

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0023-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-06-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por Nicolás Rojas Rojas contra el Director Nacional del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0635/2021 de 30 de diciembre de 2021, que resolvió declarar la Ilegalidad de la Posesión de Nicolás Rojas Rojas respecto al predio denominado "El Cusi" y consecuentemente Declarar Tierra Fiscal la superficie de 48.6593 ha; el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

**1)** Vulneración y errónea valoración de la función social; **2)** Falta de notificación con la resolución que anuló las pericias de campo ejecutadas por la Empresa A&C; **3)** La inexistente sobreposición del predio al área determinada; la falta de jurisdicción y competencia del INRA, y la supuesta omisión de publicidad y de campaña pública; y, **4)** Falta de motivación y fundamentación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0635/2021.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"...**1.- Respecto a la vulneración y errónea valoración de la Función Social.** (...) se registró la existencia de formularios a nombre de Nicolás Rojas Rojas, cuales son, la Ficha Catastral y el Registro de Mejoras, en cuyo contenido se tiene anotado e identificado una casa que data del año 1995, un galpón que data del año 2014 y barbechos con data de 2007, mismos que son evidenciados a través de las Fotografías de Mejoras cursante a fs. 153 de las carpeta predial de saneamiento, actividades que acreditan el cumplimiento de la Función Social, toda vez que se habría evidenciado mejoras en el predio como principal medio de prueba.

Del mismo modo, a fs. 145 de la carpeta predial (**punto I.4.18.**), se identifica Certificado emitido por el Sindicato de la Comunidad Campesina Agraria "Loma del Amor", cuya autoridad sindical, acredita que la posesión de Nicolás Rojas Rojas, respecto al predio "El Cusi", es del año 1995, es decir, que se encuentra dentro de los márgenes establecidos para acreditar la posesión legal, el mismo que se halla regulado en la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, modificado parcialmente por la Ley N° 3545, que establece, que una posesión legal es considerada cuando esta es anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996.

Consiguientemente, en base a los actuados descritos precedentemente, los funcionarios de la Dirección Departamental del INRA-Beni, mediante Informe en Conclusiones en fecha 07 de septiembre de 2016

(**punto I.4.20.**), concluyen en determinar la ilegalidad de posesión de Nicolás Rojas Rojas, sobre el predio denominado “El Cusi”, para posteriormente declarar Tierra Fiscal sobre la superficie de 48.6638 ha, a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, con el argumento de que según la información levantada en campo y las fotografías de mejoras, la casa identificada sería relativamente nueva y por tanto no guardaría relación con las imágenes multitemporales de los años 1996, 2000 y 2006, en los cuales se evidenciaría que no existe actividad antrópica anterior al año 1996.

Con ese resultado y habiéndose procedido con la socialización del Informe de Cierre conforme lo determina el art. 305 del D.S. N° 29215, en actuados se evidencia, que la carpeta predial “El Cusi”, fue objeto de Control de Calidad por los funcionarios de la Dirección General de Saneamiento y Titulación del Instituto Nacional de Reforma Agraria-INRA (**punto 1.4.21.** de esta sentencia), habiendo manifestado que existe contrariedad en el Informe en Conclusiones, toda vez que no se habría efectuado una adecuada valoración de la documentación presentada en campo, ni de la información recabada en los formularios donde se advertiría una casa, galpón y un barbecho, que no fueron valorados conforme lo dispone el art. 165.b) del D.S. N° 29215; hechos que reflejarían la contrariedad y la mala valoración de las pruebas realizada por la entidad administrativa, especialmente la recabada en campo, la misma que es significativa, precisamente para demostrar el cumplimiento de la Función Social.

En consecuencia, la Dirección Departamental del INRA-Beni, mediante Informe Técnico Legal UDSA-BN-N° 229/2021 de 22 de octubre (**punto I.4.22.**), ratifica el resultado vertido en el Informe en Conclusiones de 07 de septiembre de 2016, sobre el hecho de dictar Resolución Administrativa de Tierra Fiscal del predio denominado “El Cusi”, con superficie de 48.6593 ha, con el argumento, que de acuerdo a las pericias de campo levantadas el 2003, en la que inicialmente figuraba Martha Zarate Huarachi y que fue anulada, no existiría documentación de transferencia del predio “El Cusi” en favor de Nicolás Rojas Rojas, actual beneficiario, así como también en razón a que, la casa identificada en Pericias de Campo de 2003, se encontraría desplazada a más de 1 kilómetro del lugar de construcción, por tanto se contradeciría con lo plasmado en el Formulario de Registro de Mejoras levantado en el año 2014; comprendiéndose con ello, que la entidad administrativa, fundó sus argumentos en actos y hechos que fueron anulados con la Resolución Administrativa UDSABN-No. 099/2011 de 19 de octubre (**punto I.4.7.**), trayendo como resultado la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0635/2021 de 30 de diciembre, que ahora es objeto de impugnación, en el que se declaró la ilegalidad de posesión de Nicolás Rojas Rojas y por ende la declaración de Tierra Fiscal.

Lo descrito en líneas precedentes, establece claramente la contradicción, incongruencia y errónea valoración de la prueba generada en el Relevamiento de Información en Campo, circunstancia que ocasiona enorme perjuicio y de indefensión en la parte actora, transgrediéndose no solo la norma constitucional, ni las normas agrarias, sino también los principios de defensa establecido en el art. 76 de la Ley N° 1715 y de verdad material estipulada en el art. 4.d. de la Ley de Procedimiento Administrativo, el cual rige, que la Administración Pública investigará a profundidad la verdad material en oposición a la verdad formal, hecho que no aconteció, siendo evidentes las vulneraciones cometidas por el INRA (...)

## **2.- En relación a la falta de notificación con la resolución que anuló las pericias de campo ejecutadas por la Empresa A&C. (...)**

En ese mismo contexto, se consta la inexistencia de indefensión argüida por la parte actora, debido que, ante la anulación de obrados de las pericias de campo ejecutada el año 2003, el INRA posteriormente

dispuso el reencause inmediato del proceso de saneamiento del predio “El Cusi”, es decir, ordenó que nuevamente se ejecute en este caso el Relevamiento de Información en Campo, hecho que aconteció conforme se evidencia en la Resolución Administrativa UDSABN-N° 131/2014 de 20 de agosto (**punto I.4.11**), que determinó el plazo para ingresar y verificar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social de los predios que se encuentran sin Relevamiento de Información en Campo, en este caso, del predio “El Cusi”, donde en los días 12, 13 y 14 de septiembre de 2014, el INRA nuevamente ejecutó el proceso de saneamiento, habiendo advertido el apersonamiento de Nicolás Rojas Rojas, de quién acorde a los formularios de la Ficha Catastral, Registro de Mejoras, fotografías de mejoras y Actas de conformidad de Linderos, se constató no solo su apersonamiento, sino la facilitación de documentos de identidad, posesión, entre otros, así como la demostración de la Función Social, circunstancia que prueba, que el beneficiario Nicolás Rojas Rojas sí participó del actual Relevamiento de Información en Campo; por lo que, de ninguna manera la nulidad de obrados dispuesta en la Resolución Administrativa UDSABN-No. 099/2011, vulnera el derecho a la defensa ni el debido proceso del actor, cuanto más si este aspecto no fue observado o reclamado durante el desarrollo del proceso de saneamiento ejecutado el año 2014, pues es sabido, que la determinación de la citada Resolución era de conocimiento del demandante, cuando en su memorial de demanda contencioso administrativa señala *“en el año 2014 grande fue mi sorpresa al enterarme que nuevamente en mi predio se realizaría el saneamiento (...) ante esa situación pregunte a los personeros del INRA, por qué entrarían nuevamente a varias parcelas de la comunidad Loma del Amor, manifestándome los funcionarios que las pericias de campo habían sido anuladas producto de un control de calidad realizado de oficio (...) y no me quedo otra cosa más que estar presente durante el relevamiento de información en campo, y colaborar con los funcionarios”* (sic), hecho que no solo prueba la convalidación de actos consentidos, sino que tampoco se acomoda a la sanción de invalidez, puesto que, la parte demandante no prueba el supuesto perjuicio provocado por el INRA, es decir, no demuestra cuál es el agravio que le causó el acto irregular cometido y que difícilmente puede ser reparado (SCP 1420/2014 de 7 de julio); no siendo real ni evidente lo acusado por el demandante.

**3.- En cuanto a la falta de resolución determinativa; falta de jurisdicción y competencia del INRA, y la supuesta omisión de publicidad y de campaña pública.** (...) por Resolución Administrativa UDSABN-N° 131/2014 de 20 de agosto (**I.4.11.**), publicada mediante Edicto Agrario el 02 de septiembre de 2014, en el periódico “Contacto” medio escrito de circulación nacional (**I.4.12.**), se resuelve dar continuidad al Relevamiento de Información en Campo del polígono N° 113, denominado “Sub- Central Puente San Pablo”, en los días 8 al 22 de septiembre de 2014; **resoluciones operativas, que demuestran que el predio “El Cusi” fue objeto de saneamiento dentro del polígono 113, polígono que fue asignado mediante Resolución Administrativa No. RES-ADM-00059/2002 de 11 de noviembre (I.4.3.)**, la misma que resolvió priorizar como área de Saneamiento Simple de Oficio, la zona denominada “Sub Central Puente San Pablo” del cual es parte el predio “El Cusi”, aspecto que entre otros, se puede evidenciar en el Acta de Inicio de la actividad de Relevamiento de Información en Campo, cursante a fs. 137 de los antecedentes. (...)

**4.- En lo concerniente a la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0635/2021.** (...) cada una de las actividades desarrolladas en el proceso de saneamiento se expresan en informes técnicos legales y los mismos son puestos a conocimiento de los interesados, tal es, el Informe en Conclusiones de 7 de septiembre de 2016, que es socializado a través del Informe de Cierre y que fue notificado personalmente a Nicolás Rojas Rojas conforme se advierte a fs. 194 de la carpeta de saneamiento, así como también el Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 229/2021 de 22 de octubre de 2021, con el cual se notificó personalmente al ahora actor (fs. 287 de la carpeta de saneamiento) y en el que se realizó aclaraciones respecto al resultado del proceso de

saneamiento del predio "El Cusi", actuados que reflejan todo el desarrollo del proceso de saneamiento dada la particularidad del procedimiento que primordialmente es técnico y que se efectúa directamente en el campo, razón por el cual es traducido en Informes Técnico Legales, siendo éstos el insumo e información en las que se basa necesariamente la Resolución Final de Saneamiento, constituyendo por tal razón, los fundamentos y motivación que en ellos se expresa, en los que se cimienta la decisión final administrativa; el razonamiento señalado tiene su sustento en la previsión contenida en el art. 52.III de la Ley N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo), que en lo pertinente expresa: "*La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución (...)*", estableciendo también, en ése sentido, el art. 65.c) del D.S. N° 29215, al señalar: "*Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además en un informe técnico*"

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa interpuesta por Nicolás Rojas Rojas; en consecuencia, se declara NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 0635 de 30 de diciembre de 2021; asimismo, la nulidad de obrados del proceso de saneamiento hasta el Informe en Conclusiones de 07 de septiembre de 2016, debiendo la autoridad administrativa subsanar las contrariedades en las que incurrió; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

1.- Que registrada la existencia de formularios a nombre de Nicolás Rojas Rojas, cuales son, la Ficha Catastral y el Registro de Mejoras, en cuyo contenido se tiene anotado e identificado una casa que data del año 1995, un galpón que data del año 2014 y barbechos con data de 2007, mismos que son evidenciados a través de las Fotografías de Mejoras, actividades que acreditan el cumplimiento de la Función Social, toda vez que se habría evidenciado mejoras en el predio como principal medio de prueba. Del mismo modo, se identifica Certificado emitido por el Sindicato de la Comunidad Campesina Agraria "Loma del Amor", acreditando que la posesión de Nicolás Rojas Rojas, respecto al predio "El Cusi", es del año 1995, es decir, que se encuentra dentro de los márgenes establecidos para acreditar la posesión legal, el mismo que se halla regulado en la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, modificado parcialmente por la Ley N° 3545, que establece, que una posesión legal es considerada cuando esta es anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; no obstante, los funcionarios del INRA argumentaron que la casa identificada sería relativamente nueva y por tanto no guardaría relación con las imágenes multitemporales de los años 1996, 2000 y 2006, en los cuales se evidenciaría que no existe actividad antrópica anterior al año 1996; sin tomar en cuenta que el principal medio de prueba es en campo; dicha valoración errónea fue observada por el control de calidad; no obstante, la Dirección Departamental del INRA Beni, ratificó su decisión de declarar tierra fiscal el predio en litis, bajo el argumento de que, *que de acuerdo a las pericias de campo levantadas el 2003, en la que inicialmente figuraba Martha Zarate Huarachi y que fue anulada, no existiría documentación de transferencia del predio "El Cusi" en favor de Nicolás Rojas Rojas, actual beneficiario, así como también en razón a que, la casa identificada en Pericias de Campo de 2003, se encontraría desplazada a más de 1 kilómetro del lugar de construcción, por tanto se contradeciría con lo plasmado en el Formulario de Registro de Mejoras levantado en el año 2014;* comprendiéndose con ello, que la entidad administrativa, fundó sus argumentos en actos y hechos que fueron anulados con la Resolución Administrativa UDSABN-No. 099/2011 de 19 de octubre, concluyéndose la existencia de una clara contradicción, incongruencia y errónea valoración de la prueba generada en el Relevamiento de Información en Campo, circunstancia que ocasiona enorme perjuicio y de indefensión en la parte actora, transgrediéndose no solo la norma constitucional y las normas agrarias, sino también los principios de defensa y de verdad material.

2.- En relación a la falta de notificación al demandante con la resolución que anuló las pericias de campo ejecutadas por la Empresa A&C, se constata la inexistencia de indefensión argüida por la parte actora, debido que, ante la anulación de obrados de las pericias de campo ejecutada el año 2003, el INRA posteriormente dispuso el reencause inmediato del proceso de saneamiento del predio “El Cusi”, es decir, ordenó que nuevamente se ejecute en este caso el Relevamiento de Información en Campo, habiéndose apersonado Nicolás Rojas Rojas, de quién, acorde a los formularios de la Ficha Catastral, Registro de Mejoras, fotografías de mejoras y Actas de conformidad de Linderos, se constató no solo su apersonamiento, sino la facilitación de documentos de identidad, posesión, entre otros, así como la demostración de la Función Social, circunstancia que prueba, que sí participó del actual Relevamiento de Información en Campo; por lo que, de ninguna manera la nulidad de obrados dispuesta en la Resolución Administrativa UDSABN-No. 099/2011, vulnera el derecho a la defensa ni el debido proceso del actor, cuanto más si este aspecto no fue observado o reclamado durante el desarrollo del proceso de saneamiento ejecutado el año 2014.

3.- En cuanto a la falta de jurisdicción y competencia del INRA, pues el predio “El Cusi” no se encontraría sobrepuesta al área determinada y priorizada mediante Resolución Administrativa RES-ADM-00059/2002 de 11 de noviembre, por tanto, los talleres de socialización, campaña pública, edictos y avisos agrarios, no surtirían efectos para con su propiedad y la supuesta omisión de publicidad y de campaña pública. En tal sentido se tiene que, por Resolución Administrativa UDSABN-N° 131/2014 de 20 de agosto publicada mediante Edicto Agrario en periódico de circulación nacional, se resuelve dar continuidad al Relevamiento de Información en Campo del polígono N° 113, denominado “Sub-Central Puente San Pablo”, en los días 8 al 22 de septiembre de 2014; resoluciones operativas, que demuestran que el predio “El Cusi” fue objeto de saneamiento dentro del polígono 113, polígono que fue asignado mediante Resolución Administrativa No. RES-ADM- 00059/2002 de 11 de noviembre, la misma que resolvió priorizar como área de Saneamiento Simple de Oficio, la zona denominada “Sub Central Puente San Pablo” de la cual es parte el predio “El Cusi”, aspecto que entre otros, se puede evidenciar en el Acta de Inicio de la actividad de Relevamiento de Información en Campo; por lo tanto, lo denunciado por el demandante carece de veracidad.

4.- En lo concerniente a la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0635/2021, debe tomarse en cuenta que, cada una de las actividades desarrolladas en el proceso de saneamiento se expresan en informes técnicos legales y los mismos son puestos a conocimiento de los interesados, tal es, el Informe en Conclusiones de 7 de septiembre de 2016, que es socializado a través del Informe de Cierre y que fue notificado personalmente a Nicolás Rojas Rojas conforme se advierte a fs. 194 de la carpeta de saneamiento, así como también el Informe Técnico Legal UDSA-BN N° 229/2021 de 22 de octubre de 2021, con el cual se notificó personalmente al ahora actor (fs. 287 de la carpeta de saneamiento) y en el que se realizó aclaraciones respecto al resultado del proceso de saneamiento del predio “El Cusi”, actuados que reflejan todo el desarrollo del proceso de saneamiento dada la particularidad del procedimiento que primordialmente es técnico y que se efectúa directamente en el campo, razón por el cual es traducido en Informes Técnico Legales, siendo éstos el insumo e información en las que se basa necesariamente la Resolución Final de Saneamiento, constituyendo por tal razón, los fundamentos y motivación que en ellos se expresa, en los que se cimienta la decisión final administrativa; el razonamiento señalado tiene su sustento en la previsión contenida en el art. 52.III de la Ley N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo) y en el art. 65.c) del D.S. N° 29215.