

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0019-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-04-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Cierre / Publicidad (Exposición Pública de Resultados) / 8. Incumplimiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL AGROAMBIENTAL / 6. Para atender denuncias penales /**

**Problemas jurídicos**

Pedro Uzlar Calderón contra la Directora Nacional a.i. del INRA, plantea demanda contencioso administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0062/2017 de 27 de marzo de 2017, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) MONTE VERDE, polígono N° 508 correspondiente al predio denominado "El 26", de acuerdo al fundamento central en sentido de que existiría falta de notificación del Informe de Adecuación Técnico Legal o Informe de Control de Calidad Interno y Adecuación Procedimental, Informe en Conclusiones de 22 de junio de 2016 e Informe de Cierre, vulnerándose el art. 115 de la CPE.

Asimismo se realizan otras denuncias, tales:

a) se denuncia falsedad ideológica porque el INRA en el Informe Legal Complementario DDSC-CO II-INF N° 4377/2016 e Informe Técnico Legal DDSC-CO II-INF. 4382/2016, señalo que el expediente agrario N° 36524 no se sobrepondría al predio "El 26";

b) se denuncia vulneración del principio de preclusión, toda vez que la [SAN S1a N° 38/2015](#) habría dispuesto la emisión de una nueva Evaluación Técnica Jurídica y no así la elaboración del relevamiento de expedientes;

c) se denuncia vulneración del debido proceso en sus componente ausencia de fundamentación,

motivación y congruencia porque la resolución final de saneamiento no consideró lo dispuesto en la [SAN S1a N° 38/2015](#) de 18 de mayo de 2015, que haría referencia a la falta de valoración de la Ficha Técnica Jurídica, el Informe de Campo y el Acta de conformidad de linderos;

d) Se denuncia que el Informe Técnico Legal DDSC-COI-INF N° 4085/2016 se realizaron subsanaciones de fondo y no de forma, correspondiendo anular actuados hasta el Relevamiento de Información en Campo y;

e) no es evidencia que se habría demostrado que el antecedente agrario reclamado efectivamente se halla dentro del área de saneamiento y;

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

1.- En cuanto a la falta de notificación del Informe de Adecuación Técnico Legal DDSC-CO-INF No. 4085 de 08 de junio de 2016, Informe en Conclusiones de 22 de junio de 2016 e Informe de Cierre, vulnerándose el art. 115 de la CPE ; al respecto, de la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento se evidencia por una lado, la emisión del Informe Técnico-Legal DDSC-COI-INF. No. 4085/2016 de 08 de junio de 2016, de Control de Calidad Interno y Adecuación Procedimental (fs. 232 a 234 de los antecedentes) y por otro lado, la elaboración del Informe en Conclusiones de 22 de junio de 2016, cursante de fs. 258 a 265 de los antecedentes, así como el Informe de Cierre de fs. 274 de los antecedentes, los cuales fueron emitidos con anterioridad a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento.

Ahora bien, se acusa que los mencionados informes no fueron puestos en conocimiento de la parte actora y que su omisión vulneraría el derecho a la defensa; ante dicha denuncia es pertinente establecer la finalidad de los informes previamente citados, en este caso el Informe Técnico-Legal DDSC-COI-INF. No. 4085/2016 de 08 de junio de 2016 , de Control de Calidad Interno y Adecuación Procedimental, que fue elaborado en el marco de lo establecido por las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del D.S. N° 29215, disposiciones legales que facultan a la entidad administrativa (INRA) realizar la adecuación de la norma anterior a la actual, es decir, adecuar los antecedentes del proceso de saneamiento ejecutados con el anterior D.S. N° 25763 conforme la norma agraria en vigencia, tal como lo estipula la Disposición Transitoria Segunda del Decreto Supremo N° 29215 que textualmente señala: "(DE LOS PROCESOS EN CURSO) El presente Reglamento será aplicable a partir de la fecha de su publicación a todos los procesos de saneamiento en curso, respetando actos cumplidos aprobados y las resoluciones ejecutoriadas, salvo los efectos de la aplicación de controles de calidad, supervisión y seguimiento". Previo al análisis de lo observado corresponde señalar que el presente caso resulta ser excepcional, toda vez que por Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 38/2015 de 18 de mayo de 2015, se anuló obrados del predio denominado "El 26" hasta la Evaluación Técnico Jurídica, en consecuencia la autoridad administrativa, al tener que reencausar el proceso de saneamiento, debió poner especial atención a las nuevas actuaciones emergentes de ésta, consiguientemente correspondía que el INRA elabore el Informe de Adecuación, a fin de validar las etapas cumplidas que no fueron objeto de nulidad y establecer los nuevos actos que vendrían a realizarse acorde al nuevo D.S. N° 29215, actividad que fue cumplida conforme se tiene demostrado en el Informe Técnico-Legal DDSC-COI-INF. No. 4085/2016 de 08 de junio de 2016, que en su punto 6 Adecuaciones al nuevo reglamento agrario señala que: "...se evidencia la necesidad de adecuar actuados de saneamiento con relación al Decreto Reglamentario de las leyes N° 1715 y N° 3545 (...) debiendo elaborarse el Informe en

Conclusiones conforme lo establecido en el art. 303 y 304 del Reglamento Agrario Vigente; elaboración del Informe de Cierre de acuerdo a lo establecido en el art. 305 y respectiva socialización y la emisión de la Resolución Final de Saneamiento ..." (las negrillas son agregadas), adecuaciones que atingen al orden interno de la entidad administrativa y no así a los particulares, cuyo contenido descrito líneas arriba, no afecta de ninguna manera al beneficiario, toda vez que se hizo únicamente una relación de las etapas que el INRA vendría a ejecutar a fin de culminar con el proceso de saneamiento; en tal circunstancia, este Tribunal Agroambiental no advierte ninguna vulneración al derecho a la defensa reclamado por la parte demandante.

Respecto al Informe en Conclusiones e Informe de Cierre que también fue observado en su memorial de réplica, cabe manifestar lo siguiente: 1) El art. 303 y 304 del D.S. N° 29215 establece que después de haber concluido con el Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo) corresponderá elaborar el Informe en Conclusiones cuyo contenido deberá comprender entre otros, la identificación de los antecedentes, consideración de la documentación aportada por el beneficiario, valoración y cálculo de la Función Social y Función Económico Social, evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y sobreposiciones con áreas clasificadas, aspectos que fueron considerados y analizados en el Informe en Conclusiones de 22 de junio de 2016, cursante de fs. 258 a 265 de obrados; 2) El art. 305-I del D.S. N° 29215 estipula textualmente que: "Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. Este documento deberá ser puesto en conocimiento de los propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, asimismo, de las personas representantes o delegados de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias" (las negrillas son agregadas), disposición legal que debió ser cumplida con excepcional particularidad, precisamente porque el saneamiento fue reencausado como emergencia de la precitada Sentencia Agroambiental, toda vez que, posterior al Informe en Conclusiones si bien se elaboró el Informe de Cierre de 24 de junio de 2016, cursante a fs. 274 de los antecedentes, en el que se expresa los resultados arribados por el INRA, referentes a la valoración y análisis del proceso de saneamiento del predio denominado "El 26", donde se concluyó emitir la Resolución Administrativa de adjudicación de una superficie de 500.000 ha. a favor de Pedro Uzlar Calderón y la Declaración de Tierra Fiscal de una superficie de 745.4883 ha. a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria; que por lo particular del caso debió ser puesto en conocimiento personal del beneficiario, aspecto que no se puede advertir en la carpeta de saneamiento, donde no se advierte el apersonamiento del beneficiario para ser socializado con los resultados del proceso de saneamiento, a más de que, en antecedentes cursa el Aviso Público de fs. 275, en el que el INRA comunica que el Informe de Cierre sería socializado los días jueves 30 de junio, viernes 01 de julio y lunes 4 de julio de 2016, empero en el Informe Legal DDSC-CO II N° 2402/2016 de 19 de agosto de 2016, cursante de fs. 277 a 278 de los antecedentes, en el punto 3. Análisis, refiere que en las: "...fechas 16, 17 y 18 de mayo de 2016 se realizó la etapa de socialización (...), el beneficiario del predio que no se apersonó, se lo considera por notificado, por haberse concluido con el plazo de la actividad...", aspecto totalmente contradictorio que ni el INRA en su memorial de contestación supo desvirtuar o aclarar el por qué existiría tal incongruencia en las fechas, indicando solamente que las fechas de socialización señaladas en el Informe Legal DDSC-CO II N° 2402/2016 de 19 de agosto de 2016, tendrían como finalidad informar que se cumplió con la actividad de socialización, argumento que de ninguna manera esclarece lo refutado por la parte demandante, mucho menos sustenta y respalda del porque tendría que valorarse únicamente el Aviso público de fs. 275 de los antecedentes, como cumplimiento de la

etapa de campo establecido en el art. 305-I del D.S. N° 29215 y no así el Informe Legal antes citado.”

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

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada PROBADA, en consecuencia NULA la Resolución Administrativa RA-ST N° 0062/2017 de 27 de marzo de 2017, debiendo anularse obrados hasta fs. 275 inclusive, con el argumento central en sentido de que el saneamiento fue reencausado como emergencia de la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 38/2015 de 18 de mayo de 2015, que insto al INRA realizar nueva Evaluación Técnico Jurídica, adecuando los actuados conforme a la normativa agraria en vigencia, correspondiendo que el INRA elaborar el Informe de Adecuación, actividad que fue cumplida, no advirtiéndose ninguna vulneración; sin embargo con relación al Informe de Cierre (que hace conocer los resultados del Informe en Conclusiones), se evidencia que el mismo no fue publicado y no fue puesto en conocimiento del beneficiario quién no se apersonó, además de advertirse incongruencias en el Aviso Público de fs. 275 que comunica las fechas en las que sería socializado el Informe de Cierre con relación al el Informe Legal que da otras fechas para la etapa de socialización.

Con relación a los otros puntos demandados son desestimados con las siguientes razones:

- a) el Tribunal Agroambiental no es la instancia encargada de averiguar, substanciar y determinar si la parte demandada que elaboró los informes incurriendo o no en el delito de falsedad ideológica, carece de competencia para atender denuncias en asuntos penales;
- b) En cumplimiento a la [SAN S1a N° 38/2015](#) se efectuó el Control de Calidad del proceso de saneamiento, disponiéndose la elaboración del Informe de Relevamiento de expedientes agrarios, actuando conforme la norma legal agraria, velando por el principio de legalidad
- c) la entidad administrativa mediante Informe Técnico Legal DDSC-COI-INF No. 4085/2016 (emitido en cumplimiento a la [SAN S1a N° 38/2015](#) de 18) validó los actuados hasta el Relevamiento de Información en Campo, así como los vértices que fueron definidos y no observados, no encontrando razón o motivo suficiente para ingresar a campo,
- d) el demandante, no explica, no expone del por qué tendría que anularse obrados hasta el Relevamiento de Información en Campo, no especifica ni demuestra cuáles serían esas observaciones de fondo o de forma que el INRA no identificó y;
- e) se señala que el predio contaría con antecedente agrario titulado, por lo que denuncia que no correspondía emitir Resolución Administrativa

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

#### **PRECEDENTE 1**

Cuando el aviso público que comunica las fechas de socialización del Informe de Cierre, tiene contradicción con el Informe Legal que da otras fechas para esa socialización, se vulnera el debido proceso en su componente relativo al derecho a la defensa, porque el administrado no puede efectuar observaciones al proceso.

**Jurisprudencia conceptual o indicativa**

"Ahora bien, el Tribunal Constitucional Plurinacional mediante SCP 0549/2017-S3 de 19 de junio de 2017, con relación a la ausencia de notificación y observaciones en el Informe de Cierre señaló lo siguiente: "...las autoridades demandadas ciertamente reconocieron la existencia de contradicciones entre la notificación con el Informe de Cierre y el Informe Legal DDSC.COR.INF 1496/2014, (...) empero, omiten las autoridades demandadas por qué razones debe tenerse como una verdad que dicho argumento (haciendo referencia a la contradicción) es solo de forma y que por consiguiente no amerita dar curso a lo solicitado. En ese contexto, la fundamentación efectuada por las autoridades demandadas resulta ser insuficiente, pues se limita a señalar que la contradicción advertida en el curso del proceso de saneamiento, viene a constituirse en un argumento de forma, sin dar a conocer al administrado qué consideraciones tomaron en cuenta para arribar a dicha conclusión (...) pues la notificación con los resultados preliminares del saneamiento, permite al administrado efectuar las observaciones al proceso. Por consiguiente, al no haber sido resuelto dicho argumento expuesto en la demanda, se tiene que los hoy demandados suprimieron el derecho al debido proceso en su componente de motivación, así como el derecho a la defensa", ante dicho fallo constitucional y lo manifestado líneas arriba, este Tribunal evidencia que se transgredió el debido proceso, debiendo la entidad administrativa con relación a este punto objetado, enmendar y garantizar el derecho vulnerado.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

SCP 0549/2017-S3 de 19 de junio de 2017

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Cierre / Publicidad (Exposición Pública de Resultados) / 8. Incumplimiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL AGROAMBIENTAL / 6. Para atender denuncias penales /**

**Problemas jurídicos**

Pedro Uzlar Calderón contra la Directora Nacional a.i. del INRA, plantea demanda contencioso administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N ° 0062/2017 de 27 de marzo de 2017,

emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) MONTE VERDE, polígono N° 508 correspondiente al predio denominado "El 26", de acuerdo al fundamento central en sentido de que existiría falta de notificación del Informe de Adecuación Técnico Legal o Informe de Control de Calidad Interno y Adecuación Procedimental, Informe en Conclusiones de 22 de junio de 2016 e Informe de Cierre, vulnerándose el art. 115 de la CPE.

Asimismo se realizan otras denuncias, tales:

a) se denuncia falsedad ideológica porque el INRA en el Informe Legal Complementario DDSC-CO II-INF N° 4377/2016 e Informe Técnico Legal DDSC-CO II-INF. 4382/2016, señaló que el expediente agrario N° 36524 no se sobrepondría al predio "El 26";

b) se denuncia vulneración del principio de preclusión, toda vez que la [SAN S1a N° 38/2015 habría dispuesto la emisión de una nueva Evaluación Técnica Jurídica y no así la elaboración del relevamiento de expedientes;](#)

c) se denuncia vulneración del debido proceso en sus componente ausencia de fundamentación, motivación y congruencia porque la resolución final de saneamiento no consideró lo dispuesto en la [SAN S1a N° 38/2015 de 18 de mayo de 2015, que haría referencia a la falta de valoración de la Ficha Técnica Jurídica, el Informe de Campo y el Acta de conformidad de linderos;](#)

d) Se denuncia que el Informe Técnico Legal DDSC-COI-INF N° 4085/2016 se realizaron subsanaciones de fondo y no de forma, correspondiendo anular actuados hasta el Relevamiento de Información en Campo y;

e) no es evidencia que se habría demostrado que el antecedente agrario reclamado efectivamente se halla dentro del área de saneamiento y;

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

"(...) 2.- Respecto a la falsedad ideológica en la que incurrió el INRA, al señalar y expresar en el Informe Legal Complementario DDSC-CO II-INF N° 4377/2016 e Informe Técnico Legal DDSC-CO II-INF. 4382/2016, que el expediente agrario N° 36524 no se sobrepondría al predio "El 26"; en relación a este punto, la parte actora acusa al INRA de haber incurrido en falsedad ideológica al haber realizado el relevamiento de expedientes y señalar que el antecedente agrario N° 36524 no se encontraría dentro del predio denominado "El 26"; además, observa que el INRA al ser representante legal del presidente del Estado Plurinacional, no le comunicó sobre el relevamiento de expedientes, ni tampoco lo expuso en la demanda contenciosa administrativa interpuesta por el Viceministerio de Tierras; al respecto, es preciso aclarar que el Tribunal Agroambiental no es la instancia encargada de averiguar, substanciar y determinar si la parte demandada que elaboró el Informe Legal Complementario DDSC-CO II-INF N° 4377/2016 e Informe Técnico Legal DDSC-CO II-INF. 4382/2016, incurrió o no en el delito de falsedad ideológica, al contrario sus atribuciones se encuentran plenamente enmarcadas en los arts. 36 de la L. N° 1715, art. 144 de la L. N° 025 y art. 189 de la CPE, en tal circunstancia y al carecer de competencia para atender denuncias en asuntos penales, la parte demandante deberá acudir a la instancia llamada por ley, a fin de hacer valer y demostrar su denuncia. Ahora bien, si el demandante, considera que los actos realizados por el INRA son ilegales y se hallan enmarcados en un hecho ilícito, deberá demostrarlo mediante prueba documental fehaciente, lo cual no ocurrió en el presente caso, toda vez que, ni en antecedentes ni en obrados se observa tal situación, limitándose únicamente la parte actora en denunciar el hecho sin tener ningún respaldo legal.

No obstante de lo descrito líneas arriba, es importante precisar y aclarar que el INRA a través de los informes ahora observados, tales son, el Informe Legal Complementario DDSC-CO II-INF N° 4377/2016 14 de octubre de 2016, cursante de fs. 280 a 282 de los antecedentes e Informe Técnico Legal DDSC-CO II-INF. 4382/2016 de 18 de octubre de 2016, cursante a fs. 281 de los antecedentes, no emite ningún pronunciamiento respecto al relevamiento de expedientes agrarios, al contrario, en el primer informe, reitera el análisis y resultados que se encontraban plasmados en el Informe en Conclusiones de 22 de junio de 2016, cursante de fs. 258 a 265 de los antecedentes, tal es la calificación de la propiedad, donde se clasifica al predio denominado "El 26" como pequeña con actividad ganadera; en cuanto al segundo informe, el servidor público del INRA recomienda solicitar a la ABT, fijar precio de adjudicación simple a valor mixto del predio denominado "El 26", aspectos que la parte demandante tendría que considerar."

### Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada PROBADA, en consecuencia NULA la Resolución Administrativa RA-ST N° 0062/2017 de 27 de marzo de 2017, debiendo anularse obrados hasta fs. 275 inclusive, con el argumento central en sentido de que el saneamiento fue reencausado como emergencia de la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 38/2015 de 18 de mayo de 2015, que insto al INRA realizar nueva Evaluación Técnico Jurídica, adecuando los actuados conforme a la normativa agraria en vigencia, correspondiendo que el INRA elaborar el Informe de Adecuación, actividad que fue cumplida, no advirtiéndose ninguna vulneración; sin embargo con relación al Informe de Cierre (que hace conocer los resultados del Informe en Conclusiones), se evidencia que el mismo no fue publicado y no fue puesto en conocimiento del beneficiario quien no se apersonó, además de advertirse incongruencias en el Aviso Público de fs. 275 que comunica las fechas en las que sería socializado el Informe de Cierre con relación al el Informe Legal que da otras fechas para la etapa de socialización.

Con relación a los otros puntos demandados son desestimados con las siguientes razones:

a) el Tribunal Agroambiental no es la instancia encargada de averiguar, substanciar y determinar si la parte demandada que elaboró los informes incurriendo o no en el delito de falsedad ideológica, carece de competencia para atender denuncias en asuntos penales;

b) [En cumplimiento a la SAN S1a N° 38/2015 se efectuó el Control de Calidad del proceso de saneamiento, disponiéndose la elaboración del Informe de Relevamiento de expedientes agrarios, actuando conforme la norma legal agraria, velando por el principio de legalidad](#)

c) [la entidad administrativa mediante Informe Técnico Legal DDSC-COI-INF No. 4085/2016 \(emitido en cumplimiento a la SAN S1a N° 38/2015 de 18\) validó los actuados hasta el Relevamiento de Información en Campo, así como los vértices que fueron definidos y no observados, no encontrando razón o motivo suficiente para ingresar a campo.](#)

d) el demandante, no explica, no expone del por qué tendría que anularse obrados hasta el Relevamiento de Información en Campo, no especifica ni demuestra cuáles serían esas observaciones de fondo o de forma que el INRA no identificó y;

e) se señala que el predio contaría con antecedente agrario titulado, por lo que denuncia que no correspondía emitir Resolución Administrativa

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

**PRECEDENTE 2**

El Tribunal Agroambiental carece de competencia para atender denuncias en asuntos penales, no siendo la instancia encargada de averiguar, substanciar y determinar si el INRA elaboró algún informe u otro actuado incurriendo o no en delito de falsedad ideológica, correspondiendo a la parte interesada acudir a la instancia llamada por ley.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 0031/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 019/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 119/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a.Nº 105/2017