

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0072-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-11-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Suprema 13549 de 24 de octubre de 2014, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), correspondiente al predio denominado "Miguelito Ltda." ubicado en el Municipio de San Ramón, Provincia Mamoré del Departamento del Beni, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que la Dirección Dptal. del INRA Beni, mediante Resolución Determinativa N° SSP-B-00121-99 de 25 de junio de 1999 determinó sanear bajo la modalidad de saneamiento simple la superficie de 1512.3250 has.; posteriormente amplió el área de saneamiento mediante Resolución Administrativa N° RES ADM 00024/2002 de 18 de julio de 2002 de priorización de área de saneamiento simple de Oficio; emitiéndose la Resolución Instructoria N° RI-SSO-B-0022/2002 de 19 de Julio de 2002; y finalmente emite la Resolución Determinativa de área de saneamiento simple de oficio N° SSO-B-0001/2000 de 18 de agosto de 2000, por el que se amplía a 26000 has., sobreponiéndose al primer área, extremo que vulnera los arts. 149 al 151 del DS N° 25763 de 5 de mayo de 2000 al no anular la Resolución Determinativa inicial; luego de haber observado e impugnado este vicio de fondo, la dirección del INRA Beni emite la Resolución Administrativa UDSABN N° 271/2012 de 7 de diciembre de 2012 y anula la Resolución Determinativa N° 121/2012; por lo que se confirmó el vicio de fondo; sin embargo la autoridad administrativa debió anular hasta el vicio más antiguo y emitir nueva resolución de saneamiento.

2. Refiere que la avocación debe ser realizada para cuestiones concretas y específicas como señala el art. 51 del DS. N° 29215 concordante con el art. 9 de la ley N° 2351 y art. 2 del mismo decreto; además debe ser previa resolución a fin de no incurrir en nulidades, y no podrá avocarse los procesos de manera general, en el caso en cuestión, no existe avocación ni general menos específica, no ha emitido ninguna resolución de avocación por tanto los actos son nulos de pleno derecho, incluso se incurre en usurpación de funciones que no le competen. Por lo expuesto plantea demanda contenciosa administrativa por vulneración de los arts. 149 al 151 del DS. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, arts. 51, 196 y 266 del DS. N° 29215 y arts. 115 y 122 de la CPE., respecto a la vulneración de los principios del

debido proceso, seguridad jurídica, derecho a: la propiedad privada, trabajo; por lo que solicita sea declarada probada la demanda y se anulen obrados hasta el vicio más antiguo, es decir hasta la Resolución Determinativa N° SSP-B-00121-99 de 25 de junio de 1999, y se dicte nueva resolución de inicio de saneamiento conforme a derecho.

3. Indican que en el periodo de junio a octubre del 2010 en el Beni y en aplicación del art. 54.b) del DS. N° 29215 el Director Nacional suple al Director Departamental, previa fundamentación emitida por la gestión de recursos humanos de la Dirección Nacional del INRA de fecha 29 de mayo de 2015; en ese sentido las actividades no podían quedar paralizadas por tiempo indefinido perjudicando el interés de la colectividad, en observancia del principio de economía, simplicidad y celeridad reconocido en el art. 4 de la ley N° 2341 y en el sentido que el derecho agrario tiene un carácter social, lo que implica ausencia de formalidad, atención oportuna, impulso procesal, todo ello implica que el Lic. Juan Carlos Rojas Calisaya como Director Nacional cubra y supla las actuaciones del Director Departamental del INRA Beni; en ese sentido, no existe vulneración al marco normativo, además la falta de competencia como causal de nulidad debe estar prevista en la ley, lo que no existe.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) el actor considera que la existencia de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte N° SSP-B-00121-99 de 25 de junio de 1999, y la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio No. SSO-B-00001/2000 de 18 de agosto de 2000, que en su punto primero en lo más relevante resolvió: Declarar Área de Saneamiento Simple de Oficio el Departamento del Beni, serían contrarias a los arts. 149 y 151 del DS N° 25763, en cuyo caso y a objeto de mejor comprensión, es imperativo desarrollar las normas que se considera fueron vulneradas: art. 149 "Las superficies determinadas como áreas de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) y Saneamiento Simple (SAN-SIM), podrán ser modificadas antes de declararse saneada el área, cuando mediaren razones fundadas para ello, con arreglo a los procedimientos establecidos para su determinación.", luego se tiene al art. 151 "Determinada un área de saneamiento en una de sus modalidades, no podrá sobreponerse a la misma, total o parcialmente, otra área para la ejecución del saneamiento como modalidad distinta a la inicialmente determinada.", bajo ese entendimiento, es imperativo señalar que la resolución No. SSO-B-00001/2000 de 18 de agosto de 2000, emerge en razón al contenido del DS N° 25848 de 18 de julio de 2000 que en su parte Dispositiva Transitoria Primera glosa "Por única vez y por vía de excepción, se determina Área de Saneamiento Simple de Oficio al Norte Amazónico del país, comprendiendo los Departamentos de Pando, Provincia Vaca diez del Departamento del Beni y el Municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del Departamento de La Paz y la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija, a ser ejecutado en un plazo de un (1) año; el resto del Departamento del Beni y el Departamento de Santa Cruz en el plazo de (3) tres años".

"Por medio de la Resolución a que se refiere el Artículo 159 del Decreto Supremo N° 25763, se especificará la ubicación y posición geográfica, superficie y límites y la determinación de subáreas y polígonos de saneamiento, indicando el orden de prioridad para la ejecución del saneamiento. La Resolución será dictada en el término de 30 días computables a partir de la fecha de promulgación del presente Decreto.", bajo este precedente normativo, se observa que ambas resoluciones, no vulneran de manera ostensible derecho fundamental alguno, máxime si la primera -Resolución Administrativa N° SSP-B-00121-99 de 25 de junio de 1999- no fue siquiera materializada pues en torno a ella, no se desarrolló ninguna actividad referente al saneamiento, más aun si la Resolución Administrativa 272/2012 de 07 de diciembre de 2012 la dejó sin efecto, más aun inclusive si el art. 144 del DS N° 25763 hacía permisible la modificación de las modalidades de saneamiento. En cuyo caso este reclamo

resulta carente de relevancia jurídica, pues soslaya un principio básico instituido en el art. 1297 del Cód. Civ. que vira en sentido de: 'los derechos se ejercen y las obligaciones se cumplen', de una revisión de los antecedentes -carpeta de saneamiento del predio Miguelito Ltda.- se evidencia que el actor no hizo reclamo alguno en relación a las resoluciones citadas, luego de que se emitió la Resolución Administrativa No. RES-ADM-086/2004 de 17 de noviembre de 2004, en el cual se hace cita a la siguiente glosa; "...ambos aceptan que se priorice la Empresa Miguelito...", y en su parte resolutive, punto primero resuelve; "Se prioriza como área de Saneamiento Simple de Oficio, la Ampliación del polígono 117 denominado 'Ampliación Villa El Carmen' ubicado al interior de la Provincia Mamoré...". En cuyo caso la conducta del administrado no condice con lo demandado, máxime si el justiciable no expuso de forma coherente, qué derecho fundamental hubiera sido vulnerado con este acto".

"(...) el actor hace cita de los siguientes actuados administrativos: a) . Auto de 04 de septiembre de 2010 de adecuación procedimental al DS N° 29215 de la Comunidad Indígena La Villa y el predio Miguelito Ltda. "fs. 840". b). Resolución Administrativa USD N° 51/2010 de 15 de septiembre de 2010, que ordena medidas precautorias, de no innovar y no consideración de transferencias sobre el predio Miguelito Ltda. "fs. 861 a 862". c) . Aviso agrario para que los interesados puedan apersonarse y asumir conocimiento de los resultados preliminares del saneamiento del área de referencia: Comunidad Indígena La Villa y el predio Miguelito Ltda. "fs. 864". Actuados que habrían sido emitidos por el Director Nacional del INRA, cuando quien tuvo que emitirlos debió ser el Director Departamental del INRA Beni, no siendo así, aquello implicaría una avocación ilegal, pues el emisor suscribiente de esos actuados, operó sin haberse dictado una resolución de avocación, ya que no se cumplió con lo normado por los arts. 51?avocación?, 196?dictamen y resolución? y 266?control de calidad, supervisión y seguimiento? todos del DS N° 29215, en confluencia con los arts. 115 y 122 de la CPE con referencia al debido proceso y seguridad jurídica respectivamente, y también cita el art. 9 ?avocación? de la L. N° 2341. Ahora bien, siendo ese el precedente, corresponde también considerar que tratándose de materia agroambiental, que tiene como corolario el tratamiento del recurso tierra, corresponde al operador jurídico, analizar la impugnación de forma integral, entonces resulta necesario sino imperativo tomar en cuenta que en los antecedentes cursan los siguientes actuados atribuibles al representante del hoy demandante, a saber: De fs. 873 a 874 de los antecedentes cursa memorial recepcionado el 21 de septiembre de 2010 cuya suma versa "Presenta observaciones sobre errores materiales y solicita", escrito presentado por Teófilo Vera García, en representación legal de Roberto Lorenzo Cavanagh Rowel, así también el memorial de fs. 876 de 24 de septiembre de 2010 y el de fs. 941 y vta. recepcionado el 13 de junio de 2011, donde nada se dice respecto a una avocación ilegal, estos actos hacen entrever que el administrado hizo una serie de peticiones, empero no dijo ni reclamó acerca de la avocación, hoy considerada ilegal, este actuar resulta contrario a lo pretendido ahora, pues bien pudo impugnar esos actos en sede administrativa, empero no lo hizo, sino que estuvo a las resultas de lo que acontecía, actitud contraria al principio de eventualidad, que compelia al gobernado el hacer valer sus pretensiones y medios de impugnación en el momento adecuado -sede administrativa-, con ese actuar, el demandante convalidó los actos del ente administrativo -pues el principio de convalidación implica consentir lo efectuado, a través de una actividad posterior sin reclamarlo oportunamente-, y por ende desembocó en la preclusión de esa potestad -toda vez que el principio de preclusión importa, que cada actuación debe ser realizada y ejecutada dentro de la etapa señalada al efecto, bajo riesgo de no poder ser planteada con posterioridad (...)".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en única instancia, en uso de sus atribuciones y competencias que le otorga el art. 189.3 de la Constitución Política del Estado y art. 36.3

de la L. N° 1715, **FALLA** declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, con base en los siguientes argumentos:

1. De una revisión de los antecedentes -carpeta de saneamiento del predio Miguelito Ltda.- se evidencia que el actor no hizo reclamo alguno en relación a las resoluciones citadas, luego de que se emitió la Resolución Administrativa No. RES-ADM-086/2004 de 17 de noviembre de 2004, en el cual se hace cita a la siguiente glosa; "...ambos aceptan que se priorice la Empresa Miguelito...", y en su parte resolutive, punto primero resuelve; "Se prioriza como área de Saneamiento Simple de Oficio, la Ampliación del polígono 117 denominado 'Ampliación Villa El Carmen' ubicado al interior de la Provincia Mamoré...". En cuyo caso la conducta del administrado no condice con lo demandado, máxime si el justiciable no expuso de forma coherente, qué derecho fundamental hubiera sido vulnerado con este acto.
2. El demandante convalidó los actos del ente administrativo -pues el principio de convalidación implica consentir lo efectuado, a través de una actividad posterior sin reclamarlo oportunamente-, y por ende desembocó en la preclusión de esa potestad -toda vez que el principio de preclusión importa, que cada actuación debe ser realizada y ejecutada dentro de la etapa señalada al efecto, bajo riesgo de no poder ser planteada con posterioridad.
3. Se evidencia que la pretensión es carente de relevancia jurídica, pues en puridad se pretende ya de un análisis integral de la acción, el respeto y observancia de la legalidad por la legalidad, no siendo coherente con los postulados del Estado Constitucional de Derecho.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO / Preclusión / convalidación / transcendencia

El principio de convalidación implica consentir lo efectuado, a través de una actividad posterior sin reclamarlo oportunamente-, y por ende desembocó en la preclusión de esa potestad -toda vez que el principio de preclusión importa, que cada actuación debe ser realizada y ejecutada dentro de la etapa señalada al efecto, bajo riesgo de no poder ser planteada con posterioridad.

"(...) el actor hace cita de los siguientes actuados administrativos: a) . Auto de 04 de septiembre de 2010 de adecuación procedimental al DS N° 29215 de la Comunidad Indígena La Villa y el predio Miguelito Ltda. "fs. 840". b). Resolución Administrativa USD N° 51/2010 de 15 de septiembre de 2010, que ordena medidas precautorias, de no innovar y no consideración de transferencias sobre el predio Miguelito Ltda. "fs. 861 a 862". c) . Aviso agrario para que los interesados puedan apersonarse y asumir conocimiento de los resultados preliminares del saneamiento del área de referencia: Comunidad Indígena La Villa y el predio Miguelito Ltda. "fs. 864". Actuados que habrían sido emitidos por el Director Nacional del INRA, cuando quien tuvo que emitirlos debió ser el Director Departamental del INRA Beni, no siendo así, aquello implicaría una avocación ilegal, pues el emisor suscribiente de esos actuados, operó sin haberse dictado una resolución de avocación, ya que no se cumplió con lo normado por los arts. 51?avocación?, 196?dictamen y resolución? y 266?control de calidad, supervisión y seguimiento? todos del DS N° 29215, en confluencia con los arts. 115 y 122 de la CPE con referencia al debido proceso y seguridad jurídica respectivamente, y también cita el art. 9 ?avocación? de la L. N° 2341. Ahora bien, siendo ese el precedente, corresponde también considerar que tratándose de materia agroambiental, que tiene como corolario el tratamiento del recurso tierra, corresponde al operador jurídico, analizar la impugnación de forma integral, entonces resulta necesario sino imperativo tomar en cuenta que en los antecedentes cursan los siguientes actuados atribuibles al representante del hoy

demandante, a saber: De fs. 873 a 874 de los antecedentes cursa memorial recepcionado el 21 de septiembre de 2010 cuya suma versa "Presenta observaciones sobre errores materiales y solicita", escrito presentado por Teófilo Vera García, en representación legal de Roberto Lorenzo Cavanagh Rowel, así también el memorial de fs. 876 de 24 de septiembre de 2010 y el de fs. 941 y vta. recepcionado el 13 de junio de 2011, donde nada se dice respecto a una avocación ilegal, estos actos hacen entrever que el administrado hizo una serie de peticiones, empero no dijo ni reclamó acerca de la avocación, hoy considerada ilegal, este actuar resulta contrario a lo pretendido ahora, pues bien pudo impugnar esos actos en sede administrativa, empero no lo hizo, sino que estuvo a las resultas de lo que acontecía, actitud contraria al principio de eventualidad, que compelía al gobernado el hacer valer sus pretensiones y medios de impugnación en el momento adecuado -sede administrativa-, con ese actuar, el demandante convalidó los actos del ente administrativo -pues el principio de convalidación implica consentir lo efectuado, a través de una actividad posterior sin reclamarlo oportunamente-, y por ende desembocó en la preclusión de esa potestad -toda vez que el principio de preclusión importa, que cada actuación debe ser realizada y ejecutada dentro de la etapa señalada al efecto, bajo riesgo de no poder ser planteada con posterioridad (...)"

Contextualización de la línea jurisprudencial

"(...) la SCP 0009/2014 de 03 de enero, que versó: "Cada etapa del proceso tiene un tiempo para ser cumplida y se realizan en forma sucesiva. Vencido el plazo, dicha etapa queda cerrada, bloqueada, y no puede volverse sobre sus pasos. Este principio puede ser rígido o elástico -cuando las etapas no tienen plazo- y si son rígidos van anexos a la acumulación de defensas (principio de eventualidad), vale decir que la parte, para no perder sus facultades procesales, opone todas las defensas en un mismo acto."