

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0076-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-11-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS N° 1888/2013 de 29 de octubre de 2013, emitida en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio que corresponde al polígono N° 119, predio denominado "TIERRA FISCAL" ubicado en el municipio El Carmen Rivero Tórrez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que el Informe Técnico Legal de Diagnóstico, vulneró el art. 292, incs. b), d) y h) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 por haber omitido identificar el polígono 2 en el que, en la gestión 2001, la empresa Consulter, ejecutó el proceso de saneamiento sobreponiendo las Resoluciones Administrativas.
- 2.- Que el Informe Técnico Jurídico de control de calidad, vulneró el art. 266 del D.S. N° 29215 por no haberse identificado la existencia de sobreposición de áreas predeterminadas de saneamiento es decir que, el supuesto control de calidad no se habría desarrollado en los términos de la precitada norma legal;
- 3.- que el demandante no fue notificado con el Informe Técnico Legal de 13 de septiembre de 2013 que complementa el Informe Técnico Jurídico de 31 de agosto de 2012, en éste sentido afirma que éste último modifica el Informe en Conclusiones de 30 de marzo de 2012 y consecuentemente el Informe de Cierre que le fuera notificado el 4 de abril de 2012;
- 4.- que tanto el Informe de Diagnóstico de 29 de noviembre de 2011 como el Informe en Conclusiones de 30 de marzo de 2012, de forma simplista y sin una adecuada fundamentación concluyen que el expediente agrario N° 49143, antecedente de su derecho, se encuentra desplazado sin considerar el verdadero alcance del art. 270 del reglamento agrario;
- 5.- acusa que se apersonó al Instituto Nacional de Reforma Agraria y solicitó de forma reiterativa se le extiendan fotocopias legalizadas y se efectúe un control de calidad al proceso de saneamiento, solicitudes negadas en base a evasivas de los funcionarios de la entidad administrativa, propiamente por funcionarios de la Región Llanos Santa Cruz Sur;
- 6.- que la resolución final de saneamiento fue emitida el 29 de octubre de 2013 y notificada, recién, el 4

de agosto de 2014, incumpliendo el plazo previsto en el art. 71 del reglamento agrario y;

7.- que a la fecha de interponer la demanda en examen, el demandante es boliviano naturalizado, trámite concluido antes de la fecha de emisión de la resolución que se impugna.

Solicita se declare probada la demanda.

El demandado Director Nacional a.i. del Insitituto Nacional de Reforma Agraria, responde manifestando: que el Informe técnico Legal de Diagnóstico DDSC-AREA-GB- CH INF N° 1800/2011 de 29 de noviembre de 2011 recomienda "Dejar sin efecto las Resoluciones Administrativas de priorización e instructorias, de inicio de Procedimiento o ampliación de plazo, que se sobrepongan al área del polígono (...) y las Resoluciones Administrativas que dispongan realizar pericias de campo (...)", asimismo la parte resolutive tercera de la Resolución de Inicio del Procedimiento DDSC.RA N° 418/2011 de 1 de diciembre de 2011 dispone "dejar sin efecto en caso de existir Resoluciones Administrativas de trabajos de campo, pericias de campo emitidas a favor de empresas de saneamiento (...) en el área denominada por el polígono 119 Carmen Rivero Tórrez" resultando sin fundamento lo afirmado por la parte actora a más de que el interesado habría participado en el proceso estando imposibilitado de alegar indefensión, que los memoriales referidos por la parte actora son de fecha posterior a la resolución final de saneamiento, que conforme al análisis efectuado en gabinete se concluyó que el expediente 58103 se sobrepone al predio objeto de saneamiento razón por la que, previa identificación de vicios de nulidad relativa se sugiere dictar resolución de improcedencia de titulación, aclara que durante el proceso de saneamiento, el interesado presentó su Cédula de Identidad de Extranjero, estando acreditada su nacionalidad brasilera, que correspondió declarar la ilegalidad de la posesión de LUIS PANOFF PHILBOIS conforme a lo regulado por los arts. 393 y 397 de la CPE, Disposición Final Primera de la L. N° 1715 y arts. 310, 341.II.2 y 326 del D.S. N° 29215, solicitando se declare improbadada la demanda y se mantenga subsistente la resolución impugnada.

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

*"(...) las Resoluciones Administrativas **DDSC-RA N° 417/2011** y **DDSC RA N° 418/2011** ambas del 1 de diciembre de 2011, al no crear, modificar y/o reemplazar áreas predeterminadas de saneamiento no ingresan en las prohibiciones contempladas en los arts. 151 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 y 278 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 analizados en el numeral **I.1.** de la presente sentencia, en razón a que, simplemente, no crean áreas de saneamiento que potencialmente pudiesen sobreponerse a áreas previamente determinadas; en éste sentido, debe remarcarse que ambas resoluciones, en su parte considerativa, citan como antecedente del proceso a la Resolución Administrativa No. DD-SSO-008/2000 de 18 de agosto de 2000 que constituye una Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, contexto que nos permite concluir que al haberse emitido las resoluciones observadas por la parte actora, no se vulneraron normas de cumplimiento obligatorio, toda vez que, conforme al análisis efectuado en el numeral **I.1.** de la presente resolución, la prohibición legal alcanza a aquellos actos administrativos que tengan por fin crear nuevas áreas de saneamiento siempre que se acredite que las mismas se sobreponen a áreas de saneamiento creadas con anterioridad a más de que, no simplemente deberá probarse que existe una sobreposición total o parcial sino que también deberá acreditare que existe incompatibilidad entre las modalidades de saneamiento que se consignan en ambas resoluciones (SAN SIM - CAT SAN - SAN TCO), aspectos que de ninguna forma fueron acreditados por la parte actora."*

*"(...) Informe Técnico Jurídico DDSC-CO II INF. N° 1107/2012 de 31 de agosto de 2012 que entre otros*

aspectos señala: "(...) en este sentido se establece que el predio POTOSÍ de propiedad de LUIS PANOFF PHILBOIS de Nacionalidad Extranjera Brasileira, tal como se puede evidenciar en la fotocopia de cédula de identidad adjunta a la carpeta, de acuerdo a lo expuesto y por ser un predio que pertenece a persona con Nacionalidad Extranjera y no cuenta con antecedente agrario que recaiga sobre la superficie del predio puesto que el expediente 49143 se encuentra desplazado quedando en calidad de Poseedor, se declarara Tierra Fiscal toda la superficie (...) De igual manera se aclara que los códigos catastrales del predio son: (...) Manteniéndose todos los demás datos subsistentes (...)", concluyéndose que la entidad administrativa con la permisión contenida en el art. 266 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 y conforme al análisis efectuado en el numeral **I.3.** de la presente sentencia, identifica errores u omisiones no considerados en informes preliminares y de manera particular en el Informe en Conclusiones de 30 de marzo de 2012 cursante de fs. 241 a 246 del expediente de saneamiento y con la facultad contenida en el art. 267 del mismo cuerpo legal, por decreto de fs. 257, dispuso se continúe con el proceso y se considere lo sugerido al momento de emitirse la resolución final de saneamiento."

"(...) informe fue debidamente notificado al ahora demandante, conforme a la diligencia de fs. 308 del expediente de saneamiento, a más de haber sido admitido éste hecho por la parte actora en su memorial de demanda cuando de manera expresa se señala: "Sin embargo, sólo se pone en conocimiento de mi mandante el informe de fecha 31 de agosto de 2012 (...)" (fs. 56 del contencioso administrativo) constituyendo confesión espontánea no podría acusarse vulneración del derecho a la defensa, entendiéndose que la entidad administrativa no colocó al administrado en un estado de indefensión, toda vez que con la notificación del Informe Técnico Jurídico DDSC-CO II INF. N° 1107/2012 de 31 de agosto de 2012 se tuvo conocimiento de las razones por las que la entidad administrativa modificó las conclusiones y sugerencias del Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, resultando sin consistencia el acusarse que la falta de notificación con el Informe Técnico Legal DGS SCS N° 645/2013 de 13 de septiembre de 2013 tuvo por efecto la vulneración de derechos del ahora actor, toda vez que, como se tiene señalado, sus conclusiones, en lo sustancial, no difieren (en nada) del informe de 31 de agosto de 2012 que si fue notificado al interesado."

"(...) Por Informe Técnico TA-UG N° 057/2015 de 30 de octubre de 2015 cursante de fs. 155 a 157 el Profesional de la Unidad Especializada en Geodesia del Tribunal Agroambiental, en relación a lo solicitado mediante auto de fs. 147 y vta. señala: "(...), realizada la sobreposición del plano catastral denominado "Potosí" (predio objeto de saneamiento), que cursa a fs. 252 de la Carpeta de Saneamiento Polígono N° 119, se concluye que el mismo, se encuentra sobrepuesto en un 83.72 % (852.3252 ha) aproximadamente a la propiedad denominada "San Juan" que cursa a fs. 5 del expediente agrario N° 58103 (...)" y "(...), realizada (o) el análisis e identificación del plano topográfico denominada Propiedad "Potosí" que cursa a fs. 10 (del) Expediente Agrario N° 49143, la misma se encuentra desplazada a una distancia de 58.4 Kilómetros Aproximadamente del Predio "Potosí" (predio objeto del proceso de saneamiento) (...)", concluyéndose que el predio con antecedente en el expediente agrario N° 49143 no corresponde al objeto del proceso de saneamiento (predio denominado Potosí), conclusión a la que, no únicamente arriba el Instituto Nacional de Reforma Agraria sino también la Unidad Especializada en Geodesia del Tribunal Agroambiental, desplazamiento que, por la distancia 58.4 Km. aproximadamente, no da lugar a dudas sobre el particular, resultando sin sustento el afirmarse que se trata de una "imprecisión de la mensura" con la que se trabajó durante el proceso de reforma agraria, (...) aspectos que permiten concluir que lo acusado en éste punto por la parte la parte actora carece de sustento técnico y/o legal."

"(...) resultando sin sustento el afirmar que no se consideró información que corresponde al departamento de Santa Cruz o que cursan en la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, toda vez

que la información de todo Bolivia se centraliza en la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria quien, como se tiene señalado certificó que en relación a éste departamento no se tienen registros de procesos que corresponderían a los predios "Rancho Itenez", "Sagama II" y "Santa María", más cuando el administrado, de forma directa, pudo solicitar información a la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz y al no hacerlo consiente la información introducida, al proceso, por la entidad administrativa. A más de lo previamente anotado corresponde remarcar que en atención a solicitud efectuada por éste Tribunal, el Instituto Nacional de Reforma Agraria remitió el expediente N° 49143 (predio Potosí) adjuntándose las notas UTC N° 435/2015 de 31 de julio de 2015, Informe Legal JRL-SCS-INF-SAN No 1251/2015 de 3 de agosto de 2015 e Informe DDSC-ARCH-INF- N° 0752/2015 de 26 de agosto de 2015 en los que se ratifica que no existen datos relativos a la tramitación de los procesos que corresponderían a las propiedades "Rancho Itenez", "Sagama II" y "Santa María", resaltándose que el último informe, ha sido emitido por la **Dirección Departamental del INRA Santa Cruz** que de forma expresa, señala: "La suscrita funcionaria de la Unidad de Archivo del INRA Departamental SCZ., informa: Que, en el Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación (Sist), y verificando en la base de datos de la unidad de ARCHIVO de la Dirección Departamental Santa Cruz, con los datos proporcionados en la solicitud, se establece: **LA INEXISTENCIA DE DICHS EXPEDIENTES AGRARIOS** de los predios mencionados precedentemente".

"(...) emitiéndose a continuación el Informe Técnico Legal DGS SCS N° 645/2013 que en lo pertinente expresa: "**Conforme al análisis que se realizó en el Informe Técnico Jurídico DDSC-CO II INF. N° 1107/2012 de fecha 31 de agosto de 2012 (...), se ratifica sus conclusiones** toda vez que se ha realizado las consultas a la Dirección General de Migración y mediante certificación de CITE: D.G.M./JNA/003/13/H.R. 6247/13 de fecha 19 de julio de 2013, **se establece expresamente que LUIS PANOFF PHILBOIS, es extranjero no habiendo solicitado ni alcanzado la nacionalidad boliviana (...)**" (las negrillas fueron añadidas) concluyéndose que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, emitió la Resolución Final de Saneamiento sobre la base de la información introducida al proceso, resultando sin fundamento el acusarse que "se le restringió el derecho a la defensa por no haber conocido los motivos por los que se cambió su status (de poseedor legal a poseedor ilegal), aspecto que le habría permitido presentar documentos" o que "no se presentó el trámite de naturalización por no haber tenido conocimiento del cambio del resultado preliminar del saneamiento" toda vez que, conforme se tiene analizado, el Informe de fs. 305 a 306, **simplemente confirma las conclusiones a las que se arriba en el Informe Técnico Jurídico DDSC-CO II INF. N° 1107/2012 de 31 de agosto de 2012** que como se tiene acreditado fue notificado el 15 de octubre de 2013 conforme a la diligencia de fs. 308 a más de que éste aspecto fue reconocido expresamente por la parte demandante en su memorial de demanda, constituyendo una confesión espontánea, máxime si éste Tribunal ejerciendo el control de legalidad ha concluido que el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha actuado conforme a derecho en la valoración de la información y documentación que le tocó analizar."

"(...) corresponde remarcar que el derecho a la defensa, reconocido por la CPE, busca que, más allá de los formalismos, quienes se vieren afectados con determinado acto o resolución, se encuentren habilitados para ejercer los mecanismos legales en defensa de sus derechos o garantías supuestamente vulnerados, en el caso en examen, conforme a la diligencia de fs. 319 del expediente de saneamiento se acredita que el ahora demandante, a través de su representante legal fue legalmente notificado con la Resolución RA-SS N° 1888/2013 de 29 de octubre de 2013, acto que le permitió ejercer su derecho a la defensa y en virtud a ello activar la vía contenciosa administrativa a efectos de que éste Tribunal ejerza el control de legalidad, concluyéndose que el acto de notificación alcanzó su finalidad, en tal razón lo acusado en éste punto por la parte demandante queda al margen del principio de trascendencia resultando sin sustento ni asidero legal."

*"(...) cabe resaltar que los memoriales presentados de forma posterior a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, no hacen referencia a errores u omisiones de forma, toda vez que al pedirse se realice control de calidad en la forma en la que fue solicitado (el control) se persigue la nulidad de actos procesales aspecto que no puede ser asumido de forma positiva por la entidad administrativa toda vez que, como se tiene señalado, carecería de competencia para dar curso a lo solicitado por no tratarse de aspectos de forma que pueden ser subsanados a través de la emisión de una resolución rectificatoria en los términos del art. 267 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, correspondiendo remarcar que aún así se hubiese solicitado el control de calidad denunciando irregularidades con anterioridad a la emisión de la resolución final de saneamiento, la consideración de lo solicitado compete única y exclusivamente a la entidad administrativa que bien puede asumir como valederos los argumentos o desestimarlos aún así sea a través de su silencio(...) ámbito normativo que permite concluir que tanto la negativa de efectuarse un control de calidad a los actos de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento o no otorgarse fotocopias en la forma en la que fue solicitada da lugar a las responsabilidades que emergen de la L. N° 1178 más no constituyen causa que, por sí mismas, permitan cuestionar y menos anular el proceso administrativo, toda vez que las demandas contenciosas administrativas, por su naturaleza, se limitan a verificar si el proceso se enmarcó y/o desarrollo conforme a normas legales aplicables al caso, aspecto que se tiene analizado en la presente sentencia conforme a los términos de la demanda, no habiéndose identificado actos que vulneren el principio de legalidad, concluyéndose que el Instituto Nacional de Reforma Agraria actuó conforme a normativa vigente al momento de ejecutarse el proceso de saneamiento, no existiendo vulneración de derechos o garantías del administrado, correspondiendo fallar en éste sentido."*

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental FALLO declarando IMPROBADA la demanda contenciosa administrativa, en tal sentido deja subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 1888/2013 de 29 de octubre de 2013, conforme los argumentos siguientes:

- 1.- Respecto a la emisión de las Resoluciones Administrativas sobreponiendo áreas de saneamiento, se debe manifestar que las resolución alas que hace alusión el demandante no crean ni modifican **áreas** predeterminadas de saneamiento, pues ambas resoluciones se apoyan en la Resolución Determinativa de **Área** de Saneamiento, por lo que las misma no vulneran derechos, puesto que la resolución resulta ser operativa con el fin de impulsar la ejecución del proceso, asimismo respecto a que el ente administrativo **debió** anular los trabajos realizado por la empresa CONSULTER se observa que a **través** de la Resolución de Inicio de Procedimiento se **determinó** que los trabajos realizados por la empresa quedaron sin efecto legal, por lo que la misma no constituye en vicio de nulidad;
- 2.- sobre el control de calidad, se observa que el predio del demandante no cuenta con antecedente agrario asimismo el predio se encuentra desplazado, por lo que se sugiere considerarlo como poseedor y al ser de nacionalidad extranjera se declare tierra fiscal, por lo que la entidad administrativa **identificó** errores que no fueron considerados en el informe preliminar y el informe en conclusiones, por lo que no se evidencia la existencia de vulneraciones como afirma el demandante;
- 3.- sobre la falta de notificación al demandante con el Informe Técnico Legal, se debe manifestar que dicho informe confirmo las sugerencias del informe **Técnico Jurídico** pues el predio que posee el demandante quien es de nacionalidad extranjera no cuenta con antecedente agrario asimismo se verifico que el predio se encuentra desplazado, por lo que se sugiere declarar tierra fiscal en su totalidad, informe que fue notificado al demandante pues el mismo en su memorial reconocer que fue

notificado con el informe, por lo que el argumento de falta de notificación realizado por el demandante carece de sustento;

4.- respecto a que la entidad administrativa determinó, de forma simplista, que el expediente agrario N° 49143 se encuentra desplazado, se debe manifestar que a objeto de **verificar** tal situación se dispuso al Profesional Geodesta determinar si existe o no desplazamiento **emitiéndose** informe en el que se consigna que el predio se encuentra sobrepuesto sobre el predio San Juan en un 83.72 %, asimismo se evidencio que el predio con antecedente en el expediente agrario N° 49143 no corresponde al objeto del proceso de saneamiento, siendo la conclusión concordante con el informe del ente administrativo, resultando sin sustento el afirmarse que se trata de una "imprecisión de la mensura", por lo que lo acusado en éste punto por la parte la parte actora carece de sustento técnico y legal;

5.- sobre la no consideración de los antecedentes que corresponderían a los trámites de dotación de los predios "Rancho Itenez", "Sagama II" y "Santa María", se observa que revisados los archivos del INRA no se evidencio la **emisión de Títulos Ejecutoriales** ni el **registro** de procesos sobre los predios a los que hace referencia el demandante, por lo que resulta sin sustento lo afirmado por el demandante, pues como se dijo el ente administrativo reviso la información de todo Bolivia que se centraliza en la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria quien, como se tiene señalado certificó que en relación a éste departamento no se tienen registros de procesos que corresponderían a los predios manifestados por el demandante;

6.- Respecto a que el administrado, a tiempo de interponer la demanda en examen ya habría adquirido, por naturalización, la nacionalidad boliviana, se debe manifestar que el ente **administrativo emitió** la resolución en base a la documentación generada durante el proceso de saneamiento pues se tiene que hasta 2013 el demandante no **habría** alcanzado la nacionalidad boliviana, asimismo el demandante en su memorial manifiesta que al momento de presentar la demanda ya **habría** adquirido la nacionalidad **boliviana** lo que nos hace presumir que en el proceso de saneamiento no obtuvo la calidad, por lo que este fundamento carece de sustento;

7.- Respecto a que la resolución final de saneamiento fue notificada al margen del plazo fijado por el art. 71 del D.S. N° 29215, se debe manifestar que el demandante fue notificado con la Resolución el 29 de octubre de 2013, **razón** por la cual presento demanda contenciosa administrativa, concluyéndose que el acto de notificación alcanzó su finalidad, en tal razón lo acusado en éste punto por la parte demandante queda al margen del principio de trascendencia resultando sin sustento ni asidero legal y;

8.- Sobre los memoriales presentados al INRA, se observa que los memoriales **fueron** presentados **después** de haberse emitido la Resolución Final de Saneamiento, por lo que el ente administrativo se encontraba impedido de realizar modificaciones a los resultados, teniendo competencia simplemente para subsanar errores u omisiones de forma que en esencia no tienen por fin, modificar elementos sustanciales o el fondo de la decisión, si bien el demandante en uno de sus memoriales solicita un control de calidad, el mismo le compete al INRA poder aprobar o no el mismo **de acuerdo** a los **argumentos** que esgrime el solicitante, por lo que no existe vulneración de derechos o garantías del administrado.

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

**RESOLUCIÓN ANULADA MEDIANTE AMPARO CONSTITUCIONAL**

