada la aclaración precedente, es pertinente recordar que, dentro del proceso de saneamiento, si bien se podría dar el cumplimiento de la Función Económico Social, no solo con el desarrollo de actividades productivas agropecuarias (agricultura y ganadería), sino también con el desarrollo de actividades forestales, conforme se prevé en los arts. 2.II de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 y 166.I del Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 29215; sin embargo, el INRA, como ente ejecutor del saneamiento, de conformidad a lo establecido en el art. 170 primer párrafo del Reglamento Agrario, primeramente verificará el otorgamiento de las autorizaciones forestales por parte de la entidad encargada de otorgarlos, la ABT, luego verificará en el terreno su cumplimiento actual y efectivo, y finalmente procederá a ejecutar la respectiva valoración, considerando lo previsto en los arts. 170 tercer párrafo y 172.4 del Reglamento Agrario, los cuales refieren, que las actividades forestales serán reconocidas como Función Económico Social en predios con antecedentes agrarios en Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite, emitidos por el ex CNRA o ex INC, y que en actividades forestales no se aplicarán porcentajes de proyección de crecimiento; en ese orden, en el presente caso, se evidenció, de la Verificación FES de Campo, del Registro de Mejoras y del Informe en Conclusiones, que la actividad forestal se consideró y se valoró conforme a norma, toda vez que, al contar el predio “Oraciviquia” con antecedente en el Trámite Agrario de dotación N° 57560, se consideró la superficie aprobada, mediante Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-01536-2017 de 25 de octubre de 2017, para Manejo Forestal de 2411.7100 ha, sin considerar ninguna otra superficie como actividad forestal, pues como ya se mencionó, no corresponde



la aplicación de proyección de crecimiento cuando se trata de dichas actividades.

Con relación a que **la información de campo que hace a la Función Económico social no coincidiría con el análisis de imágenes satelitales multitemporales, el cual evidenciaría que en el predio existió actividad antrópica recién el año 2015 y 2017 y no antes**; nos remitimos al entendimiento jurisprudencial desarrollado en el **FJ.II.2** de la presente sentencia, que establece que la verificación de la antigüedad de la posesión y del cumplimiento o no de la Función Económico Social en propiedades con actividad productiva ganadera, debe realizarse únicamente durante el Relevamiento de Información en Campo; vale decir, los estudios complementarios basados en imágenes satelitales multitemporales para verificar el cumplimiento o no de la Función Económico Social en propiedades con actividad productiva ganadera, no tienen mayor validez que la verificación directa en campo, durante la actividad denominada “Relevamiento de Información en Campo”; aspecto que ha sido aplicado en el caso de autos, pues se ha considerado y valorado la Función Económico Social de acuerdo con todos los datos generados durante el Relevamiento de Información en Campo.

En ese orden, en el caso que nos ocupa, la información generada en campo, evidencia el desarrollo de actividad productiva ganadera, tal cual consta del Acta de Conteo de Ganado, de la Verificación FES de Campo, del Registro y Fotografías de Mejoras y demás datos recabados durante el Relevamiento de Información en Campo; información, que fue levantada y valorada

De todo lo expuesto, se evidencia que las observaciones reclamadas, referentes a que el ente ejecutor del saneamiento no habría considerado y no habría valorado que la información de campo, no coincide con la documentación presentada y con el análisis de imágenes satelitales multitemporales, que son traducidas por el demandante como “incorrecta valoración del cumplimiento de la FES”, no tienen fundamento legal ni jurisprudencial, siendo simples conjeturas o subjetividades; no habiendo demostrado el demandante, la vulneración de los arts. 393 y 397 de la CPE, arts. 2.III, 3.I y IV, 41.I.4 de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 y art. 167.I del Decreto Supremo N° 29215.

Por otra parte, con relación a la documentación presentada juntamente a memorial dirigido al INRA, sobre Contratos de Trabajo visados por el Ministerio del Trabajo, Planillas de Sueldos, Certificado de Registro de Empleadores emitido por el Ministerio del Trabajo, afiliación a la AFP Futuro, afiliación a la Caja Nacional de Salud de los trabajadores asalariados, Formulario de pago de impuestos de la gestión 2020 y Certificado del Régimen Agropecuario Unificado (RAU), todos correspondiente a la propiedad “Oraciviquia”, precisar que en la tramitación de las demandas contenciosas administrativas no es posible admitir prueba por ser procesos de puro de derecho; no obstante corresponde emitir pronunciamiento a cerca de su pertinencia o no, sea conforme el principio de verdad material; aspecto que mereció pronunciamiento previo en esta resolución.

#### **II.4.3. En cuanto a la superficie máxima de la propiedad agraria que no podrá exceder las cinco mil hectáreas**

En este punto, los vocales constitucionales observan que este Tribunal no justificó las razones del porque consideró el art. 398 de la CPE, respecto a la superficie máxima de la propiedad agraria que no podrá exceder las 5000 ha, al no haber sido demandado como agravio en la demanda principal pero que tuvo que ser considerado a efectos de la decisión; así como no se le habría dado la oportunidad al demandado (en el caso de autos el beneficiario se encuentra como tercero interesado) de pronunciarse con argumentos en contrario al respecto; por ello consideran: *“evidente la lesión a la vertiente motivación, en su sub índice, motivación insuficiente vinculada al principio, derecho y garantía de la*

igualdad”.

Al respecto corresponde señalar que al contener el art. 398 de la CPE, el mandato imperativo que dice: **“La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas”** (el resaltado es nuestro), corresponde que este se aplique directamente por las autoridades judiciales y administrativas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de prohibir el latifundio; siendo esta la razón principal por la cual corresponde en el caso de autos pronunciarse sobre este extremo, el cual debe ser contemplado no solo por las autoridades del Tribunal Agroambiental sino por la justicia constitucional con base a lo dispuesto en el art. 410.II de la CPE, respecto a la supremacía constitucional que debe ser resguardada respecto al art. 398 de la norma fundamental, el cual se constituye en una presunción constitucional que no admite prueba en contra ni puede ser observada como un punto no demandado toda vez que, esta instancia jurisdiccional ejerciendo el control de legalidad constata que el ente administrativo no se pronunció debidamente al respecto, por lo que en aplicación del art. 64 de la Ley N° 1715 el ente administrativo deberá considerar este extremo extrañado por la justicia constitucional a efectos de regularizar el derecho propietario.

En ese sentido, corresponde señalar que este Tribunal, basándose en los lineamientos establecidos en la SCP 1163/2017-S3 de 15 de noviembre de 2017 (actualmente modulada por la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, siendo ésta última confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021), emitió las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S2ª N° 02/2018 de 28 de febrero de 2018, S1ª N° 48/2019 de 29 de mayo de 2019 y SAP S1ª N° 98/2019 de 4 de septiembre de 2019, entre muchas otras, la cuales establecieron, que respecto al derecho de propiedad, sí era posible reconocerse más allá de las cinco mil hectáreas, cuando tuviesen respaldo en antecedentes agrarios tramitados ante el ex CNRA y/o el ex INC, y con relación al derecho de posesión legal, no correspondía sobrepasar el límite constitucional de cinco mil hectáreas; lo cual, estableció una línea jurisprudencial que vislumbró que el derecho de propiedad con respaldo en antecedentes agrarios sustanciado ante el ex CNRA o ex INC que superasen las cinco mil hectáreas serán reconocidas, siempre que cumplan la Función Económico Social, y el derecho de posesión sólo hasta el límite establecido constitucionalmente de cinco mil hectáreas, obviamente que tengan cumplimiento de la Función Económico Social y su posesión fuera anterior a la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996.

Bajo ese contexto y, considerando que los lineamientos constitucionales establecidos en la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre de 2017, en los cuales, el Tribunal Agroambiental fundó muchos de sus fallos con relación al tema en cuestión, han sido modulados por los lineamientos expresados en la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, los cuales fueron expuestos en el **FJ.II.4.** de la presente sentencia, corresponde consecuentemente modular la línea agroambiental al respecto, en el marco del entendimiento establecido en la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, misma que ha sido confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021; de ahí que, conforme a lo señalado en el **FJ.II.4.** del presente fallo, se debe dejar claramente sentado que corresponderá reconocer la superficie de hasta sólo cinco mil hectáreas, ya sea en derecho de propiedad (con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre que cumplan con la Función Económico Social, y en el caso de la posesión para ser reconocida como legal, además, deberá ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; con ello, se debe entender que, de ningún modo la propiedad agraria o rural sobrepasará el límite establecido constitucionalmente de cinco mil hectáreas.

Ahora bien, al emitirse la Resolución Administrativa RA-SS N° 0152/2020 de 23 de septiembre, ahora impugnada, que resolvió reconocer a favor de Juan Arnez Montenegro, beneficiario del predio

“Oraciviquia”, la superficie total de 6032.3378 ha, de las cuales 2468.9947 ha, han sido reconocidas vía modificación con base al trámite agrario de Dotación N° 57560 y 3563.3431 ha vía adjudicación, se ha evidenciado que el ente ejecutor 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, a su vez, fue confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021.

De todo lo expuesto, es posible concluir que, 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.

**4.-** Respecto a que se habría aplicado incorrectamente el control de calidad, establecido en el art. 266.IV del D.S. N° 29215 y de la falta de congruencia, motivación y fundamentación de la resolución impugnada, se tiene que, si bien toda Resolución Final de Saneamiento podría cumplir con los requisitos de validez formal conforme a las previsiones de los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215 y 52.III de la Ley N° 2341, que según la jurisprudencia agroambiental, cuando las resoluciones finales de saneamiento se basan y sustentan en Informes técnico legales, 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 y cuya cita in extenso no es exigible en la resolución final de saneamiento, conforme ha entendido la uniforme jurisprudencia agroambiental al respecto; sin embargo, cuando los informes que sustentan la Resolución Final de Saneamiento, contienen elementos ajenos o distorsionados a lo determinado previamente por la autoridad administrativa o jurisdiccional, tal situación hace que la misma carezca de validez material; es decir, se convierte en una resolución materialmente inefectiva.

Tal es el caso que nos ocupa, puesto que las premisas fácticas, jurídicas y jurisprudenciales expresadas en el fundamento jurídico **“FJ.II.4. En cuanto a la superficie máxima de la propiedad agraria que no podrá exceder las cinco mil hectáreas”**, de la presente sentencia, evidenciaron que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0152/2020 de 23 de septiembre, hoy impugnada no obstante, de sustentarse en informes técnico legales, es incongruente, que no se encuentra motivada y fundamentada debidamente; lo cual también, vislumbra que en el Informe Técnico Legal de Control de Calidad Interno DDSC-RE. INF N° 58/2020 de 31 de enero de 2020, se realizó un incorrecto control de calidad, seguimiento y supervisión, conforme al alcance de lo previsto en el art. 266 concordante con la Disposición Transitoria Primera del Reglamento Agrario aprobado por D.S. N° 29215, art. 2.IV del D.S. N° 3467 de 24 de enero de 2018 y art. 2.IV del D.S. N° 4494 de 21 de abril de 2021.

Que, la entidad ejecutora del saneamiento, reconoció a favor de Juan Arnez Montenegro, beneficiario del predio “Oraciviquia”, la superficie total de 6032.3378 ha, de las cuales 2468.9947 ha, han sido reconocidas vía modificación con base al trámite agrario de Dotación N° 57560 y 3563.3431 ha, vía adjudicación; vale decir, que ha reconocido una superficie mayor al límite constitucionalmente establecido de cinco mil hectáreas; apartándose con ello, de los lineamientos señalados en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018, la cual establece que de ningún modo la propiedad agraria o rural sobrepasará el límite previsto constitucionalmente; dicho de otro modo, corresponderá reconocer solamente la superficie de hasta cinco mil hectáreas, sea en derecho propietario (con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre que haya cumplimiento de la Función Económico Social, y en el caso de la posesión, para ser reconocida como legal, además, deberá ser anterior a la

promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996.