

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0038-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-09-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por Romina Rivero Subirana contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa Rectificatoria RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, pronunciada dentro del proceso (SAN-SIM) correspondiente a los predios denominados "La Quebradita" y "Tierra Fiscal", ubicados en el municipio San Ignacio de Velasco, Santa Cruz; que en su parte Resolutiva Primera, complementa la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/2003 de 26 de noviembre de 2003 y dispone declarar Tierra Fiscal la superficie de 444.0092 ha, por haberse identificado el incumplimiento de la Función Económico Social; el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

**a)** Vulneración a las normas agrarias; **b)** De la clasificación de la propiedad agraria, el debido proceso y la verdad material; **c)** De la verdad material como elemento rector del proceso administrativo; **d)** Inaplicabilidad del art. 267 del D.S. N° 29215, en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio; y **e)** Falta de congruencia de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018 y la Resolución RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"...Dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Garantías dentro de la Acción de Amparo Constitucional de 29 de diciembre de 2022, sobre la insuficiente fundamentación de la Sentencia recurrida, en virtud a que no se dio una concreta y cabal respuesta de la decisión tomada en esta jurisdicción; revisaremos y analizaremos los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "La Quebradita", identificando al efecto a Romina Rivero Subirana, quien participó activamente en el desarrollo de todo el proceso, habiendo firmando cada uno de los actuados administrativos que le correspondió conocer en representación sin mandato de su señora madre, Mireya Rivero Vda. de Heredia, quien sería la beneficiaria final del predio "La Quebradita"; no observando de qué manera el INRA hubiera incurrido en error o vulneración de los derechos constitucionales que reclama la ahora demandante, dado que existió primero una representación sin mandato, conferida por ley para realizar actos en el proceso de saneamiento por razones de su parentesco y segundo, una valoración correcta de la Función Social; refiriéndonos que, a fs. 22 de los antecedentes prediales, cursa Carta de Citación de 20 de noviembre de 2002, documento que se encuentra firmado por Romina Rivero Subirana, mediante la cual se puso en conocimiento a Mireya Rivero Vda. de Heredia, que el ente administrativo llevaría a cabo el proceso de saneamiento en su propiedad, los días 25 y 26 de noviembre de 2002; cursando

después a fs. 25 de los referidos antecedentes de saneamiento, el Memorándum de Notificación realizada a la misma persona, como propietaria del predio "El Pio II" para que se haga presente en la mensura de sus vértices colindantes con los predios "San Antonio", "La Quebradita", "El Pio" y "San Silvestre"; también cursa a fs. 30 vta., la Ficha Catastral correspondiente al predio "La Quebradita", firmada por Romina Rivero Subirana, en la que se establece como área mensurada la superficie de 494.0092 ha, la cual fue clasificada como pequeña propiedad ganadera y en la parte de observaciones, señala que, no existe infraestructura para ganadería; así como también a fs. 31 de la carpeta predial, se identifica el Acta de Declaración Sobre Mejoras o Trabajos, que señala lo siguiente: " *...no se evidencia actualmente ninguna, a pesar de haber una cabeza de ganado vacuno con la marca AE en el predio o parcela "San Silvestre" de Delmira Moreno. En constancia y conformidad con lo anotado firma al pie, la Sra. Romina Rivero Subirana, hija de la interesada, en representación sin mandato*"; cursando después a fs. 47, la Carta de Representación de fecha 24 de noviembre de 2002, mediante la cual, Mireya Rivero Vda. de Heredia, designa como su representante en el proceso de saneamiento del predio "La Quebradita" a Ernando Egüez Menacho; posteriormente de fs. 56 a 57 vta. de los mismos antecedentes, se constata el Documento Privado de Transferencia de 03 de octubre de 2001, con reconocimiento de firmas de fecha 11 de noviembre de 2002, por el cual Hormando Egüez Saucedo y Delmira Moreno de Egüez, transfieren en favor de Mireya Rivero de Heredia y Romina Rivero Subirana, una superficie de 980 ha de un total de 5001.9800 ha, correspondiente al predio "San Silvestre", señalando textualmente lo siguiente: " *... tiene las siguientes dimensiones y colindancias: Al Norte colinda con parcela "San Antonio" y el Sr. Adolfo Moreno; al Sur colinda con la parcela "San Silvestre"; al Este, colinda con la Propiedad "San Silvestre", Al Oeste, conlinda con la propiedad "La Gloria", **haciendo una extensión superficial de 490 ha cada una, haciendo una totalidad de 980 has...***"; para después verificar de fs. 79 a 82 el Informe Circunstanciado de Campo del predio "La Quebradita", que en el punto Conclusiones, señala: " *Por lo observado en campo, al interior de la parcela, NO EXISTE RESIDENCIA EN EL LUGAR, TAMPOCO INFRAESTRUCTURA NI AGUA PARA GANADERÍA, PERO EXISTEN SEIS HECTÁREAS DE PASTO CULTIVADO, adecuándose a la AGRICULTURA EN MÍNIMA ESCALA. Se llegó a determinar en trabajo de campo una superficie aproximada de 494.0092 ha*"; cursando de fs. 84 a 89 de los mismos antecedentes, Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 19 de marzo de 2003, que en el punto variables legales señala: " *...Mireya Rivero Subirana de Heredia acreditó la realización de actividad agropecuaria de subsistencia al interior del Predio denominado "La Quebradita", misma que es desarrollada en una superficie aproximada de 15.1230 ha, de las 494.0092 ha mensuradas...*"; posteriormente, a fs. 89 vta. cursa Notificación a Romina Rivero Subirana en calidad de representante sin mandato, con el Informe de Evaluación Técnico Jurídico, así como también a Hernando Egüez Menacho, representante legal; identificando en forma posterior a fs. 92 vta. de la carpeta predial, el Acta de 27 de abril de 2003, por la cual Romina Rivero Subirana, en calidad de hija y en representación sin mandato de su madre, da su aceptación al precio de adjudicación, aclarando que no estuviese de acuerdo con la Evaluación Técnica Jurídica; para después verificar a fs. 97, el Acta de Recepción de Observaciones al Informe de Evaluación Técnica Jurídica, respecto al predio "La Quebradita", documento firmado por Ernando Egüez Menacho, en su calidad de representante legal; cursando inmediatamente en la carpeta predial de fs. 99 a 100, el memorial de 6 de mayo de 2003, por el cual Mireya Rivero Subirana de Heredia, solicita subsanar errores y omisiones, solo en cuanto al cumplimiento de la Función Social, sin observar la representación sin mandato de su hija Romina Rivero Subirana; después cursante de fs. 103 a 104 se encuentra el Informe en Conclusiones de 12 de junio de 2003, que señala: " *En el transcurso de la etapa de Exposición Pública de Resultados, se apersonó el señor Ernando Eguez Menacho, representante legal de la señora Mireya Rivero Subirana de Heredia, propietaria del predio LA QUEBRADITA, quien tomó conocimiento de los antecedentes y manifestó su desacuerdo con lo actuado...*"; verificando posteriormente a fs. 130, la Notificación realizada a Mireya Rivero de Heredia con la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003,

firmando en constancia Mireya Rivero de Heredia y Romina Rivero; y posteriormente, cursante de fs. 180 a 186, se identifica la fotocopia simple de la Sentencia Agraria Nacional S1<sup>a</sup> N° 031/05 de 30 de noviembre, que resuelve la demanda contencioso administrativa, interpuesta por Mireya Rivero Subirana contra la Resolución RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, sin que en dicho proceso hubiera realizado observación alguna a la representación sin mandato que realizó Romina Rivero a su nombre o hubiera hecho algún reclamo respecto a la incorporación como copropietaria de Romina Rivero, refiriéndose solamente al cumplimiento de la Función Social; en ese orden, conforme lo descrito y lo argumentado por la parte demandante, se tiene que decir una vez más, que la misma participó activamente del proceso de saneamiento en representación sin mandato de su madre y como colindante por ser propietaria predio "Pio II", sin que en ningún momento, pese a que la entidad administrativa la tomaba únicamente como representante de su madre, ella hubiera realizado reclamo u observación respecto a su incorporación en el proceso del predio "La Quebradita" en calidad de copropietaria o hubiera hecho conocer dicho aspecto al ente administrativo, suscribiendo diferentes actuados, donde de forma clara se estableció que estaba actuando en representación sin mandato de su madre; por lo tanto, este extremo reclamado, bajo el principio de convalidación, que significa confirmar o revalidar actuados cuando una persona que es parte de un proceso o es tercero interviniente, puede convalidar el acto viciado, dejando pasar las oportunidades señaladas por ley para impugnar el mismo; o que si la parte que se creyere perjudicada omite deducir la nulidad de manera oportuna, vale decir en su primera actuación, este hecho refleja la convalidación de dicho actuado; no pudiendo al efecto, en el caso de autos retrotraer actuados que fueron convalidados por la ahora parte actora; asimismo, se evidencia de los actuados de saneamiento que, si bien adquirieron mediante Documento Privado de Transferencia de fecha 03 de octubre de 2002, una superficie de 980 ha, de un total de 5001.9800 ha, correspondiente al predio "San Silvestre", en calidad de copropietarias, en dicho documento se señala específicamente que cada una contará con una extensión de 490 ha; en ese marco, cotejando dicha superficie con los documentos del proceso de saneamiento, de la Ficha Catastral, el Informe Circunstanciado de Campo e Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 19 de marzo de 2003, se llega a concluir, que la superficie mensurada de 494.0092 ha, era la correcta; aspecto que evidencia, que en el proceso de saneamiento del predio "La Quebradita", donde se mensuro únicamente la superficie que le correspondía a Mireya Rivero Subirana y no así a Romina Rivero, quien tiene como propiedad el predio "Pio II", que es colindante con la parcela en litigio, no puede ser considerada como copropietaria de dicha fracción; no logrando evidenciar con ninguna prueba, que la autoridad administrativa hubiera incurrido en una vulneración de la norma agraria.

Por otra parte, con relación a que se habría vulnerado el art. 59 del Código de Procedimiento Civil, que dice a la letra: "*Si el principal no se hiciere presente hasta antes de la sentencia, se tendrá por inexistente lo actuado en su nombre*"; dicha situación denunciada no concurrió en la tramitación del proceso de saneamiento, toda vez que, como se ha descrito precedentemente, Mireya Rivero Subirana, se apersonó al proceso y realizó observaciones al mismo, referentes al cumplimiento de la Función Social, más no así respecto a la representación que realizó su hija, y Romina Rivero; recalando también, que a fs. 130 cursa la notificación con la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, realizada a Mireya Rivero de Heredia y a Romina Rivero, actuado el cual habilitó a la primera mencionada, a interponer demanda contencioso administrativa, instancia donde tampoco realizó reclamo alguno respecto a la representación sin mandato de Romina Rivero; por consiguiente, se tiene por convalidado dicho actuado y que su presencia como representante, no podría ser tomada como copropietaria, cuando fue otra la calidad de su apersonamiento al proceso de saneamiento del predio en litigio; no pudiendo alegar indefensión y vulneración a sus derechos de adjudicación del predio como beneficiaria o copropietaria, cuando expresamente declaró que su participación fue en representación de su señora madre, Mireya Rivero Vda. de Heredia; en ese sentido, no puede ahora

argüir la demandante - accionante, que no se la tomó en calidad de copropietaria cuando dicha calidad no fue reclamada en el proceso mismo, del cual tuvo conocimiento y fue parte activa en su desarrollo administrativo y el pretender desconocer sus actos propios y falencias, para generar supuestas causales de nulidad del proceso de saneamiento, denotan mala fe y deslealtad procesal de la demandante; y además, de acuerdo a la doctrina de los actos propios, que suponen la vinculación de un hecho a su autor y la imposibilidad de adoptar con carácter posterior una conducta que lo contradiga, se tiene que decir que en materia agroambiental, nadie puede ir contra sus propios actos, cuando éstos son expresión del consentimiento de quien los ejecuta y obedece al designio de crear, modificar o extinguir relaciones de derecho; por consiguiente, lo precedentemente expuesto se puede concluir que el INRA obró de forma correcta, en el proceso de saneamiento del predio "La Quebradita", no vulnerando el debido proceso en su elemento de valoración de la prueba, el principio de verdad material y el derecho a la propiedad agraria.

Por último, sobre el cumplimiento de la Función Social, el Dictamen Técnico Legal, cursante de fs. 123 a 124 de los antecedentes prediales, dice lo siguiente; " *...que a fojas 31, se determina la existencia de pasto sembrado y un camino de acceso al fundo, información que es corroborada por las distintas actas de verificación, a través de las cuales Mireya Rivero Subirana de Heredia de libre y espontánea voluntad indicaba la situación actual y productiva del predio denominado "La Quebradita" de acuerdo a lo prescrito por el artículo 239 del Reglamento de la Ley N° 1715, siendo además que mencionadas actas son todas corroboradas por autoridades administrativas del lugar y testigos de actuación, otorgándosele por consiguiente plena fe a las mismas. Por último, debe indicarse también que el predio en cuestión no cuenta con la infraestructura requerida, que respalde el desarrollo de actividad ganadera (bretes, potreros, atajados y otros) (...) Considerar en la respectiva Resolución Final de Saneamiento el análisis propuesto en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica aprobado mediante providencia de 24 de marzo de 2003, correspondiendo consiguientemente adjudicar la superficie de 50,0000 ha a favor de Mireya Rivero Subirana de Heredia, modificándose en tal consecuencia el Informe Final en Conclusiones de 15 de agosto de 2003*"; en ese orden, revisados los resultados obtenidos en campo los cuales fueron descritos en el presente punto en resolución, así como la documentación que se adjuntó al proceso de saneamiento, se concluye que ente administrativo de manera acertada declaró que existe cumplimiento de la Función Social en el predio "La Quebradita", por lo cual determinó la clasificación como pequeña propiedad donde se desarrollaba actividad agrícola para sobrevivir; debiendo mencionar además, que fue corroborado por el Informe de Evaluación Técnico Jurídica que sugirió emitir Resolución de Adjudicación Simple en la superficie máxima destinada para la pequeña propiedad agrícola, dado los usos actuales que se produce en la tierra; todo ello en el marco de la verdad material establecida por el art. 180.I de la CPE.

Ahora bien, en relación a que la Sentencia del Tribunal de Garantías dentro de la Acción de Amparo Constitucional de 29 de diciembre de 2022, establece que la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 24/2022, declaró improbadamente la demanda del proceso contencioso administrativo planteada en contra de la Resolución Administrativa Rectificatoria RA-SS N° 0758/2018 del 31 de julio 2018 emitido dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria la "Quebradita", sin resolver el reclamo relativo al derecho de copropiedad y valoración sobre la función social que venía desempeñando la propiedad privada; se tiene lo siguiente:

#### **SOBRE LA VULNERACIÓN A LAS NORMAS AGRARIAS.**

**Primero.-** Debemos manifestar que revisada la demanda, el petitorio de la misma está referido a la anulación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018; empero, los

argumentos fácticos desarrollados y la pretensión misma, la cual está expuesta por la parte actora en todo el memorial de demanda, no corresponde al contenido de la resolución que se pretende anular; evidenciándose en los antecedentes del proceso de saneamiento, que los aspectos cuestionados habían sido resueltos en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, Resolución Final de Saneamiento del predio "La Quebradita"; por consiguiente, los argumentos esgrimidos en la demanda del caso de autos, no conciben con los fundamentos de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018, no identificando las vulneraciones denunciadas, principalmente la referida a la Función Social que venía desempeñando la demandante en el fundo rústico; no constatándose una relación de causalidad estrecha entre los hechos denunciados y la resolución impugnada.

**Segundo.-** Nos debemos pronunciar respecto a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, la cual rectifica la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, Resolución Final de Saneamiento del predio "La Quebradita"; debiendo establecerse que, conceptualmente, las Resoluciones Rectificadoras son aquellas que permiten corregir solo los errores u omisiones de forma, identificados antes o después de una Resolución Final de Saneamiento; en ese entendido, la Resolución impugnada, resuelve únicamente sobre la declaración de Tierra Fiscal, la cual había sido dispuesta, por el no cumplimiento de la Función Social en el predio en litigio, en el párrafo 16 de la parte considerativa de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003; por consiguiente, el objeto de la resolución rectificatoria del caso que nos ocupa, fue el de subsanar errores u omisiones de forma y no errores de fondo, no afectando la decisión o definición sobre el derecho de propiedad agraria definido en la Resolución Final de Saneamiento, como mal pretende la parte actora; debiendo citar al efecto el art. 267.II.III del D.S. N° 29215, modificado por el D.S. N° 3467 de 24 de enero de 2018 y este a su vez por el D.S. N° 4494 de 21 de abril de 2021, que dice a la letra: *"I. A solicitud de parte o de oficio, los errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, identificados antes de la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, podrán ser subsanados a través de un informe. II. Si la identificación es posterior a la resolución final de saneamiento, la subsanación procederá mediante resolución administrativa o suprema rectificatoria y será notificada en secretaría de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria"*.

**Tercero.-** Por otro lado, se debe establecer, que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, se encuentra respaldada por el Informe Legal INF.JRLL N° 0211/2008 de 30 de enero de 2009, el Informe Técnico JRLL-SCE-INF-SAN N° 598/2016 de 15 de junio de 2016 y el Informe Legal JRLL-SCE-INF-SAN N° 474/2018 de 30 de julio de 2018, los cuales en el marco legal, sugieren la complementación de la RA-SS N° 0495/03, no definiendo ningún derecho propietario como tal y solamente ratificando la declaratoria de Tierra Fiscal, dispuesta en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/2013, conforme se tiene del párrafo 16 de la parte considerativa, por incumplimiento de la Función Económica Social en una superficie de 444.0092 ha, quedando subsistentes e incólumes los resultados del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto del Polígono N° 004, correspondiente a los predios denominados "La Quebradita" y "Tierra Fiscal", ubicados en el municipio San Ignacio de Velasco, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz; adjudicando a Mireya Rivero Subirana Vda. de Heredia, una extensión de 50.0000 ha, clasificada como pequeña propiedad agrícola, conforme lo dispuesto por el art. 159 del D.S N° 29215; por lo tanto, sobre la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, solo se puede aplicar el art. 76.IV del D.S. N° 29215, que dice a la letra : *"IV. Las resoluciones administrativas, que no definan derecho propietario, serán susceptibles de impugnación mediante los recursos administrativos previstos en este Reglamento, y no podrán impugnarse mediante acción contencioso - administrativa ante el Tribunal Agrario Nacional"*; en consecuencia, al no ser impugnada la resolución del caso de autos, mediante un proceso

contencioso administrativo ante éste Tribunal Agroambiental, el fondo de la decisión es contraria a los intereses de la parte actora, por su carácter subsidiario y/o complementario, la cual dispone la rectificación de una resolución principal; reiterando una vez más, que la resolución impugnada, no define derecho propietario alguno, dado que corrigió únicamente errores y complementó las omisiones de forma, las cuales no fueron contempladas en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, que en su párrafo Décimo Sexto de la parte considerativa, ya determinó la decisión de declarar Tierra Fiscal ese espacio geográfico del predio donde no se cumplía la Función Social; estableciéndose por último, que en el año 2003, con el D.S. N° 25763, aún en vigencia, las omisiones u errores consignados en las Resoluciones Finales de Saneamiento, donde se identificaban Tierras Fiscales y la correspondiente inscripción en el Registro de Derechos Reales, eran corregidas mediante una resolución denominada Resolución Declarativa de Área Saneada, disponiendo como Fiscales las Tierras que se hubieran identificado en todo el polígono, de conformidad al art. 235 de la norma señalada; es decir, la identificación de Tierra Fiscal, por incumplimiento de la Función Económico Social, conforme al reglamento, se la realizaba una vez vencido el plazo de impugnación y concluido el saneamiento en todo el polígono, mediante la emisión de otra resolución, situación que concurrió en el presente caso, de donde se concluye que la resolución administrativa ahora impugnada, únicamente corrige dicha omisión; y sobre la no consideración como copropietaria a la demandante, Romina Rivero Subirana, en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003 y en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018; se debe decir que, la nombrada en todo el proceso de saneamiento, actuó en representación de su señora madre, Mireya Rivero Subirana, no expreso o demostrando en Pericias de Campo y en todo el trámite administrativo, su interés de ser propietaria del predio en litigio.

**SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA, EL DEBIDO PROCESO Y LA VERDAD MATERIAL; ASÍ COMO LA VERDAD MATERIAL COMO ELEMENTO RECTOR DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.-**

Sobre el cumplimiento de la Función Social, acusando la parte actora una errónea interpretación de los artículos 237 y 238 de la D.S. N° 25763, por no haberse considerado las mejoras evidenciadas en la inspección ocular realizada el 12 de junio de 2003; se tiene que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03, fue producto de un trámite administrativo, bajo la tutela del D.S. N° 25763, resolución que ya fue impugnada por Mireya Rivero Subirana, beneficiara del predio y madre de la actual parte demandante, habiéndose emitido en dicho proceso jurisdiccional la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 031/05 de 30 de noviembre de 2005, la cual declaró improbada la demanda contenciosa administrativa, cursante de fs. 180 a 186 de los antecedentes prediales, aduciendo lo siguiente: *"6. Que, el art. 239 I-II) del Reglamento de la Ley N° 1715, respecto a la verificación de la Función Económico Social señala: I) "...será determinada en la etapa de pericias de campo del proceso de saneamiento ..." II) "El principal medio para la comprobación de la función económico-social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo...". En el presente caso, como consta en las pruebas presentadas, durante la etapa de Pericias de Campo, se verificó, actividad agrícola en la superficie de 6,000 has de pasto cultivado, la inexistencia de residencia en el lugar y la de carga animal, constatándose que el mismo es encontrada en otro predio, tal como consta en el Acta de Verificación de Ganado Vacuno de 27 de noviembre de 2002 cursante a fs. 32, dato corroborado por las autoridades administrativas del lugar y testigos de actuación. Por lo expuesto, se tiene que la valoración de la función económico social exigida por ley para la adquisición del derecho propietario de la propiedad agraria, debe realizarse necesariamente durante la etapa de pericias de campo y no posteriormente a ella como intentó hacerlo el demandante con las denuncias efectuadas en la etapa de Exposición Pública de Resultados, razón por la cual, el Dictamen Técnico Legal cursante de fs. 122-123, desestima el Informe Final en Conclusiones cursante a fs.109, en base al Informe Técnico de Replanteo, haciendo notar que de ser cierta y evidente la tenencia de potreros, ganado vacuno no*

*verificado en Pericias de Campo, se constituye en prueba extemporánea”; en ese marco jurisdiccional, se puede comprobar que, ya se tiene una sentencia la cual declaró que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03, había sido dictada dentro del marco legal pertinente, adquiriendo la misma su ejecutoria por el transcurso del tiempo y teniendo a la vez, la calidad de cosa juzgada, sobre todo en relación, a la denuncia de ese entonces relativa al Función Económico Social.*

En relación a la inspección realizada por el INRA y plasmada en el Informe Circunstanciado de Campo del predio “La Quebradita”, cursante de fs. 79 a 82 de la carpeta de saneamiento, se corrobora que la única mejora o trabajo existente en esta parcela, eran las 6 ha de pasto sembrado, donde no existía infraestructura para ganadería y menos actividad ganadera; en ese entendido, lo único valorable en campo fue pastizal verificado, teniendo las características de una pequeña agrícola; donde además no se demostró la existencia de residencia en el lugar; concluyendo dicho informe en lo siguiente: *“Por lo observado en campo, al interior de esta parcela NO EXISTE RESIDENCIA EN EL LUGAR, TAMPOCO INFRAESTRUCTURA NI AGUA PARA GANADERÍA, PERO EXISTEN SEIS HECTÁREAS DE PASTO CULTIVADO, adecuándose a la AGRICULTURA EN MÍNIMA ESCALA. Se llegó a determinar en trabajo de campo una superficie aproximada de 494,0092 ha. Esta parcela fue recientemente delimitada y desprendida de un solo objeto denominado San Silvestre”.*

Ahora bien, sobre la verdad material como elemento rector del proceso administrativo, de revisadas la SCP N° 1662/2012 de 1 de octubre, la SCP 0636/2012 de 23 de julio, la SCP 0144/0212 de 14 de mayo, la SCP 2769/2010-R, y la SC 2769/2010-R de 10 de diciembre, concordante con la SAP S1ª 86/2016; no se encuentra de qué manera en el proceso de saneamiento ejecutado por el INRA en el predio “La Quebradita” se habría vulnerado el principio de verdad material establecido en el artículo 4.4) de la Ley N° 2341, de Procedimiento Administrativo y el artículo 180.I de la Constitución Política del Estado; dado que, por el contrario a lo denunciado, las mejoras existentes en el predio fueron verificadas por el ente administrativo a fs. 30 vta., en la Ficha Catastral del predio “La Quebradita”, porque en la parte de observaciones, dice la Ficha que, no existía infraestructura para la actividad ganadera; mencionando además a fs. 31 de la carpeta predial, el Acta de Declaración Sobre Mejoras o Trabajos, que se evidenció que existía una cabeza de ganado vacuno con la marca AE, pero de propiedad de Delmira Moreno; y en relación a la inspección ocular cursante a fs. 107 de la carpeta predial, el Informe no describe sobre la marca del ganado correspondiente, constatando además en la fotografías cursantes a fs. 109 de los mismos antecedentes, la no captura en imágenes de dichos bovinos, y la poca infraestructura sobre la actividad pretendida por la interesada; en consecuencia, el INRA realizó una valoración en su conjunto de toda la prueba existente en el proceso de saneamiento, más la verificada en Pericias de Campo; donde sí se estableció el cumplimiento de la Función Social, pero para una pequeña propiedad agrícola, no vulnerando al efecto los arts. 393 y 397.I de la CPE; haciendo notar además, que de ser evidente la propiedad de ganado, el cual no se verificó en Pericias de Campo, está se constituiría en prueba extemporánea al procedimiento, dado que a fs. 31, en el Acta de Declaración Sobre Mejoras o Trabajos en la Parcela “La Quebradita”, la propietaria y su representante, determinaron que solamente existía en el predio, pasto sembrado y un camino de acceso; suscribiendo en señal de conformidad de su libre y espontánea voluntad dicha acta, de conformidad al art. 239 del D.S. N° 25763, vigente en ese momento; debiendo mencionar como valoración integral, las actas en todo el proceso de saneamiento que fueron corroboradas por autoridades administrativas del lugar y testigos de actuación; consecuentemente, no existe violación al principio de verdad material sobre la tramitación del proceso en sede administrativa, donde se verificaron plenamente los hechos y las pruebas correspondientes, las cuales sirvieron para la toma de decisiones.

**SOBRE LA INAPLICABILIDAD DEL ART. 267 DEL D.S. N° 29215, EN LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RA-SS N° 0758/2018 DE 31 DE JULIO.-** De lo denunciado en este punto, se tiene que establecer, que el fundamento principal para dictar la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018, ahora impugnada, la cual rectificó la RA-SS N° 495/2003, fue la identificación de los errores transcritos en el Informe Legal JRL-SC-INT-SAN N° 474/2018, cursante de fs. 157 a 160 de los antecedentes prediales que dice: *“Mediante Informe Técnico JRL-SC-INT-SAN N° 598/2016 de 15 de junio de 2016, se realizó la actualización y adecuación de cantón a municipio de los predios denominados LA QUEBRADITA y TIERRA FISCAL, conforme al artículo 269 de la Constitución Política del Estado; por lo que se sugiere rectificar en la parte de VISTOS y parte RESOLUTIVA el numeral PRIMERO, la ubicación geográfica correcta del predio como: municipio San Ignacio de Velasco. De la revisión a la Resolución Administrativa N° DD SC SN SIM 0116/2002 de fecha 29 de octubre de 2002, se evidencia que la fecha señalada para la ampliación de las pericias de campo es 30 de noviembre de 2002, sin embargo, en la parte CONSIDERATIVA párrafo SÉPTIMO de la Resolución Final de saneamiento se consigna erróneamente 29 de octubre de 2002, por lo que corresponde rectificar este dato. En la parte VISTOS y RESOLUTIVA, se omite consignar: "TIERRA FISCAL", por lo que corresponde la complementación en la Resolución Final de Saneamiento, debiéndose consignar los párrafos faltantes (conforme al detalle inserto en el recuadro). Que de los datos técnicos se identifica que los predios LA QUEBRADITA y TIERRA FISCAL están sobrepuestos al área clasificada Tierras de Producción Forestal Permanente, por lo que corresponde complementar en la Resolución Final de Saneamiento los párrafos respectivos tanto en la parte CONSIDERATIVA como en la parte RESOLUTIVA (conforme al detalle inserto en el recuadro). De la cédula de identidad actualizada cursante a fojas 148, se evidencia que el nombre correcto de la beneficiaria es MIREYA RIVERO SUBIRANA Vda. de HEREDIA y en la Resolución Final de Saneamiento se consigna de forma errónea MIREYA RIVERO SUBIRANA DE HEREDIA, por lo que corresponde rectificar este dato por el correcto. En la parte RESOLUTIVA numeral PRIMERO, no corresponde consignar el código catastral, asimismo en el mismo párrafo se observa que erróneamente se consigna la clasificación del predio como PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA, por lo que corresponde suprimir la palabra Propiedad siendo lo correcto consignar como PEQUEÑA AGRICOLA. En la parte RESOLUTIVA numeral SÉPTIMO, se consigna de forma errónea "Tribunal Agrario Nacional", por lo que corresponde rectificar este aspecto consignando de forma correcta como Tribunal Agroambiental”*; en consecuencia, como se puede advertir, de lo precedentemente transcrito, las equivocaciones cometidas en la escritura de la Resolución Administrativa RA-SS N° 495/2003, no serían de fondo, ni cambiaron las daciones adoptadas en dicha resolución; por lo tanto, no existe una inaplicabilidad del art. 267 del D.S. N° 29215, como falsamente se denuncia; toda vez que la Resolución Administrativa que se pronunció sobre el fondo del proceso y la que definió derechos, fue la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/2003 de 26 de noviembre de 2003, debiendo fallar en ese sentido.

**SOBRE LA FALTA DE CONGRUENCIA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RA-SS N° 0758/2018 DE 31 DE JULIO DE 2018 Y LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RA-SS N° 0495/03 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2003.-** En relación a la carencia de fundamentación y motivación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, debido a las observaciones y puntos demandados en la presente acción; se tiene que establecer, que cada uno de ellos recibió respuesta en la parte resolutive, incluyendo la Sentencia del Tribunal de Garantías dentro de la Acción de Amparo Constitucional de 29 de diciembre de 2022, con todos los argumentos, en base a todas las pruebas presentadas y arrimadas al proceso de saneamiento, como también los alegatos y fundamentos del INRA; debiendo señalar que la resolución recurrida, está sustentada por informes técnicos legales, no existiendo, por lo tanto, una contravención a lo dispuesto por los arts. 65.c) del D.S. N° 29215, que dispone lo siguiente: *"Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además*

*un informe técnico". Por su parte, el art. 66 de la misma norma reglamentaria establece que las Resoluciones Administrativas en general deberán contener: "a) Relación de hecho y fundamentación de derecho que se toman en cuenta para su emisión; y b) La parte resolutive no deberá ser contradictoria con la considerativa y expresará la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal"; debiendo citar además el art. 66 del mismo cuerpo normativo, el art. 52.III de la Ley N° 2341 y el principio de verdad material, consagrado en el art. 180.I de la CPE; en consecuencia, la Resolución Rectificatoria impugnada, no carece de una debida motivación y fundamentación, razonabilidad y congruencia; y en relación a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, la misma no fue motivo del presente proceso, ya que la notificación que se adjunta y que habilitó a la parte actora, para presentar la demanda Contenciosa Administrativa, fue la cursante a fs. 1 de obrados, con la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, careciendo en tal sentido de legitimación activa para realizar alguna observación respecto a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, debiendo fallar en ese sentido.*

Por todo lo expuesto precedentemente, llegamos a concluir, que no se han incumplido las normas establecidas para la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, no identificando los actuados que sean un motivo de nulidad de la misma; comprobándose además que en proceso de saneamiento del predio "la Quebradita" se consideró y valoró la prueba sobre la inexistencia del ganado vacuno e infraestructura verificada en las Pericias de Campo y la inspección ocular, así como la calidad de copropietaria de la demandante; consecuentemente, todos estos elementos analizados, bajo el principio de verdad material sobre la prueba apreciada y el carácter social de la materia, se concluye que los actuados administrativos fueron ejecutados de conformidad a la normativa agraria en actual vigencia; no existiendo una vulneración al debido proceso establecido en el art. 115.II de la CPE, por lo que amerita declarar la improcedencia de la demanda contenciosa administrativa, correspondiendo fallar en ese sentido..."

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental declara IMPROBADA la demanda contenciosa interpuesta por Romina Rivero Subirana; en consecuencia, se **MANTIENE** firme y subsistente la Resolución Administrativa Rectificatoria RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

revisaremos y analizaremos los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "La Quebradita", identificando al efecto a Romina Rivero Subirana, quien participó activamente en el desarrollo de todo el proceso, habiendo firmando cada uno de los actuados administrativos que le correspondió conocer en representación sin mandato de su señora madre, Mireya Rivero Vda. de Heredia, quien sería la beneficiaria final del predio "La Quebradita"; no observando de qué manera el INRA hubiera incurrido en error o vulneración de los derechos constitucionales que reclama la ahora demandante, dado que existió primero una representación sin mandato, conferida por ley para realizar actos en el proceso de saneamiento por razones de su parentesco y segundo, una valoración correcta de la Función Social; refiriéndonos que, a fs. 22 de los antecedentes prediales, cursa Carta de Citación de 20 de noviembre de 2002, documento que se encuentra firmado por Romina Rivero Subirana, mediante la cual se puso en conocimiento a Mireya Rivero Vda. de Heredia, que el ente administrativo llevaría a cabo el proceso de saneamiento en su propiedad, los días 25 y 26 de noviembre de 2002; cursando después a fs. 25 de los referidos antecedentes de saneamiento, el Memorándum de Notificación realizada a la misma persona, como propietaria del predio "El Pio II" para que se haga presente en la mensura de sus vértices

colindantes con los predios "San Antonio", "La Quebradita", "El Pio" y "San Silvestre"; también cursa a fs. 30 vta., la Ficha Catastral correspondiente al predio "La Quebradita", firmada por Romina Rivero Subirana, en la que se establece como área mensurada la superficie de 494.0092 ha, la cual fue clasificada como pequeña propiedad ganadera y en la parte de observaciones, señala que, no existe infraestructura para ganadería; así como también a fs. 31 de la carpeta predial, se identifica el Acta de Declaración Sobre Mejoras o Trabajos, que señala lo siguiente: " *...no se evidencia actualmente ninguna, a pesar de haber una cabeza de ganado vacuno con la marca AE en el predio o parcela "San Silvestre" de Delmira Moreno. En constancia y conformidad con lo anotado firma al pie, la Sra. Romina Rivero Subirana, hija de la interesada, en representación sin mandato*"; cursando después a fs. 47, la Carta de Representación de fecha 24 de noviembre de 2002, mediante la cual, Mireya Rivero Vda. de Heredia, designa como su representante en el proceso de saneamiento del predio "La Quebradita" a Ernando Egüez Menacho; posteriormente de fs. 56 a 57 vta. de los mismos antecedentes, se constata el Documento Privado de Transferencia de 03 de octubre de 2001, con reconocimiento de firmas de fecha 11 de noviembre de 2002, por el cual Hormando Egüez Saucedo y Delmira Moreno de Egüez, transfieren en favor de Mireya Rivero de Heredia y Romina Rivero Subirana, una superficie de 980 ha de un total de 5001.9800 ha, correspondiente al predio "San Silvestre", señalando textualmente lo siguiente: " *... tiene las siguientes dimensiones y colindancias: Al Norte colinda con parcela "San Antonio" y el Sr. Adolfo Moreno; al Sur colinda con la parcela "San Silvestre"; al Este, colinda con la Propiedad "San Silvestre", Al Oeste, conlinda con la propiedad "La Gloria", **haciendo una extensión superficial de 490 ha cada una, haciendo una totalidad de 980 has...***"; para después verificar de fs. 79 a 82 el Informe Circunstanciado de Campo del predio "La Quebradita", que en el punto Conclusiones, señala: " *Por lo observado en campo, al interior de la parcela, NO EXISTE RESIDENCIA EN EL LUGAR, TAMPOCO INFRAESTRUCTURA NI AGUA PARA GANADERÍA, PERO EXISTEN SEIS HECTÁREAS DE PASTO CULTIVADO, adecuándose a la AGRICULTURA EN MÍNIMA ESCALA. Se llegó a determinar en trabajo de campo una superficie aproximada de 494.0092 ha*"; cursando de fs. 84 a 89 de los mismos antecedentes, Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 19 de marzo de 2003, que en el punto variables legales señala: " *...Mireya Rivero Subirana de Heredia acreditó la realización de actividad agropecuaria de subsistencia al interior del Predio denominado "La Quebradita", misma que es desarrollada en una superficie aproximada de 15.1230 ha, de las 494.0092 ha mensuradas...*"; posteriormente, a fs. 89 vta. cursa Notificación a Romina Rivero Subirana en calidad de representante sin mandato, con el Informe de Evaluación Técnico Jurídico, así como también a Hernando Egüez Menacho, representante legal; identificando en forma posterior a fs. 92 vta. de la carpeta predial, el Acta de 27 de abril de 2003, por la cual Romina Rivero Subirana, en calidad de hija y en representación sin mandato de su madre, da su aceptación al precio de adjudicación, aclarando que no estuviese de acuerdo con la Evaluación Técnica Jurídica; para después verificar a fs. 97, el Acta de Recepción de Observaciones al Informe de Evaluación Técnica Jurídica, respecto al predio "La Quebradita", documento firmado por Ernando Egüez Menacho, en su calidad de representante legal; cursando inmediatamente en la carpeta predial de fs. 99 a 100, el memorial de 6 de mayo de 2003, por el cual Mireya Rivero Subirana de Heredia, solicita subsanar errores y omisiones, solo en cuanto al cumplimiento de la Función Social, sin observar la representación sin mandato de su hija Romina Rivero Subirana; después cursante de fs. 103 a 104 se encuentra el Informe en Conclusiones de 12 de junio de 2003, que señala: " *En el transcurso de la etapa de Exposición Pública de Resultados, se apersonó el señor Ernando Eguez Menacho, representante legal de la señora Mireya Rivero Subirana de Heredia, propietaria del predio LA QUEBRADITA, quien tomó conocimiento de los antecedentes y manifestó su desacuerdo con lo actuado...*"; verificando posteriormente a fs. 130, la Notificación realizada a Mireya Rivero de Heredia con la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, firmando en constancia Mireya Rivero de Heredia y Romina Rivero; y posteriormente, cursante de fs.

180 a 186, se identifica la fotocopia simple de la Sentencia Agraria Nacional S1<sup>a</sup> N° 031/05 de 30 de noviembre, que resuelve la demanda contencioso administrativa, interpuesta por Mireya Rivero Subirana contra la Resolución RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, sin que en dicho proceso hubiera realizado observación alguna a la representación sin mandato que realizó Romina Rivero a su nombre o hubiera hecho algún reclamo respecto a la incorporación como copropietaria de Romina Rivero, refiriéndose solamente al cumplimiento de la Función Social; en ese orden, conforme lo descrito y lo argumentado por la parte demandante, se tiene que decir una vez más, que la misma participó activamente del proceso de saneamiento en representación sin mandato de su madre y como colindante por ser propietaria predio "Pio II", sin que en ningún momento, pese a que la entidad administrativa la tomaba únicamente como representante de su madre, ella hubiera realizado reclamo u observación respecto a su incorporación en el proceso del predio "La Quebradita" en calidad de copropietaria o hubiera hecho conocer dicho aspecto al ente administrativo, suscribiendo diferentes actuados, donde de forma clara se estableció que estaba actuando en representación sin mandato de su madre; por lo tanto, este extremo reclamado, bajo el principio de convalidación, que significa confirmar o revalidar actuados cuando una persona que es parte de un proceso o es tercero interviniente, puede convalidar el acto viciado, dejando pasar las oportunidades señaladas por ley para impugnar el mismo; o que si la parte que se creyere perjudicada omite deducir la nulidad de manera oportuna, vale decir en su primera actuación, este hecho refleja la convalidación de dicho actuado; no pudiendo al efecto, en el caso de autos retrotraer actuados que fueron convalidados por la ahora parte actora; asimismo, se evidencia de los actuados de saneamiento que, si bien adquirieron mediante Documento Privado de Transferencia de fecha 03 de octubre de 2002, una superficie de 980 ha, de un total de 5001.9800 ha, correspondiente al predio "San Silvestre", en calidad de copropietarias, en dicho documento se señala específicamente que cada una contará con una extensión de 490 ha; en ese marco, cotejando dicha superficie con los documentos del proceso de saneamiento, de la Ficha Catastral, el Informe Circunstanciado de Campo e Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 19 de marzo de 2003, se llega a concluir, que la superficie mensurada de 494.0092 ha, era la correcta; aspecto que evidencia, que en el proceso de saneamiento del predio "La Quebradita", donde se mensuro únicamente la superficie que le correspondía a Mireya Rivero Subirana y no así a Romina Rivero, quien tiene como propiedad el predio "Pio II", que es colindante con la parcela en litigio, no puede ser considerada como copropietaria de dicha fracción; no logrando evidenciar con ninguna prueba, que la autoridad administrativa hubiera incurrido en una vulneración de la norma agraria.

Por otra parte, con relación a que se habría vulnerado el art. 59 del Código de Procedimiento Civil, que dice a la letra: "*Si el principal no se hiciere presente hasta antes de la sentencia, se tendrá por inexistente lo actuado en su nombre*"; dicha situación denunciada no concurrió en la tramitación del proceso de saneamiento, toda vez que, como se ha descrito precedentemente, Mireya Rivero Subirana, se apersonó al proceso y realizó observaciones al mismo, referentes al cumplimiento de la Función Social, más no así respecto a la representación que realizó su hija, y Romina Rivero; recalando también, que a fs. 130 cursa la notificación con la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, realizada a Mireya Rivero de Heredia y a Romina Rivero, actuado el cual habilitó a la primera mencionada, a interponer demanda contencioso administrativa, instancia donde tampoco realizó reclamo alguno respecto a la representación sin mandato de Romina Rivero; por consiguiente, se tiene por convalidado dicho actuado y que su presencia como representante, no podría ser tomada como copropietaria, cuando fue otra la calidad de su apersonamiento al proceso de saneamiento del predio en litigio; no pudiendo alegar indefensión y vulneración a sus derechos de adjudicación del predio como beneficiaria o copropietaria, cuando expresamente declaró que su participación fue en representación de su señora madre, Mireya Rivero Vda. de Heredia; en ese sentido, no puede ahora argüir la demandante - accionante, que no se la tomó en calidad de copropietaria cuando dicha calidad

no fue reclamada en el proceso mismo, del cual tuvo conocimiento y fue parte activa en su desarrollo administrativo y el pretender desconocer sus actos propios y falencias, para generar supuestas causales de nulidad del proceso de saneamiento, denotan mala fe y deslealtad procesal de la demandante; y además, de acuerdo a la doctrina de los actos propios, que suponen la vinculación de un hecho a su autor y la imposibilidad de adoptar con carácter posterior una conducta que lo contradiga, se tiene que decir que en materia agroambiental, nadie puede ir contra sus propios actos, cuando éstos son expresión del consentimiento de quien los ejecuta y obedece al designio de crear, modificar o extinguir relaciones de derecho; por consiguiente, lo precedentemente expuesto se puede concluir que el INRA obró de forma correcta, en el proceso de saneamiento del predio “La Quebradita”, no vulnerando el debido proceso en su elemento de valoración de la prueba, el principio de verdad material y el derecho a la propiedad agraria.

Por último, sobre el cumplimiento de la Función Social, el Dictamen Técnico Legal, cursante de fs. 123 a 124 de los antecedentes prediales, dice lo siguiente; “ *...que a fojas 31, se determina la existencia de pasto sembrado y un camino de acceso al fundo, información que es corroborada por las distintas actas de verificación, a través de las cuales Mireya Rivero Subirana de Heredia de libre y espontánea voluntad indicaba la situación actual y productiva del predio denominado "La Quebradita" de acuerdo a lo prescrito por el artículo 239 del Reglamento de la Ley N° 1715, siendo además que mencionadas actas son todas corroboradas por autoridades administrativas del lugar y testigos de actuación, otorgándosele por consiguiente plena fe a las mismas. Por último, debe indicarse también que el predio en cuestión no cuenta con la infraestructura requerida, que respalde el desarrollo de actividad ganadera (bretes, potreros, atajados y otros) (...) Considerar en la respectiva Resolución Final de Saneamiento el análisis propuesto en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica aprobado mediante providencia de 24 de marzo de 2003, correspondiendo consiguientemente adjudicar la superficie de 50,000 ha a favor de Mireya Rivero Subirana de Heredia, modificándose en tal consecuencia el Informe Final en Conclusiones de 15 de agosto de 2003*”; en ese orden, revisados los resultados obtenidos en campo los cuales fueron descritos en el presente punto en resolución, así como la documentación que se adjuntó al proceso de saneamiento, se concluye que ente administrativo de manera acertada declaró que existe cumplimiento de la Función Social en el predio “La Quebradita”, por lo cual determinó la clasificación como pequeña propiedad donde se desarrollaba actividad agrícola para sobrevivir; debiendo mencionar además, que fue corroborado por el Informe de Evaluación Técnico Jurídica que sugirió emitir Resolución de Adjudicación Simple en la superficie máxima destinada para la pequeña propiedad agrícola, dado los usos actuales que se produce en la tierra; todo ello en el marco de la verdad material establecida por el art. 180.I de la CPE.

Ahora bien, en relación a que la Sentencia del Tribunal de Garantías dentro de la Acción de Amparo Constitucional de 29 de diciembre de 2022, establece que la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 24/2022, declaró improbada la demanda del proceso contencioso administrativo planteada en contra de la Resolución Administrativa Rectificatoria RA-SS N° 0758/2018 del 31 de julio 2018 emitido dentro del proceso de saneamiento de la propiedad agraria la “Quebradita”, sin resolver el reclamo relativo al derecho de copropiedad y valoración sobre la función social que venía desempeñando la propiedad privada; se tiene lo siguiente:

### **SOBRE LA VULNERACIÓN A LAS NORMAS AGRARIAS.**

**Primero.-** Debemos manifestar que revisada la demanda, el petitorio de la misma está referido a la anulación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018; empero, los argumentos fácticos desarrollados y la pretensión misma, la cual está expuesta por la parte actora en

todo el memorial de demanda, no corresponde al contenido de la resolución que se pretende anular; evidenciándose en los antecedentes del proceso de saneamiento, que los aspectos cuestionados habían sido resueltos en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, Resolución Final de Saneamiento del predio "La Quebradita"; por consiguiente, los argumentos esgrimidos en la demanda del caso de autos, no conciben con los fundamentos de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018, no identificando las vulneraciones denunciadas, principalmente la referida a la Función Social que venía desempeñando la demandante en el fundo rústico; no constatándose una relación de causalidad estrecha entre los hechos denunciados y la resolución impugnada.

**Segundo.-** Nos debemos pronunciar respecto a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, la cual rectifica la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, Resolución Final de Saneamiento del predio "La Quebradita"; debiendo establecerse que, conceptualmente, las Resoluciones Rectificadoras son aquellas que permiten corregir solo los errores u omisiones de forma, identificados antes o después de una Resolución Final de Saneamiento; en ese entendido, la Resolución impugnada, resuelve únicamente sobre la declaración de Tierra Fiscal, la cual había sido dispuesta, por el no cumplimiento de la Función Social en el predio en litigio, en el párrafo 16 de la parte considerativa de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003; por consiguiente, el objeto de la resolución rectificatoria del caso que nos ocupa, fue el de subsanar errores u omisiones de forma y no errores de fondo, no afectando la decisión o definición sobre el derecho de propiedad agraria definido en la Resolución Final de Saneamiento, como mal pretende la parte actora; debiendo citar al efecto el art. 267.II.III del D.S. N° 29215, modificado por el D.S. N° 3467 de 24 de enero de 2018 y este a su vez por el D.S. N° 4494 de 21 de abril de 2021, que dice a la letra: *"I. A solicitud de parte o de oficio, los errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos, identificados antes de la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, podrán ser subsanados a través de un informe. II. Si la identificación es posterior a la resolución final de saneamiento, la subsanación procederá mediante resolución administrativa o suprema rectificatoria y será notificada en secretaría de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria"*.

**Tercero.-** Por otro lado, se debe establecer, que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, se encuentra respaldada por el Informe Legal INF.JRLL N° 0211/2008 de 30 de enero de 2009, el Informe Técnico JRLL-SCE-INF-SAN N° 598/2016 de 15 de junio de 2016 y el Informe Legal JRLL-SCE-INF-SAN N° 474/2018 de 30 de julio de 2018, los cuales en el marco legal, sugieren la complementación de la RA-SS N° 0495/03, no definiendo ningún derecho propietario como tal y solamente ratificando la declaratoria de Tierra Fiscal, dispuesta en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/2013, conforme se tiene del párrafo 16 de la parte considerativa, por incumplimiento de la Función Económica Social en una superficie de 444.0092 ha, quedando subsistentes e incólumes los resultados del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto del Polígono N° 004, correspondiente a los predios denominados "La Quebradita" y "Tierra Fiscal", ubicados en el municipio San Ignacio de Velasco, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz; adjudicando a Mireya Rivero Subirana Vda. de Heredia, una extensión de 50.0000 ha, clasificada como pequeña propiedad agrícola, conforme lo dispuesto por el art. 159 del D.S N° 29215; por lo tanto, sobre la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, solo se puede aplicar el art. 76.IV del D.S. N° 29215, que dice a la letra : *"IV. Las resoluciones administrativas, que no definen derecho propietario, serán susceptibles de impugnación mediante los recursos administrativos previstos en este Reglamento, y no podrán impugnarse mediante acción contencioso - administrativa ante el Tribunal Agrario Nacional"*; en consecuencia, al no ser impugnabile la resolución del caso de autos, mediante un proceso contencioso administrativo ante éste Tribunal Agroambiental, el fondo de la decisión es contraria a los

intereses de la parte actora, por su carácter subsidiario y/o complementario, la cual dispone la rectificación de una resolución principal; reiterando una vez más, que la resolución impugnada, no define derecho propietario alguno, dado que corrigió únicamente errores y complementó las omisiones de forma, las cuales no fueron contempladas en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, que en su párrafo Décimo Sexto de la parte considerativa, ya determinó la decisión de declarar Tierra Fiscal ese espacio geográfico del predio donde no se cumplía la Función Social; estableciéndose por último, que en el año 2003, con el D.S. N° 25763, aún en vigencia, las omisiones u errores consignados en las Resoluciones Finales de Saneamiento, donde se identificaban Tierras Fiscales y la correspondiente inscripción en el Registro de Derechos Reales, eran corregidas mediante una resolución denominada Resolución Declarativa de Área Saneada, disponiendo como Fiscales las Tierras que se hubieran identificado en todo el polígono, de conformidad al art. 235 de la norma señalada; es decir, la identificación de Tierra Fiscal, por incumplimiento de la Función Económico Social, conforme al reglamento, se la realizaba una vez vencido el plazo de impugnación y concluido el saneamiento en todo el polígono, mediante la emisión de otra resolución, situación que concurrió en el presente caso, de donde se concluye que la resolución administrativa ahora impugnada, únicamente corrige dicha omisión; y sobre la no consideración como copropietaria a la demandante, Romina Rivero Subirana, en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003 y en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018; se debe decir que, la nombrada en todo el proceso de saneamiento, actuó en representación de su señora madre, Mireya Rivero Subirana, no expreso o demostrando en Pericias de Campo y en todo el trámite administrativo, su interés de ser propietaria del predio en litigio.

**SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA, EL DEBIDO PROCESO Y LA VERDAD MATERIAL; ASÍ COMO LA VERDAD MATERIAL COMO ELEMENTO RECTOR DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.-** Sobre el cumplimiento de la Función Social, acusando la parte actora una errónea interpretación de los artículos 237 y 238 de la D.S. N° 25763, por no haberse considerado las mejoras evidenciadas en la inspección ocular realizada el 12 de junio de 2003; se tiene que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03, fue producto de un trámite administrativo, bajo la tutela del D.S. N° 25763, resolución que ya fue impugnada por Mireya Rivero Subirana, beneficiara del predio y madre de la actual parte demandante, habiéndose emitido en dicho proceso jurisdiccional la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 031/05 de 30 de noviembre de 2005, la cual declaró improbadamente la demanda contenciosa administrativa, cursante de fs. 180 a 186 de los antecedentes prediales, aduciendo lo siguiente: *"6. Que, el art. 239 I-II) del Reglamento de la Ley N° 1715, respecto a la verificación de la Función Económico Social señala: I) "...será determinada en la etapa de pericias de campo del proceso de saneamiento ...." II) "El principal medio para la comprobación de la función económico-social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo...". En el presente caso, como consta en las pruebas presentadas, durante la etapa de Pericias de Campo, se verificó, actividad agrícola en la superficie de 6,000 has de pasto cultivado, la inexistencia de residencia en el lugar y la de carga animal, constatándose que el mismo es encontrada en otro predio, tal como consta en el Acta de Verificación de Ganado Vacuno de 27 de noviembre de 2002 cursante a fs. 32, dato corroborado por las autoridades administrativas del lugar y testigos de actuación. Por lo expuesto, se tiene que la valoración de la función económico social exigida por ley para la adquisición del derecho propietario de la propiedad agraria, debe realizarse necesariamente durante la etapa de pericias de campo y no posteriormente a ella como intentó hacerlo el demandante con las denuncias efectuadas en la etapa de Exposición Pública de Resultados, razón por la cual, el Dictamen Técnico Legal cursante de fs. 122-123, desestima el Informe Final en Conclusiones cursante a fs.109, en base al Informe Técnico de Replanteo, haciendo notar que de ser cierta y evidente la tenencia de potreros, ganado vacuno no verificado en Pericias de Campo, se constituye en prueba extemporánea"; en ese marco jurisdiccional,*

se puede comprobar que, ya se tiene una sentencia la cual declaró que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03, había sido dictada dentro del marco legal pertinente, adquiriendo la misma su ejecutoria por el trascurso del tiempo y teniendo a la vez, la calidad de cosa juzgada, sobre todo en relación, a la denuncia de ese entonces relativa al Función Económico Social.

En relación a la inspección realizada por el INRA y plasmada en el Informe Circunstanciado de Campo del predio “La Quebradita”, cursante de fs. 79 a 82 de la carpeta de saneamiento, se corrobora que la única mejora o trabajo existente en esta parcela, eran las 6 ha de pasto sembrado, donde no existía infraestructura para ganadería y menos actividad ganadera; en ese entendido, lo único valorable en campo fue pastizal verificado, teniendo las características de una pequeña agrícola; donde además no se demostró la existencia de residencia en el lugar; concluyendo dicho informe en lo siguiente: *“Por lo observado en campo, al interior de esta parcela NO EXISTE RESIDENCIA EN EL LUGAR, TAMPOCO INFRAESTRUCTURA NI AGUA PARA GANADERÍA, PERO EXISTEN SEIS HECTÁREAS DE PASTO CULTIVADO, adecuándose a la AGRICULTURA EN MÍNIMA ESCALA. Se llegó a determinar en trabajo de campo una superficie aproximada de 494,0092 ha. Esta parcela fue recientemente delimitada y desprendida de un solo objeto denominado San Silvestre”*.

Ahora bien, sobre la verdad material como elemento rector del proceso administrativo, de revisadas la SCP N° 1662/2012 de 1 de octubre, la SCP 0636/2012 de 23 de julio, la SCP 0144/0212 de 14 de mayo, la SCP 2769/2010-R, y la SC 2769/2010-R de 10 de diciembre, concordante con la SAP S1ª 86/2016; no se encuentra de qué manera en el proceso de saneamiento ejecutado por el INRA en el predio “La Quebradita” se habría vulnerado el principio de verdad material establecido en el artículo 4.4) de la Ley N° 2341, de Procedimiento Administrativo y el artículo 180.I de la Constitución Política del Estado; dado que, por el contrario a lo denunciado, las mejoras existentes en el predio fueron verificadas por el ente administrativo a fs. 30 vta., en la Ficha Catastral del predio “La Quebradita”, porque en la parte de observaciones, dice la Ficha que, no existía infraestructura para la actividad ganadera; mencionando además a fs. 31 de la carpeta predial, el Acta de Declaración Sobre Mejoras o Trabajos, que se evidenció que existía una cabeza de ganado vacuno con la marca AE, pero de propiedad de Delmira Moreno; y en relación a la inspección ocular cursante a fs. 107 de la carpeta predial, el Informe no describe sobre la marca del ganado correspondiente, constatando además en la fotografías cursantes a fs. 109 de los mismos antecedentes, la no captura en imágenes de dichos bovinos, y la poca infraestructura sobre la actividad pretendida por la interesada; en consecuencia, el INRA realizó una valoración en su conjunto de toda la prueba existente en el proceso de saneamiento, más la verificada en Pericias de Campo; donde sí se estableció el cumplimiento de la Función Social, pero para una pequeña propiedad agrícola, no vulnerando al efecto los arts. 393 y 397.I de la CPE; haciendo notar además, que de ser evidente la propiedad de ganado, el cual no se verificó en Pericias de Campo, está se constituiría en prueba extemporánea al procedimiento, dado que a fs. 31, en el Acta de Declaración Sobre Mejoras o Trabajos en la Parcela “La Quebradita”, la propietaria y su representante, determinaron que solamente existía en el predio, pasto sembrado y un camino de acceso; suscribiendo en señal de conformidad de su libre y espontánea voluntad dicha acta, de conformidad al art. 239 del D.S. N° 25763, vigente en ese momento; debiendo mencionar como valoración integral, las actas en todo el proceso de saneamiento que fueron corroboradas por autoridades administrativas del lugar y testigos de actuación; consecuentemente, no existe violación al principio de verdad material sobre la tramitación del proceso en sede administrativa, donde se verificaron plenamente los hechos y las pruebas correspondientes, las cuales sirvieron para la toma de decisiones.

**SOBRE LA INAPLICABILIDAD DEL ART. 267 DEL D.S. N° 29215, EN LA RESOLUCIÓN**

**ADMINISTRATIVA RA-SS N° 0758/2018 DE 31 DE JULIO.-** De lo denunciado en este punto, se tiene que establecer, que el fundamento principal para dictar la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018, ahora impugnada, la cual rectificó la RA-SS N° 495/2003, fue la identificación de los errores transcritos en el Informe Legal JRL-SC-INF-SAN N° 474/2018, cursante de fs. 157 a 160 de los antecedentes prediales que dice: *“Mediante Informe Técnico JRL-SC-INF-SAN N° 598/2016 de 15 de junio de 2016, se realizó la actualización y adecuación de cantón a municipio de los predios denominados LA QUEBRADITA y TIERRA FISCAL, conforme al artículo 269 de la Constitución Política del Estado; por lo que se sugiere rectificar en la parte de VISTOS y parte RESOLUTIVA el numeral PRIMERO, la ubicación geográfica correcta del predio como: municipio San Ignacio de Velasco. De la revisión a la Resolución Administrativa N° DD SC SN SIM 0116/2002 de fecha 29 de octubre de 2002, se evidencia que la fecha señalada para la ampliación de las pericias de campo es 30 de noviembre de 2002, sin embargo, en la parte CONSIDERATIVA párrafo SÉPTIMO de la Resolución Final de saneamiento se consigna erróneamente 29 de octubre de 2002, por lo que corresponde rectificar este dato. En la parte VISTOS y RESOLUTIVA, se omite consignar: "TIERRA FISCAL", por lo que corresponde la complementación en la Resolución Final de Saneamiento, debiéndose consignar los párrafos faltantes (conforme al detalle inserto en el recuadro). Que de los datos técnicos se identifica que los predios LA QUEBRADITA y TIERRA FISCAL están sobrepuestos al área clasificada Tierras de Producción Forestal Permanente, por lo que corresponde complementar en la Resolución Final de Saneamiento los párrafos respectivos tanto en la parte CONSIDERATIVA como en la parte RESOLUTIVA (conforme al detalle inserto en el recuadro). De la cédula de identidad actualizada cursante a fojas 148, se evidencia que el nombre correcto de la beneficiaria es MIREYA RIVERO SUBIRANA Vda. de HEREDIA y en la Resolución Final de Saneamiento se consigna de forma errónea MIREYA RIVERO SUBIRANA DE HEREDIA, por lo que corresponde rectificar este dato por el correcto. En la parte RESOLUTIVA numeral PRIMERO, no corresponde consignar el código catastral, asimismo en el mismo párrafo se observa que erróneamente se consigna la clasificación del predio como PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA, por lo que corresponde suprimir la palabra Propiedad siendo lo correcto consignar como PEQUEÑA AGRICOLA. En la parte RESOLUTIVA numeral SÉPTIMO, se consigna de forma errónea "Tribunal Agrario Nacional", por lo que corresponde rectificar este aspecto consignando de forma correcta como Tribunal Agroambiental”; en consecuencia, como se puede advertir, de lo precedentemente transcrito, las equivocaciones cometidas en la escritura de la Resolución Administrativa RA-SS N° 495/2003, no serían de fondo, ni cambiaron las daciones adoptadas en dicha resolución; por lo tanto, no existe una inaplicabilidad del art. 267 del D.S. N° 29215, como falsamente se denuncia; toda vez que la Resolución Administrativa que se pronunció sobre el fondo del proceso y la que definió derechos, fue la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/2003 de 26 de noviembre de 2003, debiendo fallar en ese sentido.*

**SOBRE LA FALTA DE CONGRUENCIA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RA-SS N° 0758/2018 DE 31 DE JULIO DE 2018 Y LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RA-SS N° 0495/03 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2003.-** En relación a la carencia de fundamentación y motivación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, debido a las observaciones y puntos demandados en la presente acción; se tiene que establecer, que cada uno de ellos recibió respuesta en la parte resolutive, incluyendo la Sentencia del Tribunal de Garantías dentro de la Acción de Amparo Constitucional de 29 de diciembre de 2022, con todos los argumentos, en base a todas las pruebas presentadas y arrimadas al proceso de saneamiento, como también los alegatos y fundamentos del INRA; debiendo señalar que la resolución recurrida, está sustentada por informes técnicos legales, no existiendo, por lo tanto, una contravención a lo dispuesto por los arts. 65.c) del D.S. N° 29215, que dispone lo siguiente: *"Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además un informe técnico".* Por su parte, el art. 66 de la misma norma reglamentaria establece que las

*Resoluciones Administrativas en general deberán contener: "a) Relación de hecho y fundamentación de derecho que se toman en cuenta para su emisión; y b) La parte resolutive no deberá ser contradictoria con la considerativa y expresará la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal";* debiendo citar además el art. 66 del mismo cuerpo normativo, el art. 52.III de la Ley N° 2341 y el principio de verdad material, consagrado en el art. 180.I de la CPE; en consecuencia, la Resolución Rectificatoria impugnada, no carece de una debida motivación y fundamentación, razonabilidad y congruencia; y en relación a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, la misma no fue motivo del presente proceso, ya que la notificación que se adjunta y que habilitó a la parte actora, para presentar la demanda Contenciosa Administrativa, fue la cursante a fs. 1 de obrados, con la Resolución Administrativa RA-SS N° 0758/2018 de 31 de julio de 2018, careciendo en tal sentido de legitimación activa para realizar alguna observación respecto a la Resolución Administrativa RA-SS N° 0495/03 de 26 de noviembre de 2003, debiendo fallar en ese sentido.