

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0095-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-11-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) / 8. Sobreposición /

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

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, contra la Resolución Administrativa RA SS N° 0148/2018 de fecha 20 de febrero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

- 1) El Informe en Conclusiones de fecha 28 de junio de 2016 (INFORME TÉCNICO LEGAL UDSA-BN N° 0751/2016), sugiere declarar tierra fiscal del predio MI GRAN SEÑOR, en la superficie de 17.6890 ha, argumentando que se encontraría sobrepuesto a áreas de proyección y uso agroforestal limitado.
- 2) El Informe en Conclusiones de fecha 28 de junio de 2016, desconoce que la actividad principal en el predio MI GRAN SEÑOR, es la ganadera, misma que habría sido verificada durante la actividad de relevamiento de información en campo complementario.
- 3) Durante la gestión 2010, el predio MI GRAN SEÑOR, fue mensurado con una superficie de 72.8790 ha y que se disminuyó su superficie a 50.0000 ha.
- 4) A momento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, se establece que: "curso en antecedentes de saneamiento el acuerdo conciliatorio de fecha 18 de agosto de 2010, en el que se fundan resultados de saneamiento y en cumplimiento del parágrafo III del art. 473 del Reglamento Agrario corresponde su homologación"; sin embargo, se pretendería declarar tierra fiscal una superficie de "17.6890" ha, sin considerar dicho acuerdo.

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

"Si bien el Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 0751/2016, establece en su numeral 4, la existencia de sobreposición del predio MI GRAN SEÑOR, a áreas de Proyección y uso agroforestal limitados y otras de uso restringido, según el Plan de Uso de Suelos aprobado por Decreto Supremo No. 26732 de fecha 30 de julio de 2002, estas no pueden ser aplicadas como limitantes a derechos agrarios, debiendo tener presente en primera instancia los alcances prescritos en la Constitución Política del Estado y la norma especial, en este caso, la norma agraria".

"Cabe precisar la siguiente interpretación respecto al art. 266 del Decreto Supremo No. 29215, que se la realiza desde el ámbito constitucional y la normativa agraria: con relación a un primer escenario, es decir al inciso a) del párrafo IV, se infiere que el mismo va ligado a la existencia de nulidades groseras, ya sean como producto de la transgresión normativa sancionada con nulidad, o haber causado indefensión a los administrados durante la sustanciación de la actividad administrativa que no pueda ser superada; el segundo escenario (inciso b del párrafo IV), refiere que aunque exista el error u omisión en el acto administrativo, estos puedan ser superados a través de la su convalidación o revalidación; por último el tercer escenario (inciso c párrafo IV), establece la continuación de los procesos, adoptando las medidas correctivas necesarias que permitan el desarrollo de un proceso administrativo, de forma objetiva, por lo que el INRA, a momento de la aplicación de los controles de calidad antes durante y después de la ejecución del proceso agrario de saneamiento, debe tener presente los alcances de la citada norma, en precautela siempre de un debido proceso y velando por el derecho a la defensa; aspectos que fueron debidamente adoptados en el presente caso, conforme consta de la revisión del Informe Técnico Legal UDSA BN N° 0390/2016 de fecha 12 de mayo de 2016, puesto que el mismo determinó la aplicación del segundo escenario, al establecer la necesidad de adoptar medidas correctivas, es decir la ampliación del trabajo de relevamiento de información en campo, a objeto de determinar de forma ecuánime, el cumplimiento efectivo de la FES".

"El concepto básico del término "complementar", es así que la Real Academia de la Lengua Española, señala que complementar es "Añadir un complemento a una cosa para hacerla mejor, más completa, efectiva o perfecta". Dentro de ese contexto, ahora, y al haberse verificado un cumplimiento efectivo de la función social o económico social en el predio denominado MI GRAN SEÑOR, durante la actividad complementaria de relevamiento de información en campo, esta se encuentra en concordancia con los alcances del principio de verdad material, que rige el nuevo Estado Constitucional de Derecho, plasmado en la Constitución Política del Estado en su art. 180; empero, al no haberse considerado y valorado de forma integral y objetiva esta verificación, se incurre en vulneración del derecho al debido proceso, encontrándose vicio de nulidad que contraviene la norma constitucional, por lo que corresponde que la entidad administrativa, reencamine sus actuaciones, en consideración objetiva de su misma normativa, plasmada en el art. 2 párrafo IV de la Ley No. 1715, modificada por la Ley No. 3545, así como lo previsto en los arts. 159 y 165 inciso a del Decreto Supremo No. 29215, al haberse establecido en el predio, el cumplimiento efectivo de la Función Social, en consideración de la superficie mensurada durante la primera actividad de relevamiento de información en campo".

"(...) El INRA, al ser responsable en la aplicación de derechos y garantías durante su actuación, deberá realizar una nueva valoración técnica y legal, considerando todos los elementos verificados durante las actividades de relevamiento de información en campo de las gestiones 2010 y 2016, de forma integral y acorde a normativa legal vigente, así como los alcances de las garantías y derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado".

"Se observa incongruencia durante la valoración realizada por parte del INRA, ya que no es lógico que se haya suscrito un Acta de Conciliación entre las partes en conflicto, misma que contó con la participación de funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, para posteriormente declarar fiscales estas tierras, perdiéndose totalmente el carácter social de la materia, así como el objetivo que tiene la suscripción de acuerdos conciliatorios previstos en el art. 473 del Decreto Supremo No. 29215, saliéndose de todos contexto legal, la entidad demandada, al pretender declarar tierra fiscal la superficie de 17.6890 ha, las cuales se encontrarían en el área de conflicto que derivo en la suscripción del acuerdo de fecha 18 de agosto de 2010, siendo más incongruente y nefasto el haber homologado dicho acuerdo conforme consta de la parte resolutive cuarta de la Resolución Administrativa RA SS N° 0148/2018 de fecha 20 de febrero de 2018".

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

La SAP-S2-0095-2019 declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa en consecuencia se anula la Resolución Administrativa RA SS N° 0148/2018 de fecha 20 de febrero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

- 1) el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no ha realizado una correcta valoración de los elementos que componen la verificación de la función social, realizada durante las actividades de trabajo de relevamiento de información en campo, desarrolladas durante las gestiones 2010 y 2016.
- 2) No se dio el tratamiento correspondiente al acuerdo conciliatorio suscrito en fecha 18 de agosto de 2010, incurriendo por tanto en contravención normativa y consecuentemente, en vulneración del derecho al debido proceso, en sus elementos del derecho a una tutela jurídica efectiva, así como a la emisión de actuaciones administrativas congruentes y motivadas.
- 3) Al no haberse considerado y valorado de forma integral y objetiva la verificación durante la actividad complementaria de relevamiento de información en campo, se incurre en vulneración del derecho al debido proceso, encontrándose vicio de nulidad que contraviene la norma constitucional y el art. 2 párrafo IV de la Ley No. 1715, así como lo previsto en los arts. 159 y 165 inciso a del Decreto Supremo No. 29215.
- 4) Incongruencia durante la valoración realizada por parte del INRA, ya que no es lógico que se haya suscrito un Acta de Conciliación entre las partes en conflicto, misma que contó con la participación de funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria para posteriormente declarar fiscales estas tierras, perdiéndose totalmente el carácter social de la materia, así como el objetivo que tiene la suscripción de acuerdos conciliatorios previstos en el art. 473 del Decreto Supremo No. 29215.

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

La verificación de sobreposición, según el el Plan de Uso de Suelos aprobado por Decreto Supremo No. 26732 de fecha 30 de julio de 2002, no pueden ser aplicadas como limitantes a derechos agrarios, debiendo tener presente en primera instancia los alcances prescritos en la Constitución Política del Estado y la norma agraria.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

El concepto básico del término "complementar", es así que la Real Academia de la Lengua Española, señala que complementar es: "*Añadir un complemento a una cosa para hacerla mejor, más completa,*

*efectiva o perfecta".*

El Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, refiere que "homologar" en general, es: "*Consentir o confirmar. Dar las partes firmeza de cosa juzgada al fallo de los árbitros, en virtud del consentimiento tácito*".

Cabe precisar la siguiente interpretación respecto al art. 266 del Decreto Supremo No. 29215, que se la realiza desde el ámbito constitucional y la normativa agraria: con relación a un primer escenario, es decir al inciso a) del párrafo IV, se infiere que el mismo va ligado a la existencia de nulidades groseras, ya sean como producto de la transgresión normativa sancionada con nulidad, o haber causado indefensión a los administrados durante la sustanciación de la actividad administrativa que no pueda ser superada; el segundo escenario (inciso b del párrafo IV), refiere que aunque exista el error u omisión en el acto administrativo, estos puedan ser superados a través de la su convalidación o revalidación; por último el tercer escenario (inciso c párrafo IV), establece la continuación de los procesos, adoptando las medidas correctivas necesarias que permitan el desarrollo de un proceso administrativo, de forma objetiva, por lo que el INRA, a momento de la aplicación de los controles de calidad antes durante y después de la ejecución del proceso agrario de saneamiento, debe tener presente los alcances de la citada norma, en precautela siempre de un debido proceso y velando por el derecho a la defensa.

---

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

---

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) / 8. Sobreposición /**

---

**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**

---

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, contra la Resolución Administrativa RA SS N° 0148/2018 de fecha 20 de febrero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

1) El Informe en Conclusiones de fecha 28 de junio de 2016 (INFORME TÉCNICO LEGAL UDSA-BN N° 0751/2016), sugiere declarar tierra fiscal del predio MI GRAN SEÑOR, en la superficie de 17.6890 ha,

argumentando que se encontraría sobrepuesto a áreas de proyección y uso agroforestal limitado.

2) El Informe en Conclusiones de fecha 28 de junio de 2016, desconoce que la actividad principal en el predio MI GRAN SEÑOR, es la ganadera, misma que habría sido verificada durante la actividad de relevamiento de información en campo complementario.

3) Durante la gestión 2010, el predio MI GRAN SEÑOR, fue mensurado con una superficie de 72.8790 ha y que se disminuyó su superficie a 50.0000 ha.

4) A momento de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, se establece que: "curso en antecedentes de saneamiento el acuerdo conciliatorio de fecha 18 de agosto de 2010, en el que se fundan resultados de saneamiento y en cumplimiento del parágrafo III del art. 473 del Reglamento Agrario corresponde su homologación"; sin embargo, se pretendería declarar tierra fiscal una superficie de "17.6890" ha, sin considerar dicho acuerdo.

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

"Si bien el Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 0751/2016, establece en su numeral 4, la existencia de sobreposición del predio MI GRAN SEÑOR, a áreas de Proyección y uso agroforestal limitados y otras de uso restringido, según el Plan de Uso de Suelos aprobado por Decreto Supremo No. 26732 de fecha 30 de julio de 2002, estas no pueden ser aplicadas como limitantes a derechos agrarios, debiendo tener presente en primera instancia los alcances prescritos en la Constitución Política del Estado y la norma especial, en este caso, la norma agraria".

"Cabe precisar la siguiente interpretación respecto al art. 266 del Decreto Supremo No. 29215, que se la realiza desde el ámbito constitucional y la normativa agraria: con relación a un primer escenario, es decir al inciso a) del parágrafo IV, se infiere que el mismo va ligado a la existencia de nulidades groseras, ya sean como producto de la transgresión normativa sancionada con nulidad, o haber causado indefensión a los administrados durante la sustanciación de la actividad administrativa que no pueda ser superada; el segundo escenario (inciso b del parágrafo IV), refiere que aunque exista el error u omisión en el acto administrativo, estos puedan ser superados a través de la su convalidación o revalidación; por último el tercer escenario (inciso c parágrafo IV), establece la continuación de los procesos, adoptando las medidas correctivas necesarias que permitan el desarrollo de un proceso administrativo, de forma objetiva, por lo que el INRA, a momento de la aplicación de los controles de calidad antes durante y después de la ejecución del proceso agrario de saneamiento, debe tener presente los alcances de la citada norma, en precautela siempre de un debido proceso y velando por el derecho a la defensa; aspectos que fueron debidamente adoptados en el presente caso, conforme consta de la revisión del Informe Técnico Legal UDSA BN N° 0390/2016 de fecha 12 de mayo de 2016, puesto que el mismo determinó la aplicación del segundo escenario, al establecer la necesidad de adoptar medidas correctivas, es decir la ampliación del trabajo de relevamiento de información en campo, a objeto de determinar de forma ecuánime, el cumplimiento efectivo de la FES".

"El concepto básico del término "complementar", es así que la Real Academia de la Lengua Española, señala que complementar es "Añadir un complemento a una cosa para hacerla mejor, más completa, efectiva o perfecta". Dentro de ese contexto, ahora, y al haberse verificado un cumplimiento efectivo de la función social o económico social en el predio denominado MI GRAN SEÑOR, durante la actividad complementaria de relevamiento de información en campo, esta se encuentra en concordancia con los alcances del principio de verdad material, que rige el nuevo Estado Constitucional de Derecho, plasmado en la Constitución Política del Estado en su art. 180; empero, al no haberse considerado y

valorado de forma integral y objetiva esta verificación, se incurre en vulneración del derecho al debido proceso, encontrándose vicio de nulidad que contraviene la norma constitucional, por lo que corresponde que la entidad administrativa, reencamine sus actuaciones, en consideración objetiva de su misma normativa, plasmada en el art. 2 parágrafo IV de la Ley No. 1715, modificada por la Ley No. 3545, así como lo previsto en los arts. 159 y 165 inciso a del Decreto Supremo No. 29215, al haberse establecido en el predio, el cumplimiento efectivo de la Función Social, en consideración de la superficie mensurada durante la primera actividad de relevamiento de información en campo".

"(...) El INRA, al ser responsable en la aplicación de derechos y garantías durante su actuación, deberá realizar una nueva valoración técnica y legal, considerando todos los elementos verificados durante las actividades de relevamiento de información en campo de las gestiones 2010 y 2016, de forma integral y acorde a normativa legal vigente, así como los alcances de las garantías y derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado".

"Se observa incongruencia durante la valoración realizada por parte del INRA, ya que no es lógico que se haya suscrito un Acta de Conciliación entre las partes en conflicto, misma que contó con la participación de funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, para posteriormente declarar fiscales estas tierras, perdiéndose totalmente el carácter social de la materia, así como el objetivo que tiene la suscripción de acuerdos conciliatorios previstos en el art. 473 del Decreto Supremo No. 29215, saliéndose de todos contexto legal, la entidad demandada, al pretender declarar tierra fiscal la superficie de 17.6890 ha, las cuales se encontrarían en el área de conflicto que derivo en la suscripción del acuerdo de fecha 18 de agosto de 2010, siendo más incongruente y nefasto el haber homologado dicho acuerdo conforme consta de la parte resolutive cuarta de la Resolución Administrativa RA SS N° 0148/2018 de fecha 20 de febrero de 2018".

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

La SAP-S2-0095-2019 declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa en consecuencia se anula la Resolución Administrativa RA SS N° 0148/2018 de fecha 20 de febrero de 2018, con base en los siguientes argumentos:

- 1) el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no ha realizado una correcta valoración de los elementos que componen la verificación de la función social, realizada durante las actividades de trabajo de relevamiento de información en campo, desarrolladas durante las gestiones 2010 y 2016.
- 2) No se dio el tratamiento correspondiente al acuerdo conciliatorio suscrito en fecha 18 de agosto de 2010, incurriendo por tanto en contravención normativa y consecuentemente, en vulneración del derecho al debido proceso, en sus elementos del derecho a una tutela jurídica efectiva, así como a la emisión de actuaciones administrativas congruentes y motivadas.
- 3) Al no haberse considerado y valorado de forma integral y objetiva la verificación durante la actividad complementaria de relevamiento de información en campo, se incurre en vulneración del derecho al debido proceso, encontrándose vicio de nulidad que contraviene la norma constitucional y el art. 2 parágrafo IV de la Ley No. 1715, así como lo previsto en los arts. 159 y 165 inciso a del Decreto Supremo No. 29215.
- 4) Incongruencia durante la valoración realizada por parte del INRA, ya que no es lógico que se haya suscrito un Acta de Conciliación entre las partes en conflicto, misma que contó con la participación de funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria para posteriormente declarar fiscales estas

tierras, perdiéndose totalmente el carácter social de la materia, así como el objetivo que tiene la suscripción de acuerdos conciliatorios previstos en el art. 473 del Decreto Supremo No. 29215.

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

El INRA, al momento de la aplicación de los controles de calidad antes durante y después de la ejecución del proceso agrario de saneamiento, debe tener presente los alcances del art. 66 del D.S N° 29215, en precautela siempre de un debido proceso y velando por el derecho a la defensa.

**Jurisprudencia conceptual o indicativa**

El concepto básico del término "complementar", es así que la Real Academia de la Lengua Española, señala que complementar es: *"Añadir un complemento a una cosa para hacerla mejor, más completa, efectiva o perfecta"*.

El Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, refiere que "homologar" en general, es: *"Consentir o confirmar. Dar las partes firmeza de cosa juzgada al fallo de los árbitros, en virtud del consentimiento tácito"*.

Cabe precisar la siguiente interpretación respecto al art. 266 del Decreto Supremo No. 29215, que se la realiza desde el ámbito constitucional y la normativa agraria: con relación a un primer escenario, es decir al inciso a) del párrafo IV, se infiere que el mismo va ligado a la existencia de nulidades groseras, ya sean como producto de la transgresión normativa sancionada con nulidad, o haber causado indefensión a los administrados durante la sustanciación de la actividad administrativa que no pueda ser superada; el segundo escenario (inciso b del párrafo IV), refiere que aunque exista el error u omisión en el acto administrativo, estos puedan ser superados a través de la su convalidación o revalidación; por último el tercer escenario (inciso c párrafo IV), establece la continuación de los procesos, adoptando las medidas correctivas necesarias que permitan el desarrollo de un proceso administrativo, de forma objetiva, por lo que el INRA, a momento de la aplicación de los controles de calidad antes durante y después de la ejecución del proceso agrario de saneamiento, debe tener presente los alcances de la citada norma, en precautela siempre de un debido proceso y velando por el derecho a la defensa.