

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0045-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 07-09-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Ana Carola Landívar Chávez en representación legal de la Empresa Agropecuaria NOVAGRO S.A. contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, en la vía contencioso administrativa, impugna la Resolución Suprema N° 18059 de 9 de marzo de 2016, emitida proceso de saneamiento ejecutado correspondiente al predio "El Arrozal", bajo los siguientes fundamentos:

a) denuncia inexistencia de la **Resolución Instructoria**, refiere que el D.S. N° 25763, vigente a momento del proceso de saneamiento del predio "El Arrozal", establecía expresa y categóricamente en su artículo 170, el pronunciamiento de la Resolución Instructoria; también señala que la Resolución Instructoria si bien fue dictada por el Director Departamental de Santa Cruz del INRA, no cumpliría con los requisitos de validez establecidos en la ley, por cuanto no llevaría la firma del encargado de la Unidad Legal respectiva;

b) reclama que la Resolución Suprema impugnada, de forma totalmente incongruente y hasta contradictoria con los **datos relevados en campo** durante las pericias de campo realizadas en el predio "El Arrozal", declara la ilegalidad de la posesión respecto de los predios "Agropecuaria Canaán S.R.L.", "El Arrozal" y "Santa Fe", antes denominados "Tres Marías I", por supuestamente incumplir los requisitos de legalidad y el incumplimiento de la FES, no obstante, de acuerdo a los datos relevados en campo, en el predio se cumpliría con el 100% de la FES; así mediante Resolución Administrativa I-TEC N° 1476/2002 de 17 de julio de 2000, al ser un estudio a detalle, hubiese demostrado y establecido los usos del suelo definitivos y las características y capacidad de las tierras del predio "El Arrozal"; la actividad agrícola desarrollada en el predio "El Arrozal" estuviese debidamente aprobada y autorizada por la institución encargada por ley, que en su momento era la Superintendencia Agraria (actualmente ABT) y de ninguna forma podría ser desconocida arbitrariamente por el INRA, como ilegalmente lo hubiese hecho dentro del proceso de saneamiento;

c) el INRA, hubiese incurrido en ilegalidad al establecer en el **Informe en Conclusiones** que el predio "El Arrozal", no cumple la FES ya que supuestamente hubo simulación de su cumplimiento, con información subjetiva, anacrónica y que correspondía a actuados anulados por el propio INRA y desarrollados muchos años antes de la pericia de campo de noviembre de 2014, habiendo con dicho irracional razonamiento, vulnerado los arts. 159 y 296 del D.S. N° 29215, el debido proceso y el derecho de propiedad consagrados en la C.P.E. La supuesta simulación en el cumplimiento de la FES se

basa en la Resolución Administrativa RA-DN- UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, que fue anulada por Resolución Administrativa RES.ADM.RA SAN TCO N° 012/2014 de 20 de agosto de 2014, por cuanto, esta última declara la nulidad de obrados hasta las anteriormente denominadas Pericias de Campo (hoy Relevamiento de Información en Campo) inclusive; en ese sentido infiere que, menos tendrían valor alguno las pericias de campo (anuladas), en las cuales el INRA sustenta el supuesto fraude en el cumplimiento de la FES;

d) reclama que en ninguna parte del ordenamiento jurídico en general, ni en la normativa agraria estuviese establecido que emergente del fraccionamiento de predios agrarios, cuando el mismo se lo hubiese efectuado en superficies mayores a la pequeña propiedad agraria, es decir, en medianas propiedades y empresas agropecuarias, como es el caso del predio "El Arrozal" (mediana propiedad agrícola), se debería desconocer el cumplimiento de la FES como lo hubiese hecho el INRA en relación al predio "El Arrozal" y;

e) alega inexistencia de control de calidad, supervisión y seguimiento de las actuaciones realizadas en vigencia de reglamentos y normativas anteriores y refiere que, el INRA incumplió el art. 266 del D.S. N° 29215 que le faculta, antes de validar actuaciones anteriores a efectuar un control de calidad, supervisión y seguimiento de las actuaciones realizadas en vigencia de reglamentos y normativas anteriores; aspecto que el INRA nunca hubiese cumplido.

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

#### **"En torno al errado análisis y discernimiento sobre el cumplimiento de la FES**

"(...) De fs. 253 a 266, cursan Ficha Catastral, formulario de Registro de la FES, Croquis de Mejoras, Registro de Mejoras y fotografías de mejoras correspondientes al predio "Tres Marías I", cuyo beneficiario es Siegfried Boos Junior, documentación que en lo prominente establece que las pericias decampo se llevaron a cabo el 20 de octubre de 2000 y que durante las mismas se identificaron en el predio 3500 hectáreas (ha) con actividad agrícola correspondiente al sembradío de soya, además de maquinaria pesada, casa y otros; de fs. 356 a 363 cursa Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 29 de agosto de 2004, que sugiere la consolidación para el predio "Tres Marías I" en la superficie de 5038.6677 ha.

Al haberse puesto a conocimiento de interesados los resultados preliminares del proceso, conforme consta a fs. 374 y 375, los representantes de la TCO aglutinados en comunidades y centrales indígenas guarayas representadas por la COPNAG (Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos), reclaman sobre dichos resultados refiriendo que no conocen que en el predio se cumpla la FS o FES (Función Social o Económico Social) y solicitan respetar su territorio, además que exigen inspección en el predio "Tres Marías I".

De fs. 413 a 414 y de 418 a 422 cursan informes técnicos elaborados en la gestión 2008 por funcionarios de la Dirección Nacional del INRA, consistentes en análisis de imágenes multitemporales, que en lo relevante establecen que durante el año 2000, año de las pericias de campo, no se evidencia la actividad agraria que supuestamente hubiese sido verificada en pericias de campo, enfatizando que entre 1996 a 2001 existen solo indicios de mejoras en la parte noroeste del predio "Tres Marías I".

Con estos antecedentes, se elaboran los Informes Técnico UFA N° 016/2011 y Legal UFA N° 018/2011 cursantes entre fs. 508 a 531, en los que se observan varias irregularidades del trabajo efectuado hasta ese momento, como la participación de la TCO, los formularios levantados en campo, el POP presentado

por el interesado y las diferencia de éste en relación al POP remitido por la ABT, además de observarse la aprobación del POP en forma posterior a las pericias de campo, el levantamiento en campo fuera de las fechas autorizadas, reiterándose que la actividad productiva registrada en los formularios recabados durante las pericias de campo no corresponde a la realidad en lo que concierne a las 3500 ha de soya supuestamente identificadas; los referidos informes fueron la base para que mediante Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, cursante de fs. 533 a 538 de la carpeta de saneamiento, el Director Nacional del INRA disponga la nulidad del proceso hasta la Evaluación Técnico Jurídica de 29 de agosto de 2004, en razón al registro fraudulento de 3500 ha de cultivos de soya inexistentes a momento de las pericias de campo, en aplicación de la Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y art. 160 segundo párrafo del D.S. N° 29215 al haberse configurado fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social; asimismo, en la referida resolución se disponen medidas precautorias de prohibición de asentamientos, paralización de trabajos, prohibición de innovar, la no consideración de transferencias y prohibición de fraccionamiento de propiedades medianas y empresas agropecuarias en superficies iguales o menores de la máxima para la pequeña propiedad.

De fs. 644 a 650 cursa Informe en Conclusiones de 9 de abril de 2013 que sugiere la adjudicación a favor del beneficiario de la superficie de 50.0000 ha.

No obstante, en base al Informe Técnico Legal DDSC-CO II INF. N° 01259/2014 de 14 de julio de 2014 cursante de fs. 849 a 853, con referencia: Informe Técnico Legal de Control de Calidad Interno de predio "Tres Marías I", en el que se describen otras irregularidades emergentes del primer trabajo de campo, el Director Departamental del INRA Santa Cruz, por Resolución Administrativa RES.ADM. RA SAN TCO N° 012/2014 de 20 de agosto de 2014, cursante de fs. 854 a 856, dispone la nulidad del proceso de saneamiento del predio "Tres Marías I" hasta las pericias de campo.

Con estos antecedentes, mediante Resolución Administrativa RES. ADM. RA SAN TCO N° 0017/2014 de 27 de noviembre de 2014 cursante de fs. 864 a 867, se dispone el reinicio y ampliación del plazo para el Relevamiento de Información en Campo y a raíz de esta determinación se realiza el trabajo de campo del predio de autos denominado "El Arrozal" entre otros, conforme consta de fs. 2408 a 2419 y de 3111 a 3134, habiéndose verificado, conforme al formulario de verificación de FES en campo (fs. 3114) que el predio tiene sembradíos de soya, arroz y maíz en la mayor parte de su superficie que datan en su implementación a partir de la gestión 2002, conforme también se tiene de la ubicación de mejoras de fs. 3118.

Asimismo, como bien fue descrito en párrafos precedentes, la documentación de derecho propietario acreditada por la Empresa NOVAGRO durante el Relevamiento de Información en Campo revela la adquisición de diferentes superficies a partir del año 2006, que luego llegaron a conformar lo que durante el Relevamiento de Información en Campo de la gestión 2014 fue identificado como el predio "El Arrozal".

"(...) Bajo estos antecedentes, se emite el Informe en Conclusiones de 5 de octubre de 2015, cursante de fs. 4326 a 4343, que en lo relevante sugiere declarar la ilegalidad de la posesión de los predios "Agropecuaria Canaan S.R.L.", "El Arrozal" y "Santa Fe", antes denominados "Tres Marías I", así como declarar Tierra Fiscal la superficie que comprende la totalidad de la mensura de los tres predios."

"(...) En este sentido, si bien se demanda que el predio de autos, conforme se hubiese evidenciado del trabajo de Relevamiento de Información en Campo, en cumplimiento del art. 159 del D.S. N° 29215,

cumpliría con la FES, pero la parte actora obvia referir lo determinado por la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 antes citada, la misma que bien pudo ser recurrida en los momentos que fija la norma y el no haber utilizado los recursos que franquea el ordenamiento jurídico en el momento fijado por la norma presupone la preclusión del derecho a reclamo, máxime cuando según los documentos de derecho propiedad presentados por la empresa ahora demandante, la misma hubiese adquirido por compra el predio que considera de su propiedad a partir del año 2006, sin embargo, el saneamiento del predio "Tres Marías I" del cual se desprende la fracción denominada "El Arrozal" fue objeto del proceso de saneamiento desde el año 2000, proceso totalmente público desde el momento en el que el pueblo demandante formuló su petición ante el presidente del estado, estableciéndose en la L. N° 1715 de 18 de octubre el 1996 en su Disposición Transitoria Tercera la emisión de una resolución de inmovilización en el plazo de 90 días, publicidad también otorgada al proceso conforme consta de fs. 113 y de la campaña pública que fue efectuada conforme a lo descrito en el informe de esta actividad cursante de fs. 114 a 116.

Lo descrito precedentemente guarda perfecta armonía con las garantías constitucionales establecidas por el art. 3 de la L. N° 1715, vigente desde el 17 de octubre de 1996, que establece en su párrafo I el reconocimiento y garantiza la propiedad agraria privada en favor de personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo a la Constitución Política del Estado, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias y de acuerdo a las leyes.

En este sentido ha de entenderse que la resolución final ahora impugnada, al establecer la ilegalidad de la posesión e incumplimiento de la FES lo hace en relación al predio "Tres Marías I", por haberse determinado el incumplimiento de los requisitos de legalidad, pues no es menos cierto que el punto resolutivo quinto si bien refiere a los tres predios identificados en durante el Relevamiento de Información en Campo de la gestión 2014 entre los que se encuentra el predio "El Arrozal", sin embargo aclara que los mismos constituían durante las pericias de campo del año 2000 el predio "Tres Marías I" del cual, taxativamente la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, resolución que constituye uno de los fundamentos de la resolución ahora recurrida, estableció el haberse comprobado fraude en el cumplimiento de la FES, lo que no fue recurrido oportunamente por la ahora parte actora y que constituye el fundamento central para el no reconocimiento de derechos."

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

La demanda contenciosa administrativa, ha sido declarada **IMPROBADA** en consecuencia, se mantiene incólume la Resolución Suprema N° 18059 de 9 de marzo de 2016, emitida en el proceso de saneamiento ejecutado correspondiente al predio "El Arrozal", conforme a los argumentos siguientes:

a) si bien en un primer instante la parte actora refiere la **inexistencia** de Resolución Instructoria, sin embargo, luego de un análisis reconoce su existencia, poniendo de relieve que la misma carece de firma del encargado de la Unidad Legal; al respecto, no obstante, ha de entenderse que en mérito a la referida Resolución Instructoria se dio paso a las pericias de campo en las que conforme se tiene de fs. 253 a 257 del legajo del saneamiento, el beneficiario del predio participó plena e irrestrictamente a través de su representante, razón por la que la se cumplió con la finalidad de la Resolución Instructoria; además del nuevo trabajo de campo dispuesto a través de la Resolución Administrativa RES. ADM. RA SAN TCO N° 0017/2014 de 27 de noviembre de 2014, misma que lleva consignadas las firmas del Director Departamental y el Responsable Jurídico de la entidad, publicada conforme a normativa, permitió la participación libre e irrestricta durante el Relevamiento de Información en Campo del representante legal de la ahora empresa demandante Empresa Agropecuaria NOVAGRO S.A., no

evidenciándose en este sentido vulneración del derecho a la defensa, transparencia o afectación del derecho de propiedad;

b) y c) de inicio se estableció la ejecución de las pericias de campo a partir del 25 de septiembre de 2000, cursando la Ficha Catastral, formulario de Registro de la FES, Croquis de Mejoras, Registro de Mejoras y fotografías de mejoras, identificándose en el predio 3500 hectáreas (ha) con actividad agrícola correspondiente al sembradío de soya, además de maquinaria pesada, casa y otros. Por informes técnicos elaborados en la gestión 2008 por funcionarios de la Dirección Nacional del INRA, consistentes en análisis de imágenes multitemporales, que en lo relevante establecen que durante el año 2000, año de las pericias de campo, no se evidencia la actividad agraria que supuestamente hubiese sido verificada en pericias de campo, enfatizando que entre 1996 a 2001, existiendo solo indicios de mejoras en la parte noroeste del predio "Tres Marías I". Con estos antecedentes, se elaboran los Informes Técnico UFA N° 016/2011 y Legal UFA N° 018/2011 cursantes entre fs. 508 a 531, en los que se observan varias irregularidades del trabajo efectuado hasta ese momento, como que la actividad productiva registrada en los formularios recabados durante las pericias de campo no corresponde a la realidad; los referidos informes fueron la base para que mediante Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, en el que el Director Nacional del INRA dispone la nulidad del proceso hasta la Evaluación Técnico Jurídica de 29 de agosto de 2004, en razón al registro fraudulento de 3500 ha de cultivos de soya inexistentes a momento de las pericias de campo, asimismo, en la referida resolución se disponen medidas precautorias de prohibición de asentamientos, paralización de trabajos, prohibición de innovar, la no consideración de transferencias y prohibición de fraccionamiento de propiedades medianas y empresas agropecuarias en superficies iguales o menores de la máxima para la pequeña propiedad. Con referencia: Informe Técnico Legal de Control de Calidad Interno de predio "Tres Marías I", en el que se describen otras irregularidades emergentes del primer trabajo de campo, por Resolución Administrativa RES.ADM. RA SAN TCO N° 012/2014 de 20 de agosto de 2014, dispone la nulidad del proceso de saneamiento del predio "Tres Marías I" hasta las pericias de campo; bajo estos antecedentes, se emite el Informe en Conclusiones de 5 de octubre de 2015, cursante de fs. 4326 a 4343, que en lo relevante sugiere declarar la ilegalidad de la posesión de los predios "Agropecuaria Canaan S.R.L.", "El Arrozal" y "Santa Fe", antes denominados "Tres Marías I", así como declarar Tierra Fiscal la superficie que comprende la totalidad de la mensura de los tres predios. La parte actora obvia referir lo determinado por la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 antes citada, que constituye uno de los fundamentos de la resolución ahora recurrida, que estableció el haberse comprobado fraude en el cumplimiento de la FES, que bien pudo ser recurrida en los momentos que fija la norma y al no haber utilizado los recursos que franquea el ordenamiento jurídico en el momento fijado por la norma presupone la preclusión del derecho a reclamo; máxime cuando según los documentos de derecho propiedad presentados por la empresa ahora demandante, la misma hubiese adquirido por compra el predio que considera de su propiedad a partir del año 2006, sin embargo, el saneamiento del predio "Tres Marías I" del cual se desprende la fracción denominada "El Arrozal" fue objeto del proceso de saneamiento desde el año 2000;

d) la no consideración de las transferencias efectuadas y presentadas recién durante el Relevamiento de Información en Campo de la gestión 2014 y por ende, la no consideración de la división del predio suscitada como producto de las referidas transferencias, sin embargo, este razonamiento de ningún modo induce a la no consideración de derechos aplicando erróneamente lo establecido por el art. 10 inc. g) del D.S. N° 29215, pues en ningún momento se hace alusión a la dimensión de las superficies, careciendo por tanto de asidero lo acusado en este punto por la parte actora, máxime cuando la inmovilización del área de saneamiento de la TCO, según lo dispuesto por el art. 259 del D.S. N° 25763

reglamentario de la Ley N° 1715 y vigente el año 2006 (año en que se hubiese adquirido la primera parte del predio "El Arrozal" por parte de la Empresa NOVAGRO S.A.") disponía que las transferencias de predios titulados o con procesos agrarios en trámite como en el presente caso sean previamente comunicadas al Instituto Nacional de Reforma Agraria, para su conocimiento y constancia, las que serían tomadas en cuenta durante el proceso de saneamiento, lo que no ocurrió en el presente caso conforme se tiene acreditado de la documentación aparejada por la ahora empresa demandante durante el Relevamiento de Información en Campo del año 2014 y;

e) del art. 266 del D.S. N° 29215 se infiere que el Control de Calidad extrañado por la parte actora constituye una facultad potestativa del ente administrativo, al margen de que como se tiene de antecedentes del saneamiento en los cuales se aprecia que la entidad efectuó los controles de calidad en aplicación de sus facultades previstas en la norma, a través del análisis de antecedentes y razonamiento sustentado en la presente resolución en aplicación del control de legalidad del proceso administrativo, toda observación efectuada por la parte actora queda descartada, razón por la que la acusación carece de sustento; el ente administrativo sustanció el mismo en aplicación de las normas agrarias y reglamentarias que conforme al transcurso del tiempo le tocó considerar, aplicando los controles de calidad del proceso, determinando la nulidad de actuados, reencausando el proceso y ante todo permitiendo la participación libre e irrestricta tanto del primer propietario, como de los que fueron adquiriendo diversas fracciones como en el caso del predio de autos que, habiendo adquirido según consta en documentación, el año 2006, recién se apersonó al proceso durante el Relevamiento de Información en Campo efectuado el año 2014, habiendo de este modo dejado precluir su derecho a reclamar decisiones asumidas por la entidad en la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, la misma que en forma irrefutable determinó el haberse comprobado fraude en el cumplimiento de la FES, resolución que por supuesto, no fue recurrida por la ahora parte actora, ratificándose en este sentido el hecho de que el proceso contencioso administrativo no se encuentra instaurado para suplir la dejadez de las partes, que en los momentos que fija la norma reglamentaria no asumieron la defensa oportuna de sus derechos.

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

#### **PRECEDENTE 1**

Cuando en Pericias de campo se hubiere verificado el cumplimiento de la FES, pero en forma posterior por un Informe Técnico consistente en un análisis de imagen Multitemporal, puede evidenciarse que hay fraude en el cumplimiento de la FES, cuando en ese tiempo no existió actividad agraria.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

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

SAN-S2-0025-2016

Seguidora

*"En consecuencia, fue declarado el Fraude en la antigüedad de la posesión de Adhemar Arteaga Leal, al haberse identificado que la posesión del mismo es posterior a la promulgación de la Ley N° 1715, advirtiéndose que el INRA obró conforme a las previsiones de los arts. 268 y 310 del D.S. N° 29215; por lo que resulta evidente la **existencia de fraude en la antigüedad de la posesión**, consiguientemente no se evidencia vulneración a la normativa agraria. ...*

*relativo al cumplimiento de la Función Social o Económica Social, revisada la documentación y el proceso de saneamiento y conforme cursa en el Informe de Conclusiones, en particular en cuanto al predio denominado Belén, a fs. 7345 se declara comprobado el fraude y el incumplimiento a la Función Económico Social de Adhemar Arteaga Leal, revisados los fundamentos de tal declaración se puede advertir que los mismos encuentran **sustento** en los Informes Complementarios de **Análisis Multitemporal** ya analizados"*

## FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

### TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

#### Problemas jurídicos

Ana Carola Landívar Chávez en representación legal de la Empresa Agropecuaria NOVAGRO S.A. contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, en la vía contencioso administrativa, impugna la Resolución Suprema N° 18059 de 9 de marzo de 2016, emitida proceso de saneamiento ejecutado correspondiente al predio "El Arrozal", bajo los siguientes fundamentos:

a) denuncia inexistencia de la **Resolución Instructoria**, refiere que el D.S. N° 25763, vigente a momento del proceso de saneamiento del predio "El Arrozal", establecía expresa y categóricamente en su artículo 170, el pronunciamiento de la Resolución Instructoria; también señala que la Resolución Instructoria si bien fue dictada por el Director Departamental de Santa Cruz del INRA, no cumpliría con los requisitos de validez establecidos en la ley, por cuanto no llevaría la firma del encargado de la Unidad Legal respectiva;

b) reclama que la Resolución Suprema impugnada, de forma totalmente incongruente y hasta contradictoria con los **datos relevados en campo** durante las pericias de campo realizadas en el predio "El Arrozal", declara la ilegalidad de la posesión respecto de los predios "Agropecuaria Canaán S.R.L.", "El Arrozal" y "Santa Fe", antes denominados "Tres Marías I", por supuestamente incumplir los requisitos de legalidad y el incumplimiento de la FES, no obstante, de acuerdo a los datos relevados en campo, en el predio se cumpliría con el 100% de la FES; así mediante Resolución Administrativa I-TEC N° 1476/2002 de 17 de julio de 2000, al ser un estudio a detalle, hubiese demostrado y establecido los usos del suelo definitivos y las características y capacidad de las tierras del predio "El Arrozal"; la actividad agrícola desarrollada en el predio "El Arrozal" estuviese debidamente aprobada y autorizada por la institución encargada por ley, que en su momento era la Superintendencia Agraria (actualmente ABT) y de ninguna forma podría ser desconocida arbitrariamente por el INRA, como ilegalmente lo hubiese hecho dentro del proceso de saneamiento;

c) el INRA, hubiese incurrido en ilegalidad al establecer en el **Informe en Conclusiones** que el predio "El Arrozal", no cumple la FES ya que supuestamente hubo simulación de su cumplimiento, con información subjetiva, anacrónica y que correspondía a actuados anulados por el propio INRA y desarrollados muchos años antes de la pericia de campo de noviembre de 2014, habiendo con dicho irracional razonamiento, vulnerado los arts. 159 y 296 del D.S. N° 29215, el debido proceso y el derecho de propiedad consagrados en la C.P.E. La supuesta simulación en el cumplimiento de la FES se basa en la Resolución Administrativa RA-DN- UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, que fue anulada por Resolución Administrativa RES.ADM.RA SAN TCO N° 012/2014 de 20 de agosto de 2014, por cuanto, esta última declara la nulidad de obrados hasta las anteriormente denominadas Pericias de Campo (hoy Relevamiento de Información en Campo) inclusive; en ese sentido infiere que, menos tendrían valor alguno las pericias de campo (anuladas), en las cuales el INRA sustenta el supuesto fraude en el cumplimiento de la FES;

d) reclama que en ninguna parte del ordenamiento jurídico en general, ni en la normativa agraria estuviese establecido que emergente del fraccionamiento de predios agrarios, cuando el mismo se lo hubiese efectuado en superficies mayores a la pequeña propiedad agraria, es decir, en medianas propiedades y empresas agropecuarias, como es el caso del predio "El Arrozal" (mediana propiedad agrícola), se debería desconocer el cumplimiento de la FES como lo hubiese hecho el INRA en relación al predio "El Arrozal" y;

e) alega inexistencia de control de calidad, supervisión y seguimiento de las actuaciones realizadas en vigencia de reglamentos y normativas anteriores y refiere que, el INRA incumplió el art. 266 del D.S. N° 29215 que le faculta, antes de validar actuaciones anteriores a efectuar un control de calidad, supervisión y seguimiento de las actuaciones realizadas en vigencia de reglamentos y normativas anteriores; aspecto que el INRA nunca hubiese cumplido.

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

" **6.-** En cuanto a la **inexistencia de control de calidad, supervisión y seguimiento** de las actuaciones realizadas en vigencia de reglamentos y normativas anteriores, lo que originaría, según el accionante, el incumplimiento del art. 266 del D.S. N° 29215, la norma señalada dispone: (CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO). I. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo **podrá** disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, regulados en disposiciones internas; sin perjuicio del control interno que establezcan las Direcciones Departamentales. II. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, ejecutará la supervisión y seguimiento de los diferentes procedimientos y proyectos de saneamiento, sin suspender la ejecución de trabajos. III. La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, de oficio o a denuncia **podrá disponer** la investigación en gabinete y campo sobre hechos irregulares y actos fraudulentos, descritos en este reglamento, incluyendo la aplicación del control de calidad y la aplicación de los efectos previstos, respecto a las etapas o actividades cumplidas. IV. Como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento, se podrá disponer: a) La anulación de actuados de saneamiento por irregularidades, graves faltas o errores de fondo; b) La convalidación de actuados de saneamiento, por errores u omisiones subsanados; c) La prosecución de los procesos de saneamiento objeto de controles de calidad, supervisión y seguimiento, y asimismo, la aplicación de medidas correctivas o reforzamiento en programas de capacitación u otros que ameriten el caso; d) El inicio de procesos administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables. (Negrilla



nuestra), infringiéndose de la norma que, y, si bien se alega la persistencia de ratificación de hechos por parte del INRA de actuados irregulares y omisiones de fondo anteriores a la vigencia del citado D.S. N° 29215, sin embargo, al margen de que como se tiene de antecedentes del saneamiento en los cuales se aprecia que la entidad efectuó los a través del análisis de antecedentes y razonamiento sustentado en la presente resolución en aplicación del control de legalidad del proceso administrativo, toda observación efectuada por la parte actora queda descartada, razón por la que la acusación carece de sustento.

En conclusión, bajo el razonamiento previo y conforme a la revisión del proceso efectuada en control de legalidad del mismo, se constata que durante el proceso de saneamiento del predio "El Arrozal", el mismo que en su inicio formaba parte de un predio de mayor superficie denominado "Tres Marías I", el ente administrativo sustanció el mismo en aplicación de las normas agrarias y reglamentarias que conforme al transcurso del tiempo le tocó considerar, aplicando los controles de calidad del proceso, determinando la nulidad de actuados, reencausando el proceso y ante todo permitiendo la participación libre e irrestricta tanto del primer propietario, como de los que fueron adquiriendo diversas fracciones como en el caso del predio de autos que, habiendo adquirido según consta en documentación, el año 2006, recién se apersonó al proceso durante el Relevamiento de Información en Campo efectuado el año 2014, habiendo de este modo dejado precluir su derecho a reclamar decisiones asumidas por la entidad en la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, la misma que en forma irrefutable determinó el haberse comprobado fraude en el cumplimiento de la FES, resolución que por supuesto, no fue recurrida por la ahora parte actora, ratificándose en este sentido el hecho de que el proceso contencioso administrativo no se encuentra instaurado para suplir la dejadez de las partes, que en los momentos que fija la norma reglamentaria no asumieron la defensa oportuna de sus derechos, pues no otra cosa se infiere cuando el proceso de saneamiento en el territorio de lo que hoy constituye el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra instaurado desde la vigencia de la Ley N° 1715 o sea desde el 18 de octubre de 1996 y el saneamiento de la TCO dentro la cual se encuentra el predio "El Arrozal" se encuentra vigente también desde que se dispuso la inmovilización del área y sin embargo, habiéndose adquirido el predio en diferentes fracciones a partir del año 2006, la empresa ahora demandante no se apersonó al proceso sino hasta el año 2014, por lo que corresponde a este Tribunal, fallar en ese sentido."

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

La demanda contenciosa administrativa, ha sido declarada **IMPROBADA** en consecuencia, se mantiene incólume la Resolución Suprema N° 18059 de 9 de marzo de 2016, emitida proceso de saneamiento ejecutado correspondiente al predio "El Arrozal", conforme a los argumentos siguientes:

a) si bien en un primer instante la parte actora refiere la **inexistencia** de Resolución Instructoria, sin embargo, luego de un análisis reconoce su existencia, poniendo de relieve que la misma carece de firma del encargado de la Unidad Legal; al respecto, no obstante, ha de entenderse que en mérito a la referida Resolución Instructoria se dio paso a las pericias de campo en las que conforme se tiene de fs. 253 a 257 del legajo del saneamiento, el beneficiario del predio participó plena e irrestrictamente a través de su representante, razón por la que la se cumplió con la finalidad de la Resolución Instructoria; además del nuevo trabajo de campo dispuesto a través de la Resolución Administrativa RES. ADM. RA SAN TCO N° 0017/2014 de 27 de noviembre de 2014, misma que lleva consignadas las firmas del Director Departamental y el Responsable Jurídico de la entidad, publicada conforme a normativa, permitió la participación libre e irrestricta durante el Relevamiento de Información en Campo del representante legal de la ahora empresa demandante Empresa Agropecuaria NOVAGRO S.A., no evidenciándose en este sentido vulneración del derecho a la defensa, transparencia o afectación del

derecho de propiedad;

b) y c) de inicio se estableció la ejecución de las pericias de campo a partir del 25 de septiembre de 2000, cursando la Ficha Catastral, formulario de Registro de la FES, Croquis de Mejoras, Registro de Mejoras y fotografías de mejoras, identificándose en el predio 3500 hectáreas (ha) con actividad agrícola correspondiente al sembradío de soya, además de maquinaria pesada, casa y otros. Por informes técnicos elaborados en la gestión 2008 por funcionarios de la Dirección Nacional del INRA, consistentes en análisis de imágenes multitemporales, que en lo relevante establecen que durante el año 2000, año de las pericias de campo, no se evidencia la actividad agraria que supuestamente hubiese sido verificada en pericias de campo, enfatizando que entre 1996 a 2001, existiendo solo indicios de mejoras en la parte noroeste del predio "Tres Marías I". Con estos antecedentes, se elaboran los Informes Técnico UFA N° 016/2011 y Legal UFA N° 018/2011 cursantes entre fs. 508 a 531, en los que se observan varias irregularidades del trabajo efectuado hasta ese momento, como que la actividad productiva registrada en los formularios recabados durante las pericias de campo no corresponde a la realidad; los referidos informes fueron la base para que mediante Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, en el que el Director Nacional del INRA dispone la nulidad del proceso hasta la Evaluación Técnico Jurídica de 29 de agosto de 2004, en razón al registro fraudulento de 3500 ha de cultivos de soya inexistentes a momento de las pericias de campo, asimismo, en la referida resolución se disponen medidas precautorias de prohibición de asentamientos, paralización de trabajos, prohibición de innovar, la no consideración de transferencias y prohibición de fraccionamiento de propiedades medianas y empresas agropecuarias en superficies iguales o menores de la máxima para la pequeña propiedad. Con referencia: Informe Técnico Legal de Control de Calidad Interno de predio "Tres Marías I", en el que se describen otras irregularidades emergentes del primer trabajo de campo, por Resolución Administrativa RES.ADM. RA SAN TCO N° 012/2014 de 20 de agosto de 2014, dispone la nulidad del proceso de saneamiento del predio "Tres Marías I" hasta las pericias de campo; bajo estos antecedentes, se emite el Informe en Conclusiones de 5 de octubre de 2015, cursante de fs. 4326 a 4343, que en lo relevante sugiere declarar la ilegalidad de la posesión de los predios "Agropecuaria Canaan S.R.L.", "El Arrozal" y "Santa Fe", antes denominados "Tres Marías I", así como declarar Tierra Fiscal la superficie que comprende la totalidad de la mensura de los tres predios. La parte actora obvia referir lo determinado por la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 antes citada, que constituye uno de los fundamentos de la resolución ahora recurrida, que estableció el haberse comprobado fraude en el cumplimiento de la FES, que bien pudo ser recurrida en los momentos que fija la norma y al no haber utilizado los recursos que franquea el ordenamiento jurídico en el momento fijado por la norma presupone la preclusión del derecho a reclamo; máxime cuando según los documentos de derecho propiedad presentados por la empresa ahora demandante, la misma hubiese adquirido por compra el predio que considera de su propiedad a partir del año 2006, sin embargo, el saneamiento del predio "Tres Marías I" del cual se desprende la fracción denominada "El Arrozal" fue objeto del proceso de saneamiento desde el año 2000;

d) la no consideración de las transferencias efectuadas y presentadas recién durante el Relevamiento de Información en Campo de la gestión 2014 y por ende, la no consideración de la división del predio suscitada como producto de las referidas transferencias, sin embargo, este razonamiento de ningún modo induce a la no consideración de derechos aplicando erróneamente lo establecido por el art. 10 inc. g) del D.S. N° 29215, pues en ningún momento se hace alusión a la dimensión de las superficies, careciendo por tanto de asidero lo acusado en este punto por la parte actora, máxime cuando la inmovilización del área de saneamiento de la TCO, según lo dispuesto por el art. 259 del D.S. N° 25763 reglamentario de la Ley N° 1715 y vigente el año 2006 (año en que se hubiese adquirido la primera

parte del predio "El Arrozal" por parte de la Empresa NOVAGRO S.A.") disponía que las transferencias de predios titulados o con procesos agrarios en trámite como en el presente caso sean previamente comunicadas al Instituto Nacional de Reforma Agraria, para su conocimiento y constancia, las que serían tomadas en cuenta durante el proceso de saneamiento, lo que no ocurrió en el presente caso conforme se tiene acreditado de la documentación aparejada por la ahora empresa demandante durante el Relevamiento de Información en Campo del año 2014 y;

e) del art. 266 del D.S. N° 29215 se infiere que el Control de Calidad extrañado por la parte actora constituye una facultad potestativa del ente administrativo, al margen de que como se tiene de antecedentes del saneamiento en los cuales se aprecia que la entidad efectuó los controles de calidad en aplicación de sus facultades previstas en la norma, a través del análisis de antecedentes y razonamiento sustentado en la presente resolución en aplicación del control de legalidad del proceso administrativo, toda observación efectuada por la parte actora queda descartada, razón por la que la acusación carece de sustento; el ente administrativo sustanció el mismo en aplicación de las normas agrarias y reglamentarias que conforme al transcurso del tiempo le tocó considerar, aplicando los controles de calidad del proceso, determinando la nulidad de actuados, reencausando el proceso y ante todo permitiendo la participación libre e irrestricta tanto del primer propietario, como de los que fueron adquiriendo diversas fracciones como en el caso del predio de autos que, habiendo adquirido según consta en documentación, el año 2006, recién se apersonó al proceso durante el Relevamiento de Información en Campo efectuado el año 2014, habiendo de este modo dejado precluir su derecho a reclamar decisiones asumidas por la entidad en la Resolución Administrativa RA-DN-UFA N° 004/2011 de 12 de septiembre de 2011, la misma que en forma irrefutable determinó el haberse comprobado fraude en el cumplimiento de la FES, resolución que por supuesto, no fue recurrida por la ahora parte actora, ratificándose en este sentido el hecho de que el proceso contencioso administrativo no se encuentra instaurado para suplir la dejadez de las partes, que en los momentos que fija la norma reglamentaria no asumieron la defensa oportuna de sus derechos.

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

#### **PRECEDENTE 2**

Las facultades previstas en el art. 266 del D.S. N° 29215, se constituye en una facultad potestativa del ente administrativo, que puede aplicar los controles de calidad del proceso, determinando la nulidad de actuados, reencausando el proceso y ante todo permitiendo la participación libre e irrestricta de todos los interesados en el saneamiento.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

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

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 73/2018

*"no se advierte vulneración a los garantías constitucionales de seguridad jurídica, debido proceso y derecho a la defensa invocadas, por no ser evidente que la Resolución Suprema impugnada se encuentre en franca contraposición con la información real y los antecedentes del predio "El Refugio",*

*debiendo subsumirnos a lo manifestado anteriormente en relación a que la autoridad administrativa basó sus determinaciones sobre el predio "El Refugio" mediante los Informes Técnico Legales que permite la normativa aplicable se emitan, en un contexto de **control de calidad** y subsanación de **errores en el procedimiento**, respecto a los cuales pudo el actor mediante el actual proceso contencioso administrativo refutar y cuestiona"*