

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0003-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-01-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**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) /**

**Problemas jurídicos**

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-CS N° 033/2015 de 18 de febrero de 2015, emitida en el proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), polígono 151 del predio actualmente denominado TIERRA FISCAL (ARCAS), municipio Concepción, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Realizando una relación de los antecedentes del proceso de Saneamiento del predio denominado "ARCAS", refiere que la Resolución Administrativa RES.ADM.RA CAT-SAN N° 018/2014 de 4 de julio de 2014 resuelve anular los actuados del precitado proceso y que en su parte resolutive cuarta señala: "Quedan encargadas de la ejecución y cumplimiento de la presente resolución la Unidad de Saneamiento de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz " (Las negrillas nos corresponden), sin embargo, arbitrariamente y sin ninguna atribución funcional, aparece actuando en las posteriores diligencias de ejecución del proceso de saneamiento la UNIDAD DE CONFLICTOS -UDECO - de la Dirección Departamental del INRA tal como se evidencia en antecedentes sin que exista una resolución de avocación, viciando el procedimiento y dejando sin efecto todo lo actuado al haber usurpado funciones que no le correspondía ejercer conforme lo establece el art. 122 de la Constitución Política del Estado vulnerándose los arts. 225, 230, 232 del D.S. N° 29215.

**2.** Indica que la Resolución de Inicio de Procedimiento RES.ADM.RA CAT-SAN N° 019/2014 de 7 de julio de 2014, instruye el inicio de procedimiento de saneamiento y dispone que el relevamiento de información en campo se lo realizara del 8 al 19 de julio de 2014, intima a propietarios o subadquirientes entre otros, para que se apersonen al proceso a demostrar sus derechos, dispone medidas precautorias, habilita los sábados y domingos para el trabajo de relevamiento de información en campo, instruye la notificación de la precitada resolución por edicto la cual deberá ser publicada en cualquier órgano de prensa de circulación nacional y su difusión en una radio emisora local , además de poner en conocimiento de las organizaciones sociales, en ese contexto, refiere que no se dio

cumplimiento a lo establecido por los arts. 294-V y 70 del D.S. 29215 con relación a la publicación mediante una radio difusora local transgrediéndose y viciándose de nulidad dicho actuado, al no cumplir con lo establecido en los párrafos I y III del art. 73 del Reglamento de la ley INRA.

3. Refiere que no se dio cumplimiento a lo establecido en la segunda parte del art. 294 del reglamento de las leyes 1715 y 3545 que claramente manda que, la puesta en conocimiento de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en la zona debe hacerse por lo menos con 48 horas antes del inicio de los trabajos de campo, aspecto que no fue cumplido, tal como se puede constatar de la lectura de las fechas de las diligencias de notificación, aspecto que vicia el procedimiento que por lo mismo debe ser anulado.

4. Indica que en el encabezamiento de la carta de citación de 7 de julio de 2014 no se consigna el lugar de citación precisándose únicamente la fecha y que en la ficha catastral de 12 de julio de 2014 no se consigna ninguna información que refiera que tal actuación correspondería al predio denominado "ARCAS", violentándose lo estipulado por el inciso a) del art. 299 del D.S. 29215 que determina que la encuesta catastral será realizada por cada predio y consiste en a) El registro de datos fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho en la ficha catastral y en otros formularios que correspondan de acuerdo a las características de cada predio, razón suficiente para determinar que la ficha catastral al no contemplar el nombre del predio se encuentra viciada de nulidad, por lo mismo no puede servir de base legal, para una actuación del proceso de saneamiento.

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

*"(...) compete al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) concluir el proceso de saneamiento de la propiedad agraria y a sus direcciones departamentales (de forma específica) iniciar y sustanciar el proceso de saneamiento en la modalidad de Saneamiento Integrado al Catastro Legal, entendida cada Dirección Departamental como una unidad desconcentrada del Instituto Nacional de Reforma Agraria con competencias propias que el ordenamiento jurídico se encarga de delimitar, concluyéndose que el saneamiento de la propiedad agraria, en la modalidad previamente referida, deberá ser ejecutado por la Dirección Departamental que corresponda al margen de la unidad y/o funcionarios que en definitiva, participen en la sustanciación del procedimiento, entendiéndose que cada Dirección Departamental, conforme a sus capacidades técnicas y humanas se encontrará obligada a, únicamente, garantizar que el proceso se sustancie conforme a lo regulado por ley".*

*"(...) la ahora accionante, hace mención (como línea jurisprudencia) a la Sentencia Agraria Nacional S1 N° 005/2002 de 13 de marzo de 2002 de 13 de marzo de 2002 extractando el siguiente entendimiento: "Que, si bien la Resolución Instructoria fue dictada por el Director Departamental del INRA, cumpliendo en su contenido con todas las especificaciones previstas por el art. 190 párrafo I del D.S. N° 24784, en cambio la Resolución de Campaña Pública fue dictada y suscrita por el Sr. Pedro Medina en su calidad de Director Técnico de Kadaster, sin estar facultado al efecto, incidiendo en usurpación de funciones al haber vulnerado el párrafo II del art. 190 ya referido. Asimismo, se apertura un acta de pericias de campo por el personal de Kadaster sin que el Director Departamental del INRA disponga su realización, vulnerando también el art. 192, párrafo I del tantas veces referido Decreto Supremo. Que el art. 32 inc. e) otorga la atribución de transferir el ejercicio de la competencia entendiéndose esta transferencia a través de delegación o avocación...", sin embargo y de la revisión de la precitada Sentencia Agraria olvida hacer mención el siguiente texto: "Que el art. 32 inc. e) otorga la atribución de transferir el ejercicio de la competencia entendiéndose esta transferencia a través de delegación o avocación sólo entre órganos del Instituto Nacional de Reforma Agraria y no hacia otros*

*órganos o empresas, menos aún sin la debida publicidad", en éste sentido y conforme se tiene desarrollado previamente, el proceso de saneamiento en examen fue sustanciado por la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, entendida como un solo cuerpo que asume sus propias competencias de forma independiente a la unidad a la que pertenezcan los funcionarios que participaron en la sustanciación del proceso no identificándose actos de delegación que únicamente podrían operar entre y/o de la Dirección Nacional hacia sus Direcciones Departamentales y/o Jefaturas Regionales conforme lo regulado por el art. 51 del D.S. N° 29215 que en lo pertinente expresa: "El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, podrá asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores , avocándose el conocimiento y decisión de cuestiones concretas (...)" no identificándose actos de avocación y/o de usurpación de funciones como erróneamente interpreta la parte actora por lo que no se podría acusar la vulneración de normas que regulan ésta figura jurídica, no siendo vinculante al presente caso la Sentencia citada en el memorial de demanda".*

*"(...) el art. 294.V del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, en torno a la Resolución de Inicio del Procedimiento, prescribe: "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 (...)", concordante con lo regulado por el art. 70 inc. c) del precitado Decreto Supremo que en lo pertinente señala: "Las resoluciones de alcance general serán publicadas en un medio de alcance nacional por una sola vez y radiodifusora local de mayor audiencia (...)", concluyéndose que el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraba obligado a difundir la parte resolutive de la Resolución de Inicio del Procedimiento a través de edictos publicados y/o difundidos en un medio de prensa escrita y en un medio de prensa oral conforme lo regulado por las normas previamente desarrolladas".*

*"(...) es preciso entenderse que el acto de la notificación debe ser abordado desde dos puntos de vista, el fin que persigue y las formas a las que debe sujetarse, aspectos que no necesariamente deben cumplirse de forma simultánea, en esta línea, se tendrá por realizado el acto de la notificación, aún cuando no se hubiesen aplicado las formalidades señaladas por ley siempre que cumpla su finalidad, es decir, se haya puesto en conocimiento de la parte afectada y/o interesada el acto procesal que se notifica, otorgándole la oportunidad de observarla bajo sanción de convalidarse el "acto irregular" y en contrasentido, una notificación será válida, aún cuando no habiendo alcanzado su finalidad (que el interesado, por motivos diversos, no haya tenido conocimiento del objeto de la notificación) se encuentre diligenciada con las formas que fija la ley".*

*"(...) si bien no cursa en antecedentes documentación que permita acreditar que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento efectuó la difusión de la Resolución de Inicio de Procedimiento a través de un medio de prensa oral la decisión de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz si fue puesta en conocimiento de la ahora parte actora habiéndose cumplido con la finalidad del acto, en tal razón no podría alegarse vulneración de derechos sobre la base de aspectos formales que por sí, como se tiene dicho, no afectaron garantías y/o derechos de la administrada quien, conforme a normativa legal, como se tiene acreditado por los antecedentes previamente identificados, fue citada y/o notificada con los actuados pertinentes a efectos de que participe en el proceso de saneamiento resultando por ello sin sustento lo acusado en éste punto".*

*"En relación a la vulneración del art. 294 del D.S. N° 29215 ; corresponde remitirnos a la precitada norma legal que conforme a lo acusado en el memorial de demanda, en torno a la Resolución de Inicio del Procedimiento, expresa: "La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto (...)" También será puesta en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales*

*identificadas en el área o polígono de trabajo, bajo constancia, con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho (48) horas al inicio de los trabajos de campo " (las negrillas fueron añadidas), entendiéndose que el deber inserto en la norma en examen proyecta sus efectos hacia las organizaciones sociales del lugar por ser de interés suyo el participar en los procesos de saneamiento ejecutados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en tal razón la vulneración de la norma legal en examen involucra precisamente a las "organizaciones sociales del sector" más no, a personas particulares en sí, en el caso en examen no se identifica la forma en la que la omisión en la que "supuestamente" habría incurrido la entidad administrativa llega a vulnerar derechos de la ahora parte actora, no correspondiendo a éste Tribunal ingresar en mayores consideraciones de orden legal toda vez que nadie podría solicitar la nulidad de un acto en resguardo de derechos que no le corresponden o cuya tutela debe ser solicitada por terceras personas individuales o colectivas como en el presente caso".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-CS N° 033/2015 de 18 de febrero de 2015 emitida en el proceso de saneamiento integrado al catastro legal del predio denominado "TIERRA FISCAL (ARCAS)", con base en los siguientes argumentos:

**1.** El proceso de saneamiento en examen fue sustanciado por la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, entendida como un solo cuerpo que asume sus propias competencias de forma independiente a la unidad a la que pertenezcan los funcionarios que participaron en la sustanciación del proceso no identificándose actos de delegación que únicamente podrían operar entre y/o de la Dirección Nacional hacia sus Direcciones Departamentales y/o Jefaturas Regionales conforme lo regulado por el art. 51 del D.S. N° 29215 que en lo pertinente expresa: "El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, podrá asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, avocándose el conocimiento y decisión de cuestiones concretas (...)" no identificándose actos de avocación y/o de usurpación de funciones como erróneamente interpreta la parte actora por lo que no se podría acusar la vulneración de normas que regulan ésta figura jurídica, no siendo vinculante al presente caso la Sentencia citada en el memorial de demanda.

**2.** Lo acusado en éste punto por la parte actora carece de fundamento por no identificarse y menos acreditarse el vínculo entre el hecho y el derecho vulnerado (principio de legalidad), no precisarse la forma en la que se vulneraron los derechos de la ahora actora (principio de trascendencia) y no haberse observado oportunamente el acto ahora cuestionado (principio de convalidación), máxime si las normas cuya vulneración se acusa, arts. 225, 230, 232 del D.S. N° 29215 corresponden a los procesos de expropiación por causa de utilidad pública, no existiendo relación directa y/o indirecta con los procesos de saneamiento integrado al catastro legal.

**3.** Si bien no cursa en antecedentes documentación que permita acreditar que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento efectuó la difusión de la Resolución de Inicio de Procedimiento a través de un medio de prensa oral la decisión de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz si fue puesta en conocimiento de la ahora parte actora habiéndose cumplido con la finalidad del acto, en tal razón no podría alegarse vulneración de derechos sobre la base de aspectos formales que por sí, como se tiene dicho, no afectaron garantías y/o derechos de la administrada quien, conforme a normativa legal, como se tiene acreditado por los antecedentes previamente identificados, fue citada y/o notificada con los actuados pertinentes a efectos de que participe en el proceso de saneamiento resultando por ello sin

sustento lo acusado en éste punto.

4. En relación a la vulneración del art. 294 del D.S. N° 29215 ; corresponde remitirnos a la precitada norma legal que conforme a lo acusado en el memorial de demanda, en torno a la Resolución de Inicio del Procedimiento, expresa: "La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto (...) También será puesta en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono de trabajo, bajo constancia, con una anticipación de por lo menos cuarenta y ocho (48) horas al inicio de los trabajos de campo " (las negrillas fueron añadidas), entendiéndose que el deber inserto en la norma en examen proyecta sus efectos hacia las organizaciones sociales del lugar por ser de interés suyo el participar en los procesos de saneamiento ejecutados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en tal razón la vulneración de la norma legal en examen involucra precisamente a las "organizaciones sociales del sector" más no, a personas particulares en sí, en el caso en examen no se identifica la forma en la que la omisión en la que "supuestamente" habría incurrido la entidad administrativa llega a vulnerar derechos de la ahora parte actora, no correspondiendo a éste Tribunal ingresar en mayores consideraciones de orden legal toda vez que nadie podría solicitar la nulidad de un acto en resguardo de derechos que no le corresponden o cuya tutela debe ser solicitada por terceras personas individuales o colectivas como en el presente caso.

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

SANEAMIENTO / Etapas / Preparatoria / Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructora) / Publicidad (edicto /aviso de radio) / Cumplimiento

**El acto de la notificación debe ser abordado desde dos puntos de vista, el fin que persigue y las formas a las que debe sujetarse, aspectos que no necesariamente deben cumplirse de forma simultánea, en esta línea, se tendrá por realizado el acto de la notificación, aún cuando no se hubiesen aplicado las formalidades señaladas por ley siempre que cumpla su finalidad, es decir, se haya puesto en conocimiento de la parte afectada y/o interesada el acto procesal que se notifica, otorgándole la oportunidad de observarla bajo sanción de convalidarse el "acto irregular" y en contrasentido, una notificación será válida, aún cuando no habiendo alcanzado su finalidad (que el interesado, por motivos diversos, no haya tenido conocimiento del objeto de la notificación) se encuentre diligenciada con las formas que fija la ley.**

*"(...) el art. 294.V del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, en torno a la Resolución de Inicio del Procedimiento, prescribe: "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 (...)", concordante con lo regulado por el art. 70 inc. c) del precitado Decreto Supremo que en lo pertinente señala: "Las resoluciones de alcance general serán publicadas en un medio de alcance nacional por una sola vez y radiodifusora local de mayor audiencia (...)", concluyéndose que el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraba obligado a difundir la parte resolutive de la Resolución de Inicio del Procedimiento a través de edictos publicados y/o difundidos en un medio de prensa escrita y en un medio de prensa oral conforme lo regulado por las normas previamente desarrolladas". "(...) es preciso entenderse que el acto de la notificación debe ser abordado desde dos puntos de vista, el fin que persigue y las formas a las que debe sujetarse, aspectos que no necesariamente deben cumplirse de forma simultánea, en esta línea, se tendrá por realizado el acto de la notificación, aún cuando no se hubiesen aplicado las formalidades señaladas por ley siempre que cumpla su finalidad, es decir, se haya puesto en conocimiento de la parte afectada y/o interesada el acto procesal que se notifica, otorgándole la*

*oportunidad de observarla bajo sanción de convalidarse el "acto irregular" y en contrasentido, una notificación será válida, aún cuando no habiendo alcanzado su finalidad (que el interesado, por motivos diversos, no haya tenido conocimiento del objeto de la notificación) se encuentre diligenciada con las formas que fija la ley". "(...) si bien no cursa en antecedentes documentación que permita acreditar que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento efectuó la difusión de la Resolución de Inicio de Procedimiento a través de un medio de prensa oral la decisión de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz si fue puesta en conocimiento de la ahora parte actora habiéndose cumplido con la finalidad del acto, en tal razón no podría alegarse vulneración de derechos sobre la base de aspectos formales que por sí, como se tiene dicho, no afectaron garantías y/o derechos de la administrada quien, conforme a normativa legal, como se tiene acreditado por los antecedentes previamente identificados, fue citada y/o notificada con los actuados pertinentes a efectos de que participe en el proceso de saneamiento resultando por ello sin sustento lo acusado en éste punto".*