

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0020-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-03-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte demandante ha impugnado la Resolución Suprema 12667 de 27 de agosto de 2014, que resolvió modificar la Resolución Suprema N° 170274 de 30 de agosto de 1973 antecedente del predio FLORIDA, y dispuso emitir Título Ejecutorial en Copropiedad a favor de Asunta Cuellar de Panozo y Máximo Panozo Antezana, con la superficie de 500 ha, clasificándola como pequeña propiedad con actividad ganadera, y declaró Tierra Fiscal No Disponible la superficie de 1338.1977 ha., bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que la carta de citación fue entregada el 02/10/2011, no a los propietarios, sino a un pariente Max David Panozo Cuellar;
- 2.- las actas de apersonamiento y recepción de documentos, de conteo de ganado y verificación de FES de campo, se efectuó el 03/10/2011 y fue realizada a menos de un día de la notificación, no pudiéndose reunir a todo el ganado en un día, que derivó en un conteo incorrecto del ganado;
- 3.- el proceso de SAN-SIM de oficio del predio FLORIDA, no se realizó de acuerdo a las leyes, normas y guías existentes, y la resolución impugnada al ser arbitraria desconoce su derecho de propiedad agraria, contraviniendo el art. 115.II de la CPE.

Solicitó se declare probada la demanda y nula la Resolución impugnada.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que si bien debió notificarse con cinco días de anticipación, pero la norma no sanciona con nulidad la notificación efectuada en plazo menor, mas aun si no fue observada de manera oportuna, ni en el llenado de los formularios de saneamiento, pues aquellos fueron firmados por Max David

Panozo Cuellar, que su representante tuvo conocimiento y ha participado activamente en el saneamiento, de ahí que se presentó la demanda contra la resolución impugnada y del contenido del formulario de verificación de la FES, se estableció que no cumple con las características de una mediana propiedad con actividad ganadera.

La codemandada Ministra de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que existe en antecedentes la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC-RIP 320/2011 de 09 de septiembre de 2011 correspondiente al Polígono 114, publicada mediante edicto y medios de comunicación desde el mes de septiembre, entregándose la notificación al que estaba presente, quien tenía la obligación de hacer conocer a los titulares, más aun si firmó por los titulares sin objeción alguna, respecto a la aplicación de la Guía del Facilitador, la misma no puede estar por encima del art. 2.IV de la L. N° 1715, que establece que la FES será verificada en campo. Más aun si el antecedente del predio FLORIDA estableció que el beneficiario debía implantar trabajos en el plazo de dos años bajo condición resolutoria, solicitó se declare improbadamente la demanda.

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

*"(...) mediante Resolución Administrativa DDSC-RIP-No. 320/2011 de 09 de septiembre de 2011 -ver fs. 41 a 43-, se instruyó la ejecución del procedimiento de saneamiento simple de oficio en el polígono 114, ubicado en los municipios Carmen Rivero Torrez y Puerto Suarez de la provincia German Busch del departamento de Santa Cruz, (...) en cuyo caso a partir de haber sido publicada la resolución de inicio de procedimiento, los interesados se encontraban en la obligación de apersonarse y hacer el seguimiento necesario, consecuentemente, cuando se dejó la carta de citación a MAX DAVID PANOZO CUELLAR, en el predio FLORIDA el 02 de octubre de 2011 no necesariamente debía ser entregada a los propietarios, sino a la persona que se encontraba ahí, en cuyo caso la entrega de la carta de citación, solo fue a efectos de hacerle conocer la fecha en la cual se realizaría la mensura, encuesta catastral y verificación de FES. Pues (ya), cuando se hizo pública la Resolución Administrativa DDSC-RIP-No. 320/2011 de 09 de septiembre de 2011, de inicio de procedimiento, los actores se encontraban en el deber de constituirse en su predio a los fines de hacer valer su derecho. A mayor abundamiento, es pertinente reproducir el contenido del art. 294 del D.S. N° 29215, que dispone: "I. La **Resolución de Inicio del Procedimiento** será emitida (...) y tiene por objeto **instruir la ejecución del procedimiento de saneamiento e intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono** (...) III. La Resolución de Inicio del Procedimiento (...) intimará: a) A propietarios o subadquirentes (...) b) A beneficiarios o subadquirentes (...) c) A poseedores (...) Las personas señaladas precedentemente, deberán apersonarse y presentar la documentación correspondiente ante los funcionarios públicos encargados de la sustanciación del procedimiento **dentro del plazo establecido en la Resolución** (...) Asimismo, **quedarán intimados a demostrar el cumplimiento de la función social o económico social durante el relevamiento de información en campo** (...)"*

*"(...) la parte actora, conforme a su demanda, pretende que el contenido de un documento signado como "Guía del Facilitador Jurídico" norma interna del INRA, prevalezca sobre un Decreto Supremo, esto desde ningún punto de vista es posible, pues las normas internas por jerarquía no pueden anteponerse al contenido de una norma superior, toda vez que el art. 294 del D.S. N° 29215, regula el tratamiento en cuanto a la Resolución de Inicio del Procedimiento, así también el art. 295 de la norma citada, puesto que la carta de citación es entregada a los interesados, propietarios o poseedores de predios ubicados en el área de saneamiento, luego de haberse desarrollado la campaña pública, lo cual como se dijo, se inició con la Resolución Administrativa DDSC-RIP-No. 320/2011 de 09 de septiembre de 2011, en cuyo caso el reclamo por la vulneración de Guía del Facilitador Jurídico, en sus acápite 6, 6.1,*

y 8.1.3 y que tuvieran base legal en los arts. 173 a 175 del D.S. N° 25763, son carentes de relevancia, pues no se está vulnerando ninguna norma, máxime si el D.S. N° 25763, quedó sin efecto legal a partir de que ingresó en vigencia el D.S. N° 29215 el 03 agosto de 2007. Más aun no tiene consistencia la cita del art. 36 del DS 3471, por estar fuera de contexto."

"(...) se tiene que cursa el Informe en Conclusiones, a fs. 178 a 181 se tiene que se hizo la publicidad a objeto de que los interesados puedan hacerse presentes en la socialización de resultados del proceso de saneamiento -en los días 22 y 23 de mayo de 2012-, donde los hoy actores no hicieron observación alguna, pues teniendo el conocimiento del proceso de saneamiento, era de responsabilidad de los demandantes, hacer el debido seguimiento de lo que acontecía, al no hacerlo así, han convalidado aquello, más aun si se considera que el poder con el cual el hijo de los propietarios del predio FLORIDA, recién se apersonó al proceso en fecha 10 de noviembre de 2011 así figura en el expediente -ver fs. 147-, y sin embargo la extensión del Poder 409/2011, es de fecha 11 de octubre de 2011 lo que convalida todo lo actuado por su hijo dentro el relevamiento de información en campo, esto hace entrever que la parte demandante, actuó con negligencia, más aun si esto no se ajusta a ninguno de los presupuestos que rigen las nulidades procesales (especificidad, finalidad, trascendencia y convalidación) glosados en la SCP 0536/2014 de 10 de marzo. En cuanto a los escritos de 19 de junio y 20 de septiembre de 2013, los mismos fueron analizados y considerados en el Informe Legal INF.DGS-SCS N° 909/2013 de 18 de noviembre de 2013."

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia subsistente la Resolución Suprema 12667 de 27 de agosto de 2014, bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Sobre la carta de citación, se observa que al haber sido publicada la Resolución de inicio de procedimiento, los demandantes se encontraban en la obligación de apersonarse y hacer seguimiento del proceso de saneamiento, así mismo no existe norma alguna que establezca que la citación debe ser entregada en las manos del propietario sino a la persona que se encontrara ahí, pues como se dijo antes ellos se encontraban en la obligación de apersonarse para hacer valer su derecho propietario;
- 2.- no se puede pretender aplicar una norma interna del INRA sobre un Decreto Supremo pues el art. 410 de la C.P.E establece la jerarquía normativa pues lo que pretende la actora desde ningún punto de vista es posible, pues la carta de citación es entregada a los interesados, propietarios o poseedores de predios ubicados en el área de saneamiento, luego de haberse desarrollado la campaña pública, por lo que la no aplicación de lo dispuesto en la guía del encuestador es carente de relevancia ya que no se esta vulnerando ninguna norma y;
- 3.- sobre la vulneración del art. 115 de la C.P.E. se debe manifestar que el informe en conclusiones tuvo la publicidad suficiente, pues los demandantes, debían hacerse presente en la socialización de los resultados de saneamiento, pues al tener conocimiento del proceso de saneamiento se encontraban en la obligación de hacer seguimiento al mismo, lo que hace ver que el demandante actuó con negligencia, por lo que no existe vulneración al debido proceso.

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

PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRASCENDENCIA

Resolución de inicio y/o ampliación no observada

**Publicada la Resolución de Inicio de Procedimiento, los interesados tienen la obligación de apersonarse y hacer el seguimiento, sino se opera el principio de preclusión; pues la carta de citación, no necesariamente se entrega a propietarios, sino al que se encuentre ahí**

*"(...) mediante Resolución Administrativa DDSC-RIP-No. 320/2011 de 09 de septiembre de 2011 -ver fs. 41 a 43-, se instruyó la ejecución del procedimiento de saneamiento simple de oficio en el polígono 114, ubicado en los municipios Carmen Rivero Torrez y Puerto Suarez de la provincia German Busch del departamento de Santa Cruz, (...) en cuyo caso a partir de haber sido publicada la resolución de inicio de procedimiento, los interesados se encontraban en la obligación de apersonarse y hacer el seguimiento necesario, consecuentemente, cuando se dejó la carta de citación a MAX DAVID PANOZO CUELLAR, en el predio FLORIDA el 02 de octubre de 2011 no necesariamente debía ser entregada a los propietarios, sino a la persona que se encontraba ahí, en cuyo caso la entrega de la carta de citación, solo fue a efectos de hacerle conocer la fecha en la cual se realizaría la mensura, encuesta catastral y verificación de FES. Pues (ya), cuando se hizo pública la Resolución Administrativa DDSC-RIP-No. 320/2011 de 09 de septiembre de 2011, de inicio de procedimiento, los actores se encontraban en el deber de constituirse en su predio a los fines de hacer valer su derecho. A mayor abundamiento, es pertinente reproducir el contenido del art. 294 del D.S. N° 29215, que dispone: "I. La **Resolución de Inicio del Procedimiento** será emitida (...) y tiene por objeto **instruir la ejecución del procedimiento de saneamiento e intimar el apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono** (...) III. La Resolución de Inicio del Procedimiento (...) intimará: a) A propietarios o subadquirentes (...) b) A beneficiarios o subadquirentes (...) c) A poseedores (...) Las personas señaladas precedentemente, deberán apersonarse y presentar la documentación correspondiente ante los funcionarios públicos encargados de la sustanciación del procedimiento **dentro del plazo establecido en la Resolución** (...) Asimismo, **quedarán intimados a demostrar el cumplimiento de la función social o económico social durante el relevamiento de información en campo** (...)"*

*"La norma citada, por antonomasia incluye en su contenido el **principio de preclusión**, en tal razón deberá entenderse que el proceso administrativo (proceso de saneamiento) se va desarrollando en una secuencia lógica y cronológica en la que se cierran unas etapas y se inician otras, y en cada una de ellas se ejecutan determinadas actividades, donde los interesados pueden ejercer o no los derechos que les asisten, bajo su entera responsabilidad. "*

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRASCENDENCIA

Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) no observado

**La publicidad del Informe en Conclusiones, tiene por objeto que los interesados puedan hacerse presente en la socialización de los resultados del saneamiento; teniendo conocimiento del mismo, hay negligencia si no hay observación, convalidándose la actuación**

*"(...) se tiene que cursa el Informe en Conclusiones, a fs. 178 a 181 se tiene que se hizo la publicidad a objeto de que los interesados puedan hacerse presentes en la socialización de resultados del proceso de saneamiento -en los días 22 y 23 de mayo de 2012-, donde los hoy actores no hicieron observación*

*alguna, pues teniendo el conocimiento del proceso de saneamiento, era de responsabilidad de los demandantes, hacer el debido seguimiento de lo que acontecía, al no hacerlo así, han convalidado aquello, más aun si se considera que el poder con el cual el hijo de los propietarios del predio FLORIDA, recién se apersonó al proceso en fecha 10 de noviembre de 2011 así figura en el expediente -ver fs. 147-, y sin embargo la extensión del Poder 409/2011, es de fecha 11 de octubre de 2011 lo que convalida todo lo actuado por su hijo dentro el relevamiento de información en campo, esto hace entrever que la parte demandante, actuó con negligencia, más aun si esto no se ajusta a ninguno de los presupuestos que rigen las nulidades procesales (especificidad, finalidad, trascendencia y convalidación) glosados en la SCP 0536/2014 de 10 de marzo. En cuanto a los escritos de 19 de junio y 20 de septiembre de 2013, los mismos fueron analizados y considerados en el Informe Legal INF.DGS-SCS N° 909/2013 de 18 de noviembre de 2013."*

### Contextualización de la línea jurisprudencial

#### Resolución de Inicio, publicidad, cumplimiento

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 63/2018

*" Saneamiento Simple de Oficio del predio Santa Martha ubicado en la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz (...) la Resolución de Inicio de Procedimiento DDSC.RA N° 0089/2010 de 13 de agosto de 2010, publicada mediante **Edicto** el 14 de agosto de 2010 en el periódico "La Estrella" (fs. 20 de los antecedentes), que instruyó el inicio del proceso de saneamiento y conminó la participación de todos los interesados en el área a apersonarse al proceso, actividad que conlleva la responsabilidad de que los administrados no puedan invocar vulneraciones a su legítimo derecho a la defensa aduciendo el desconocimiento de la ejecución del referido proceso de saneamiento, es decir, que desde el momento de la publicación del Edicto (fs. 20 de antecedentes) que anunció el inicio de los trabajos de Relevamiento de Información en Campo, el ahora demandante debía estar atento y garantizar su presencia en el área de trabajo del polígono N° 122 en las fechas referidas, más aún, cuando en el presente caso, el propietario del predio Santa Martha al aducir tener una extensión superficial de 2539.8898 ha. (según trámite agrario) equivalente a una propiedad empresarial, debió estar constantemente desarrollando actividades dentro de su predio, hecho que le facilitaría haber tomado conocimiento del trabajo de campo realizado en el polígono antes citado, lo cual no se dio en el presente caso, limitándose únicamente en cuestionar la falta de notificación, sin tomar en cuenta que la Resolución de Inicio de Procedimiento de 13 de agosto de 2010, fue puesta en conocimiento el 14 de agosto de 2010 a través del Edicto Agrario cursante a fs. 20 de la carpeta de saneamiento, razón por la cual, resulta impertinente realizar mayor valoración de lo precedentemente resuelto."*

SAP-S2-0013-2018

*"no es evidente que el ente administrativo no haya cumplido con lo establecido por el reglamento vigente en el momento en el que se produjo esta actividad, puesto que se emitió el **Edicto Público** con la debida anticipación por lo que respecto a que la utilización del citado medio de notificación, le haya causado indefensión a la actora, se tiene que el extremo referido no es evidente, en razón a que dentro de la materia agraria, y tratándose de **notificación masiva** como es el hecho que se da en un proceso de **saneamiento simple de oficio**, donde participan varios predios, la notificación por edicto, resulta válida y efectiva."*

**Preclusión**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 094/2019

*“no obstante tratarse de supuestos hechos que corresponden más a una demanda contencioso administrativa que a la presente acción de nulidad ... no habiéndose identificado durante la **fase de campo, observación alguna** que manifieste lo contrario o se diga que corresponden a otra persona ... En lo que concierne a los vicios de **simulación absoluta y ausencia de causa** , si bien la parte demandante los citó y enunció en su memorial de demanda, sin embargo, **no efectuó una relación precisa con los hechos** que se ejecutaron durante el proceso de saneamiento del cual emergió el Título Ejecutorial ahora cuestionado, es decir, **no sustenta, ni argumenta** cómo es que el acto administrativo emitido por las autoridades administrativas se contraponen a la realidad de los hechos y que además son inexistentes, es decir, que la acusación que hace la parte actora, no es precisa, toda vez que no existe un nexo de causalidad entre los hechos y el derecho invocado”*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 071/2018

*“aspectos que, en contraposición no fueron desvirtuados por la actora, ni durante el proceso de saneamiento ni conforme a los términos de la demanda, no evidenciándose en este sentido que el ente administrativo se haya basado para la toma de decisiones en un acto aparente contradicho con la realidad o que en su caso se haya basado en hechos inexistentes o falsos”*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 105/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 85/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 051/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 043/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 09/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 065/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 93/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 59/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 35/2017