

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0055-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-07-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. SENTENCIA / 6. Adecuadamente motivada /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

1) El INRA no obró conforme al art. 2 IV. y 68, de la Ley N°1715 que dispone que la función social o la función económico social necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación, vulnerando el derecho a la propiedad.

2) La Resolución impugnada es arbitraria porque carece de motivación y fundamentación como elementos del debido proceso .

3) La autoridad demandada omitió ejercer su facultad de control de calidad contenida en el artículo 266 del reglamento, dejando pasar las deficiencias o vicios procesales cometidos en contra de su mandante, donde se puede advertir que los datos obtenidos en campo respecto de la verificación de la FES ganadera han sido alterados en gabinete, vulnerando o asignando otro sentido a las disposiciones legales que los facultan a valoración, la cual no puede ser arbitraria.

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

“El ente ejecutivo de saneamiento ha clasificado el predio “El SIRINGAL” como actividad ganadera, tal cual consta en el Informe en Conclusiones de fojas 311 a 320 de la carpeta de saneamiento. Por la abundante jurisprudencia emitida por éste Tribunal entre otras, la Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107, Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018; las imágenes satelitales no son considerados medios idóneos para establecer la actividad ganadera, toda vez que el artículo 167 parágrafo II, establece: *“Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser: los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventario de altas y bajas”*; en consecuencia, los personeros del INRA debían procurar otros medios de prueba para establecer si el predio contaba con el líquido elemental mediante atajo artificial o rio previa verificación en campo, máxime, si la existencia de agua en el predio, no es un motivo para declarar tierra fiscal el predio. No haber obrado de la manera que se indica, se cae en actos violatorios al debido proceso, máxime si el artículo 2 parágrafo IV) de la Ley 1715, dispone que la Función Social o la Función Económico necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación”.

“Los documentos suscritos entre empleador y empleado, surten sus efectos entre partes y tienen fuerza de ley; es más, respecto a que los mismos no estuvieren asegurados en la caja, ya corresponde al Instituto Nacional de Reforma Agraria denunciar a la instancia competente, conforme previene la última parte del artículo 157 del DS. 29215. Por lo que las autoridades administrativas del INRA no han valorado correctamente los aspectos mencionados en la determinación de la Función Económico social, que ha tenido repercusiones en la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 que ahora es impugnada mediante el presente procedimiento, lo cual se constituye vulneratoria del derecho de propiedad”.

“Revisado el legajo de antecedentes, se evidencia vicios en el proceso de saneamiento; que si bien se emitió el Informe en Conclusiones, sin embargo no consta la notificación menos la publicación con el mencionado Informe a las partes interesadas, vulnerando la disposición contenida en el artículo 70 del DS 29215 e incumpliendo lo dispuesto por el artículo 305- I) del mismo DS”.

(...) La Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 de 22 de noviembre de 2017, resolución que es consecuencia del Informe en Conclusiones de 06 de julio de 2016, ha sido violentando el Debido Proceso, Instituto que ha sido entendido por el Tribunal Constitucional a través de las SSCC 1674/2003-R, 0119/2003-R”.

“Asimismo, la Resolución Administrativa aludida, carece de motivación y fundamentación como elementos del debido proceso; que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional glosada, una

resolución será arbitraria cuando carezca de motivación o ésta sea arbitraria o insuficiente; asimismo, cuando la resolución no tenga coherencia o congruencia interna o externa”.

“El ente ejecutor de saneamiento, llegó a la conclusión de que el predio en litis se encuentra en la Zona “F” de Colonización; sin embargo por la abundante jurisprudencia emitida por este tribunal en base a informes técnicos evacuados por el Departamento Técnico Especializado de este Tribunal, se ha establecido que: respecto a la Zona “F” de Colonización, no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta, inferir de donde y hasta donde abarcan dichas aéreas, en razón que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérica cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas, por lo que el INRA al haber determinado la sobreposición del predio EL SIRINGAL con antecedente agrario N° 38368 con la zona “F”, no analizó correctamente estos aspectos, ya que por los argumentos referidos, se crea la duda razonable que en cualquier proceso ya sea judicial o administrativo va en favor del administrado, lo que no tomo en cuenta el INRA. Sobre casos similares, este Tribunal ya ha sentado jurisprudencia, entre las que podemos nombrar, la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018”.

“Se establece sin lugar a dudas que el ente administrativo vulneró el debido proceso previsto por el art. 115-II de la CPE, en sus vertientes de falta de fundamentación y motivación al haber obviado pronunciarse sobre documentos que demostrarían la actividad ganadera del demandante Pablo Vaca Diez Cuellar en el Predio “El Siringal”; que muy bien podía cambiar los argumentos expuestos tanto en el Informe en Conclusiones como en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017”.

“Respecto a la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; el artículo 266 del Decreto Supremo 29215, establece esta atribución a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, como una facultad potestativa para este ente administrativo; sin embargo, es necesario que comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado en vigencia, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos, siendo estos pasibles a las sanciones establecidas en la ley conforme textualmente lo señala el artículo 110 parágrafo I y II de la Constitución Política del Estado y los principios de legalidad, interés social y compromiso citados en el artículo 232 del mismo cuerpo legal supra; en ese entendido, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable”.

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

La SAP S2ª N° 055/2019 de 11 de julio de 2019, declara PROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por Pablo Vaca Diez Cuellar representado por Marianela Méndez Guzmán, contra la Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria Eugenia Beatriz Yuque Apaza, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 de 22 de noviembre de 2017, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto del Polígono No. 233 del Predio denominado “EL SIRINGAL”, bajo los siguientes argumentos: 1) Con base en la Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107; S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018, los personeros del INRA debían

procurar otros medios de prueba para establecer si el predio contaba con el líquido elemental mediante atajo artificial o río previa verificación en campo, máxime, si la existencia de agua en el predio no es un motivo para declarar tierra fiscal el predio. No haber obrado de la manera que se indica, vulnera el art. 2 IV de la Ley N°1715 y el debido proceso.

2) Por la abundante jurisprudencia emitida por este Tribunal, se ha establecido que la Zona "F" de Colonización no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta inferir dónde y hasta dónde abarcan dichas aéreas, por lo que el INRA al haber determinado la sobreposición del predio, no analizó correctamente estos aspectos y que ante una duda razonable va en favor del administrado, siguiendo lo razonado en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018.

3) El ente administrativo vulneró el debido proceso previsto por el art. 115-II de la CPE, en sus vertientes de falta de fundamentación y motivación al haber obviado pronunciarse sobre documentos que demostrarían la actividad ganadera del predio.

4) Si bien el art. 266 del DS N°29215 establece que la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; es una facultad potestativa de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, es necesario se comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos, siendo estos pasibles a las sanciones establecidas en la ley conforme textualmente lo señala el artículo 110 parágrafo I y II de la Constitución Política del Estado y los principios de legalidad, interés social y compromiso citados en el artículo 232 del mismo cuerpo legal supra; en ese entendido, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable".

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

El proceso de saneamiento de la propiedad agraria para su validez y eficacia jurídica, debe desarrollarse conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente, ajustando el accionar de la autoridad administrativa a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos de la materia, constituyendo la información obtenida durante el mencionado procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho de propiedad, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a la normativa reglamentaria que rige el proceso administrativo.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

SSCC 1674/2003-R, 0119/2003-R, "... *El derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar; comprende la potestad de ser escuchado presentando las pruebas que estime convenientes en su descargo (derecho a la defensa) y la observancia del conjunto de requisitos de cada instancia procesal, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. Se entiende que el derecho al debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades*

*judiciales o administrativas y constituye una garantía de legalidad procesal que ha previsto el Constituyente para proteger la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación o motivación de las resoluciones judiciales”.*

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

*Sentencia Constitucional Plurinacional 0289/2015-S1 de 02 de marzo de 2015: "Tomando en cuenta que los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en el sistema constitucional, razón por la cual, los administradores de justicia, no deben perder de vista los art. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación conforme a los pactos internacionales sobre derechos humanos. En virtud a la primera, los administradores de justicia, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión, y de adoptar sobre todo la interpretación necesaria sea observada por las autoridades jurisdiccionales, peor en el presente caso en el que se encuentran en tela de juicio el derecho a la propiedad privada, reconocida por los artículos 3, 393 y 56.I de la CPE; por otra parte tomando en cuenta que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del bloque de constitucionalidad según el art. 410.I de la Norma Suprema, se considera al derecho a la propiedad como un derecho fundamental, en base a esa premisa (...) la jurisprudencia constitucional que no puede ser soslayada por este tribunal, más aún, si el Principio "in dubio pro homine", implica que el convencimiento del órgano decidor respecto de la culpabilidad de la persona investigada, debe superar cualquier duda razonable, de manera que, de existir la misma, obliga a fallar a su favor, de lo cual se tiene que, en caso de duda sobre la comisión de un hecho, se debe favorecer a la persona a quien se le viene atribuyendo el mismo. Así también la uniforme jurisprudencia constitucional señala que las bases y postulados del Estado Constitucional de Derecho, constituyen el elemento legitimizador y directriz del ejercicio del control de constitucionalidad, esta razón, no puede consentirse actos que impliquen una manifiesta y "grosera" violación a derechos fundamentales, por ser estos contrarios al pilar estructural del Estado Plurinacional de Bolivia, por tanto, cuando en la etapa de admisibilidad, se genere una duda razonable sobre una lesión manifiesta y "grosera" a derechos fundamentales que en un análisis de fondo de la problemática, podría implicar la aplicación del principio de justicia material a la luz de la pauta de interpretación denominada pro-actione, la causa deberá ser admitida en mérito a la duda razonable para la aplicación del principio pro-actione, en resguardo de la materialización de los valores de justicia e igualdad. En este sentido, corresponde remarcar, que como fue puesto de manifiesto por el Profesional Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental, respecto de la zona "F" Norte de Colonización, la cual no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta inferir de donde hasta donde abarcan dichas áreas, razón que permite concluir que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérica, cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas”.*

*Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107; Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018: “Las imágenes satelitales no son considerados medios idóneos para establecer la actividad ganadera, toda vez que el artículo 167 parágrafo II, establece: para corroborar, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser: los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventario de altas y bajas”.*

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018: “La falta de delimitación exacta con relación a la sobre posición con la Zona F de Colonización (cuyos límites no pueden ser específicamente definidos)*

*no pueden afectar el derecho de propiedad reconocido por el Estado, mediante procesos agrarios y emitidos inclusive títulos ejecutoriales a favor de los titulares iniciales”.*

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. SENTENCIA / 6. Adecuadamente motivada /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**Problemas jurídicos**

1) El INRA no obró conforme al art. 2 IV. y 68, de la Ley N°1715 que dispone que la función social o la función económico social necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación, vulnerando el derecho a la propiedad.

2) La Resolución impugnada es arbitraria porque carece de motivación y fundamentación como elementos del debido proceso .

3) La autoridad demandada omitió ejercer su facultad de control de calidad contenida en el artículo 266 del reglamento, dejando pasar las deficiencias o vicios procesales cometidos en contra de su mandante, donde se puede advertir que los datos obtenidos en campo respecto de la verificación de la FES ganadera han sido alterados en gabinete, vulnerando o asignando otro sentido a las disposiciones legales que los facultan a valoración, la cual no puede ser arbitraria.

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

“El ente ejecutivo de saneamiento ha clasificado el predio “El SIRINGAL” como actividad ganadera, tal cual consta en el Informe en Conclusiones de fojas 311 a 320 de la carpeta de saneamiento. Por la abundante jurisprudencia emitida por éste Tribunal entre otras, la Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107, Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018; las imágenes satelitales no son considerados medios idóneos para establecer la actividad ganadera, toda vez que el artículo 167 parágrafo II, establece: *“Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser: los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventario de altas y bajas”*; en consecuencia, los personeros del INRA debían procurar otros medios de prueba para establecer si el predio contaba con el líquido elemental mediante atajo artificial o rio previa verificación en campo, máxime, si la existencia de agua en el predio, no es un motivo para declarar tierra fiscal el predio. No haber obrado de la manera que se indica, se cae en actos violatorios al debido proceso, máxime si el artículo 2 parágrafo IV) de la Ley 1715, dispone que la Función Social o la Función Económico necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación”.

“Los documentos suscritos entre empleador y empleado, surten sus efectos entre partes y tienen fuerza de ley; es más, respecto a que los mismos no estuvieren asegurados en la caja, ya corresponde al Instituto Nacional de Reforma Agraria denunciar a la instancia competente, conforme previene la última parte del artículo 157 del DS. 29215. Por lo que las autoridades administrativas del INRA no han valorado correctamente los aspectos mencionados en la determinación de la Función Económico social, que ha tenido repercusiones en la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 que ahora es impugnada mediante el presente procedimiento, lo cual se constituye vulneratoria del derecho de propiedad”.

“Revisado el legajo de antecedentes, se evidencia vicios en el proceso de saneamiento; que si bien se emitió el Informe en Conclusiones, sin embargo no consta la notificación menos la publicación con el mencionado Informe a las partes interesadas, vulnerando la disposición contenida en el artículo 70 del DS 29215 e incumpliendo lo dispuesto por el artículo 305- I) del mismo DS”.

(...) La Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 de 22 de noviembre de 2017, resolución que es consecuencia del Informe en Conclusiones de 06 de julio de 2016, ha sido violentando el Debido Proceso, Instituto que ha sido entendido por el Tribunal Constitucional a través de las SSCC 1674/2003-R, 0119/2003-R”.

“Asimismo, la Resolución Administrativa aludida, carece de motivación y fundamentación como elementos del debido proceso; que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional glosada, una resolución será arbitraria cuando carezca de motivación o ésta sea arbitraria o insuficiente; asimismo, cuando la resolución no tenga coherencia o congruencia interna o externa”.

“El ente ejecutor de saneamiento, llegó a la conclusión de que el predio en litis se encuentra en la Zona “F” de Colonización; sin embargo por la abundante jurisprudencia emitida por este tribunal en base a informes técnicos evacuados por el Departamento Técnico Especializado de este Tribunal, se ha establecido que: respecto a la Zona “F” de Colonización, no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta, inferir de donde y hasta donde abarcan dichas aéreas, en razón que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérica cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas, por lo que el INRA al haber determinado la sobreposición del predio EL SIRINGAL con antecedente agrario N° 38368 con la zona “F”, no analizó correctamente estos aspectos, ya que por los argumentos referidos, se crea la duda razonable que en cualquier proceso ya sea judicial o administrativo va en favor del administrado, lo que no tomo en cuenta el INRA. Sobre casos similares, este Tribunal ya ha sentado jurisprudencia, entre las que podemos nombrar, la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018”.

“Se establece sin lugar a dudas que el ente administrativo vulneró el debido proceso previsto por el art. 115-II de la CPE, en sus vertientes de falta de fundamentación y motivación al haber obviado pronunciarse sobre documentos que demostrarían la actividad ganadera del demandante Pablo Vaca Diez Cuellar en el Predio “El Siringal”; que muy bien podía cambiar los argumentos expuestos tanto en el Informe en Conclusiones como en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017”.

“Respecto a la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; el artículo 266 del Decreto Supremo 29215, establece esta atribución a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, como una facultad potestativa para este ente administrativo; sin embargo, es necesario que comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado en vigencia, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos, siendo estos pasibles a las sanciones establecidas en la ley conforme textualmente lo señala el artículo 110 parágrafo I y II de la Constitución Política del Estado y los principios de legalidad, interés social y compromiso citados en el artículo 232 del mismo cuerpo legal supra; en ese entendido, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable”.

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

La SAP S2ª N° 055/2019 de 11 de julio de 2019, declara PROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por Pablo Vaca Diez Cuellar representado por Marianela Méndez Guzmán, contra la Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria Eugenia Beatriz Yuque Apaza, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 de 22 de noviembre de 2017, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto del Polígono No. 233 del Predio denominado “EL SIRINGAL”, bajo los siguientes argumentos: 1) Con base en la Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107; S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018, los personeros del INRA debían procurar otros medios de prueba para establecer si el predio contaba con el líquido elemental mediante atajo artificial o rio previa verificación en campo, máxime, si la existencia de agua en el predio no es un motivo para declarar tierra fiscal el predio. No haber obrado de la manera que se indica, vulnera el art.

2 IV de la Ley N°1715 y el debido proceso.

2) Por la abundante jurisprudencia emitida por este Tribunal, se ha establecido que la Zona "F" de Colonización no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta inferir dónde y hasta dónde abarcan dichas aéreas, por lo que el INRA al haber determinado la sobreposición del predio, no analizó correctamente estos aspectos y que ante una duda razonable va en favor del administrado, siguiendo lo razonado en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018.

3) El ente administrativo vulneró el debido proceso previsto por el art. 115-II de la CPE, en sus vertientes de falta de fundamentación y motivación al haber obviado pronunciarse sobre documentos que demostrarían la actividad ganadera del predio.

4) Si bien el art. 266 del DS N°29215 establece que la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; es una facultad potestativa de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, es necesario se comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos, siendo estos pasibles a las sanciones establecidas en la ley conforme textualmente lo señala el artículo 110 parágrafo I y II de la Constitución Política del Estado y los principios de legalidad, interés social y compromiso citados en el artículo 232 del mismo cuerpo legal supra; en ese entendido, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable".

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

Una resolución será arbitraria cuando carezca de motivación o ésta sea arbitraria o insuficiente; asimismo, cuando la resolución no tenga coherencia o congruencia interna o externa.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*SSCC 1674/2003-R, 0119/2003-R, "... El derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar; comprende la potestad de ser escuchado presentando las pruebas que estime convenientes en su descargo (derecho a la defensa) y la observancia del conjunto de requisitos de cada instancia procesal, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. Se entiende que el derecho al debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades judiciales o administrativas y constituye una garantía de legalidad procesal que ha previsto el Constituyente para proteger la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación o motivación de las resoluciones judiciales".*

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

Sentencia Constitucional Plurinacional 0289/2015-S1 de 02 de marzo de 2015: "Tomando en cuenta que

*los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en el sistema constitucional, razón por la cual, los administradores de justicia, no deben perder de vista los art. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación conforme a los pactos internacionales sobre derechos humanos. En virtud a la primera, los administradores de justicia, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión, y de adoptar sobre todo la interpretación necesaria sea observada por las autoridades jurisdiccionales, peor en el presente caso en el que se encuentran en tela de juicio el derecho a la propiedad privada, reconocida por los artículos 3, 393 y 56.I de la CPE; por otra parte tomando en cuenta que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del bloque de constitucionalidad según el art. 410.I de la Norma Suprema, se considera al derecho a la propiedad como un derecho fundamental, en base a esa premisa (...) la jurisprudencia constitucional que no puede ser soslayada por este tribunal, más aún, si el Principio "in dubio pro homine", implica que el convencimiento del órgano decidor respecto de la culpabilidad de la persona investigada, debe superar cualquier duda razonable, de manera que, de existir la misma, obliga a fallar a su favor, de lo cual se tiene que, en caso de duda sobre la comisión de un hecho, se debe favorecer a la persona a quien se le viene atribuyendo el mismo. Así también la uniforme jurisprudencia constitucional señala que las bases y postulados del Estado Constitucional de Derecho, constituyen el elemento legitimizador y directriz del ejercicio del control de constitucionalidad, esta razón, no puede consentirse actos que impliquen una manifiesta y "grosera" violación a derechos fundamentales, por ser estos contrarios al pilar estructural del Estado Plurinacional de Bolivia, por tanto, cuando en la etapa de admisibilidad, se genere una duda razonable sobre una lesión manifiesta y "grosera" a derechos fundamentales que en un análisis de fondo de la problemática, podría implicar la aplicación del principio de justicia material a la luz de la pauta de interpretación denominada pro-actione, la causa deberá ser admitida en mérito a la duda razonable para la aplicación del principio pro-actione, en resguardo de la materialización de los valores de justicia e igualdad. En este sentido, corresponde remarcar, que como fue puesto de manifiesto por el Profesional Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental, respecto de la zona "F" Norte de Colonización, la cual no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta inferir de donde hasta donde abarcan dichas áreas, razón que permite concluir que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérica, cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas".*

*Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107; Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018: "Las imágenes satelitales no son considerados medios idóneos para establecer la actividad ganadera, toda vez que el artículo 167 parágrafo II, establece: para corroborar, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser: los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventario de altas y bajas".*

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018: "La falta de delimitación exacta con relación a la sobre posición con la Zona F de Colonización (cuyos límites no pueden ser específicamente definidos) no pueden afectar el derecho de propiedad reconocido por el Estado, mediante procesos agrarios y emitidos inclusive títulos ejecutoriales a favor de los titulares iniciales".*

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. SENTENCIA / 6. Adecuadamente motivada /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /**

**Problemas jurídicos**

1) El INRA no obró conforme al art. 2 IV. y 68, de la Ley N°1715 que dispone que la función social o la función económico social necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación, vulnerando el derecho a la propiedad.

2) La Resolución impugnada es arbitraria porque carece de motivación y fundamentación como elementos del debido proceso .

3) La autoridad demandada omitió ejercer su facultad de control de calidad contenida en el artículo 266 del reglamento, dejando pasar las deficiencias o vicios procesales cometidos en contra de su mandante, donde se puede advertir que los datos obtenidos en campo respecto de la verificación de la FES ganadera han sido alterados en gabinete, vulnerando o asignando otro sentido a las disposiciones legales que los facultan a valoración, la cual no puede ser arbitraria.

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

“El ente ejecutivo de saneamiento ha clasificado el predio “El SIRINGAL” como actividad ganadera, tal cual consta en el Informe en Conclusiones de fojas 311 a 320 de la carpeta de saneamiento. Por la abundante jurisprudencia emitida por éste Tribunal entre otras, la Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107, Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018; las imágenes satelitales no son considerados medios idóneos para establecer la actividad ganadera, toda vez que el artículo 167 parágrafo II, establece: *“Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser: los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventario de altas y bajas”*; en consecuencia, los personeros del INRA debían procurar otros medios de prueba para establecer si el predio contaba con el líquido elemental mediante atajo artificial o rio previa verificación en campo, máxime, si la existencia de agua en el predio, no es un motivo para declarar tierra fiscal el predio. No haber obrado de la manera que se indica, se cae en actos violatorios al debido proceso, máxime si el artículo 2 parágrafo IV) de la Ley 1715, dispone que la Función Social o la Función Económico necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación”.

“Los documentos suscritos entre empleador y empleado, surten sus efectos entre partes y tienen fuerza de ley; es más, respecto a que los mismos no estuvieren asegurados en la caja, ya corresponde al Instituto Nacional de Reforma Agraria denunciar a la instancia competente, conforme previene la última parte del artículo 157 del DS. 29215. Por lo que las autoridades administrativas del INRA no han valorado correctamente los aspectos mencionados en la determinación de la Función Económico social, que ha tenido repercusiones en la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 que ahora es impugnada mediante el presente procedimiento, lo cual se constituye vulneratoria del derecho de propiedad”.

“Revisado el legajo de antecedentes, se evidencia vicios en el proceso de saneamiento; que si bien se emitió el Informe en Conclusiones, sin embargo no consta la notificación menos la publicación con el mencionado Informe a las partes interesadas, vulnerando la disposición contenida en el artículo 70 del DS 29215 e incumpliendo lo dispuesto por el artículo 305- I) del mismo DS”.

(...) La Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 de 22 de noviembre de 2017, resolución que es consecuencia del Informe en Conclusiones de 06 de julio de 2016, ha sido violentando el Debido Proceso, Instituto que ha sido entendido por el Tribunal Constitucional a través de las SSCC 1674/2003-R, 0119/2003-R”.

“Asimismo, la Resolución Administrativa aludida, carece de motivación y fundamentación como elementos del debido proceso; que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional glosada, una resolución será arbitraria cuando carezca de motivación o ésta sea arbitraria o insuficiente; asimismo, cuando la resolución no tenga coherencia o congruencia interna o externa”.

“El ente ejecutor de saneamiento, llegó a la conclusión de que el predio en litis se encuentra en la Zona “F” de Colonización; sin embargo por la abundante jurisprudencia emitida por este tribunal en base a informes técnicos evacuados por el Departamento Técnico Especializado de este Tribunal, se ha establecido que: respecto a la Zona “F” de Colonización, no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta, inferir de donde y hasta donde abarcan dichas aéreas, en

razón que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérica cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas, por lo que el INRA al haber determinado la sobreposición del predio EL SIRINGAL con antecedente agrario N° 38368 con la zona "F", no analizó correctamente estos aspectos, ya que por los argumentos referidos, se crea la duda razonable que en cualquier proceso ya sea judicial o administrativo va en favor del administrado, lo que no tomo en cuenta el INRA. Sobre casos similares, este Tribunal ya ha sentado jurisprudencia, entre las que podemos nombrar, la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018".

"Se establece sin lugar a dudas que el ente administrativo vulneró el debido proceso previsto por el art. 115-II de la CPE, en sus vertientes de falta de fundamentación y motivación al haber obviado pronunciarse sobre documentos que demostrarían la actividad ganadera del demandante Pablo Vaca Diez Cuellar en el Predio "El Siringal"; que muy bien podía cambiar los argumentos expuestos tanto en el Informe en Conclusiones como en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017".

"Respecto a la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; el artículo 266 del Decreto Supremo 29215, establece esta atribución a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, como una facultad potestativa para este ente administrativo; sin embargo, es necesario que comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado en vigencia, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos, siendo estos pasibles a las sanciones establecidas en la ley conforme textualmente lo señala el artículo 110 parágrafo I y II de la Constitución Política del Estado y los principios de legalidad, interés social y compromiso citados en el artículo 232 del mismo cuerpo legal supra; en ese entendido, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable".

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

La SAP S2ª N° 055/2019 de 11 de julio de 2019, declara PROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por Pablo Vaca Diez Cuellar representado por Marianela Méndez Guzmán, contra la Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria Eugenia Beatriz Yuque Apaza, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 de 22 de noviembre de 2017, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto del Polígono No. 233 del Predio denominado "EL SIRINGAL", bajo los siguientes argumentos: 1) Con base en la Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107; S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018, los personeros del INRA debían procurar otros medios de prueba para establecer si el predio contaba con el líquido elemental mediante atajo artificial o rio previa verificación en campo, máxime, si la existencia de agua en el predio no es un motivo para declarar tierra fiscal el predio. No haber obrado de la manera que se indica, vulnera el art. 2 IV de la Ley N°1715 y el debido proceso.

2) Por la abundante jurisprudencia emitida por este Tribunal, se ha establecido que la Zona "F" de Colonización no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta inferir dónde y hasta dónde abarcan dichas aéreas, por lo que el INRA al haber determinado la

sobreposición del predio, no analizó correctamente estos aspectos y que ante una duda razonable va en favor del administrado, siguiendo lo razonado en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018.

3) El ente administrativo vulneró el debido proceso previsto por el art. 115-II de la CPE, en sus vertientes de falta de fundamentación y motivación al haber obviado pronunciarse sobre documentos que demostrarían la actividad ganadera del predio.

4) Si bien el art. 266 del DS N°29215 establece que la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; es una facultad potestativa de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, es necesario se comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos, siendo estos pasibles a las sanciones establecidas en la ley conforme textualmente lo señala el artículo 110 parágrafo I y II de la Constitución Política del Estado y los principios de legalidad, interés social y compromiso citados en el artículo 232 del mismo cuerpo legal supra; en ese entendido, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable".

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

Si bien el art. 266 del DS N°29215 establece que la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; es una facultad potestativa de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, es necesario se comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

SSCC 1674/2003-R, 0119/2003-R, "*... El derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar; comprende la potestad de ser escuchado presentando las pruebas que estime convenientes en su descargo (derecho a la defensa) y la observancia del conjunto de requisitos de cada instancia procesal, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. Se entiende que el derecho al debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades judiciales o administrativas y constituye una garantía de legalidad procesal que ha previsto el Constituyente para proteger la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación o motivación de las resoluciones judiciales*".

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

Sentencia Constitucional Plurinacional 0289/2015-S1 de 02 de marzo de 2015: *"Tomando en cuenta que los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en el sistema constitucional, razón por la cual, los administradores de justicia, no deben perder de vista los art. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación conforme a los pactos internacionales sobre derechos humanos. En virtud a la primera, los administradores de justicia, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión, y de adoptar sobre todo la interpretación necesaria sea observada por las autoridades jurisdiccionales, peor en el presente caso en el que se encuentran en tela de juicio el derecho a la propiedad privada, reconocida por los artículos 3, 393 y 56.I de la CPE; por otra parte tomando en cuenta que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del bloque de constitucionalidad según el art. 410.I de la Norma Suprema, se considera al derecho a la propiedad como un derecho fundamental, en base a esa premisa (...) la jurisprudencia constitucional que no puede ser soslayada por este tribunal, más aún, si el Principio "in dubio pro homine", implica que el convencimiento del órgano decidor respecto de la culpabilidad de la persona investigada, debe superar cualquier duda razonable, de manera que, de existir la misma, obliga a fallar a su favor, de lo cual se tiene que, en caso de duda sobre la comisión de un hecho, se debe favorecer a la persona a quien se le viene atribuyendo el mismo. Así también la uniforme jurisprudencia constitucional señala que las bases y postulados del Estado Constitucional de Derecho, constituyen el elemento legitimizador y directriz del ejercicio del control de constitucionalidad, esta razón, no puede consentirse actos que impliquen una manifiesta y "grosera" violación a derechos fundamentales, por ser estos contrarios al pilar estructural del Estado Plurinacional de Bolivia, por tanto, cuando en la etapa de admisibilidad, se genere una duda razonable sobre una lesión manifiesta y "grosera" a derechos fundamentales que en un análisis de fondo de la problemática, podría implicar la aplicación del principio de justicia material a la luz de la pauta de interpretación denominada pro-actione, la causa deberá ser admitida en mérito a la duda razonable para la aplicación del principio pro-actione, en resguardo de la materialización de los valores de justicia e igualdad. En este sentido, corresponde remarcar, que como fue puesto de manifiesto por el Profesional Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental, respecto de la zona "F" Norte de Colonización, la cual no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta inferir de donde hasta donde abarcan dichas áreas, razón que permite concluir que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérica, cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas".*

Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107; Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018: *"Las imágenes satelitales no son considerados medios idóneos para establecer la actividad ganadera, toda vez que el artículo 167 parágrafo II, establece: para corroborar, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser: los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventario de altas y bajas".*

Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018: *"La falta de delimitación exacta con relación a la sobre posición con la Zona F de Colonización (cuyos límites no pueden ser específicamente definidos) no pueden afectar el derecho de propiedad reconocido por el Estado, mediante procesos agrarios y emitidos inclusive títulos ejecutoriales a favor de los titulares iniciales".*

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.4

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. SENTENCIA / 6. Adecuadamente motivada /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

1) El INRA no obró conforme al art. 2 IV. y 68, de la Ley N°1715 que dispone que la función social o la función económico social necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación, vulnerando el derecho a la propiedad.

2) La Resolución impugnada es arbitraria porque carece de motivación y fundamentación como elementos del debido proceso .

3) La autoridad demandada omitió ejercer su facultad de control de calidad contenida en el artículo 266 del reglamento, dejando pasar las deficiencias o vicios procesales cometidos en contra de su mandante, donde se puede advertir que los datos obtenidos en campo respecto de la verificación de la FES ganadera han sido alterados en gabinete, vulnerando o asignando otro sentido a las disposiciones

legales que los facultan a valoración, la cual no puede ser arbitraria.

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

“El ente ejecutivo de saneamiento ha clasificado el predio “El SIRINGAL” como actividad ganadera, tal cual consta en el Informe en Conclusiones de fojas 311 a 320 de la carpeta de saneamiento. Por la abundante jurisprudencia emitida por éste Tribunal entre otras, la Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107, Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018; las imágenes satelitales no son considerados medios idóneos para establecer la actividad ganadera, toda vez que el artículo 167 parágrafo II, establece: *“Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser: los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventario de altas y bajas”*; en consecuencia, los personeros del INRA debían procurar otros medios de prueba para establecer si el predio contaba con el líquido elemental mediante atajo artificial o rio previa verificación en campo, máxime, si la existencia de agua en el predio, no es un motivo para declarar tierra fiscal el predio. No haber obrado de la manera que se indica, se cae en actos violatorios al debido proceso, máxime si el artículo 2 parágrafo IV) de la Ley 1715, dispone que la Función Social o la Función Económico necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación”.

“Los documentos suscritos entre empleador y empleado, surten sus efectos entre partes y tienen fuerza de ley; es más, respecto a que los mismos no estuvieren asegurados en la caja, ya corresponde al Instituto Nacional de Reforma Agraria denunciar a la instancia competente, conforme previene la última parte del artículo 157 del DS. 29215. Por lo que las autoridades administrativas del INRA no han valorado correctamente los aspectos mencionados en la determinación de la Función Económico social, que ha tenido repercusiones en la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 que ahora es impugnada mediante el presente procedimiento, lo cual se constituye vulneratoria del derecho de propiedad”.

“Revisado el legajo de antecedentes, se evidencia vicios en el proceso de saneamiento; que si bien se emitió el Informe en Conclusiones, sin embargo no consta la notificación menos la publicación con el mencionado Informe a las partes interesadas, vulnerando la disposición contenida en el artículo 70 del DS 29215 e incumpliendo lo dispuesto por el artículo 305- I) del mismo DS”.

(...) La Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 de 22 de noviembre de 2017, resolución que es consecuencia del Informe en Conclusiones de 06 de julio de 2016, ha sido violentando el Debido Proceso, Instituto que ha sido entendido por el Tribunal Constitucional a través de las SSCC 1674/2003-R, 0119/2003-R”.

“Asimismo, la Resolución Administrativa aludida, carece de motivación y fundamentación como elementos del debido proceso; que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional glosada, una resolución será arbitraria cuando carezca de motivación o ésta sea arbitraria o insuficiente; asimismo, cuando la resolución no tenga coherencia o congruencia interna o externa”.

“El ente ejecutor de saneamiento, llegó a la conclusión de que el predio en litis se encuentra en la Zona “F” de Colonización; sin embargo por la abundante jurisprudencia emitida por este tribunal en base a informes técnicos evacuados por el Departamento Técnico Especializado de este Tribunal, se ha establecido que: respecto a la Zona “F” de Colonización, no cuenta con información técnica relevante

que permita con precisión y certeza absoluta, inferir de donde y hasta donde abarcan dichas aéreas, en razón que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérica cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas, por lo que el INRA al haber determinado la sobreposición del predio EL SIRINGAL con antecedente agrario N° 38368 con la zona "F", no analizó correctamente estos aspectos, ya que por los argumentos referidos, se crea la duda razonable que en cualquier proceso ya sea judicial o administrativo va en favor del administrado, lo que no tomo en cuenta el INRA. Sobre casos similares, este Tribunal ya ha sentado jurisprudencia, entre las que podemos nombrar, la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018".

"Se establece sin lugar a dudas que el ente administrativo vulneró el debido proceso previsto por el art. 115-II de la CPE, en sus vertientes de falta de fundamentación y motivación al haber obviado pronunciarse sobre documentos que demostrarían la actividad ganadera del demandante Pablo Vaca Diez Cuellar en el Predio "El Siringal"; que muy bien podía cambiar los argumentos expuestos tanto en el Informe en Conclusiones como en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017".

"Respecto a la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; el artículo 266 del Decreto Supremo 29215, establece esta atribución a la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, como una facultad potestativa para este ente administrativo; sin embargo, es necesario que comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado en vigencia, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos, siendo estos pasibles a las sanciones establecidas en la ley conforme textualmente lo señala el artículo 110 parágrafo I y II de la Constitución Política del Estado y los principios de legalidad, interés social y compromiso citados en el artículo 232 del mismo cuerpo legal supra; en ese entendido, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable".

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

La SAP S2ª N° 055/2019 de 11 de julio de 2019, declara PROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por Pablo Vaca Diez Cuellar representado por Marianela Méndez Guzmán, contra la Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria Eugenia Beatriz Yuque Apaza, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 1439/2017 de 22 de noviembre de 2017, emitida dentro el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto del Polígono No. 233 del Predio denominado "EL SIRINGAL", bajo los siguientes argumentos: 1) Con base en la Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107; S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018, los personeros del INRA debían procurar otros medios de prueba para establecer si el predio contaba con el líquido elemental mediante atajo artificial o rio previa verificación en campo, máxime, si la existencia de agua en el predio no es un motivo para declarar tierra fiscal el predio. No haber obrado de la manera que se indica, vulnera el art. 2 IV de la Ley N°1715 y el debido proceso.

2) Por la abundante jurisprudencia emitida por este Tribunal, se ha establecido que la Zona "F" de Colonización no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta

inferir dónde y hasta dónde abarcan dichas aéreas, por lo que el INRA al haber determinado la sobreposición del predio, no analizó correctamente estos aspectos y que ante una duda razonable va en favor del administrado, siguiendo lo razonado en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018.

3) El ente administrativo vulneró el debido proceso previsto por el art. 115-II de la CPE, en sus vertientes de falta de fundamentación y motivación al haber obviado pronunciarse sobre documentos que demostrarían la actividad ganadera del predio.

4) Si bien el art. 266 del DS N°29215 establece que la aplicación de control de calidad, supervisión y seguimiento; es una facultad potestativa de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, es necesario se comprenda la supremacía de la Constitución Política del Estado, la cual incorpora en su contenido la protección a los derechos fundamentales de las personas, desde cualquier ámbito, así tenemos el derecho al debido proceso, cuya definición establece que el Estado como tal, desde todos sus órganos, tiene la obligación de respetar la totalidad de los derechos que la ley reconoce a un individuo, y ante cualquier alerta de vulneración, todos los servidores públicos, están en la obligación de restituir los mismos, siendo estos pasibles a las sanciones establecidas en la ley conforme textualmente lo señala el artículo 110 párrafo I y II de la Constitución Política del Estado y los principios de legalidad, interés social y compromiso citados en el artículo 232 del mismo cuerpo legal supra; en ese entendido, la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable".

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

La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria tenía el deber de realizar los controles de calidad a los que se hace referencia en el artículo 266 del Decreto Supremo No. 29215, inclusive de oficio, esto con el principal objeto de constatar que en su tramitación no se hayan omitido o cometido errores que transgreden derechos y el ordenamiento legal aplicable.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*SSCC 1674/2003-R, 0119/2003-R, "... El derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar; comprende la potestad de ser escuchado presentando las pruebas que estime convenientes en su descargo (derecho a la defensa) y la observancia del conjunto de requisitos de cada instancia procesal, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. Se entiende que el derecho al debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades judiciales o administrativas y constituye una garantía de legalidad procesal que ha previsto el Constituyente para proteger la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación o motivación de las resoluciones judiciales".*

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

Sentencia Constitucional Plurinacional 0289/2015-S1 de 02 de marzo de 2015: "Tomando en cuenta que

*los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en el sistema constitucional, razón por la cual, los administradores de justicia, no deben perder de vista los art. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación conforme a los pactos internacionales sobre derechos humanos. En virtud a la primera, los administradores de justicia, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión, y de adoptar sobre todo la interpretación necesaria sea observada por las autoridades jurisdiccionales, peor en el presente caso en el que se encuentran en tela de juicio el derecho a la propiedad privada, reconocida por los artículos 3, 393 y 56.I de la CPE; por otra parte tomando en cuenta que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del bloque de constitucionalidad según el art. 410.I de la Norma Suprema, se considera al derecho a la propiedad como un derecho fundamental, en base a esa premisa (...) la jurisprudencia constitucional que no puede ser soslayada por este tribunal, más aún, si el Principio "in dubio pro homine", implica que el convencimiento del órgano decidor respecto de la culpabilidad de la persona investigada, debe superar cualquier duda razonable, de manera que, de existir la misma, obliga a fallar a su favor, de lo cual se tiene que, en caso de duda sobre la comisión de un hecho, se debe favorecer a la persona a quien se le viene atribuyendo el mismo. Así también la uniforme jurisprudencia constitucional señala que las bases y postulados del Estado Constitucional de Derecho, constituyen el elemento legitimizador y directriz del ejercicio del control de constitucionalidad, esta razón, no puede consentirse actos que impliquen una manifiesta y "grosera" violación a derechos fundamentales, por ser estos contrarios al pilar estructural del Estado Plurinacional de Bolivia, por tanto, cuando en la etapa de admisibilidad, se genere una duda razonable sobre una lesión manifiesta y "grosera" a derechos fundamentales que en un análisis de fondo de la problemática, podría implicar la aplicación del principio de justicia material a la luz de la pauta de interpretación denominada pro-actione, la causa deberá ser admitida en mérito a la duda razonable para la aplicación del principio pro-actione, en resguardo de la materialización de los valores de justicia e igualdad. En este sentido, corresponde remarcar, que como fue puesto de manifiesto por el Profesional Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental, respecto de la zona "F" Norte de Colonización, la cual no cuenta con información técnica relevante que permita con precisión y certeza absoluta inferir de donde hasta donde abarcan dichas áreas, razón que permite concluir que el Decreto Supremo de 25 de abril de 1905, es solo referencial y genérica, cuya información es insuficiente para realizar determinaciones precisas".*

*Sentencia Agroambiental Nacional S1° 14/2017 de 17 de febrero de 2107; Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 37/2018 de 8 de agosto de 2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S1° N° 53/2018 de 18 de septiembre de 2018: "Las imágenes satelitales no son considerados medios idóneos para establecer la actividad ganadera, toda vez que el artículo 167 parágrafo II, establece: para corroborar, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como ser: los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventario de altas y bajas".*

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S2° N° 041/2018: "La falta de delimitación exacta con relación a la sobre posición con la Zona F de Colonización (cuyos límites no pueden ser específicamente definidos) no pueden afectar el derecho de propiedad reconocido por el Estado, mediante procesos agrarios y emitidos inclusive títulos ejecutoriales a favor de los titulares iniciales".*