

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0046-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-09-2015

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) / 9. Incumplimiento /**

**Problemas jurídicos**

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 08648 de 30 de noviembre de 2012. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que la avocación dispuesta mediante Resolución Administrativa se dio curso a que el Director Nacional del INRA se avocase atribuciones del Director Departamental para ejecutar procesos de saneamiento en el Valle Alto, el Valle de Sacaba, el Valle Central y el Valle Bajo del departamento de Cochabamba, vulnerándose el art. 51.I del Reglamento de la L. N° 1715, toda vez que dicha disposición y el saneamiento ejecutado en virtud a la misma no proyecta sus efectos a la propiedad de sus mandantes en razón a que ésta figura recae sobre casos concretos;

2.- que la avocación dispuesta en la Resolución Administrativa se basa en el convenio suscrito entre el INRA-FEDECOR-FSUTCC a efectos de ejecutar procesos de Saneamiento Interno, estableciéndose que el relevamiento de campo estaría a cargo de FEDECOR y las etapas posteriores y el control de calidad a cargo del INRA, aspecto que no fue cumplido en el trámite de saneamiento toda vez que el INRA sin tener facultad, ejecutó de oficio el saneamiento en todas sus fases y sin la intervención de FEDECOR;

3.- que la entidad administrativa habría vulnerado el art. 294.V del D.S. N° 29215 en razón a que las publicaciones de edictos agrarios emitidos en oportunidad de emitirse la Resolución de Inicio de Procedimiento habrían sido publicadas el 5 de septiembre de 2008, es decir de forma posterior al inicio de los trabajos de campo y no con una anticipación de 48 horas;

4.- que la Resolución Administrativa, de Ampliación del plazo fijado en la Resolución de Inicio de Procedimiento, no obstante ello, refiere que dicha resolución administrativa no cursaría en antecedentes a más de que conforme a procedimiento, la mismo debió ser publicada en medios de comunicación escrita y oral y ser notificada a sus mandantes, incumplándose lo normado por el art.

294.IV del D.S. N° 29215;

5.- que se habría vulnerado el art. 50 del D.S. No. 29215, referido a la delegación de funciones, en razón a que conforme a la Avocación establecida en la Resolución Administrativa, el Director Nacional del INRA debió ejercer todos los actos y atribuciones de la repartición avocada, entre ellos resolver y providenciar memoriales y solicitudes de las partes, aspecto que no se habría cumplido, ya que los mismos fueron resueltos por funcionarios subalternos y;

6.- acusa que el Informe en Conclusiones lleva la firma de una funcionaria jurídica y no de un funcionario técnico, además que existiría transgresión del art. 69-II inc. d) del D.S. N° 29215 por haber el INRA emitido la resolución después de 3 años de la solicitud de apersonamiento y nulidad de obrados.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que dicha norma legal no debe entenderse en sentido restrictivo, toda vez que no integra en su contenido limitante u óbice para que la máxima instancia del ente administrador disponga de manera general la avocación de una o más atribuciones, mas cuando las facultades establecidas en el art. 50 y siguientes del D.S. N° 29215 coadyuvan a la sustanciación de procedimientos agrarios, que, de la revisión de obrados del proceso de saneamiento, se evidencia que el apoderado así como sus mandantes participaron activamente y de manera regular en todo el proceso de saneamiento, gozando de igualdad de oportunidades para ejercer el derecho que les asiste, que la avocación surte sus efectos legales desde la comunicación escrita al abogado, a fin de no crear dos entes con igualdad de competencias, por lo que, lo actuado en virtud del citado artículo no ingresa a la valoración de los derechos subjetivos de los particulares y al cursar en antecedentes la constancia de la realización del acto, los demandantes se sometieron a la avocación aceptando sus alcances dentro del proceso de saneamiento.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras contesta la demanda en forma extemporánea, por lo que se negó la consideración de dicho memorial.

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

*"(...) del análisis íntegro y vinculante de la Resolución Administrativa RES-ADM N° RA-SS 048/2009, se establece que la misma, como se anotó precedentemente, tiene su génesis en el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013, cuyo fin primordial es acortar tiempos y recursos, además de garantizar total transparencia en la ejecución del mismo, habiéndose emitido dicha Resolución a objeto de iniciar y concluir los procesos de saneamiento interno y procedimiento común, en el Valle Alto, el Valle de Sacaba, el Valle Central y el Valle Bajo del departamento de Cochabamba, entendiéndose que los aspectos anotados, establecen claramente los parámetros de especificidad conforme lo requiere el art. 51 del D.S. No. 29215, siendo el criterio concreto en el caso de autos, **el proceso de saneamiento interno y procedimiento común** según las características del trámite, estando fijadas las zonas o áreas en las que se ejercería las potestades fijadas en el acto de avocación."*

*"(...) el apoderado de las demandantes no identifica o precisa el perjuicio ocasionado con el acto de avocación dispuesto por la Dirección Nacional del INRA, es decir no identifica la transcendencia (negativa para el administrado) de dicho acto administrativo, a más de entenderse que lo decidido en la Resolución Suprema impugnada y que define derechos sustanciales de los actores, se sustenta en la*

*valoración del cumplimiento de la función social y no en la resolución de avocación, concluyéndose que, éste aspecto, así como fue planteado por el apoderado demandante, se aparta de los principios de "legalidad o especificidad" por no precisarse de forma adecuada la relación existente entre el hecho "cuestionado" y la norma legal que lo sanciona con nulidad y "trascendencia" al no haberse acreditado el perjuicio cierto que le ocasiona dicho hecho, no siendo por lo mismo atendible lo esgrimido por la parte demandante en éste punto."*

*"(...) de los antecedentes, Resolución Administrativa RES-ADM N° RA-SS 048/2009 de 13 de enero de 2009 a través de la cual la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria se avoca el inicio y conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en el Valle alto, el Valle de Sacaba, el Valle Central y el Valle Bajo del departamento de Cochabamba, misma que lleva el sello de RECIBIDO de la Dirección Departamental del INRA Cochabamba, estando consignada como fecha de recepción el 15 de enero de 2009, aspecto que permite concluir que la misma mediante nota expresa, fue de conocimiento de la autoridad administrativa cuyas competencias fueron avocadas, resultando sin fundamento el señalarse que no fue de conocimiento de dicha autoridad."*

*"(...) de lo previamente desarrollado se establece, que no es evidente que en el proceso de avocación efectuado por medio de la Resolución Administrativa RES-ADM N° RA-SS 048/2009 se hayan transgredido derechos fundamentales de la parte demandante, máxime si de la revisión de antecedentes se evidencia, que el párrafo cuarto de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1011/2009 de 22 de septiembre de 2009, cursante de fs. 459 a 460, notificada el 22 de septiembre de 2009 al representante de los ahora demandantes, conforme a la diligencia de fs. 460 vta., hace referencia a la emisión de la Resolución Administrativa de Avocación RES-ADM N° 048/2009 de 13 de enero de 2009, concluyéndose que los interesados tomaron conocimiento de la existencia de la precitada resolución no habiendo realizado observaciones de naturaleza alguna, en el proceso de saneamiento convalidando cualquier error u omisión en que hubiere incurrido la entidad administrativa."*

*"(...) revisada la carpeta de saneamiento, se concluye que la Resolución Administrativa RES-SDM N° RA-SS 977/2009 de 7 de septiembre de 2009, de Ampliación del plazo fijado en la Resolución de Inicio de Procedimiento, no cursa en antecedentes como tampoco se acredita su existencia a través de otros elementos como la publicación de su parte resolutive mediante edicto agrario u otro elemento objetivo que permita concluir que la misma fue emitida."*

*"(...) que la no existencia física en obrados de la Resolución Administrativa de Ampliación de Resolución de Inicio de Procedimiento RES-SDM N° RA-SS 977/2009, su publicación y difusión, así como la notificación practicada sin haberse adjuntado dicha Resolución hace que el procedimiento administrativo se vuelva defectuoso y por ende merezca ser sancionado con la nulidad, conforme lo dispone el art. 74 del D.S. N° 29215, que señala "Toda notificación que se hiciere en contravención de las normas precedentes carecerá de validez (...)", así también se tiene establecido en la línea jurisprudencial de este Tribunal contenida en la Sentencia Nacional Agroambiental S2ª N° 052/2014 de 1 de diciembre que, respecto a una de las actividades que deben desarrollarse en campo, refiere: "(...) en tal sentido dicho acto debió estar precedido, necesariamente, de la emisión de la Resolución que instruye el inicio efectivo de las pericias de campo (Resolución Instructoria) y al no existir constancia de su emisión, se vicia el procedimiento".*

*"(...) En este sentido, de la revisión de la carpeta de saneamiento, se concluye que no cursa Resolución específica u otro instrumento interno (circular, ordenes o instructivo) por el que, el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, instruya al personal subalterno, proceda a providenciar y*

*resolver los memoriales y solicitudes efectuados por las partes, sin embargo, en un sentido amplio de comprensión, de lo dispuesto en la parte resolutive segunda de la Resolución Administrativa RES-ADM N° RA-SS 048/2009 de 13 de enero, se entiende que al haberse dispuesto la conformación de un equipo que forma parte del proyecto de avocación dependiente de la Dirección Nacional para el cumplimiento del objetivo trazado, implementándose metodologías, instrumentos de trabajo y **acciones que permitan agilizar el proceso de saneamiento**, existe una delegación implícita por parte del Director Nacional del INRA al equipo del proyecto de avocación dependiente de la Dirección Nacional con sede en el departamento de Cochabamba, cuya finalidad fue precisamente la aceleración de la ejecución del proceso de saneamiento."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, interpuesta contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, en consecuencia, **NULA** la Resolución Suprema 08648 de 30 de noviembre de 2012. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre la avocación dispuesta mediante Resolución Administrativa en vulneración del art. 51 del D.S. No. 29215, se debe manifestar que la razón por la que el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, asume las atribuciones del inferior, se funda en el contenido del Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013 (PNST), del análisis de la Resolución Administrativa, se establece que la misma, tiene su génesis en el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013, cuyo fin primordial es acortar tiempos y recursos, además de garantizar total transparencia en la ejecución del mismo, pues el objeto de la misma es iniciar y concluir los procesos de saneamiento interno y procedimiento común, en el Valle Alto, el Valle de Sacaba, el Valle Central y el Valle Bajo del departamento de Cochabamba, asimismo los demandantes no identifican o precisa el perjuicio ocasionado con el acto de avocación dispuesto por la Dirección Nacional del INRA;

2.- respecto al incumplimiento de lo regulado por el art. 51 párrafo II del D.S. No. 29215, se debe manifestar que la Resolución Administrativa de 13 de enero de 2009 a través de la cual la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria se avoca el inicio y conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad objeto de la litis, misma que lleva el sello de RECIBIDO de la Dirección Departamental del INRA Cochabamba, estando consignada como fecha de recepción el 15 de enero de 2009, aspecto que permite concluir que la misma mediante nota expresa, fue de conocimiento de la autoridad administrativa cuyas competencias fueron avocadas;

3.- respecto a que la Resolución Administrativa se basa en el convenio suscrito entre el INRA-FEDECOR-FSUTCC, estableciéndose que el relevamiento de campo estaría a cargo de FEDECOR, el Convenio en examen no determina que los trabajos de relevamiento de información de campo quedarían a cargo de FEDECOR, así mismo se establece que no es evidente que en el proceso de avocación efectuado por medio de la Resolución Administrativa se hayan transgredido derechos fundamentales de la parte demandante, mas aún cuando se evidencia, que el párrafo cuarto de la Resolución Administrativa, notificada el 22 de septiembre de 2009 al representante de los ahora demandantes, conforme a la diligencia, hace referencia a la emisión de la Resolución Administrativa de Avocación, concluyéndose que los interesados tomaron conocimiento de la existencia de la precitada resolución no habiendo realizado observaciones de naturaleza alguna, en el proceso de saneamiento convalidando cualquier error u omisión en que hubiere incurrido la entidad administrativa;

4.- sobre la vulneración de los arts. 119 de la CPE y 294 parágrafos IV, V y VI del D.S. No. 29215 por no cursar en antecedentes la Resolución Administrativa de 7 de septiembre de 2009 de ampliación del plazo fijado, se debe manifestar que la Resolución de ampliación de plazo no cursa en antecedentes como tampoco se acredita su existencia a través de otros, por lo que la no existencia física en obrados de la Resolución, hace que el procedimiento administrativo se vuelva defectuoso y por ende merezca ser sancionado con la nulidad, conforme lo dispone el art. 74 del D.S. N° 29215, asimismo se observa en uno de los memoriales de los codemandados, ingresa en evasivas, evitando pronunciarse respecto a la emisión de la resolución administrativa extrañada por la parte actora, constituyendo dicha conducta presunción de la verdad de lo acusado y;

5.- sobre la vulneración del art. 50 del D.S. No. 29215, referido a la delegación de funciones, se debe manifestar que no cursa Resolución específica u otro instrumento interno por el que, el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, instruya al personal subalterno, proceda a providenciar y resolver los memoriales y solicitudes efectuados por las partes, sin embargo, de lo dispuesto en la parte resolutive segunda de la Resolución Administrativa, se entiende que al haberse dispuesto la conformación de un equipo que forma parte del proyecto de avocación dependiente de la Dirección Nacional para el cumplimiento del objetivo trazado, existe una delegación implícita por parte del Director Nacional del INRA al equipo del proyecto de avocación, cuya finalidad fue precisamente la aceleración de la ejecución del proceso de saneamiento.

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

#### PRECEDENTE 1

ETAPA PREPARATORIA / **RESOLUCIÓN DE INICIO DE PROCEDIMIENTO** (RESOLUCIÓN INSTRUCTORIA) / PUBLICIDAD (**EDICTO /AVISO DE RADIO**) / INCUMPLIMIENTO

Inexistencia de elementos objetivos de publicación

**Cuando la Resolución de ampliación de plazo -fijado en la Resolución de Inicio de Procedimiento-, no cursa en antecedentes como tampoco se acredita publicación mediante edicto agrario u otro elemento objetivo que permita concluir que la misma fue emitida, correspondiendo anularse obrados para que no existan vicios de nulidad**

*"En éste contexto, revisada la carpeta de saneamiento, se concluye que la Resolución Administrativa RES-SDM N° RA-SS 977/2009 de 7 de septiembre de 2009, de Ampliación del plazo fijado en la Resolución de Inicio de Procedimiento, no cursa en antecedentes como tampoco se acredita su existencia a través de otros elementos como la publicación de su parte resolutive mediante edicto agrario u otro elemento objetivo que permita concluir que la misma fue emitida."*

*" (...) Sin embargo de lo previamente desarrollado, corresponde remarcar que ambos actuados (notificación y citación) no permiten concluir que se cito a los interesados con la Resolución Administrativa RES-SDM N° RA-SS 977/2009 de 7 de septiembre de 2009 o que se haya entregado copia íntegra de la misma, en ésta línea cabe señalar que los arts. 70 y 72 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, en lo pertinente expresan: "Las notificaciones, salvo disposición contraria, serán ejecutadas de la siguiente manera: a) Serán notificadas en forma personal a la parte interesada, las resoluciones que produzcan efectos individuales en el domicilio señalado" y "Las notificaciones personales sólo serán válidas cuando se efectúen por alguno de los siguientes medios: (...) d) A la notificación se adjuntará copia (...) de la resolución, sentándose en el mismo la diligencia, especificando*

*fecha, hora, firma y aclaración de firma del notificador y del notificado", confirmándose que, en el caso en examen, no solo **no se tiene acreditado** que la entidad administrativa haya dado cumplimiento a lo normado por el art. 294 parágrafo V del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 sino que tampoco se tiene probado que la Resolución Administrativa RES-SDM N° RA-SS 977/2009 de 7 de septiembre de 2009 haya sido emitida."*

*" (...) **FALLA:** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa de fs. 18 a 24, subsanada por memorial de fs. 30 a 31 de obrados, interpuesta por Elsa Numbela y Emilia Torrico Canelas, representadas por Remigio Rocha Guzmán, contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, Nemesia Achacollo Tola, en consecuencia, **NULA** la Resolución Suprema 08648 de 30 de noviembre de 2012, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), correspondiente al polígono N° 003 de la OTB La Maica, predios denominados "Modesto I", "Pampa Grande", "Jose", "Breton", "Guevara", "Saravia", "Aranibar" y "Cruz", ubicados en el municipio San Benito, provincia Punata del departamento de Cochabamba en consecuencia se anula obrados hasta fs. 493 del proceso de saneamiento, debiendo sustanciarse el proceso de saneamiento conforme a normativa legal en vigencia, en tal razón, el Instituto Nacional de Reforma Agraria deberá adjuntar y emitir las resoluciones que correspondieren y diligenciar las citaciones y notificaciones conforme a derechos a efectos de que el proceso se inicie y desarrolle sin vicios de nulidad y conforme a procedimiento."*