FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0075-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 05-12-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) / 8. Publicidad (edicto /aviso de radio) /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) / 8. Cuestionamientos respecto de los formularios de campo /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0203/2020 de 15 de octubre de 2020, que resolvió adjudicar el predio "ORTEGA", ubicado en el Municipio Montero provincia Obispo Santiesteban del departamento de Santa Cruz en favor de Gladys Ortega Acosta la superficie de 3.2745 ha clasificada como pequeña agrícola; emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono N° 164, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Arguye la existencia de tres resoluciones de inicio de procedimiento en el área donde se encuentra su propiedad, lo que le ocasiona incertidumbre y perjuicio a su persona al no tener certeza claridad, ni transparencia en cuanto a no saber cuál de las Resoluciones es la que corresponde al área objeto de saneamiento que se llevó acabo en cumplimiento de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES.ADM RA SAN-SIM Nº 115/2017 de 11 de abril de 2017. El desorden en que se encuentra arrimadas las resoluciones detalladas, la exclusión, modificaciones de superficie por resoluciones de priorización y determinativas de área, dificulta saber a ciencia cierta,

creando incertidumbre respecto a la transparencia el proceso, vulnerando los principios fundamentales que rige la normativa agraria respecto al acceso de información.

2. Refiere que, a más de no tener certeza con cual de la resoluciones operativas mencionadas se llevó acabo el supuesto saneamiento de su propiedad, estaría el hecho de que en obrados no cursa la constancia de la publicidad de estas resoluciones, ni de la última que conforme antecedentes correspondería a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES.ADM RA SAN-SIM N° 115/2017 de 11 de abril de 2017. No cursa en proceso esas actuaciones como ser el edicto agrario y la certificación de la difusión en emisora local acredita y demuestra que el INRA incumplió lo dispuesto en la resolución mencionada vulnerando el derecho al debido proceso consagrado en la CPE, art. 70 y 294 parágrafo V del D.S. N 29215. La normativa agraria determina de manea especifica e imprescindible las notificaciones y publicaciones en un medio de prensa escrita y oral en los art. 70 y 294 parágrafo V del D.S. N° 29215, el incumplimiento produce efectos jurídicos que afectan intereses individuales, la inobservancia habría ocasionado que su persona no asuma conocimiento de que se estaba llevando a cabo el proceso de saneamiento y por ende la falta de apersonamiento el día del saneamiento.

3. Señala que el armado de la carpeta paciera que se habría efectuado posterior al proceso de saneamiento por los siguientes extremos, la ejecución de la etapa de relevamiento de información en campo a partir del 14 de abril al 10 de mayo de 2017, que el memorándum de notificación registre como fecha 28 de enero de 2019, memorándum que no lleva el nombre a quien va dirigida la notificación ni nombre del predio, irregularidad que haría presumir que la carpeta fue armada el año 2019; otra irregularidad identificada es que la carta de citación por cédula registre como fecha 19 de abril de 2017, y el memorándum de notificación registre como fecha 25 de abril de 2017, a más de ello queda el hecho de que no existe constancia donde se realizó la notificación, en qué lugar del predio se dejó constancia de la notificación, extrañando la fotografía de dicho acta administrativo.

4. Indica que no se tomó en cuenta la relevancia de la Ficha Catastral; de manera oficiosa se habría registrado el nombre de Gladys Ortega Acosta como propietaria o poseedora del predio, supuestamente porque los vecinos colindantes habrían identificado que ella era la propietaria, señala a la Guía del Encuestador Jurídico en el punto 4.3.2.4 (Fichas Catastrales en predio con mejoras fiscales o abandonados) De identificarse predios con mejoras (sin presencia del interesado), fiscales o abandonados cuyas delimitaciones sean conocidas, se deberá ejecutar un ficha catastral, que exponga tal situación, y absuelta como suscrita por la autoridad natural o administrativa, colindantes o parientes según correspondan; que ningún caso la normativa específica que el nombre que proporcione como propietario la autoridad natural o los colindantes sea registrado en la ficha catastral, tampoco cursaría en obrados el informe de campo.

5. Manifiesta que el formulario jurídico de Declaración Jurada de posesión pacífica del predio se registra a nombre de Gladys Ortega Acosta, sin que exista su apersonamiento en el proceso de saneamiento, se encuentra en el lugar es Valerio García Rodas en calidad de Secretario de Comunicación quien firma el referido formulario de manera totalmente irregular, que por ninguna circunstancia debió firmar sin que estuviera presente la supuesta poseedora Gladys Ortega Acosta, que la declaración jurada de posesión pacifica del predio debió ser recabado de manera directa del poseedor en la etapa de Relevamiento de Información de campo, conforme señala la Guía del Encuestador jurídico en el punto 4.5. Del mismo modo, refiere que, los informes que cursan antes del Informe en Conclusiones concluyen y sugieren que debe ampliarse la etapa de campo y realizar control de calidad, empero el INRA Departamental de Santa Cruz emite de manera irregular el informe en

conclusiones que sugiere sin sustento legal a adjudicación de su propiedad a nombre de Gladys Ortega Acosta.

6. Menciona que las irregularidades señaladas, serían suficientes indicios para que el INRA haya determinado en su momento reencausar el proceso de saneamiento y ejecutar todas las actividades señaladas en el art. 295 parágrafo I inc. a) y b) del Reglamento agrario, sin embargo la autoridad administrativa incumplió con sus deberes al no emitir la correspondiente Resolución ampliatoria de la Resolución Determinativa de área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES.ADM.RA SAN SIM N°115/20178 de 11 de abril de 2017, hecho que habría vulnerado su derecho a la defensa, al debido proceso al no otorgarle el derecho de demostrar que las mejoras identificadas en el predio. También señala que el proceso de saneamiento llevado a cabo en su propiedad al no ser reencausado, sin ningún fundamente continuó validando las irregularidades que se cometió en la etapa de relevamiento de información en campo con la emisión del informe en conclusiones, mismo que desprovisto de una fundamentación técnica legal que apoye la conclusión y sugerencia de adjudicar su propiedad a favor de Gladys Ortega Acosta, no se habría pronunciado respecto a su apersonamiento, documentación presentada, sugerencia de informes de emisión de Resolución ampliatoria, siendo que el informe en conclusiones incumple el inc b) del art 304 del D.S. Nº 29215.

7. Expresa que, en el acápite 2 del Informe en Conclusiones titulado Relevamiento de Campo, se registró entre los documentos presentados: solamente a enunciar la documentación supuestamente presentada en la etapa de relevamiento de información de campo por Gladys Ortega Acosta, en este punto podrán constatar no se hace mención a la documentación presentada por su persona, desconociendo su apersonamiento.

8. Indica que en el acápite 3.2 Variables legales-antigüedad de la posesión, el INRA no realiza un análisis ni fundamenta sobre que documentación presentada por Gladys Ortega Acosta acredita que fuera poseedora legal, solamente menciona de forma general: "que revisada y analizada la documentación detallada en el punto 2 e información generada durante el relevamiento de información en campo, el predio Ortega acredita posesión anterior a la promulgación d la ley 1715", siendo incongruente con lo ocurrido en la etapa de Relevamiento de Información de Campo, pues la documentación según actuados fue presentada posterior a esa actividad; el certificado de posesión acompañada por Gladys Ortega, firmado por Valerio García Rodas, en su calidad de Secretario de Comunicación de F.S.U.T.-4-P.N con sello ilegible, la Declaración Jurada de Posesión considerada por el INRA, no es firmada por Gladys Ortega tampoco registra la fecha de posesión lo cual sería irregular. En este punto el INRA no habría realizado consideración alguna a la documentación presentada por su persona tales como el Certificado de Posesión emitido por el Presidente Distrito Municipal N°2, Federación e Juntas Vecinales de Montero, actas notariales de declaraciones voluntarias de sus colindantes, las cuales acreditarían su posesión anterior a la Ley N°1715, que el INRA arbitrariamente no las menciona ni desestima.

9. Refiere que en la etapa de Relevamiento de Información de Campo no existe apersonamiento de la avasalladora conforme registro de la Ficha Catastral, en la parte de observaciones, "consigna en relación a las mejora se verifica áreas de descanso o barbecho sobre una superficie aproximada de 1.000 ha", el INRA de un manera no objetiva asumió oficiosamente que las mejoras son de Gladys Ortega Acosta, siendo que durante las pericias de campo no probó ser quien implemento las mejoras y el INRA no identificó de quien son esas mejoras.

10. Señala que el INRA en otras consideraciones se avoca a detallar las hojas de ruta presentados tanto

por su persona como de Gladys Ortega, no hace un análisis sobre la documentación presentada, el INRA debió pronunciarse sobre la documentación presentada por su persona como el Certificado de Declaración Jurada de Posesión, Declaraciones Juradas Voluntarias, inspecciones realizadas a su propiedad o desestimarles si fuera el caso; el Informe en Conclusiones de manera discrecional, sin fundamentación razonable concluye con la adjudicación de su propiedad a nombre de la avasalladora Gladys Ortega Acosta en la superficie de 3.2745 ha, sin haber acreditado el cumplimiento de la función social en el predio ni posesión pacifica; el Informe en Conclusiones no realiza una valoración de los hechos como el conflicto de derechos o la posesión tanto de su persona y Gladys Ortega Acosta, no habría determinado la situación legal de su persona, provocando dejarle en indefensión, al no poder accionar en su momento.

11. Manifiesta que ante todas las irregularidades desde la etapa preparatoria, Relevamiento de Información de Campo, los escuetos Informes en Conclusiones constituían elementos suficientes para que el INRA debiera haber dispuesto realizar el control de calidad del proceso de saneamiento y ordenar la reconducción del proceso para establecer la verdad material aplicable al derecho agrario; la autoridad administrativa debe verificar los hechos que motivan su decisión de acuerdo a los medios probatorios, aspecto que no habría ocurrido en el presente caso, viciando el proceso al no disponer la anulación del proceso hasta la etapa de campo o disponer la ampliatoria de la Resolución Determinativa, cumpliendo lo establecido por la Disposición Transitoria Primera del D.S. 29215 o la aplicación del art. 266 del D.S. Nº 29215 que faculta al INRA Nacional aplicar los mecanismos de revisión, fiscalización antes de la emisión de la resolución Final de Saneamiento, al no aplicar la autoridad administrativa esta facultadas incumplió con sus deberes al no reencausar el proceso de saneamiento con la ampliatoria de la etapa de campo.

12. Señala que, a través de su representante legal Jaime Reimo Salvatierra presentó memorial el 8 de octubre de 2020, poniendo en conocimiento del INRA la errónea aplicación de la normativa y solicitó que la carpeta del saneamiento sea remitida a la Dirección Departamental de Santa Cruz a efectos que sea reencauzado, sin embargo, por Informe Legal DGST-JRLL-INFSAN No. 61/2021 de 25 de febrero de 2021, que el mismo quedo en el escritorio de la abogada a cargo de la carpeta, omitiendo dar respuesta a las irregularidades denunciadas, procediendo de forma posterior conformarse con arribar una supuesta respuesta, la misma que no cuenta confirmas de aprobación, y que no se le habría notificado con dicha respuesta, vulnerando el derecho al debido proceso, y el derecho a la defensa.

13. Arguye que sin dar respuesta a sus denuncias de irregularidades de proceso proceden a emitir resolución final de saneamiento a favor de Gladys Ortega Acosta, refiere a la nota de remisión No DN HRI No. 12108/2020-DGCT-CI No.910/2020 de 16 de octubre 2020 y a la Resolución Administrativa RA SS N° 0203/2020 de 15 de octubre de 2020, señala que la nota de remisión para la firma y aprobación no podría ser de fecha posterior a la firma de la Resolución Final de Saneamiento, extremo que violaría el principio de legalidad del acto administrativo establecido en el art. 4 inc. c) y g) de la Ley 2341.

14. Refiere que después de 6 meses se emitió el Informe Técnico Legal DGST-JRLLINF- SAN No.68/2021 de 5 de marzo de 2021, es respuesta a su solicitud de 8 de octubre de 2020, manifestando que su solicitud no podria ser atendida porque ya se había emitido Resolución Final de Saneamiento, es más, la misma ya había sido notificada a Gladys Ortega Acosta el 27 de octubre de 2020, hecho que haría ver total parcialización, la omisión dolosa de dar respuesta a su denuncia vulnero e derecho a formular una petición, la autoridad administrativa tiene el deber de responder en el menor tiempo posible. Para finalizar refiere, que sin haberse ejecutoriado la Resolución Final de Saneamiento de manera arbitraria el INRA Santa Cruz, pretendió despojarle de su propiedad realizando inspecciones sin

competencia alguna.

15. Indica que la falta de motivación y fundamentación en el Informe en Conclusiones se replica en la Resolución Administrativa RA SS N° 0203/2020 de 15 de octubre de 2020, misma que simplemente realiza una descripción de las resoluciones operativas para el inicio de proceso de saneamiento, en el parágrafo noveno solo hace mención al Informe en Conclusiones de 24 de julio de 2020 e Informe de Cierre de 28 de julio de 2020 de forma general, la parte considerativa de la resolución impugnada no cuenta con la debida motivación ni fundamentación de hecho, que documentación justifica la decisión del INRA para declarar la posesión legal de Gladys Ortega Acosta, tampoco expone las razones determinantes en derecho que sustente la emisión de Resolución Administrativa de adjudicar su propiedad; la parte resolutiva primera declara adjudicar a favor de Gladys Ortega Acosta por haberse acreditado cumplimiento de la función social y posesión legal art. 159 y 309, que no son objeto de motivación y fundamentación de hecho y derecho; la resolución ni en la parte considerativa ni resolutiva determina la situación legal de su persona teniendo en cuenta su apersonamiento y participación en el proceso de saneamiento, violando su derecho a la defensa, cita la SCP 130/2016S2 de 22 de febrero.

16. Refiere que, el INRA al emitir la resolución Administrativa RA-SS N° 0203/2020 de 15 de octubre de 2020 sin contar con la motivación y fundamentación ha incumplido el art. 66 D.S. N° 29215, vulneró el debido proceso establecidas en el art. 115 II de la Constitución Política del Estado, citando la SNA S2 N°92/2017 de 01 de septiembre, SCP 0650/2014, SC 0752/2002-R de 25 de junio, SC 0758/2010-R de 2 de agosto.

17. Manifiesta que, el Informe Legal DGST-JRLL-INF-SAN No 61/2021 de 25 de febrero de 2021, cursante a fs. 579 a 589, que responde a su denuncia sobre irregularidades, el INRA había evidenciado las observaciones identificándolas como de fondo, mismos que no fueron observados antes de la emitir de la Resolución Final de Saneamiento, recomendando remitir antecedentes al Viceministerio de Tierras.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) respecto a la Irregularidades operativa, examinado al proceso, se puede advertir de actuados que el trámite de saneamiento del predio "Ortega" tiene su génesis en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio No. DD SSOO 008/2000 de 18 de agosto de 2000, la misma que ha sido aprobada por Resolución Aprobatoria de Área de Saneamiento No. RSS-0038/2000 de 20 de septiembre de 2000, posteriormente mediante Resolución Administrativa No. DD SC 0050/2001 de 03 de julio de 2001, entre otros resuelve: declarar área priorizada para proceso e saneamiento los polígonos 35,36,37,38 y 39, sobre la superficie aproximada de 31,072.5940 ha, ubicados en los cantones General Saavedra, Montero y Portachuelo, provincias Obispo Santisteban y Sara del departamento de Santa Cruz, por Resolución Administrativa N DD SC ADM 021/03 de 18 de agosto de 2003, se dispuso la ampliación del plazo previsto en el punto tercero de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio No. DD SSOO 008/2000 de 18 de agosto de 2000, llegándose posteriormente a emitir la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES. ADM. RA SAN-SIM Nº 115/2017 de 11 de abril de 2017. Con la cual se ha sustanciado el saneamiento del predio Ortega, que en la parte resolutiva Primero dispone Modificar la Resolución Administrativa No DD SC 0050/2001 de 03 de julio de 2001, Punto Tercero dispuso Determinar como Área de Saneamiento Simple de Oficio el Polígono 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163 y 164, todos ubicados en el Municipio de Montero y Warnes provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz; en el Punto Quinto, Instruye el Inicio de Procedimiento de Saneamiento*

Simple de Oficio de los Polígonos 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163 y 164, para la ejecución de Relevamiento de Información en campo de los polígonos referidos desde el 14 al 10 de mayo de 2017; en el Punto Sexto, de conformidad con el art. 294 del D.S. N° 29215, dispone intimar a propietarios, subadquierentes con predios, beneficios predios en antecedentes agrarios, poseedores y terceros interesados, de esta relación y explicación secuencial, de los actos administrativos emitidos por el INRA, con la finalidad de gestionar el proceso de saneamiento, se puede advertir que el predio "Ortega" tuvo su base y sustento Técnico Legal en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES. ADM. RA SAN-SIM Nº 115/2017 de 11 de abril de 2017, encontrándose dentro el polígono 164 del área determinada conforme a los actuados del proceso, por lo que no evidencia irregularidad alguna en las resoluciones operativas que dan origen a la Resolución de Inicio de Procedimiento como manifiesta el accionante".

"(…) la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES. ADM. RA SAN-SIM Nº 115/2017 de 11 de abril de 2017, en el punto Sexto dispone a la letra: "De conformidad con el art. 294 del D.S. N° 29215, intimar a propietarios, subadquirentes, de predios con antecedentes con títulos ejecutoríales, subdadquirentes de predios con antecedentes agrarios en trámite apersonarse con los documentos que respaldan su derecho propietario, indicando su número de expediente, así como identidad o personalidad jurídica, y a poseedores, acreditar y probar la legalidad, la fecha de origen de la posesión, ante la brigada de INRA…"; determinación que conforme a la disposición señalada en el Art.294 numeral V, debió realizarse su publicación mediante edicto por una sola vez en un medio de prensa escrita de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por uno. Así también ponerse en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono de trabajo; advertido los actuados del proceso de saneamiento del predio en cuestión, este acto procesal relevante no ha sido cumplido a cabalidad con el ente ejecutor del saneamiento, toda vez que en actuados del proceso no se constata la difusión realizada tanto en periódico como en radio emisora de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES. ADM. RA SAN-SIM Nº 115/2017 de 11 de abril de 2017, dada la característica de la resolución de alcance general, la norma estipula que esta debe indefectiblemente realizarse su publicidad en un periódico de circulación nacional por una sola vez y la difusión en radio emisora por tres veces consecutivas, con respecto a esta observación, el INRA como parte demandada, no refuto la observación hecha por la recurrente, ni aclaró sobre la existencia de las publicidades realizadas de la Resolución Determinativa e Inicio de Procedimiento en el Pol. 164, se avocó a señalar que cursan de fs. 71 al 86 de la carpeta de saneamiento las notificaciones y citaciones a colindantes, control social e instituciones públicas, no siendo suficiente este acto para establecer que se ha realizado la publicidad, dado que la norma establece la obligatoriedad de la publicidad de la Resolución de Inicio de Procedimiento, en consecuencia y por lo señalado, se puede aseverar de manera categórica que durante el proceso de saneamiento no se ha cumplido cabalmente con la publicación del edicto así como con la difusión radial, como estipulan los art. el art. 294 numeral V. y art. 70 inc. c), del D.S. Nº 29215, causando con esta omisión la vulneración al debido proceso y el derecho a la defensa, dato que el espíritu de la norma es dar a conocer la ejecución del saneamiento a todos los interesados".

"(…) respecto a la irregularidad del memorándum de notificación cursante a fs. 70 de carpeta de saneamiento, advertido su contenido de este instrumento como refiere la demandante es de fecha 28 de enero de 2019, que no lleva el nombre a quien va dirigida, en la parte de la convocatoria señala a la letra: "a objeto de realizar una verificación directa dentro del área del polígono 164, del predio, ser emplaza a la parte interesada a realizarse una inspección ocular en el referido predio, para lo cual se cita para la constitución y cooperación de este trabajo, asimismo se insinúa contar con documentos

pertinente al área", se puede observar al contenido del documento, en ello, no consigna el nombre a quien está dirigido, así como tampoco el nombre de la propiedad, por los datos que contiene, no es posible asumir con certeza que el documento forma parte directamente proceso de saneamiento del predio "Ortega", por cuanto la denuncia sobre este aspecto es irrelevante. Con relación a la observación de que la carta de citación con destinataria a Gladys Ortega Acosta que consigna la fecha 19 de abril de 2017 y el memorándum de notificación con fecha 25 de abril de 2017, firmado por un testigo, y que no existe constancia donde se realizó en qué lugar y extrañándose la fotografía del acto. Al respecto corresponde señalar, la Carta de Citación conforme la Guía del Encuestador Jurídico, tiene la finalidad de convocar o poner en conocimiento al propietario del predio para la ejecución de campo es decir a propietarios comprendidos en el área del trabajo. El formulario de Notificación conforme a la Guía del Encuestador tiene por objetivo convocar a los propietarios, poseedores y terceras personas que tuvieran relación con el proceso de saneamiento a objeto de que asistan a algún acto, proporcionen información o aporten prueba o a una Audiencia de Conciliación para los colindantes. Ahora en el caso que nos ocupa, al consignarse en la carta de citación con una fecha y en la notificación otra fecha, esta no tienen ninguna relevancia, no conlleva a una consecuencia jurídica, toda vez que estaría convocando su participación dentro del plazo fijado para la ejecución del levantamiento de información de campo establecida en la Resolución de Inicio de Procedimiento del 14 de abril al 10 de mayo de 2017; el saneamiento conforme el art. 3 del D.S. Nº 29215, tiene connotación de carácter social, por ello no puede no puede regirse a ritualismos excesivos de orden civil, dado que el proceso de saneamiento esta también basado en el principio del informalismo, por cuanto la observación realizado no tiene fundamento con bases en la normativa agraria".

"La observación hecha no tiene ningún sustento legal, acorde con lo señalado en Guía del Encuestador, punto 4.4.2.4 (FICHAS CATASTRALES EN PREDIOS CON MEJORAS FISALES O ABANDONADOS), se ha generado la ficha Catastral, obrándose conforme el alcance de dicha normativa que prevé en la parte pertinente "se deberá ejecutar una ficha catastral, que exponga tal situación, y absuelta como suscrita por la Autoridad Natural o Administrativa", la citada disposición no establece que la autoridad natural este prohibida de proporcionar el nombre del propietario o poseedor del predio, por cuanto la observación no tiene mayor relevancia".

"Advertido la declaración Jurada de Posesión Pacifica del predio cursante a fs. 91 de la carpeta de saneamiento, en ella se puede constatar la siguiente información: en el acápite I (ubicación del predio) consigna, departamento Santa Cruz provincia Obispo Santisteban, municipio Montero polígono 164 denominación del predio Sin datos; en el acápite II (datos del poseedor) en esta se registra el nombre de Gladis Ortega Acosta sin datos de cédula de identidad; en el acápite III (Declaración Jurada) en lo concerniente al origen de la fecha de posesión la casilla se encuentra vacía es decir "sin datos". Lugar y fecha (montero 27 de abril de 2017). En la parte final Vº Bº consigna el nombre y la firma el señor Valerio García Roda Secretario de Comunicación FSUTCPA- 4- P.N.".

"(...) al ser la Declaración Jurada de Posesión un instrumento de índole personal, no hicieron constar la fecha del origen de la posesión, y al no contemplar este dato (fecha del origen de posesión) en la declaración jurada, hecho que no tiene el valor legal, no siendo suficiente solamente consignar el nombre; la certificación de la autoridad originaria al consignar su firma, la declaración jurada no acredita el reconocimiento de posesión de la señora Gladys Ortega Acosta sobre el predio, toda vez que como se mencionó en la declaración jurada la fecha de origen de posesión de la señora Gladys Ortega Acosta, como tampoco puede entenderse que la autoridad natural ha prestado declaración jurada por la demandada, como ha entendido la parte recurrente, en consecuencia este Tribunal no advierte la irregularidad denunciada".

"Para valorar la antigüedad de la posesión, identificado la controversia sobre el predio "ORTEGA", correspondía hacer una valoración objetiva e integral de toda la documentación aportada por las partes, es decir de la señora Gladys Ortega Acosta, del señor Orlando Antelo, así como la generada durante la sustanciación del proceso de saneamiento, hasta el momento de la elaboración del Informe en Conclusiones, en el caso de Autos, no ocurrió tal situación, toda vez que solo se consideró la información generada del relevamiento de información de campo del predio Ortega, sin la debida motivación y fundamentación del porque llega a la decisión de sugerir el reconocimiento del predio Ortega a favor de la señora Gladys Ortega Acosta".

"Ahora, en el acápite VALORACION DE LA FUNCION SOCIAL, señala: "según datos proporcionados por la encuesta catastral, documentación aportada y datos técnicos, se establece que, el predio denominado ORTEGA, clasificado como pequeña propiedad agrícola cumple a función Social, conforme a lo previsto por los artículos 393 y 397 de la CPE y art. 164, del reglamento de la Ley N° 1715"; en este apartado, el ente administrativo tampoco realiza la motivación y fundamentación del porque llegó a determinar el cumplimiento de la Función Social sobre el pedio "Ortega" por parte de la señora Gladys Ortega, no explica cuáles fueron los instrumentos o medios que genero convicción para su decisión, además omite hacer la valoración del cumplimiento o no de la Función Social con relación al predio "Antelo", sobre la cual reclama tener derecho Orlando Antelo Sosa, en base a los antecedentes del procesos de saneamiento, omisión que repercute que el proceso se haya desarrollado sin vicios".

"(…) respecto a la denuncia al Informe en Conclusiones al punto concerniente otras consideraciones legales, en las que solo se habría limitado a detallar las hojas de ruta tanto por el recurrente y su opositora, sin considerar la documentación presentada; advertido el contenido de este acápite, puede observar con relación a las Hojas de Ruta presentadas por Gladys Ortega Números 5731/218 de 18 de abril de 2018, 5896/2019 de 29 de abril de 2019 cursante a fs. 236, 6628/2019 de 14 de mayo de 2019 cursante a fs. 245, 6660/219 de 14 de mayo de 2019 cursante a fs. 248, 6663/2019 de 14 de mayo de 2019 cursante a fs. 250, 11222/2019 de 15 de agosto de 2019 cursante a fs. 285, 12539/2019 de 11 de septiembre de 2019 cursante a fs. 290, 13471/2019 de 3 de septiembre de 2019 cursante a fs. 294, 13506/2019 de 1 de octubre de 2019 cursante a fs. 298, 13639/2019 de 02 de octubre de 2019 cursante a fs. 303, 14308/2019 de 14 de octubre de 2019 cursante a fs. 313, 14466/2019 de 17 de octubre de 2019 cursante a fs. 315, 14470/2019 de 17 de octubre de 2019 cursante a fs. 318, 14750/2019 de 13 de noviembre de 21019, 14823/2019 de 15 de noviembre de 2019 cursante a fs. 326, 15149/2019 de 26 de noviembre de 2019 cursante a fs. 338, y 15294/2019 de 29 de noviembre de 2019 cursando a 348 todas de la carpeta de saneamiento, y al final de la redacción señala el siguiente texto "considerándose conforme a derecho en el presente caso, por lo que debe estarse a las conclusiones y sugerencias del presente informe". Con respecto a las Hojas de Ruta presentadas por Orlando Antelo Sosa números 9354/2019 de 8 de julio de 2019, cursante a fs. 274 y 9415/219 de 10 de julio de 2019 a fs. 282 de la carpeta de saneamiento, en la parte final señala "sobre este extremo corresponde indicar que, de conformidad a lo establecido en el art. 250 del D.S. Nº 29215 del D.S. Nº 29215 de 2 de agosto de 2007,establece claramente que en "… que la audiencia de inspección ocular se realizará de forma continua en un solo acto hasta recoger toda la información de campo …" por consiguiente y sin entrar en mayores detalles no corresponde pronunciarse sobre lo solicitado"; la normativa de forma taxativa establece que debe valorarse toda la documentación aportada por las partes, no siendo suficiente hacer una relación de hechos y actos, sino que necesariamente debe otorgase el valor probatorio o desestimarlas con fundamento lo que no ocurrió en este caso, es más hubo una indebida aplicación del art. 250 del D.S. Nº 29215 concerniente a las Hojas de Ruta, 9354/2019 de 8 de julio de 2019, y 9415/219 de 10 de julio de 2019, siendo que esta disposición corresponde al orden jurídico de procedimientos de expropiación y no así del saneamiento".

"*(…) el INRA estaba obligado a disponer control de calidad del proceso de saneamiento, en cualquier etapa del proceso, pero hasta antes de emitir la Resolución Final de Saneamiento del pedio "Ortega", esto con la finalidad de garantizar la legalidad del proceso de saneamiento y que no se sustancie con vicios de nulidad, acto procesal que fue omitido por el INRA, pese haber evidenciado los indicios de irregularidad por los reclamos recurrentes que hicieron las partes en los diferentes memoriales presentados, pretendiendo cada cual hacer valer mejor derecho sobre el área el conflicto y el INRA no prestó la debida atención ni a sus propias opiniones vertidas en los informes de inspección realizada al predio en conflicto*".

"*(…) la Resolución Suprema N° 15223 de 22 de junio de 2015 ahora impugnada, en su parte considerativa se funda en las resoluciones operativas emitidas y menciona que se evidencia la realización de las actividades de saneamiento referidas a Informe Técnico-Legal de Diagnóstico, Relevamiento de Información en Campo, Informe en Conclusiones, Informe de Cierre, y que las sugerencias del indicado Informe en Conclusiones habrían sido modificadas posteriormente reencausando el proceso de saneamiento, citando al efecto los Informes complementarios respectivos que serían el Informe Legal JRLL-SCS-INF No. 126/2014 de 18 de agosto de 2014, Informe Legal JRLL-SCS-INF No. 168/2014 de 27 de octubre de 2014, Informe Técnico-Legal JRLL -SCS-INF No. 182/2014 de 25 de noviembre de 2014, Informe Legal JRLL-SCS-INF No. 055/2015 de 10 de marzo de 2015, Informe Legal JRLL-SCS-INF Nº 058/2015 de 17 de marzo de 2015 e Informe Legal JRLL-SCS-INF Nº 059/2015 de 18 de marzo de 2015; consiguientemente, de lo anotado y de la interpretación de los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215, se puede constatar que no se advierte vulneración a la obligación de fundamentación en la Resolución Final de Saneamiento, pues la misma cumple con citar los Informes Técnico Legales en los cuales se sustenta, y que cursan en los actuados de saneamiento, en el cual participaron los interesados; no debiendo perderse de vista que no podría invocarse válidamente indefensión por el hecho de no constar de manera detallada todos y cada uno de los razonamientos de los informes que sustenta la indicada Resolución Final de Saneamiento, ya que tal determinación de la autoridad administrativa así como los Informes que le sirven de base que contienen el detalle de sus decisiones, pueden ser impugnados vía proceso contencioso administrativo, en el cual la parte interesada podrá refutar o cuestionar en derecho los entendimientos del INRA desde un punto de vista jurídico, haciendo valer sus derechos, en el entendido que los informes técnico legales no se constituyen en determinaciones de la autoridad administrativa sino hasta el momento en que los mismos son acogidos en la RFS correspondiente, la cual sí puede ser objeto de impugnación. Bajo este entendimiento jurisprudencias está claro, que el ente administrativo, ineludiblemente debe valorar de forma integral toda la prueba existente en actuados del proceso, así como fundamentación legal que sustente su decisión*".

"*(…) respecto a la vulneración del principio de legalidad denunciada por recurrente, indicando que la nota de remisión de la Resolución Final de Saneamiento para su aprobación del Director Nacional del INRA esta signada con el No. DN HRI No 12108/2020-DGCT-CI No 910/2020 de 16 de octubre de 2020 y la Resolución Administrativa RA SS No 203/2020 de 15 de octubre de 2020, no siendo posible que la nota de remisión pueda ser posterior a la firma de la Resolución. Examinado los actuados del legajo del trámite de saneamiento, a fs. 510 se advierte la nota referida por la recurrente, relativo a la remisión de la Resolución Administrativa para su aprobación y firma del Director Nacional del INRA, con fecha de 16 de octubre de 2020, si bien es evidente la observación, sin embargo, no es transcendente para considerar la nulidad de actos administrativos por ese motivo considerada como una apreciación subjetiva*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Orlando Antelo Sosa, declarándose en consecuencia **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS Nº N° 0203/2020 de 15 de octubre de 2020 sí como los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "Ortega", hasta el vicio más antiguo, conforme los siguientes fundamentos:

1. Respecto a la Irregularidades operativas, se puede advertir que de una relación y explicación secuencial de los actos administrativos emitidos por el INRA, con la finalidad de gestionar el proceso de saneamiento, el predio "Ortega" tuvo su base y sustento Técnico Legal en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES. ADM. RA SAN-SIM Nº 115/2017 de 11 de abril de 2017, encontrándose dentro el polígono 164 del área determinada conforme a los actuados del proceso, por lo que no evidencia irregularidad alguna en las resoluciones operativas que dan origen a la Resolución de Inicio de Procedimiento como manifiesta el accionante.

2. Con relación a la denuncia de incumplimiento de la publicidad del proceso, se puede aseverar de manera categórica que durante el proceso de saneamiento no se ha cumplido cabalmente con la publicación del edicto así como con la difusión radial, como estipulan los art. el art. 294 numeral V. y art. 70 inc. c), del D.S. Nº 29215, causando con esta omisión la vulneración al debido proceso y el derecho a la defensa, dato que el espíritu de la norma es dar a conocer la ejecución del saneamiento a todos los interesados".

3. Sobre la denuncia de Irregularidades en memorándum, actas de notificación y levantamiento de la Ficha Catastral; al consignarse en la carta de citación con una fecha y en la notificación otra fecha, esta no tienen ninguna relevancia, no conlleva a una consecuencia jurídica, toda vez que estaría convocando su participación dentro del plazo fijado para la ejecución del levantamiento de información de campo establecida en la Resolución de Inicio de Procedimiento del 14 de abril al 10 de mayo de 2017; el saneamiento conforme el art. 3 del D.S. Nº 29215, tiene connotación de carácter social, por ello no puede no puede regirse a ritualismos excesivos de orden civil, dado que el proceso de saneamiento esta también basado en el principio del informalismo, por cuanto la observación realizado no tiene fundamento con bases en la normativa agraria.

4. En cuanto a la irregularidad del levantamiento de la ficha catastral, la observación hecha no tiene ningún sustento legal, acorde con lo señalado en Guía del Encuestador, punto 4.4.2.4 (FICHAS CATASTRALES EN PREDIOS CON MEJORAS FISALES O ABANDONADOS), se ha generado la ficha Catastral, obrándose conforme el alcance de dicha normativa que prevé en la parte pertinente "se deberá ejecutar una ficha catastral, que exponga tal situación, y absuelta como suscrita por la Autoridad Natural o Administrativa", la citada disposición no establece que la autoridad natural este prohibida de proporcionar el nombre del propietario o poseedor del predio, por cuanto la observación no tiene mayor relevancia.

5. Sobre la Declaración Jurada de Posesión, al ser la Declaración Jurada de Posesión un instrumento de índole personal, no hicieron constar la fecha del origen de la posesión y al no contemplar este dato (fecha del origen de posesión) en la declaración jurada, hecho que no tiene el valor legal, no siendo suficiente solamente consignar el nombre; la certificación de la autoridad originaria al consignar su firma, la declaración jurada no acredita el reconocimiento de posesión de la señora Gladys Ortega Acosta sobre el predio, toda vez que como se mencionó en la declaración jurada la fecha de origen de

posesión de la señora Gladys Ortega Acosta, como tampoco puede entenderse que la autoridad natural ha prestado declaración jurada por la demandada, como ha entendido la parte recurrente, en consecuencia este Tribunal no advierte la irregularidad denunciada.

6. En el caso de Autos, correspondía hacer una valoración objetiva e integral de toda la documentación aportada por las partes, es decir de la señora Gladys Ortega Acosta, del señor Orlando Antelo, así como la generada durante la sustanciación del proceso de saneamiento, hasta el momento de la elaboración del Informe en Conclusiones y no ocurrió tal situación, toda vez que solo se consideró la información generada del relevamiento de información de campo del predio Ortega, sin la debida motivación y fundamentación del porque llega a la decisión de sugerir el reconocimiento del predio Ortega a favor de la señora Gladys Ortega Acosta.

7. En el acápite de valoración de la función social, el ente administrativo tampoco realiza la motivación y fundamentación del porque llegó a determinar el cumplimiento de la Función Social sobre el pedio "Ortega" por parte de la señora Gladys Ortega, no explica cuáles fueron los instrumentos o medios que genero convicción para su decisión, además omite hacer la valoración del cumplimiento o no de la Función Social con relación al predio "Antelo", sobre la cual reclama tener derecho Orlando Antelo Sosa, en base a los antecedentes del procesos de saneamiento, omisión que repercute que el proceso se haya desarrollado sin vicios.

8. Respecto a la denuncia al Informe en Conclusiones al punto concerniente otras consideraciones legales, en las que solo se habría limitado a detallar las hojas de ruta tanto por el recurrente y su opositora, sin considerar la documentación presentada, la normativa de forma taxativa establece que debe valorarse toda la documentación aportada por las partes, no siendo suficiente hacer una relación de hechos y actos, sino que necesariamente debe otorgase el valor probatorio o desestimarlas con fundamento lo que no ocurrió en este caso, es más hubo una indebida aplicación del art. 250 del D.S. Nº 29215 concerniente a las Hojas de Ruta, 9354/2019 de 8 de julio de 2019, y 9415/219 de 10 de julio de 2019, siendo que esta disposición corresponde al orden jurídico de procedimientos de expropiación y no así del saneamiento.

9. Considerando que el Informe en Conclusiones es un acto administrativo sustancial y el fundamento base para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, debe realizarse una valoración integral de todos lo actuados en el desarrollo del proceso más aun cuando se identifica un conflicto de derechos propietarios o posesorios, por ello que la norma ha previsto varios puntos a considerar en el contenido del Informe en Conclusiones, de tal forma que permita llegar a la convicción de la decisión abordada; por lo expresado precedentemente, se puede afirmar que el ente administrativo al momento de emitir el Informe en Conclusiones no cumplió a cabalidad con lo dispuesto en los incs. b), c) y e) del Art. 304 del D.S. Nº 29215, consecuencia de ello llaga a incurrir en un indebido proceso.

10. En relación a la denuncia de incumplimiento en la aplicación del art. 3 inc. g) y 296 parágrafo I párrafo segundo del D.S. N° 29215. Vulneración al art. 296 y Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215, el INRA estaba obligado a disponer control de calidad del proceso de saneamiento, en cualquier etapa del proceso, pero hasta antes de emitir la Resolución Final de Saneamiento del pedio "Ortega", esto con la finalidad de garantizar la legalidad del proceso de saneamiento y que no se sustancie con vicios de nulidad, acto procesal que fue omitido por el INRA, pese haber evidenciado los indicios de irregularidad por los reclamos recurrentes que hicieron las partes en los diferentes memoriales presentados, pretendiendo cada cual hacer valer mejor derecho sobre el área el conflicto y el INRA no prestó la debida atención ni a sus propias opiniones vertidas en los informes de inspección

realizada al predio en conflicto.

11. La Resolución Suprema N° 15223 de 22 de junio de 2015 ahora impugnada, en su parte considerativa se funda en las resoluciones operativas emitidas y menciona que se evidencia la realización de las actividades de saneamiento referidas a Informe Técnico-Legal de Diagnóstico, Relevamiento de Información en Campo, Informe en Conclusiones, Informe de Cierre, y que las sugerencias del indicado Informe en Conclusiones habrían sido modificadas posteriormente reencausando el proceso de saneamiento, citando al efecto los Informes complementarios respectivos, se puede constatar que no se advierte vulneración a la obligación de fundamentación en la Resolución Final de Saneamiento, pues la misma cumple con citar los Informes Técnico Legales en los cuales se sustenta, no debiendo perderse de vista que no podría invocarse válidamente indefensión por el hecho de no constar de manera detallada todos y cada uno de los razonamientos de los informes que sustenta la indicada Resolución Final de Saneamiento, ya que tal determinación de la autoridad administrativa así como los Informes que le sirven de base que contienen el detalle de sus decisiones, pueden ser impugnados vía proceso contencioso administrativo, en el cual la parte interesada podrá refutar o cuestionar en derecho los entendimientos del INRA desde un punto de vista jurídico, haciendo valer sus derechos, en el entendido que los informes técnico legales no se constituyen en determinaciones de la autoridad administrativa sino hasta el momento en que los mismos son acogidos en la RFS correspondiente, la cual sí puede ser objeto de impugnación. Bajo este entendimiento jurisprudencias está claro, que el ente administrativo, ineludiblemente debe valorar de forma integral toda la prueba existente en actuados del proceso, así como fundamentación legal que sustente su decisión.

12. Con relación a la vulneración al derecho de petición y respuesta pronta y oportuna, con base en el art. 76 de la Ley No. 1715, que establece los principios de celeridad y de defesa, principios que obligan a la entidad administrativa actuar con celeridad en sus actos procesales y dar respuestas oportunas a los administrados, en el caso que nos ocupa, se puede evidenciar que el memorial fue presentado antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento (el 8 de octubre de 2020), momento en el que se denunció por su contenido observaciones de fondo al proceso de saneamiento, y la entidad administrativa demandada ignoró y evadió responder de forma oportuna, por lo que es evidente la vulneración del derecho a la petición consagrado en la ley fundamental, sino también se le negó la posibilidad de asumir defensa conforme lo desarrollado en el fundamento.

13. Respecto a la vulneración del principio de legalidad denunciada por recurrente, examinado los actuados del legajo del trámite de saneamiento, a fs. 510 se advierte la nota referida por la recurrente, relativo a la remisión de la Resolución Administrativa para su aprobación y firma del Director Nacional del INRA, con fecha de 16 de octubre de 2020, si bien es evidente la observación, sin embargo, no es transcendente para considerar la nulidad de actos administrativos por ese motivo considerada como una apreciación subjetiva.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

Procedimientos Administrativos / Saneamiento / Etapas / Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento / Publicidad

La norma estipula que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento, por su alcance general, debe indefectiblemente realizarse su publicidad en un periódico de circulación nacional por una sola vez y la difusión en radio emisora por tres

veces consecutivas, acto que al ser omitido vulnera al debido proceso y el derecho a la defensa, dato que el espíritu de la norma es dar a conocer la ejecución del saneamiento a todos los interesados.

"*(…) la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES. ADM. RA SAN-SIM Nº 115/2017 de 11 de abril de 2017, en el punto Sexto dispone a la letra: "De conformidad con el art. 294 del D.S. N° 29215, intimar a propietarios, subadquirentes, de predios con antecedentes con títulos ejecutoríales, subdadquirentes de predios con antecedentes agrarios en trámite apersonarse con los documentos que respaldan su derecho propietario, indicando su número de expediente, así como identidad o personalidad jurídica, y a poseedores, acreditar y probar la legalidad, la fecha de origen de la posesión, ante la brigada de INRA…"; determinación que conforme a la disposición señalada en el Art.294 numeral V, debió realizarse su publicación mediante edicto por una sola vez en un medio de prensa escrita de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por uno. Así también ponerse en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono de trabajo; advertido los actuados del proceso de saneamiento del predio en cuestión, este acto procesal relevante no ha sido cumplido a cabalidad con el ente ejecutor del saneamiento, toda vez que en actuados del proceso no se constata la difusión realizada tanto en periódico como en radio emisora de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RES. ADM. RA SAN-SIM Nº 115/2017 de 11 de abril de 2017, dada la característica de la resolución de alcance general, la norma estipula que esta debe indefectiblemente realizarse su publicidad en un periódico de circulación nacional por una sola vez y la difusión en radio emisora por tres veces consecutivas, con respecto a esta observación, el INRA como parte demandada, no refuto la observación hecha por la recurrente, ni aclaró sobre la existencia de las publicidades realizadas de la Resolución Determinativa e Inicio de Procedimiento en el Pol. 164, se avocó a señalar que cursan de fs. 71 al 86 de la carpeta de saneamiento las notificaciones y citaciones a colindantes, control social e instituciones públicas, no siendo suficiente este acto para establecer que se ha realizado la publicidad, dado que la norma establece la obligatoriedad de la publicidad de la Resolución de Inicio de Procedimiento, en consecuencia y por lo señalado, se puede aseverar de manera categórica que durante el proceso de saneamiento no se ha cumplido cabalmente con la publicación del edicto así como con la difusión radial, como estipulan los art. el art. 294 numeral V. y art. 70 inc. c), del D.S. Nº 29215, causando con esta omisión la vulneración al debido proceso y el derecho a la defensa, dato que el espíritu de la norma es dar a conocer la ejecución del saneamiento a todos los interesados*".

PRECEDENTE 2

Procedimientos Administrativos / Saneamiento / Etapas /De Campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) / Cuestionamientos respecto de los formularios de campo

El hecho de consignarse en la carta de citación una fecha y en el formulario de notificación otra, no constituye un aspecto de relevancia, toda vez que el saneamiento conforme el art. 3 del D.S. Nº 29215, tiene connotación de carácter social, por ello no puede no puede regirse a ritualismos excesivos de orden civil, dado que el proceso de saneamiento esta también basado en el principio del informalismo, por cuanto un observación de esta naturaleza no tiene fundamento con base en la normativa agraria.

"*(…) respecto a la irregularidad del memorándum de notificación cursante a fs. 70 de carpeta de*

saneamiento, advertido su contenido de este instrumento como refiere la demandante es de fecha 28 de enero de 2019, que no lleva el nombre a quien va dirigida, en la parte de la convocatoria señala a la letra: "a objeto de realizar una verificación directa dentro del área del polígono 164, del predio, ser emplaza a la parte interesada a realizarse una inspección ocular en el referido predio, para lo cual se cita para la constitución y cooperación de este trabajo, asimismo se insinúa contar con documentos pertinente al área", se puede observar al contenido del documento, en ello, no consigna el nombre a quien está dirigido, así como tampoco el nombre de la propiedad, por los datos que contiene, no es posible asumir con certeza que el documento forma parte directamente proceso de saneamiento del predio "Ortega", por cuanto la denuncia sobre este aspecto es irrelevante. Con relación a la observación de que la carta de citación con destinataria a Gladys Ortega Acosta que consigna la fecha 19 de abril de 2017 y el memorándum de notificación con fecha 25 de abril de 2017, firmado por un testigo, y que no existe constancia donde se realizó en qué lugar y extrañándose la fotografía del acto. Al respecto corresponde señalar, la Carta de Citación conforme la Guía del Encuestador Jurídico, tiene la finalidad de convocar o poner en conocimiento al propietario del predio para la ejecución de campo es decir a propietarios comprendidos en el área del trabajo. El formulario de Notificación conforme a la Guía del Encuestador tiene por objetivo convocar a los propietarios, poseedores y terceras personas que tuvieran relación con el proceso de saneamiento a objeto de que asistan a algún acto, proporcionen información o aporten prueba o a una Audiencia de Conciliación para los colindantes. Ahora en el caso que nos ocupa, al consignarse en la carta de citación con una fecha y en la notificación otra fecha, esta no tienen ninguna relevancia, no conlleva a una consecuencia jurídica, toda vez que estaría convocando su participación dentro del plazo fijado para la ejecución del levantamiento de información de campo establecida en la Resolución de Inicio de Procedimiento del 14 de abril al 10 de mayo de 2017; el saneamiento conforme el art. 3 del D.S. Nº 29215, tiene connotación de carácter social, por ello no puede no puede regirse a ritualismos excesivos de orden civil, dado que el proceso de saneamiento esta también basado en el principio del informalismo, por cuanto la observación realizado no tiene fundamento con bases en la normativa agraria".

PRECEDENTE 3

Procedimientos Administrativos / Saneamiento / Etapas / De la Resolución Final de Saneamiento

La normativa de forma taxativa establece que debe valorarse toda la documentación aportada por las partes, no siendo suficiente hacer una relación de hechos y actos, sino que necesariamente debe otorgarse el valor probatorio o desestimarlas con fundamento.

"*(…) respecto a la denuncia al Informe en Conclusiones al punto concerniente otras consideraciones legales, en las que solo se habría limitado a detallar las hojas de ruta tanto por el recurrente y su opositora, sin considerar la documentación presentada; advertido el contenido de este acápite, puede observar con relación a las Hojas de Ruta presentadas por Gladys Ortega Números 5731/218 de 18 de abril de 2018, 5896/2019 de 29 de abril de 2019 cursante a fs. 236, 6628/2019 de 14 de mayo de 2019 cursante a fs. 245, 6660/219 de 14 de mayo de 2019 cursante a fs. 248, 6663/2019 de 14 de mayo de 2019 cursante a fs. 250, 11222/2019 de 15 de agosto de 2019 cursante a fs. 285, 12539/2019 de 11 de septiembre de 2019 cursante a fs. 290, 13471/2019 de 3 de septiembre de 2019 cursante a fs. 294, 13506/2019 de 1 de octubre de 2019 cursante a fs. 298, 13639/2019 de 02 de octubre de 2019 cursante a fs. 303, 14308/2019 de 14 de octubre de 2019 cursante a fs. 313, 14466/2019 de 17 de octubre de 2019 cursante a fs. 315, 14470/2019 de 17 de octubre de 2019 cursante a fs. 318, 14750/2019 de 13 de noviembre de 21019, 14823/2019 de 15 de noviembre de 2019 cursante a fs. 326, 15149/2019 de 26 de noviembre de 2019 cursante a fs. 338, y 15294/2019 de 29 de noviembre de 2019 cursando a 348 todas*

de la carpeta de saneamiento, y al final de la redacción señala el siguiente texto "considerándose conforme a derecho en el presente caso, por lo que debe estarse a las conclusiones y sugerencias del presente informe". Con respecto a las Hojas de Ruta presentadas por Orlando Antelo Sosa números 9354/2019 de 8 de julio de 2019, cursante a fs. 274 y 9415/219 de 10 de julio de 2019 a fs. 282 de la carpeta de saneamiento, en la parte final señala "sobre este extremo corresponde indicar que, de conformidad a lo establecido en el art. 250 del D.S. Nº 29215 del D.S. Nº 29215 de 2 de agosto de 2007,establece claramente que en "... que la audiencia de inspección ocular se realizará de forma continua en un solo acto hasta recoger toda la información de campo ..." por consiguiente y sin entrar en mayores detalles no corresponde pronunciarse sobre lo solicitado"; la normativa de forma taxativa establece que debe valorarse toda la documentación aportada por las partes, no siendo suficiente hacer una relación de hechos y actos, sino que necesariamente debe otorgase el valor probatorio o desestimarlas con fundamento lo que no ocurrió en este caso, es más hubo una indebida aplicación del art. 250 del D.S. Nº 29215 concerniente a las Hojas de Ruta, 9354/2019 de 8 de julio de 2019, y 9415/219 de 10 de julio de 2019, siendo que esta disposición corresponde al orden jurídico de procedimientos de expropiación y no así del saneamiento".

PRECEDENTE 4

Procedimientos Administrativos / Saneamiento / Etapas / De la Resolución Final de Saneamiento

No puede invocarse válidamente indefensión por el hecho de no constar de manera detallada todos y cada uno de los razonamientos de los informes que sustenta la Resolución Final de Saneamiento, ya que tal determinación de la autoridad administrativa así como los Informes que le sirven de base que contienen el detalle de sus decisiones pueden ser impugnados vía proceso contencioso administrativo, en el entendido que los informes técnico legales no se constituyen en determinaciones de la autoridad administrativa sino hasta el momento en que los mismos son acogidos en la RFS correspondiente.

"*(…) la Resolución Suprema N° 15223 de 22 de junio de 2015 ahora impugnada, en su parte considerativa se funda en las resoluciones operativas emitidas y menciona que se evidencia la realización de las actividades de saneamiento referidas a Informe Técnico-Legal de Diagnóstico, Relevamiento de Información en Campo, Informe en Conclusiones, Informe de Cierre, y que las sugerencias del indicado Informe en Conclusiones habrían sido modificadas posteriormente reencausando el proceso de saneamiento, citando al efecto los Informes complementarios respectivos que serían el Informe Legal JRLL-SCS-INF No. 126/2014 de 18 de agosto de 2014, Informe Legal JRLL-SCS-INF No. 168/2014 de 27 de octubre de 2014, Informe Técnico-Legal JRLL -SCS-INF No. 182/2014 de 25 de noviembre de 2014, Informe Legal JRLL-SCS-INF No. 055/2015 de 10 de marzo de 2015, Informe Legal JRLL-SCS-INF Nº 058/2015 de 17 de marzo de 2015 e Informe Legal JRLL-SCS-INF Nº 059/2015 de 18 de marzo de 2015; consiguientemente, de lo anotado y de la interpretación de los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215, se puede constatar que no se advierte vulneración a la obligación de fundamentación en la Resolución Final de Saneamiento, pues la misma cumple con citar los Informes Técnico Legales en los cuales se sustenta, y que cursan en los actuados de saneamiento, en el cual participaron los interesados; no debiendo perderse de vista que no podría invocarse válidamente indefensión por el hecho de no constar de manera detallada todos y cada uno de los razonamientos de los informes que sustenta la indicada Resolución Final de Saneamiento, ya que tal determinación de la autoridad administrativa así como los Informes que le sirven de base que contienen el detalle de sus decisiones, pueden ser impugnados vía proceso contencioso administrativo, en el cual la parte interesada podrá refutar o cuestionar en derecho los entendimientos del INRA desde un punto de vista*

jurídico, haciendo valer sus derechos, en el entendido que los informes técnico legales no se constituyen en determinaciones de la autoridad administrativa sino hasta el momento en que los mismos son acogidos en la RFS correspondiente, la cual sí puede ser objeto de impugnación. Bajo este entendimiento jurisprudencias está claro, que el ente administrativo, ineludiblemente debe valorar de forma integral toda la prueba existente en actuados del proceso, así como fundamentación legal que sustente su decisión".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sobre el debido proceso y derecho a la defensa: "*La Constitución política del Estado en el art. 115. II. dispone: "I. Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. II. El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones" Así también el art. 119 de la norma constitucional establece: "II. Toda persona tiene derecho inviolable a la defensa. El Estado proporcionará a las personas denunciadas o imputadas una defensora o un defensor gratuito, en los casos en que éstas no cuenten con los recursos económicos necesarios". Al respecto se tiene una vasta jurisprudencia Constitucional entre ellas la Sentencia esencial establecido en la Constitución coincide con la jurisprudencia constitucional contenida en las 0776/2002-R, entre otras, en las que se señaló que este derecho "… es entendido como la facultad o potestad que tiene toda persona para dirigirse, individual o colectivamente ante las autoridades o funcionarios públicos, lo que supone el derecho a obtener una pronta resolución, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho'. En consecuencia, el ejercicio del derecho supone que una vez planteada la petición, cualquiera sea el motivo de la misma, la persona adquiere el derecho de obtener pronta resolución, lo que significa que el Estado está obligado a resolver la petición. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso en particular y, en esa medida podrá ser positiva o negativa". "La jurisprudencia Constitucional, entre ellas la SC 1842/2003-R de 12 de diciembre, estableció que este derecho "…precautela a las personas para que en los procesos que se les inicia, tengan conocimiento y acceso de los actuados e impugnen los mismos con igualdad de condiciones conforme a procedimiento preestablecido y por ello mismo es inviolable por las personas o autoridad que impidan o restrinjan su ejercicio…".*

Sobre la nulidad de los actos procesales: *La Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 06/2020 de 17 de febrero, entre otros, recogiendo el entendimiento jurisprudencial emitido por la SC 0731/2010-R de 26 de julio estableció: "(…) los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son: a) principio de especificidad o legalidad (…); b) principio de finalidad del acto (…); c) principio de trascendencia, este presupuesto nos indica que no puede admitirse el pronunciamiento de la nulidad por la nulidad misma, o para satisfacer pruritos formales, como señala Couture (op. Cit. P. 390), esto significa que quien solicita nulidad debe probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable, que sólo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir, demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable y d) PRINCIPIO DE CONVALIDACIÓN (…)" (Las negrillas son agregadas). El criterio expuesto fue complementado a través de la SCP 0376/2015-S1 de 21 de abril, que estableció presupuestos específicos para la procedencia de la nulidad de los actos procesales exponiendo el siguiente criterio: "En cuanto a la nulidad de los actos procesales, complementando el entendimiento establecido en la SC 0731/2010-R 26 de julio, en la SC 0242/2011-R de 16 de marzo, el Tribunal Constitucional afirmó: …el que demande por vicios procesales, para que su incidente sea considerado por la autoridad judicial, debe tomar en cuenta las siguientes condiciones: 1) El acto procesal denunciado de viciado le debe haber causado gravamen y perjuicio personal y directo; 2) El vicio procesal debe haberle colocado en un verdadero estado de*

indefensión; 3) El perjuicio debe ser cierto, concreto, real, grave y además demostrable; 4) El vicio procesal debió ser argüido oportunamente y en la etapa procesal correspondiente; y, 5) No se debe haber convalidado ni consentido con el acto impugnado de nulidad. La no concurrencia de estas condiciones, dan lugar al rechazo del pedido o incidente de nulidad. Dichas condiciones deberán ser explicadas, además, por el incidentista en su solicitud, señalando, en forma concreta, clara y precisa, la existencia del perjuicio que le haya causado el acto impugnado; deberá mencionar y demostrar expresamente, los medios de defensa de los que se ha visto privado de oponer o las que no ha podido ejercitar con la amplitud debida, ya que la sanción de nulidad debe tener un fin práctico y no meramente teórico o académico, pues, no basta la invocación genérica a la lesión al derecho a la defensa, por ejemplo, sino que el perjuicio debe ser cierto, concreto, real y además grave, ya que las normas procesales sirven para asegurar la defensa en juicio y no para dilatar los procesos o entorpecer la resolución...".

Sobre la fundamentación y motivación de la Resolución Final de Saneamiento: "*la jurisprudencia agroambiental, la SAN S1a 21/2017 de 14 de marzo de 2017, sustentando el arts. 65.c) del D.S. N° 29215, ha fundado el siguiente entendimiento: "... el actor realiza observaciones genéricas, cuestionando el accionar del INRA y la falta de fundamentación de la Resolución motivo de la impugnación (...) la jurisprudencia del Tribunal Agroambiental que ha establecido de manera uniforme que el contenido de las Resoluciones Administrativas como en este caso del saneamiento, refieren los datos finales del referido proceso, los mismos que están desarrollados de manera puntual, citando expresamente los Informes Técnicos y Legales que desarrollan los argumentos y análisis respectivo que sustentan las conclusiones comprendidas en los mismos, esta documentación forma parte inherente de la Resolución Administrativa de conclusión del proceso de saneamiento, por lo que remitiéndonos a ésta prueba que cursa en el cuaderno de Saneamiento del predio "SANTA MARIA", se tiene que las conclusiones arribadas por la entidad administrativa, plasmadas en la Resolución Administrativa impugnada, tienen la fundamentación y motivación necesarias para establecer la ilegalidad de la posesión y la declaratoria de Tierra Fiscal del predio "SANTA MARIA" (...)*" .

En la misma línea jurisprudencial, se tiene la SAP S1a Nº 64/2018 de 26 de octubre de 2018, manifiesta: "...de la interpretación de los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215, así como del art. 52-III de la L. N° 2341, se puede constatar que la Resolución Suprema N° 14316 de 19 de enero de 2015, cumple con los requisitos previstos en la normativa señalada, toda vez que en la parte considerativa párrafo décimo primero de la citada Resolución Suprema objeto de estudio, se evidencia la relación de los Informes Técnico Legales anteriormente señalados que sirvieron de base y fundamento para la decisión asumida; asimismo se puede advertir en la parte dispositiva de la misma, la consignación de los preceptos legales sustantivos y adjetivos en que se apoya la determinación adoptada de reconocer vía dotación la parcela 360 a favor de la Comunidad Tuni. Agregando al discernimiento efectuado, el proceso de saneamiento reviste de particularidad en el sentido, que la información recabada del Relevamiento de Información en Campo y la documentación presentada por los interesados, son evaluadas a través de Informes Técnicos Legales que sugieren la emisión de la Resolución Final de Saneamiento; por lo que el hecho que una Resolución sea ésta Administrativa o Suprema, no contenga mayor precisión de lo desarrollado en el proceso, no constituye un elemento para determinar que la misma carezca de fundamentación y motivación, entendimiento que se tiene sentado en la uniforme jurisprudencia del Tribunal Agroambiental haciendo cita entre otras de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a N° 27/2018 de 14 de junio de 2018 y la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 114/2017 de 27 de noviembre de 2017. En consecuencia, no resulta evidente que la Resolución Suprema ahora cuestionada careciera de fundamentación y motivación, siendo acorde a lo establecido en el art. 115-II de la C.P.E".

Sobre la publicidad del proceso: "*la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª Nº 04/2017 de 24 de enero de 2017, ha razonado sobre la transcendencia de la publicidad de la Resolución de Inicio de Procedimiento al señalar: "(…) que por su importancia y relevancia, debe ser publicitada por los medios que prevé la norma que garantice mayor difusión con la finalidad de que dicho procedimiento sea de conocimiento de todos los interesados, con mayor razón si se trata de predios ubicados en el área rural donde las comunicaciones son de difícil acceso, advirtiéndose de los antecedentes, que no existe constancia alguna de haberse difundido la Resolución de Inicio de Procedimiento por una radio emisora local por el tiempo que señala la ley, al ser tanto la publicación por edictos como las emisiones radiales, actividades que deben realizarse de manera simultánea e indivisible, conforme señala el art. 70-c) del D.S. Nº 29215, al prever: "Las resoluciones de alcance general serán publicadas, en un medio de alcance nacional por una sola vez y radiodifusora local de mayor audiencia definida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por un mínimo de tres ocasiones asegurando su mayor difusión"; concordante con dicha norma, el art. 294-V (Resolución de Inicio del Procedimiento) del mismo cuerpo legal adjetivo, indica: "La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto por una sola vez y en un medio de prensa de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por cada uno …*"

Sobre la particularidad control de calidad que debe innegablemente cumplir el INRA revisando sus propios actos administrativos antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento*:* "*La Sentencia Agroambiental Plurinacional S2 Nº 50/2022 de 30 de septiembre, ha emitido el siguiente criterio "del marco normativo reglamentario glosado (art. 266 y Disposición Transitoria Primera del D.S. No 29215), así como de la uniforme jurisprudencia agroambiental reiterada citada, se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través de su Dirección Nacional, ante indicios de irregularidades cometidas en ejecución del proceso de saneamiento, se encuentra facultado, de manera potestativa, para disponer de oficio o a denuncia de parte la investigación en gabinete y/o en campo o a través de los medios idóneos que considere pertinente, el inicio de procesos de control de calidad, supervisión, seguimiento y errores del proceso de saneamiento, sobre los procesos de saneamiento sustanciados por las direcciones departamentales del INRA, sin perjuicio de que en éstas ya se hubiera efectuado dicho control, labor que se traduce en la emisión de informes técnico legales posteriores y complementarios al Informe en Conclusiones y al Informe de Cierre antes de emitir la Resolución Final de Saneamiento, que pueden dar lugar a disponer, si corresponde, la anulación de actuados, la convalidación al haberse procedido previamente a la subsanación de las omisiones o errores identificados, la continuidad del trámite y el establecimiento de procesos contra los funcionarios responsables, esto, con la finalidad de garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta valoración de cumplimiento de la función social o la función económica social*".

Sobre la violación del debido proceso en sus elementos fundamentación y motivación, incumplimiento del art. 66 del D.S. N° 29215: "*Entre la basta jurisprudencia agroambiental que se tiene sobre la motivación y fundamentación, cabe citar a la SAP S 1ra No 73/2018 de 30 de noviembre de 2018, que señala: "previamente que el art. 65 del D.S. N° 29215 establece: "Las Resoluciones Administrativas, deberán observar las siguientes formalidades: a) Será dictada por autoridad competente; b) Se emitirá por escrito, consignará un número correlativo, lugar y fecha de emisión, nombre cargo y firma de la autoridad que la emite. Además deberá constar la firma del Responsable Jurídico de la Unidad de donde procede la Resolución y c) Toda Resolución deberá basarse en un informe legal y cuando corresponda además un informe técnico"; mientras que el art. 66 del D.S. N° 29215, dispone: "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 resolutiva no deberá*

ser contradictoria con la considerativa y expresará la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal".