

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0023-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-06-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) /

Problemas jurídicos

CON AMPARO

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Presidente del Estado y el Ministro de desarrollo rural y Tierras impugnando la Resolución Suprema N° 26902 de 21 de octubre de 2020, dentro del Proceso de Saneamiento (SAN TCO) MOVIMA II 1B, del predio denominado "TODO SANTO", con una superficie de 5815.8608 ha, clasificado como empresarial ganadera, ubicado en los municipios Santa Ana del Yacuma y San Ignacio, provincias Yacuma y Moxos del departamento del Beni; el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

**1)** Incorrecta valoración de los documentos transferencia, que no acreditaría la subadquirencia en la de superficie que se convalida y en la posesión legal; **2)** Reconocimiento de derecho propietario en favor de una persona sin capacidad de obrar; **3)** Incumplimiento de la Función Económica Social, al no cumplir con las características del art. 41 núm. 4 de la Ley N° 1715; **4)** Errónea interpretación y aplicación del art. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado, en cuanto al límite máximo de la propiedad agraria; **5)** Reconocimiento expreso de la existencia de errores en la tramitación del procedimiento agrario; **6)** Inexistencia de control de calidad establecido en el art. 266 del D.S. N° 29215; y **7)** Falta de congruencia, motivación y fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

CON AMPARO

"... **FJ.III.1. En cuanto a la incorrecta valoración de los documentos de transferencia, que no acreditarían subadquirencia en la superficie que se convalida y de la posesión legal**

(...)

se puede evidenciar que, Juan Carlos Lisboa Melgar ha adquirido las cuotas partes de María Mayra

Lisboa de Rubís de Celis, de Nelly Melgar Villavicencio Vda. de Azebedo y de Ana Melgar Villavicencio, que sumados a sus acciones y derechos alcanzan al 60 % de acciones y derechos del predio "TODOS SANTOS", con una superficie de 3115.1250 ha, es decir, acredita la subadquirencia de 1869.0750 ha, en razón a que el Documento Privado Aclaratorio de 16 de agosto de 2004, con reconocimiento de firmas del 13 de agosto de 2011, donde Nelly Melgar Villavicencio Vda. de Azebedo (hija de la titular inicial), aclara que la transferencia que firmó en 20 de marzo de 2004, es sobre la alícuota parte que le correspondía a su persona y la de su hermana **Ana Melgar Villavicencio**; aspecto que, si bien la transferencia de la cuota parte de ésta última, la vendedora Nelly Melgar Villavicencio Vda. de Azebedo, no acredita tener poder suficiente para transferir en calidad de venta definitiva; sin embargo, este documento tiene validez mientras no se declare su nulidad judicialmente; máxime, si consideramos que Ana Melgar Villavicencio, no objeta esta transferencia ni se opone al saneamiento ejecutado; en consecuencia, los Informes Técnico Legal UDSA-BN N° 1399/2011 de 10 de octubre y UDSABN N° 354/2018 de 30 de julio, descritos en los puntos **I.5.10.** y **I.5.13.** de la presente Sentencia, no evidencian una mala valoración respecto a la acreditación de la subadquirencia del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa; en este entendido, no es atendible el reclamo de la parte actora.

Ahora bien, respecto al reclamo del demandante, de que la Resolución Suprema hoy impugnada, adjudicó la superficie de 3946.7858 ha, en favor del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa, con base en el Certificado de Posesión de 23 de septiembre de 2011, otorgada por la Comunidad de Santa María, que cursa a fs. 195 de la carpeta, incumpléndose con los presupuestos de la posesión legal y que el Informe en Conclusión no hace la valoración respecto a la posesión de Juan Carlos Lisboa Melgar; sobre ello, de acuerdo con los fundamentos jurídicos desarrollados en el punto **FJ.II.3.** de la presente Sentencia, sobre la posesión legal en propiedades rurales, revisada la carpeta de saneamiento, se evidencia que, no cursa Declaración Jurada de Posesión Pacífica, que acredite la antigüedad de la posesión de Juan Carlos Lisboa Melgar y Katia Yina Villavicencio Ibáñez de Lisboa, con relación a la superficie que excede el antecedente agrario del expediente N° 12853 (ex CNRA); asimismo, el Informe en Conclusiones descrito en el punto **I.5.9.** de la presente Sentencia, no realiza ninguna valoración respecto a la posesión de Juan Carlos Lisboa Melgar, limitándose a referir que el predio cumple la Función Económica y Social; empero, a fs. 366 de obrados, cursa original del Certificado de Posesión de 22 de septiembre de 2022, presentado por Aurora Miranda Carballo, apoderada del tercero interesado Juan Carlos Nacif Lisboa, por memorial cursante a fs. 423 a 435 de obrados, empero el mismo que no es coetáneo al proceso de saneamiento, además resulta ser ambiguo, porque no señala la superficie en posesión en la propiedad "TODO SANTO", ni establece si se cumple la Función Económica y Social el actual propietario, por lo que, no tiene el valor legal suficiente para acreditar estos extremos; asimismo, en la carpeta de saneamiento cursa a fs. 195 el original del Certificado de Asentamiento y Posesión de 23 de septiembre de 2011, otorgada por la Comunidad de Santa María, en favor del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa, que refiere: *"la existencia de la propiedad ganadera denominado "TODO SANTO", misma que data de fecha 1965 y sobre la cual se ha ejercido posesión y trabajo de forma pacífica y continuada, cuyo propietario actual es Juan Carlos Nacif Lisboa, quien la adquiere de sus anteriores propietarios Juan Carlos Lisboa Melgar y Katia Yina Villavicencio de Lisboa."* (cita textual); misma que, resulta insuficiente puesto que no señala la superficie de la propiedad en la cual se habría ejercido posesión y trabajo en forma pacífica y continua; tampoco refiere que el actual propietario cumple la Función Económica Social (FES), aspectos importantes para el reconocimiento de una posesión legal; máxime, si consideramos el Informe Técnico TA-DTE N° 005/2023 de 13 de marzo de 2023, del Departamento Técnico Especializado del Tribunal Agroambiental cursante de fs. 452 a 456 de obrados, que concluye en la parte pertinente que: **"3.2. Del análisis e interpretación de las imágenes satelitales Landsat 5 del año 1995, fecha anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, y del año 2003 fecha próxima al relevamiento de información de campo, se identifican actividad antrópica dentro el área del**

*antecedente agrario N° 12853. Además, en la imagen del año 2003, también se identifica dos áreas sometidas a quema (actividad antrópica 3 y 5 de la figura 2) que se encuentran en el área excedente del predio "TODO SANTO" del proceso de saneamiento SAN-TCO MOVIMA II 1B, polígono 778". (cita textual); es decir, la actividad antrópica identificada en el área que excede el antecedente agrario es a partir del año 2003 es decir, seis años después de la promulgación de la Ley N° 1715; asimismo, es importante considerar que la minuta con valor de Documento Privado de 25 de noviembre de 2008, con reconocimiento de firmas de 26 de noviembre de 2008, donde Juan Carlos Lisboa Melgar y Kathia Yina Villavicencio de Lisboa, transfieren en venta real y enajenación perpetua el predio "TODO SANTO", con una superficie de 5926.1517 ha, con todas sus mejoras, usos y costumbres, a favor de Juan Carlos Nacif Lisboa (menor de edad), representado por su madre, Jean Carla Lisboa Villavicencio; **no comprende la transferencia de cabezas de ganado**, que hace al efectivo cumplimiento de la FES del predio "TODO SANTO"; ya que si bien, el art. 309.III del D.S. N° 29215, dispone expresamente: "*Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes.* "; retrotrayéndose la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante; sin embargo, se tiene que considerar la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, que señala: "*(POSESIONES LEGALES). Las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que, siendo anteriores a la vigencia de la Ley No 1715 de 18 de octubre de 1996, **cumplan efectivamente** con la función social o la **función económico social**, según corresponda, de manera pacífica, continuada y **sin afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos.**" (la negrilla es añadida); en este entendido, se evidencia que el Informe en Conclusiones no realiza una valoración respecto a la posesión legal de Juan Carlos Lisboa Melgar y Kathia Yina Villavicencio Ibáñez de Lisboa; y los Informes Técnico Legal UDSA-BN N° 1399/2011 de 10 de octubre y UDSABN N° 354/2018 de 30 de julio, descritos en los puntos **I.5.12.** y **I.5.15.** de la presente Sentencia, evidencian una deficiente valoración respecto a **la acreditación de la posesión legal del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa**; en consecuencia, se puede concluir, que el INRA ha procedido a reconocer posesión legal en favor del menor de edad Juan Carlos Nacif Lisboa, en áreas que exceden la superficie del antecedente agrario expediente N° 12853, **sin tener respaldo documentado de la antigüedad de la posesión es estas áreas; asimismo, sin tener la certeza del cumplimiento de FES y peor aún, afectando derechos legalmente adquiridos o reconocidos**, como son las acciones y derechos de Dolly y Constanza Melgar Villavicencio, en el predio "TODO SANTO", los cuales fueron acreditados por el Auto de Declaratoria de Herederos de 03 de junio de 1989, extendido por el Juzgado de Instrucción 1° en lo Civil de Trinidad, que cursa de fs. 156 a 159 de la carpeta de saneamiento y que declara herederos forzosos ab-intestato de los bienes y acciones al fallecimiento de Constanza Villavicencio Rojas (titular inicial), entre otros, a Dolly y Constanza Melgar Villavicencio, aspecto que fue de conocimiento del ente administrativo; motivo por el cual, evidencia vulneración a la normativa agraria referida precedentemente, al debido proceso y al derecho a la defensa tutelados por el art. 115.II y 119.II de la Constitución Política del Estado; en este entendido, sobre este punto resulta ser cierto y atendible el reclamo de la parte actora.**

### **FJ.III.2. En cuanto a que se reconoce derecho propietario en favor de una persona sin capacidad de obrar**

(...)

En lo concerniente, revisada la carpeta de saneamiento, se evidencia que de fs. 170 a 172 y vta., cursa memorial de Adolfo Barbery Julio, en representación de Jean Carla Lisboa Villavicencio y del menor

Juan Carlos Nacif Lisboa, por Testimonio de Poder Bastante y Suficiente N° 1004/2011, presentando observaciones y solicitando subsanación de errores, para lo cual acompaña documentación referida a un Documento Privado de 25 de noviembre de 2008, con reconocimiento de firmas de 26 de noviembre de 2008, por el cual Juan Carlos Lisboa Melgar y Kathia Yina Villavicencio de Lisboa, transfieren en Venta Real y Enajenación Perpetua el predio "TODO SANTO", con una superficie de 5926.1517 ha, con todas sus mejoras, usos y costumbres, a favor de Juan Carlos Nacif Lisboa (menor de edad), quien es representado por su madre Jean Carla Lisboa Villavicencio, documentación que es considerada en los Informes Técnico Legales UDSA-BN N°1399/2011 de 10 de octubre y UDSA-BN 354/2018 de 3 de julio, descritos en los puntos **I.5.12.** y **I.5.15.** de la presente Sentencia; sin embargo, como se manifestó en el punto anterior, respecto a la subadquirencia el análisis realizado por el INRA es correcto, pero no así con relación a la posesión legal, por los argumentos expuestos precedentemente en el punto **FJ.III.1.** de la presente Sentencia; es decir, el ente administrativo no efectuó un análisis adecuado del instrumento de translación de derecho respecto al comprador, ya que se reconoce la subadquirencia de Juan Carlos Nacif Lisboa, en la superficie de 1869.0745 ha y a su vez, se reconoce la posesión legal adjudicándole la superficie de 4145,9334 ha; y luego, mediante el Informe Técnico JROLL-USB-INF-SAN N° 99/2020 de 29 de junio de 2020, descrito en el punto **I.5.16.** de la presente Sentencia, se sugiere modificar la superficie del predio "TODO SANTO" a una superficie total de 5815.8608 ha, de los cuales 3946.7858 ha, es por reconocimiento de posesión legal, que se realizó sin contarse con un respaldo documentado de la antigüedad de la posesión en áreas que exceden el antecedente agrario del expediente N° 12853, sin tener la certeza del cumplimiento de FES y peor aún, afectando derechos legalmente adquiridos o reconocidos, que corresponden a todos los herederos de Constancia Villavicencio Rojas (titular inicial), conforme se argumentó en el punto anterior.

A todo ello, se suma el hecho que, el INRA al evidenciar que el beneficiario del predio "TODO SANTO" es un menor de edad, conforme se advierte del certificado de nacimiento y cédula de identidad cursante en actuados a fs. 173 y 189 de la carpeta de saneamiento, tenía la obligación de efectuar un discernimiento en cuanto a la designación de un tutor *ad litem* para Juan Carlos Nacif Lisboa, en cumplimiento del art. 5.II del Código Civil, para fines de continuar el proceso de saneamiento hasta su titulación y registro en Derechos Reales, de lo que resulta atendible y pertinente el reclamo de la parte actora respecto a este punto.

### **FJ.III.3. Incumplimiento de la Función Económica Social, de acuerdo al art. 41.4 de la Ley N° 1715**

(...) revisada la carpeta de saneamiento del predio "TODO SANTO", se evidencia que a fs. 76 a 78 y 79 a 82, cursan la Ficha Catastral y la Ficha de Verificación de FES, descritas en los puntos **I.5.6.** y **I.5.7.** de la presente Sentencia, registrándose un total de 2853 cabezas de ganado, con registro de marca, infraestructura ganadera como casa, cocina comedor, caballeriza, noria, corrales, bretes, personal asalariado permanente y otras mejoras; asimismo, de fs. 367 a 422 de obrados, cursa original de Certificado de Registro Obligatorio de Empleadores a nombre de Luís Fernando Suárez Iriarte; copia legalizada de Testimonio de Poder Especial, Bastante y Suficiente N° 067/2018 de 13 de marzo de 2018, que otorga Jean Carla Lisboa Villavicencio y Anir Nacif Gorayeb a favor de Luís Fernando Suárez Iriarte, para que represente al hijo Juan Carlos Nacif Lisboa, para tramitar el NIT del predio rural denominado "TODO SANTO" y pueda realizar otras diligencias; copia legalizada de Comprobantes de Aporte a la Caja Nacional de Salud, copias autenticadas de planilla de sueldos de la propiedad "TODO SANTO" y original de aportes a la Administradora de Fondos de Pensiones de los meses de julio y agosto de 2022; así también, Informe de Peritaje del predio "TODO SANTO" de 13 de octubre de 2022, presentado por la apoderada del tercero interesado Juan Carlos Nacif Lisboa, mediante memorial

cursante a fs. 423 a 435 de obrados; al respecto corresponde señalar que, si bien esta documentación no es coetánea al proceso de saneamiento, corrobora la existencia de personal asalariado en el predio "TODO SANTO", como se señaló en la Ficha Catastral; debiendo considerarse sin embargo, que, con el cambio de beneficiario a Juan Carlos Nacif Lisboa, no se acredita cumplimiento de la FES, porque la transferencia del predio "TODO SANTO", no comprende cabezas de ganado en cantidad similar a lo verificado en campo, aspecto determinante; siendo atendible en ese sentido el reclamo de la autoridad demandante.

#### **FJ.III.4. Errónea interpretación y aplicación del art. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado, reconociendo una superficie más allá del límite previsto**

(...)

En el caso concreto, al emitirse la Resolución Suprema 26902 de 21 de octubre de 2020, ahora impugnada, que resolvió reconocer a favor de Juan Carlos Nacif Lisboa, la superficie de 1869.0750 ha (vía conversión del antecedente agrario N° 12853) y vía adjudicación la superficie de 3946.7858 ha, haciendo un total de 5815.8608 ha, respecto al predio denominado "TODO SANTO", clasificado como empresarial ganadera; se evidencia 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, confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021.

En efecto, es posible concluir que con el pronunciamiento de la Resolución Suprema 26902, ahora cuestionada, la entidad administrativa demandada, ha reconocido una superficie mayor al límite constitucionalmente establecido de cinco mil hectáreas, en contraposición a lo establecido por la CPE, transgrediendo el límite máximo de la propiedad agraria determinado en el art. 398 de la Norma Suprema, que expresamente dispone que, en el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra prohibido y proscrito el latifundio, por ser contrario al interés colectivo y al desarrollo del país; dejando claramente establecido que las formas de latifundio lo constituyen precisamente aquellas propiedades agrarias que sobrepasan las 5000,0000 ha de superficie máxima zonificada.

El art. 398 de la CPE, vigente resulta claro y explícito en cuanto a definir los casos en los cuales debe considerarse a un predio como "latifundio", siendo precisamente uno de estos casos: "*la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley*" determinándose en el mismo artículo constitucional que: "*La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas.*", por consiguiente, al haberse proscrito el latifundio, conceptualizado también como el predio que sobrepase el límite máximo de la propiedad agraria, resulta meridianamente claro que al reconocer en saneamiento un derecho propietario que sobrepase las 5000.0000 ha sobre el predio "TODO SANTO" se infringió la Norma Suprema.

#### **FJ.III.5. Del reconocimiento expreso de la existencia de errores en la tramitación del procedimiento agrario**

(...)

En lo concerniente, de la revisión de antecedentes se evidencia que el señalado Informe Legal DGST-JRLL-INF-SAN N° 985/2021 de octubre de 2021, resulta ser posterior a la Resolución Suprema N° 26902 de 21 de octubre de 2020 ahora impugnada; y si bien, el art. 267 del D.S. N° 29215 modificado por el D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020, permite la subsanación de errores u omisiones de forma, (...) corresponde precisar que, al haberse emitido la Resolución Suprema 26902 de 21 de octubre de

2020, el ente administrativo perdió competencia en sede administrativa, para poder subsanar errores u omisiones de fondo en el proceso de saneamiento, operándose la preclusión de las etapas o actividades cumplidas dentro del mismo; (...), el ente administrativo perdió competencia para realizar observaciones de fondo al proceso de saneamiento; no obstante de ello, los aspectos observados por el referido informe, están siendo dilucidados en el presente proceso Contencioso Administrativo, por lo que resulta irrelevante lo manifestado por la parte actora a este respecto.

**FJ.III.6. Inexistencia de control de calidad establecido en el art. 266 del D.S. N° 29215, modificada por D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020**

(...)

revisada la carpeta de saneamiento, se evidencia que previo a emitirse la Resolución Suprema 26902 de 21 de octubre de 2020, el INRA Nacional emitió el Informe Técnico JRL-USB-INF-SAN N° 99/2020 de 29 de junio de 2020, descrito en el punto **I.5.16.** de la presente Sentencia, que refiere que debido a ajuste cartográfico sugiere modificar la superficie del predio "TODO SANTO" a un total de 5815.8608 ha, actuados que evidencian que si bien se realizó un control de calidad técnico, se constata la inexistencia del control de calidad desde el ámbito jurídico, previo a emitirse la Resolución Final de Saneamiento, por lo que no se dio cabal cumplimiento a los alcances establecidos por el señalado art. 266 del D.S. N° 29215, modificado por el D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020, (...) es decir que, no se procedió a una adecuada verificación de cumplimiento de las normas, relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, conforme se tienen identificados en los puntos precedentes, dando lugar a que se impugne la Resolución Final de Saneamiento mediante el actual proceso contencioso administrativo.

(...)

**FJ.III.7. Falta de congruencia, motivación y fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento**

Respecto a lo cuestionado por la parte demandante, el Tribunal Agroambiental, a partir del año 2019, estableció una línea jurisprudencial a través de la Sentencia Agroambiental S2S N° 066/2019 de 02 de agosto de 2019, la cual señala: *"Si bien la resolución impugnada efectúa dicha relación de actuados y no así una fundamentación y motivación propiamente dicha, amerita señalar que al ser el saneamiento un procedimiento técnico-jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, cuyo desarrollo se encuentra normado por el Reglamento de la Ley N° 1715 y las guías de verificación del cumplimiento de la función social o económico social emitidas por el INRA, los diferentes actos administrativos que se ejecutan durante el desarrollo del proceso de saneamiento y dada la particularidad del procedimiento que primordialmente es técnico y que se efectúa directamente en el campo, es traducido en los Informes Técnico Legales que se van elaborando durante su desarrollo, siendo éstos el insumo e información en las que se basa necesariamente la Resolución Final de Saneamiento, constituyendo por tal los fundamentos y motivación que en ellos se expresa, en los que se cimienta la decisión final administrativa, razón por la cual la Resolución Final de Saneamiento, como lo es la referida Resolución Suprema N° 22225 de 09 de octubre de 2017, expresamente se remite a ellas, siendo esta una actuación propia en sede administrativa, conforme prevé el art. 52 párrafo III de la L. N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo), que en lo pertinente expresa: 'La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución (...)', previendo también en ése sentido el art. 65- c) del D.S. N° 29215, al señalar: **"Toda Resolución deberá basarse en informe***

**legal y cuando corresponda además en un informe técnico**" (*las negrillas son nuestras*); de lo expuesto, se entiende que el fundamento de la resolución ahora impugnada tiene como base precisamente el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Suprema ahora impugnada; en este entendido, del análisis realizado en el punto **FJ.III.1.** de la presente Sentencia, concluye en que, el Informe en Conclusiones y los Informes Técnico Legal UDSA-BN N° 1399/2011 de 10 de octubre y UDSABN N° 354/2018 de 30 de julio, descritos en los puntos **I.5.9.**, **I.5.12.** y **I.5.15.** de la presente Sentencia, evidencian una mala valoración respecto a la acreditación de la posesión legal del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa conforme al **FJ.III.1**; el Incumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento de la FES, conforme a lo desarrollado en el punto **FJ.III.3.**; y el incumplimiento de los arts. 398 y 399 respecto a la observancia del límite máximo de la propiedad agraria sólo hasta 5000.0000 ha de acuerdo al **FJ.III.4.**; habiéndose incurrido en errores en la tramitación del procedimiento administrativo respecto al predio "TODO SANTO", lo que incidió en que la Resolución Final de Saneamiento reflejada en la Resolución Suprema N° 26902 de 21 de octubre de 2020, no manifieste un adecuado sustento fáctico y normativo conforme a la Constitución Política del Estado y la normativa agraria vigente..."

### Síntesis de la razón de la decisión

#### CON AMPARO

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa interpuesta por el Viceministro de Tierras, y anulándose obrados hasta el Informe en Conclusiones de 18 de agosto de 2011, respecto al predio denominado "TODO SANTO", ubicado en los municipios Santa Ana del Yacuma y San Ignacio, debiendo el INRA realizar una nueva valoración integral, es decir, efectuar un nuevo Informe en Conclusiones; dando continuidad a las demás tareas, actividades y etapas del saneamiento hasta la emisión de una nueva Resolución Final de Saneamiento, conforme a derecho y a las normas que lo rigen en resguardo del debido proceso; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

**1.-** En cuanto a la incorrecta valoración de los documentos de transferencia que no acreditarían subadquirencia en la superficie que se convalida y de la posesión legal, se puede evidenciar que, Juan Carlos Lisboa Melgar ha adquirido las cuotas partes de María Mayra Lisboa de Rubís de Celis, de Nelly Melgar Villavicencio Vda. de Azebedo y de Ana Melgar Villavicencio, que sumados a sus acciones y derechos alcanzan al 60 % de acciones y derechos del predio "TODOS SANTOS", con una superficie de 3115.1250 ha, es decir, acredita la subadquirencia de 1869.0750 ha, en razón a que el Documento Privado Aclaratorio de 16 de agosto de 2004, con reconocimiento de firmas del 13 de agosto de 2011, donde Nelly Melgar Villavicencio Vda. de Azebedo (hija de la titular inicial), aclara que la transferencia que firmó en 20 de marzo de 2004, es sobre la alícuota parte que le correspondía a su persona y la de su hermana **Ana Melgar Villavicencio**; aspecto que, si bien la transferencia de la cuota parte de ésta última, la vendedora Nelly Melgar Villavicencio Vda. de Azebedo, no acredita tener poder suficiente para transferir en calidad de venta definitiva; sin embargo, este documento tiene validez mientras no se declare su nulidad judicialmente; máxime, si consideramos que Ana Melgar Villavicencio, no objeta esta transferencia ni se opone al saneamiento ejecutado; en consecuencia, los Informes Técnico Legal UDSA-BN N° 1399/2011 de 10 de octubre y UDSABN N° 354/2018 de 30 de julio, no evidencian una mala valoración respecto a la acreditación de la subadquirencia del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa; en este entendido, no es atendible el reclamo de la parte actora.

Respecto al reclamo del demandante, de que la Resolución Suprema impugnada, adjudicó la superficie de 3946.7858 ha, en favor del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa, con base en el Certificado de Posesión de 23 de septiembre de 2011, otorgada por la Comunidad de Santa María, incumpléndose con los presupuestos de la posesión legal y que el Informe en Conclusiones no hace la valoración respecto a la posesión de Juan Carlos Lisboa Melgar; sobre ello, se evidencia que, no cursa Declaración Jurada de Posesión Pacífica, que acredite la antigüedad de la posesión de Juan Carlos Lisboa Melgar y Katia Yina Villavicencio Ibáñez de Lisboa, con relación a la superficie que excede el antecedente agrario del expediente N° 12853 (ex CNRA); asimismo, el Informe en Conclusiones no realiza ninguna valoración respecto a la posesión de Juan Carlos Lisboa Melgar, limitándose a referir que el predio cumple la Función Económica y Social; empero, cursa original del Certificado de Posesión de 22 de septiembre de 2022, presentado por la apoderada del tercero interesado Juan Carlos Nacif Lisboa, mismo que no es coetáneo al proceso de saneamiento, además resulta ser ambiguo, porque no señala la superficie en posesión en la propiedad "TODO SANTO", ni establece si cumple la Función Económica y Social el actual propietario, por lo que, no tiene el valor legal suficiente para acreditar estos extremos; asimismo, en la carpeta de saneamiento cursa el original del Certificado de Asentamiento y Posesión de 23 de septiembre de 2011, otorgada por la Comunidad de Santa María, en favor del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa, que refiere: *"la existencia de la propiedad ganadera denominado "TODO SANTO", misma que data de fecha 1965 y sobre la cual se ha ejercido posesión y trabajo de forma pacífica y continuada, cuyo propietario actual es Juan Carlos Nacif Lisboa, quien la adquiere de sus anteriores propietarios Juan Carlos Lisboa Melgar y Katia Yina Villavicencio de Lisboa."* (cita textual); misma que, resulta insuficiente puesto que no señala la superficie de la propiedad en la cual se habría ejercido posesión y trabajo en forma pacífica y continua; tampoco refiere que el actual propietario cumple la Función Económica Social (FES), aspectos importantes para el reconocimiento de una posesión legal; máxime, si consideramos el Informe Técnico TA-DTE N° 005/2023 de 13 de marzo de 2023, que concluye en la parte pertinente que: **"3.2. Del análisis e interpretación de las imágenes satelitales Landsat 5 del año 1995, fecha anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, y del año 2003 fecha próxima al relevamiento de información de campo, se identifican actividad antrópica dentro el área del antecedente agrario N° 12853. Además, en la imagen del año 2003, también se identifica dos áreas sometidas a quema que se encuentran en el área excedente del predio "TODO SANTO" del proceso de saneamiento SAN-TCO MOVIMA II 1B, polígono 778"**. (cita textual); es decir, la actividad antrópica identificada en el área que excede el antecedente agrario es a partir del año 2003 es decir, seis años después de la promulgación de la Ley N° 1715; asimismo, es importante considerar que la minuta con valor de Documento Privado de 25 de noviembre de 2008, con reconocimiento de firmas de 26 de noviembre de 2008, donde Juan Carlos Lisboa Melgar y Kathia Yina Villavicencio de Lisboa, transfieren en venta real y enajenación perpetua el predio "TODO SANTO", con una superficie de 5926.1517 ha, con todas sus mejoras, usos y costumbres, a favor de Juan Carlos Nacif Lisboa (menor de edad), representado por su madre, Jean Carla Lisboa Villavicencio; **no comprende la transferencia de cabezas de ganado**, que hace al efectivo cumplimiento de la FES del predio "TODO SANTO"; ya que si bien, el art. 309.III del D.S. N° 29215, dispone expresamente: (...); sin embargo, se tiene que considerar la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, que señala: **"(POSESIONES LEGALES). Las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que, siendo anteriores a la vigencia de la Ley No 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente con la función social o la función económico social, según corresponda, de manera pacífica, continuada y sin afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos."** (la negrilla es añadida); en este entendido, se evidencia que el Informe en Conclusiones no realiza una valoración respecto a la posesión legal de Juan Carlos Lisboa Melgar y Kathia Yina Villavicencio Ibáñez de Lisboa; y los Informes Técnico Legal UDSA-BN N° 1399/2011 de 10 de octubre y UDSABN N° 354/2018 de 30 de julio, evidencian una deficiente

valoración respecto **a la acreditación de la posesión legal del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa**; en consecuencia, se puede concluir, que el INRA ha procedido a reconocer posesión legal en favor del menor de edad Juan Carlos Nacif Lisboa, en áreas que exceden la superficie del antecedente agrario expediente N° 12853, **sin tener respaldo documentado de la antigüedad de la posesión es estas áreas; asimismo, sin tener la certeza del cumplimiento de FES y peor aún, afectando derechos legalmente adquiridos o reconocidos**, como son las acciones y derechos de Dolly y Constanza Melgar Villavicencio, en el predio “TODO SANTO”, los cuales fueron acreditados por el Auto de Declaratoria de Herederos de 03 de junio de 1989 y que declara herederos forzosos ab-intestato de los bienes y acciones al fallecimiento de Constanza Villavicencio Rojas (titular inicial), entre otros, a Dolly y Constanza Melgar Villavicencio, aspecto que fue de conocimiento del ente administrativo; motivo por el cual, evidencia vulneración a la normativa agraria referida precedentemente, al debido proceso y al derecho a la defensa; en este entendido, sobre este punto resulta ser cierto y atendible el reclamo de la parte actora.

**2.-** En cuanto a que se reconoce derecho propietario en favor de una persona sin capacidad de obrar, se evidencia que, el beneficiario del predio “TODO SANTO” es un menor de edad, conforme se advierte del certificado de nacimiento y cédula de identidad cursantes en la carpeta de saneamiento, y el INRA tenía la obligación de efectuar un discernimiento en cuanto a la designación de un tutor *ad litem* para Juan Carlos Nacif Lisboa, en cumplimiento del art. 5.II del Código Civil, para fines de continuar el proceso de saneamiento hasta su titulación y registro en Derechos Reales, de lo que resulta atendible y pertinente el reclamo de la parte actora respecto a este punto.

**3.-** En cuanto al incumplimiento de la FES, revisada la carpeta de saneamiento del predio “TODO SANTO”, se tienen la Ficha Catastral y la Ficha de Verificación de FES, registrándose un total de 2853 cabezas de ganado, con registro de marca, infraestructura ganadera como casa, cocina comedor, caballeriza, noria, corrales, bretes, personal asalariado permanente y otras mejoras; asimismo, cursa original de Certificado de Registro Obligatorio de Empleadores a nombre de Luís Fernando Suárez Iriarte; copia legalizada de Testimonio de Poder Especial, Bastante y Suficiente N° 067/2018 de 13 de marzo de 2018, que otorga Jean Carla Lisboa Villavicencio y Anir Nacif Gorayeb a favor de Luís Fernando Suárez Iriarte, para que represente al hijo Juan Carlos Nacif Lisboa, para tramitar el NIT del predio rural denominado “TODO SANTO” y pueda realizar otras diligencias; copia legalizada de Comprobantes de Aporte a la Caja Nacional de Salud, copias autenticadas de planilla de sueldos de la propiedad “TODO SANTO” y original de aportes a la Administradora de Fondos de Pensiones de los meses de julio y agosto de 2022; así también, Informe de Peritaje del predio “TODO SANTO” de 13 de octubre de 2022, presentado por la apoderada del tercero interesado Juan Carlos Nacif Lisboa; al respecto corresponde señalar que, si bien esta documentación no es coetánea al proceso de saneamiento, corrobora la existencia de personal asalariado en el predio “TODO SANTO”, como se señaló en la Ficha Catastral; debiendo considerarse sin embargo, que, con el cambio de beneficiario a Juan Carlos Nacif Lisboa, no se acredita cumplimiento de la FES, porque la transferencia del predio “TODO SANTO”, no comprende cabezas de ganado en cantidad similar a lo verificado en campo, aspecto determinante; siendo atendible en ese sentido el reclamo de la autoridad demandante.

**4.-** En cuanto a la errónea interpretación y aplicación del art. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado, reconociendo una superficie más allá del límite previsto, se evidencia 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, confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021 al haber reconocido una superficie mayor al límite constitucionalmente establecido de cinco mil hectáreas, en contraposición a lo establecido por la CPE, transgrediendo el límite máximo de la

propiedad agraria determinado en el art. 398 de la Norma Suprema, que expresamente dispone que, en el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra prohibido y proscrito el latifundio, por ser contrario al interés colectivo y al desarrollo del país; dejando claramente establecido que las formas de latifundio lo constituyen precisamente aquellas propiedades agrarias que sobrepasan las 5000,0000 ha de superficie máxima zonificada, resultando meridianamente claro que al reconocer en saneamiento un derecho propietario que sobrepase las 5000.0000 ha sobre el predio "TODO SANTO" se infringió la Norma Suprema.

**5.-** En cuanto a que el INRA reconoció expresamente la existencia de errores en la tramitación del procedimiento agrario, se evidencia que el Informe Legal DGST-JRLL-INF-SAN N° 985/2021 de octubre de 2021, resulta ser posterior a la Resolución Suprema N° 26902 de 21 de octubre de 2020 impugnada; y si bien, el art. 267 del D.S. N° 29215 modificado por el D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020, permite la subsanación de errores u omisiones de forma, de forma posterior a la resolución final de saneamiento hasta antes de la emisión del Título Ejecutorial, mediante Resolución Administrativa o Suprema Rectificatoria, a partir de conocidos los mismos en un plazo de diez (10) días hábiles; corresponde precisar que, al haberse emitido la Resolución Suprema 26902 de 21 de octubre de 2020, el ente administrativo perdió competencia en sede administrativa, para poder subsanar errores u omisiones de fondo en el proceso de saneamiento, operándose la preclusión de las etapas o actividades cumplidas dentro del mismo; motivo por el cual, el ente administrativo perdió competencia para realizar observaciones de fondo al proceso de saneamiento; no obstante de ello, los aspectos observados por el referido informe, se dilucidaron en el proceso Contencioso Administrativo, por lo que resulta irrelevante lo manifestado por la parte actora a este respecto.

**6.-** En cuanto a la Inexistencia de control de calidad establecido en el art. 266 del D.S. N° 29215, se evidencia que previo a emitirse la Resolución Suprema 26902 de 21 de octubre de 2020, el INRA Nacional emitió el Informe Técnico JRLL-USB-INF-SAN N° 99/2020 de 29 de junio de 2020, que refiere que debido a ajuste cartográfico sugiere modificar la superficie del predio "TODO SANTO" a un total de 5815.8608 ha, actuados que evidencian que si bien se realizó un control de calidad técnico, se constata la inexistencia del control de calidad desde el ámbito jurídico, previo a emitirse la Resolución Final de Saneamiento, por lo que no se dio cabal cumplimiento a los alcances establecidos por el señalado art. 266 del D.S. N° 29215, modificado por el D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020, es decir que no se procedió a una adecuada verificación de cumplimiento de las normas, relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, conforme se tienen identificados en los puntos precedentes, dando lugar a que se impugne la Resolución Final de Saneamiento mediante el actual proceso contencioso administrativo.

**7.-** En cuanto a la Falta de congruencia, motivación y fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento, se establece que, de acuerdo a la línea jurisprudencial instituida por la Sentencia Agroambiental S2S N° 066/2019 de 02 de agosto de 2019, el fundamento de la resolución impugnada tiene como base el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que son identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Suprema; en este entendido, concluye en que, el Informe en Conclusiones y los Informes Técnico Legal UDSA-BN N° 1399/2011 de 10 de octubre y UDSABN N° 354/2018 de 30 de julio, evidencian una mala valoración respecto a la acreditación de la posesión legal del beneficiario Juan Carlos Nacif Lisboa; el Incumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento de la FES y el incumplimiento de los arts. 398 y 399 respecto a la observancia del límite máximo de la propiedad agraria sólo hasta 5000.0000 ha; habiéndose incurrido en errores en la tramitación del procedimiento administrativo respecto al predio "TODO SANTO", lo que incidió en que la Resolución Final de

Saneamiento, no manifieste un adecuado sustento fáctico y normativo conforme a la CPE y la normativa agraria vigente.

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

CON AMPARO

En ningún caso puede exceder las cinco mil hectáreas.

**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.** (SAP-S2-0047-2022)

*“...En el caso concreto, al emitirse la Resolución Suprema 26902 de 21 de octubre de 2020, ahora impugnada, que resolvió reconocer a favor de Juan Carlos Nacif Lisboa, la superficie de 1869.0750 ha (vía conversión del antecedente agrario N° 12853) y vía adjudicación la superficie de 3946.7858 ha, haciendo un total de 5815.8608 ha, respecto al predio denominado “TODO SANTO”, clasificado como empresarial ganadera; se evidencia 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, confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021.*

*En efecto, es posible concluir que con el pronunciamiento de la Resolución Suprema 26902, ahora cuestionada, la entidad administrativa demandada, ha reconocido una superficie mayor al límite constitucionalmente establecido de cinco mil hectáreas, en contraposición a lo establecido por la CPE, transgrediendo el límite máximo de la propiedad agraria determinado en el art. 398 de la Norma Suprema, que expresamente dispone que, en el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra prohibido y proscrito el latifundio, por ser contrario al interés colectivo y al desarrollo del país; dejando claramente establecido que las formas de latifundio lo constituyen precisamente aquellas propiedades agrarias que sobrepasan las 5000,0000 ha de superficie máxima zonificada...”*