# FICHA JURISPRUDENCIAL

**NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0043-2014**

**FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-10-2014**

---

## FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

---

## TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) /**

### Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 05938 de 7 de septiembre de 2011; emitida en el proceso administrativo de Saneamiento Simple a pedido de parte de la propiedad denominada "Candelaria Suyo y Combuyo o Anocaraire", con base en los siguientes argumentos:

**1.** Incumplimiento del art. 163 inc. c) del Reglamento de la L. N° 1715 aprobado por D.S. N° 25763, merced a que la demanda de saneamiento no señala domicilio; realiza errónea invocación de reglas del anterior Reglamento de la L. N° 1715 aprobado por el D.S. N° 24784, presenta simplemente una Declaración Jurada de Posesión Pacífica, no hace mención a la fecha de posesión; no acredita la calidad de poseedora de la interesada, anterior a la vigencia de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996 y que no se consideró que entre la superficie demandada y la mensurada existe una diferencia de 76 ha.

**2.** El Informe Técnico 1203/478 de 17 de noviembre de 2000, hace mención a la extensión de 139,9475 ha. (superficie no comprobada ni ubicada en sito); consigna a 5 personas como demandantes (cuando en realidad es una); obteniéndose coordenadas mediante GPS navegador y no estático, no identifica la sobreposición ni a los actuales propietarios que tienen calidad de sub adquirentes y habiéndose determinando, la existencia de sobreposición con el Parque Nacional Tunari, aspecto que no es resuelto en la Evaluación Técnica jurídica no resuelve;

**3.** El Informe Legal 0497/2000 de 24 de noviembre de 2000, no toma en cuenta los antecedentes jurídicos, ni la invalidez de la declaración jurada respecto a la posesión; tampoco resuelve el supuesto trámite de posesión o de beneficiario en trámite, simplemente menciona las fotocopias de 7 de febrero de 1991 y sin tomar en cuenta las conclusiones del informe determina la calidad de los poseedores, sugiriéndose se admita la solicitud,

**4.** Que, el Informe de Inspección ocular 1203/478 de 28 de noviembre de 2000, es copia fiel del primer informe técnico, porque no identifica la superficie y menos referencias o accidentes naturales del lugar

y es contradictorio cuando indica que el rechazo o aceptación de la demanda debe ser objeto de análisis jurídico y a la vez sugiere se continúe con el saneamiento, habiéndose dictado el Auto de Admisión de 1 de diciembre de 2000, pese a las irregularidades señaladas.

**5.** La Resolución Determinativa RSSPP 0454/2000 de 1 de diciembre de 2000, fue dictada sin que se hubiere realizado un Informe de Gabinete, sin identificar los expedientes N° 5323 y N° 37153, vulnerando el art. 169 -I -a) del Reglamento de La L. N° 1715; resolviendo inicialmente el área de saneamiento simple a pedido de parte en la extensión superficial de 139.9475 ha., cuando esa cantidad de terreno es inexistente, además que la resolución no fue dictada dentro de término de 10 días conforme dispone el art. 43 parágrafo I inc. b) y parágrafo II del Reglamento de la L. N° 1715 y que la Dirección de Titulación del INRA, no realizó informe identificando su predio y la transferencia del mismo.

**6.** Durante las Pericias de campo se apersonaron para poner en conocimiento del INRA Cochabamba que el proceso de saneamiento atentaba a su derecho propietario además de que a pesar de haber acreditado su derecho propietario, el saneamiento siguió su curso y la Empresa SANEA SRL en el mes de septiembre de 2001 recién identificó sobreposición en más del 80% existente en sus predios, hecho ignorado por el INRA.

**7.** Refieren que el Informe de Evaluación de 6 de diciembre de 2007, vulnera el debido proceso porque no ha sido denominado "Informe de Evaluación Técnica Jurídica" conforme dispone el art 169 inc. b) y el art. 176 del Reglamento de la L. N° 1715; consigna a Gertrudis Olmos de Rojas y Hugo Rojas Zenteno como "poseedores" y no beneficiarios del fundo rural; no considera la transferencia de los predios a nombre de la Asociación Agrícola Ganadera "Candelaria Suyo" y la calidad de sub adquirentes; la Evaluación Jurídica, en la relación de hechos, no cita a los subadquirentes, el INRA nunca realizó pericias de campo basando en ese extremo su demanda, esto para ver si el predio cumple o no la función económica social y/o función social, tampoco realizaria un análisis de la tradición del derecho propietario del predio; en cuanto a la sobreposición del predio con el Parque Nacional Tunari, citando el D.S. N° 6045, L. N° 253, L. N° 443, D.S. N° 8835, D.S. N° 9105, D.S. N°15872, D.L. N°16574, RM N° 158/88 y la L. N° 1262, señalan que la Evaluación Técnica no realiza un análisis jurídico, no menciona si el derecho que les asiste es anterior o posterior a la declaración del Parque Tunari, afirma que la documentación acompañada por Carmen Antezana es falsificada y que al no haberse analizado la documentación presentada, el proceso de saneamiento resulta ser incompleto, inconcluso y observado; que no hay relación de pericias de campo, es decir que actuaciones se realizaron quienes se apersonaron; observaciones, que no fueron subsanadas ni convalidadas en apego a las Leyes N° 1715 y N° 3545 y el Reglamento vigente aprobado por D.S. N° 29215.

**8.** Manifiestan que debió realizarse el Informe de Readecuación prescrito en el Reglamento de la L. N° 1715, aprobado mediante D.S. N° 29215, una vez que el Tribunal Agrario Nacional expidió la Sentencia Agraria Nacional N° 026/2003 de 7 de agosto de 2003 que declara probada la demanda contencioso administrativa interpuesta por los demandantes en contra del INRA disponiendo la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento RFS-CNS No. 00500/2002 de 20 de junio de 2002, informe que debió reconocer a la ASOCIACION AGRICOLA CANDELARIA SUYO como subadquirentes, además de regularizar el tramite y proceso de saneamiento lo que no ocurrió ni cumplieron al expedir la Resolución Suprema N° 00997, que también fue recurrida y cuyo fallo fue expedido a favor de los demandantes como legítimos titulares.

**9.** Señalan que el Informe de Diagnóstico, no cursa en antecedentes, limitándose el INRA Nacional a

dictar una nueva Resolución Suprema con la firma del Presidente, violando la Sentencia Agraria Nacional N° 026/2003, cuya parte resolutiva dispone se regularice el trámite y se dicte nueva resolución de saneamiento; no adecuándose a la nueva normativa agraria prescrita por la L. N° 3545 y su Decreto Reglamentario, ignorando el art. 4 incs. a) y d) del D.S. N° 29215, sin verificar el cumplimiento de la función social del predio por sus actuales ocupantes y/o poseedores; haciendo sólo mención a una sobreposición con la demanda de saneamiento de la supuesta poseedora, sin verificación en gabinete ni en campo.

**10.** Respecto del Informe en Conclusiones prescrito por el art. 303 y sgts., del D.S. N° 29215, señalan que el mismo, no existe ni cursa en obrados, aspecto que viola la Resolución Suprema (que ilegalmente dispone su propiedad como tierra fiscal, sin siquiera habérseles identificado como subadquirentes).

**11.** Que el Informe de Cierre, dispuesto por el art. 305 del D.S. N° 29215, tampoco existe en obrados, viola los pasos de saneamiento, ya que no se hizo público el resultado del proceso de saneamiento.

**12.** Indican que la Función Social, es la única que debe cumplirse, porque los fundos "Combuyo o Anocaraire" y "Candelaria Suyo", con capacidad cultivable de 3 y 2 has., total de 5 ha., son considerados como pequeñas propiedades, protegidas por los arts. 56, 393 y 394 de la C.P.E. y la L. N° 1715, mas no la función económica social.

**13.** Refieren que el INRA identificó nulidades relativas inexistentes en los expedientes N° 5323 y N° 37153, basado en la Evaluación Técnica Jurídica y Resolución de Saneamiento RFS-CNS N° 0050/2002, indicando que el Título Ejecutorial y el proceso, están afectados por vicios de nulidad relativa al no cumplir con el requisito establecido en los arts. 26 y 33 del D.S. N° 3471; que en el expediente cursa la designación, aceptación y juramento del perito; que no se trata de proceso de afectación sino de " inafectabilidad y consolidación" y que no se puede declarar área fiscal a una propiedad privada que cumple la función social y es considerada pequeña propiedad.

**14.** Asimismo, señala que no se realizó control de calidad, supervisión y seguimiento, que el proceso de saneamiento realizado por la empresa "SANEA" tiene irregularidades y anormalidades, no coincidiendo siquiera el plano de su propiedad. Que en la pericia de campo debió identificarse la invasión y sobreposición a su propiedad por parte de la familia Anibal Corro en una superficie de 4.5000 ha.

**15.** Expresan que la Resolución Suprema N° 05938 de 7 de noviembre de 2011, tiene los siguientes vicios procesales: **1.** No establece el número del Polígono, únicamente refiere como dato técnico erróneo Polígono 000; **2.** Identifica como tierras fiscales a una propiedad privada; **3.** Señala erróneamente la superficie de 139.9475 ha. de la propiedad Candelaria Suyo o Combuyo Anocaraire, siendo lo correcto 63.2500 ha.; **4.** Refiere que existe sobreposición de la propiedad Candelaria Suyo o Combuyo Anocaraire con el Parque Nacional Tunari, sin analizar el D.S. N° 06045 que declara Parque Nacional Tunari, sin identificar la superficie que se encuentra en sobreposición; **5.** Falta de notificación a los propietarios actuales de la Asociación Agrícola Candelaria Suyo con el informe de adecuación DGS-JRV-CBBA N° 0205/2009, violando su derecho a la defensa y debido proceso; **6.** No se notificó a los propietarios de la Asociación Agrícola Candelaria Suyo con el Informe en Conclusiones de 25 de marzo de 2002, pese a haberse apersonado al INRA Nacional y departamental de Cochabamba; **7.** No se notificó a los propietarios actuales de la Asociación Agrícola Candelaria Suyo con el Auto de Aprobación de informe de 11 de mayo de 2009; **8.** No se consideró que las superficies de la Asociación Agrícola Candelaria Suyo, son pequeñas propiedades y consiguientemente inafectables, indivisibles e intransferibles, según el art. 394 de la C.P.E.; **9.** Ni el proceso de saneamiento ni la Resolución Suprema

N° 05938 establecen nulidades absolutas conforme al art. 50 de la L. N° 1715; **10.** Se afirma falta de apersonamiento cuando sí se apersonaron al INRA y ante el propio Tribunal Agrario Nacional desde la gestión 2001; **11.** Que el numeral 4 de la parte Resolutiva no establece a qué norma legal pertenecen los arts. 453 y 454 utilizados como base legal; **12.** Acusa existencia de contradicción en los numerales 3, 6 y 7 de la Resolución Suprema N° 05938, alterando la parte resolutiva de la Resolución recurrida, en cuanto a la declaratoria de área fiscal y su consiguiente inscripción en Derechos Reales; **13.** La Resolución no cita el Cantón Anocaraire en la parte de identificación del inmueble, y mucho menos en la parte resolutiva; **14.** La Resolución establece que no se dictó la resolución determinativa de área de saneamiento; **15.** No anulan las Resoluciones Supremas 108418 de 9 de octubre de 1961 y 186831 de 14 de abril de 1978 base de los Títulos Ejecutoriales de la propiedad "Candelaria Suyo y Combuyo Anocaraire", instrumentos base para la emisión de los Títulos Ejecutoriales N° 127316 y N° 710721; **16.** No identifica ni establece la existencia de sub adquirentes reconocidos, como la Comunidad Villa Combuyo y/o Villa Combuyo, no se les identifica como compradores ni poseedores y **17.** El certificado de Derechos Reales Quillacollo-Cochabamba de 1 de marzo de 2002 establece el registro y derecho propietario de la Asociación Candelaria Suyo, registro que identifica a los legales propietarios.

**16.** Refieren que la transferencia de parte de la propiedad rural "Candelaria Suyo o Combuyo" con una extensión superficial de 63.2500 ha., está inscrita en Derechos Reales, a fs. 1450 del Libro Primero de Propiedad de la Provincia Quillacollo a nombre de la extinguida ONAF; propiedad que fue transferida a favor de la "Comunidad de Combuyo o Villa Combuyo", representada por Felipe Cáceres Guzmán, Rocío Carolín Guzmán y José Wilfredo Andrade Barrionuevo quienes representan a más de 120 familias o comunarios compradores, suscribiéndose contrato en 10 de julio de 2009, desde la cual ingresan en posesión, asentamiento legal y cumplimiento de la FES, mismo que fue dejado sin efecto por el documento de 22 de octubre de 2009, que fue elevado a instrumento público mereciendo la fe probatoria del art. 1297 del Cód. Civ., habiéndose posteriormente suscrito el adendum a la transferencia, el 8 de septiembre de 2011, que acredita que la "Comunidad de Combuyo o Villa Combuyo" y la "Asociación Agrícola Candelaria Suyo", es propietaria de 40 ha. y titular de 23.2500 ha respectivamente, en las que se cumple la FES, ya que ambas son consideradas pequeñas propiedades al efecto.

**17.** Respecto al derecho propietario que les asiste, señalan que está protegido por el art. 56 de la C.P.E. y arts. 87, 88, 93, 105, 106, 111, 1538 y 1540 numeral 7 del Cód. Civ., derecho que la Resolución Suprema viola y desconoce; argumenta que conforme al art. 394 parágrafo II de la C.P.E., la pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable y no está sujeta al pago de impuestos.

**18.** Por último, refieren que en cuanto a la protección de derechos de los sub adquirentes, el INRA no hace diferencia entre calidad de propietarios y sub adquirentes, aplicando en forma general un régimen de afectaciones en forma indiscriminada sin tomar en cuenta que erogaron gastos para adquirir el derecho propietario agrario, resultando una incongruencia jurídica que mediante un procedimiento administrativo de saneamiento se desconozca y viole su derecho a la propiedad privada, derechos que fueron adquiridos mediante fallos de autoridad jurisdiccional.

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

"*En relación a que Carmen Antezana Quiroga, a tiempo de presentar su solicitud de saneamiento, no tendría acreditada la calidad de poseedora : el art. 163 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente al momento de presentarse la solicitud de saneamiento simple a pedido de parte), prescribe:*

*"Las solicitudes de saneamiento se presentarán por escrito que: a) Acompañe documentos que acrediten la legitimación del peticionante y, en su caso la personería de su representante", habiéndose acompañado al memorial de fs. 27 y vta. certificado (fs. 24 del expediente de saneamiento) suscrito por los presidentes de la OTB ANOCARAIRE y OTB COMBUYO, que en lo principal señala: "(...) consta a toda la comunidad de Combuyo y Anocaraire que los solicitantes poseen desde el año 1.990, unos terrenos en la zona norte de la comunidad de Combuyo con la extensión de 139 hectáreas con 9.475 M2 con titulaciones de Reforma Agraria de abril de 1.992, habiendo hecho plantaciones de eucaliptos (...)", documento considerado en el Informe Legal SAN SIM LEG. No. 0497/2.000 de fs. 34 del expediente de saneamiento, no siendo evidente que la entidad administrativa haya omitido considerar la legitimación de la interesada".*

*"(...) corresponde precisar que las superficies sujetas a saneamiento, durante el desarrollo del mismo y por sus propias características, se consideran, en todo momento, preliminares y sujetas a confirmación y/o cambio, de acuerdo a los resultados que se vayan obteniendo en el transcurso del mismo, en ésta línea se cita, ejemplificativamente, el art. 173, parágrafo II del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 que de forma textual prescribe: "Las superficies que se midan durante las pericias de campo no son definitivas ni declarativas de derechos, sino hasta la dictación de las resoluciones definitivas", por lo mismo, menos podrían considerarse definitivas las superficies que se incluyen en una solicitud (demanda) de saneamiento, toda vez que corresponde a la entidad administrativa determinar la superficie sobre la que corresponde o no reconocer derechos, razón por la que, lo acusado en éste punto por la parte actora a más de carecer de la trascendencia necesaria y encontrarse al margen del principio de especificidad carece de sustento legal".*

*"En referencia a la vulneración del art. 163, inc. c) del D.S. N° 25763 , por no haberse señalado domicilio de Carmen Antezana Quiroga en la solicitud de saneamiento, la parte actora no acredita la forma en la que ésta omisión le aparejo un perjuicio cierto e irreparable (principio de trascendencia), menos precisa la norma que sanciona ésta omisión con la declaratoria de nulidad (principio de especificidad o legalidad) a más de que, deberá considerarse que al no haberse fijado domicilio, se tiene por tal, la secretaría de la autoridad ante quien se dirige el petitorio, no siendo por lo mismo, atendible lo acusado en éste punto por la parte demandante, máxime si se toma en cuenta que ésta omisión, en cuanto a sus efectos, incumbe directamente a la parte interesada, por lo que, no tiene la capacidad, como se tiene señalado, de causar un perjuicio cierto e irreparable a la parte actora".*

*"En relación a que la demanda fue presentada en base a normas legales desarrolladas por el D.S. N° 24784 (abrogada al momento de la presentación de la solicitud de saneamiento) ; el memorial de fs. 27, de solicitud de saneamiento simple a pedido de parte, se funda en los arts. 65, 66 nums. 1), 2), 4) y 7), 70 y 73 de la L. N° 1715 (vigente al momento de la presentación de la solicitud de saneamiento) y si bien hace referencia a los arts. 179 inc. a), 180 parágrafo I y 181 incs. a), b) y c) de su reglamento, entendiéndose que se remite a una disposición legal abrogada; el D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, vigente a tiempo de presentarse el memorial en examen, introduce el principio de informalismo, según el cual la administración puede calificar y tramitar como corresponda no solo los recursos inadecuadamente considerados por los recurrentes sino también reconducir cualesquier tipo de petitorio, efectuando, de oficio, cuanto correspondiere, remitiendo actuados ante la autoridad competente, calificando el trámite y/o recurso como correspondiere, etc., principio que, en suma faculta a la autoridad administrativa, subsanar (de oficio) cuanta omisión o contradicción pudiese contener las solicitudes que son de su conocimiento, siempre que no se altere lo sustancial de lo peticionado".*

*"Debe precisarse que los mismos, tienen la calidad de "informes preliminares", por lo que los datos e*

*información que se consignan no adquieren la calidad de definitivos, en tal sentido, la superficie que se detalla (139.9475 ha.), puede ser confirmada y/o modificada en el curso del proceso de saneamiento; asimismo corresponde puntualizar que los precitados informes fueron emitidos como medida preliminar a fin de que la autoridad administrativa cuente con mayores elementos que le permitan disponer lo que en derecho corresponda, resultando irrelevante que la información técnica haya sido generada a través del uso de equipos GPS (navegadores) o instrumentos de precisión, no existiendo norma legal que, con éste actuar, haya sido vulnerada*".

"*Los informes de fs. 32 a 33 y de fs. 35 a 36 de antecedentes, señalan que la superficie solicitada en saneamiento se encuentra sobrepuesta al Parque Nacional Tunari, aspecto que se encuentra considerado en el Informe de Evaluación de fs. 397 a 407, en el que se sugiere se declare tierra fiscal la superficie de 63.3390 ha, por lo mismo, al no reconocerse derechos de propiedad a favor de personas, individuales o colectivas, resulta innecesario considerar las normas relativas a las áreas protegidas, entre éstas, los parques nacionales, por no existir incompatibilidad entre la declaratoria de tierra fiscal y su sobreposición con un área protegida (Parque Nacional) conforme a lo normado por la Disposición Final Vigésima Tercera, parágrafo V del D.S. N° 29215 vigente a tiempo de emitirse la resolución impugnada*".

"*En relación a que el precitado informe hace referencia a cinco personas cuando habría correspondido consignar sólo a una, éste aspecto y otros relativos a la titularidad de derechos, debían ser considerados en etapas posteriores del saneamiento, por lo mismo el que el informe en examen consigne información errónea no constituye causal de nulidad, máxime si como se tiene señalado, la entidad administrativa, conforme a los resultados del proceso de saneamiento, determinó que no correspondía reconocer derechos a favor de personas individuales o colectivas*".

"*(...) al contener información técnica, sus resultados no reflejan una posición legal (jurídica), por lo mismo, no tienen la plena potestad de sugerir se admita la demanda de saneamiento, en sentido de que, conforme a lo normado por el art. 164 inc. b) del D.S. N° 25763, se debía elevar ante la autoridad administrativa un informe técnico y otro legal, por lo mismo no resulta contradictorio el haberse consignado "(...) el rechazo o aceptación será motivo de Análisis Jurídico" (fs. 36)*".

"*En relación a las piezas de un supuesto trámite agrario, como se tiene señalado, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, tiene la obligación de asumir una decisión, sobre la base de la información generada en el curso del proceso y principalmente en consideración de la colectada durante las pericias de campo, resultando irrelevante acusar que la interesada, a tiempo de presentar su solicitud de saneamiento haya o no identificado un número de expediente, máxime si se toma en cuenta que la misma se presentó en calidad de poseedora y no de titular de derechos reconocidos mediante trámite agrario o título ejecutorial, no existiendo por lo mismo coherencia entre lo acusado y la forma en la que se inicio el proceso de saneamiento*".

"*Si bien la parte actora, señala que el informe que se examina, sugiere "erróneamente" que se admita la solicitud de saneamiento, no considera que la demanda de saneamiento, como se tiene analizado, fue presentada adjuntando el certificado de fs. 24, cuya validez y a efectos de probar la legalidad de la posesión de la interesada fue valorada en etapas posteriores del saneamiento en concomitancia con otros elementos como el de función social o función económico social, resultando de ello que la documentación adjunta al memorial de demanda de saneamiento, por sí sola, no formó convicción en la autoridad administrativa, por lo que, resulta irrelevante el hecho de que la parte actora asuma (conclusión propia y alejada de la realidad) que la solicitud de saneamiento fue erróneamente*

*admitida*".

"*(...) conforme lo regulado por los arts. 170 y 171 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 el relevamiento de información en gabinete no debio ser ejecutado, precisamente, con anterioridad a la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, debiendo tenerse presente que conforme al art. 169, parágrafo I, inc. a) del D.S. N° 25763 (citado por la parte actora), ésta actividad del proceso de saneamiento debía ser desarrollada de forma posterior a la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, en éste sentido, la norma en examen expresa: "El procedimiento de saneamiento comprende las siguientes etapas: a) Relevamiento de información en gabinete y campo (...)", etapa que conforme al art. 170 del mismo cuerpo legal inicia con la emisión de la Resolución Instructoria que se emite con posterioridad a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento*".

"*(...) el Relevamiento de Información en Gabinete, tiene por objeto, entre otros, identificar títulos ejecutoriales y/o procesos agrarios en trámite que se sobreponen al área sujeta a saneamiento, en éste contexto, por las características del procedimiento, contiene información preliminar que coadyuva en el actuar y en la toma de decisiones de la entidad administrativa, por lo que, al contener datos preliminares, los mismos se encuentran sujetos a confirmación y/o modificación durante las subsiguientes etapas del proceso de saneamiento en tal sentido su inexistencia, errónea elaboración o inadecuada ubicación (cronológica) en el expediente, no constituye causal de nulidad siempre que, conforme a los actos que cursan en el expediente, se haya alcanzado, de una u otra forma, su finalidad*".

"*(...) se concluye que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento procedió a considerar los derechos otorgados en base a resoluciones cursantes en los expedientes con número de control 5323 y 37153 , en éste sentido, el acto u omisión cuestionado tiene cumplida su finalidad (principio de finalidad del acto), resultando por ello, inconsistente acusar la vulneración de derechos a partir de éste hecho, debiendo tenerse en cuenta que conforme al análisis efectuado por la entidad administrativa, los Títulos Ejecutoriales 127316 y 710721 con antecedente en los tantas veces citados expedientes agrarios fueron anulados conforme se tiene expresado en la parte resolutiva primera (1°) de la Resolución Suprema 05938 de 7 de septiembre de 2011*".

"*(...) el precitado Informe de Evaluación, en el numeral 3.2. (a fs. 406) señala: "Se concluye que la solicitante Carmen Antezana y otros los sub adquirentes ONAF y los opositores Asociación Agrícola y Ganadera Candelaria Suyo no han introducido mejoras que justifiquen el cumplimiento de la función económico social ni la función social habiendo permanecido el predio en total abandono "; en el mismo sentido, en el numeral 4. (fs. 407) señala: "2.- La Asociación Agrícola Ganadera Candelaria Suyo no acreditó legitimidad jurídica, posesión ni cumplimiento de la FES o FS sobre el predio Candelario Suyo Anocaraire, debiendo desestimarse su oposición*".

"*Si bien, conforme al art. 169, parágrafo I, inc. b) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, la "Evaluación Técnico Jurídica" forma parte del proceso de saneamiento, denominación que conforme a la parte actora debió respetarse, no se niega que la entidad administrativa ejecutó ésta etapa del saneamiento, resultando irrelevante que, como en el presente caso, se haya consignado el nombre de "Informe de Evaluación" como se concluye a fs. 397, en éste sentido lo observado, carece de la relevancia necesaria a más de no ingresar en los límites del principio de legalidad. En ésta línea se recalca que la misma parte actora, reconoce que el informe fue emitido, aún así sea con un denominativo distinto al que se señala en los arts. 169 y 176 del D.S. N° 25763, habiéndose alcanzado la finalidad del acto*".

"*Respecto a la existencia de sobreposición del área de saneamiento con el Parque Nacional Tunari, éste aspecto fue previamente analizado, habiéndose señalado que, al no reconocerse derechos sobre el área demandada, no se afectan las normas que regulan la forma de administración de los Parques Nacionales, resultando irrelevante el señalarse que el Informe de Evaluación no tiene efectuado el análisis correspondiente, máxime si como tantas veces se tiene aclarado, la parte actora, a más de ingresar en simples afirmaciones no acredita la forma en la cual, éste y otros actos u omisiones acusados de irregulares le causaron un perjuicio cierto e irreparable o la forma en la que los mismos vulneraron sus derechos*".

"*Respecto a que el Informe de Evaluación habría omitido efectuar una relación de los actos realizados durante las pericias de campo, de la lectura del mismo, se tiene que la entidad administrativa, efectuó una relación de los antecedentes, de la documentación y memoriales presentados en el curso del proceso, se realizó el análisis de los expedientes 5323 y 37153, de los datos de campo técnicos y jurídicos, del cumplimiento de la FES y FS, etc.*"

"*Como bien precisa la parte demandante, a fs. 397, el Informe de Evaluación consigna los nombres de Gertrudis Olmos de Rojas y Hugo Rojas Zenteno, no obstante, no lo hace como se señala asignándoseles la calidad de poseedores sino por estar acreditada su relación con los expedientes N° 5323 y 37153, en tal sentido corresponde precisar que el numeral 1.1. del Informe de Evaluación, hace referencia a los datos que corresponden a los expedientes con N° de control 5323 y 37153, resultando irrelevante y sin fundamento lo acusado en éste punto por la parte actora*".

**Síntesis de la razón de la decisión**

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en única instancia, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema N° 05938 de 7 de septiembre de 2011; emitida en el proceso administrativo de Saneamiento Simple a pedido de parte de la propiedad denominada "Candelaria Suyo y Combuyo o Anocaraire", con base en los siguientes argumentos:

**1.** En relación a que Carmen Antezana Quiroga, a tiempo de presentar su solicitud de saneamiento, no tendría acreditada la calidad de poseedora : el art. 163 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente al momento de presentarse la solicitud de saneamiento simple a pedido de parte), habiéndose acompañado al memorial de fs. 27 y vta. certificado (fs. 24 del expediente de saneamiento) suscrito por los presidentes de la OTB ANOCARAIRE y OTB COMBUYO, que en lo principal señala: "(...) consta a toda la comunidad de Combuyo y Anocaraire que los solicitantes poseen desde el año 1.990, unos terrenos en la zona norte de la comunidad de Combuyo con la extensión de 139 hectáreas con 9.475 M2 con titulaciones de Reforma Agraria de abril de 1.992, habiendo hecho plantaciones de eucaliptos (...)", documento considerado en el Informe Legal SAN SIM LEG. No. 0497/2.000 de fs. 34 del expediente de saneamiento, no siendo evidente que la entidad administrativa haya omitido considerar la legitimación de la interesada.

**2.** Corresponde precisar que las superficies sujetas a saneamiento, durante el desarrollo del mismo y por sus propias características, se consideran, en todo momento, preliminares y sujetas a confirmación y/o cambio, de acuerdo a los resultados que se vayan obteniendo en el transcurso del mismo, en ésta línea se cita, ejemplificativamente, el art. 173, parágrafo II del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 que de forma textual prescribe: "Las superficies que se midan durante las pericias de campo no son definitivas ni declarativas de derechos, sino hasta la dictación de las resoluciones definitivas", por lo

mismo, menos podrían considerarse definitivas las superficies que se incluyen en una solicitud (demanda) de saneamiento, toda vez que corresponde a la entidad administrativa determinar la superficie sobre la que corresponde o no reconocer derechos, razón por la que, lo acusado en éste punto por la parte actora a más de carecer de la trascendencia necesaria y encontrarse al margen del principio de especificidad carece de sustento legal.

**3.** En referencia a la vulneración del art. 163, inc. c) del D.S. N° 25763, por no haberse señalado domicilio de Carmen Antezana Quiroga en la solicitud de saneamiento, la parte actora no acredita la forma en la que ésta omisión le aparejo un perjuicio cierto e irreparable (principio de trascendencia), menos precisa la norma que sanciona ésta omisión con la declaratoria de nulidad (principio de especificidad o legalidad) a más de que, deberá considerarse que al no haberse fijado domicilio, se tiene por tal, la secretaría de la autoridad ante quien se dirige el petitorio, no siendo por lo mismo, atendible lo acusado en éste punto por la parte demandante, máxime si se toma en cuenta que ésta omisión, en cuanto a sus efectos, incumbe directamente a la parte interesada, por lo que, no tiene la capacidad, como se tiene señalado, de causar un perjuicio cierto e irreparable a la parte actora.

**4.** La parte actora, no acredita la forma en la que, lo acusado le causa un perjuicio cierto e irreparable (principio de trascendencia), menos precisa la norma legal que sanciona con nulidad la omisión o error en el que se incurre al momento de redactarse el memorial de fs. 27, máxime si como se tiene señalado que la entidad ejecutora de saneamiento, conforme al principio de informalismo, recondujo el proceso conforme a normativa en vigencia, resultando por ello, inconsistente y sin asidero legal lo acusado por los demandantes.

**5.** Debe precisarse que los mismos, tienen la calidad de "informes preliminares", por lo que los datos e información que se consignan no adquieren la calidad de definitivos, en tal sentido, la superficie que se detalla (139.9475 ha.), puede ser confirmada y/o modificada en el curso del proceso de saneamiento; asimismo corresponde puntualizar que los precitados informes fueron emitidos como medida preliminar a fin de que la autoridad administrativa cuente con mayores elementos que le permitan disponer lo que en derecho corresponda, resultando irrelevante que la información técnica haya sido generada a través del uso de equipos GPS (navegadores) o instrumentos de precisión, no existiendo norma legal que, con éste actuar, haya sido vulnerada.

**6.** Los informes de fs. 32 a 33 y de fs. 35 a 36 de antecedentes, señalan que la superficie solicitada en saneamiento se encuentra sobrepuesta al Parque Nacional Tunari, aspecto que se encuentra considerado en el Informe de Evaluación de fs. 397 a 407, en el que se sugiere se declare tierra fiscal la superficie de 63.3390 ha, por lo mismo, al no reconocerse derechos de propiedad a favor de personas, individuales o colectivas, resulta innecesario considerar las normas relativas a las áreas protegidas, entre éstas, los parques nacionales, por no existir incompatibilidad entre la declaratoria de tierra fiscal y su sobreposición con un área protegida (Parque Nacional) conforme a lo normado por la Disposición Final Vigésima Tercera, parágrafo V del D.S. N° 29215 vigente a tiempo de emitirse la resolución impugnada.

**7.** En relación a que el precitado informe hace referencia a cinco personas cuando habría correspondido consignar sólo a una, éste aspecto y otros relativos a la titularidad de derechos, debían ser considerados en etapas posteriores del saneamiento, por lo mismo el que el informe en examen consigne información errónea no constituye causal de nulidad, máxime si como se tiene señalado, la entidad administrativa, conforme a los resultados del proceso de saneamiento, determinó que no correspondía reconocer derechos a favor de personas individuales o colectivas.

**8.** Asimismo, al contener información técnica, sus resultados no reflejan una posición legal (jurídica), por lo mismo, no tienen la plena potestad de sugerir se admita la demanda de saneamiento, en sentido de que, conforme a lo normado por el art. 164 inc. b) del D.S. N° 25763, se debía elevar ante la autoridad administrativa un informe técnico y otro legal, por lo mismo no resulta contradictorio el haberse consignado "(...) el rechazo o aceptación será motivo de Análisis Jurídico" (fs. 36).

**9.** En relación a las piezas de un supuesto trámite agrario, como se tiene señalado, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, tiene la obligación de asumir una decisión, sobre la base de la información generada en el curso del proceso y principalmente en consideración de la colectada durante las pericias de campo, resultando irrelevante acusar que la interesada, a tiempo de presentar su solicitud de saneamiento haya o no identificado un número de expediente, máxime si se toma en cuenta que la misma se presentó en calidad de poseedora y no de titular de derechos reconocidos mediante trámite agrario o título ejecutorial, no existiendo por lo mismo coherencia entre lo acusado y la forma en la que se inicio el proceso de saneamiento.

**10.** Si bien la parte actora, señala que el informe que se examina, sugiere "erróneamente" que se admita la solicitud de saneamiento, no considera que la demanda de saneamiento, como se tiene analizado, fue presentada adjuntando el certificado de fs. 24, cuya validez y a efectos de probar la legalidad de la posesión de la interesada fue valorada en etapas posteriores del saneamiento en concomitancia con otros elementos como el de función social o función económico social, resultando de ello que la documentación adjunta al memorial de demanda de saneamiento, por sí sola, no formó convicción en la autoridad administrativa, por lo que, resulta irrelevante el hecho de que la parte actora asuma (conclusión propia y alejada de la realidad) que la solicitud de saneamiento fue erróneamente admitida.

**11.** En relación a la superficie que se consigna en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, resulta reiterativo, señalar que las superficies que se consideran a lo largo del proceso de saneamiento son simplemente referenciales en tanto no se emitan las Resoluciones Finales de Saneamiento, más cuando éste aspecto, de modo alguno vulnera los derechos de la parte actora.

**12.** Se concluye que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, en momento alguno desconoció la existencia de derechos otorgados mediante títulos ejecutoriales, habiendo basado su decisión, en el incumplimiento de la FES y/o FS.

**13.** Respecto a la existencia de sobreposición del área de saneamiento con el Parque Nacional Tunari, éste aspecto fue previamente analizado, habiéndose señalado que, al no reconocerse derechos sobre el área demandada, no se afectan las normas que regulan la forma de administración de los Parques Nacionales, resultando irrelevante el señalarse que el Informe de Evaluación no tiene efectuado el análisis correspondiente, máxime si como tantas veces se tiene aclarado, la parte actora, a más de ingresar en simples afirmaciones no acredita la forma en la cual, éste y otros actos u omisiones acusados de irregulares le causaron un perjuicio cierto e irreparable o la forma en la que los mismos vulneraron sus derechos".

**14.** Respecto a que el Informe de Evaluación habría omitido efectuar una relación de los actos realizados durante las pericias de campo, de la lectura del mismo, se tiene que la entidad administrativa, efectuó una relación de los antecedentes, de la documentación y memoriales presentados en el curso del proceso, se realizó el análisis de los expedientes 5323 y 37153, de los datos de campo técnicos y jurídicos, del cumplimiento de la FES y FS, etc."

**15.** Como bien precisa la parte demandante, a fs. 397, el Informe de Evaluación consigna los nombres de Gertrudis Olmos de Rojas y Hugo Rojas Zenteno, no obstante, no lo hace como se señala asignándoseles la calidad de poseedores sino por estar acreditada su relación con los expedientes N° 5323 y 37153, en tal sentido corresponde precisar que el numeral 1.1. del Informe de Evaluación, hace referencia a los datos que corresponden a los expedientes con N° de control 5323 y 37153, resultando irrelevante y sin fundamento lo acusado en éste punto por la parte actora.

**16.** Se concluye que el Informe de Evaluación desarrolla un fundamento claro y concreto y si bien no resulta ampuloso, expresa de forma precisa la razón que sustenta sus conclusiones y sugerencias; "el incumplimiento de la función económico social o función social " y no como se tiene (ya) aclarado, en el no apersonamiento de la (ahora) parte actora o en el no haberse acreditado la existencia de transferencias del derecho como señala la parte demandante.

**17.** La entidad ejecutora del proceso de saneamiento ni la máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria tuvieron conocimiento oportuno de los documentos suscritos entre los representantes de la Asociación Agrícola y Ganadera Candelaria Suyo y la Comunidad o Villa Combuyo, no se encontraban obligados a emitir pronunciamiento respecto al tema en sentido, de que no podrían haber considerado actos o hechos que no fueron de su conocimiento, menos considerar a la Comunidad Combuyo en calidad de subadquirente de derechos como pretende la parte actora, toda vez que la misma no se encontraba apersonada al procedimiento, máxime si se toma en cuenta que, la Asociación Agrícola y Ganadera Candelaria Suyo tenía pleno conocimiento de que su derecho propietario no se encontraba regularizado y/o perfeccionado en los términos que señala el art. 64 de la L. N° 1715, por lo que, cualesquier acto que no fue de conocimiento oportuno de la entidad administrativa de modo alguno podría afectar el fondo de la decisión asumida.

**18.** No se tiene acreditado el cumplimiento de la FES o FS a más de no ser evidente que el Instituto Nacional de Reforma Agraria haya omitido considerar el apersonamiento de la Asociación Agrícola Ganadera Candelaria Suyo, toda vez que, el Informe de Evaluación de fs. 397 a 407 de forma clara concluye que el predio se encuentra en estado de abandono y la precitada persona colectiva no acreditó posesión ni cumplimiento de la FES o FS, resultando de ello inconsistente acusarse que producto del proceso de saneamiento se hubiese vulnerado el derecho de propiedad adquirido (inicialmente) mediante fallos emitidos por autoridad jurisdiccional competente, correspondiendo recalcar que el proceso de saneamiento conforme a los arts. 64, 65 y 66 de la L. N° 1715 se aplica, de acuerdo a ley, a todo tipo de propiedades, sea en relación a los titulares iníciales, subadquirentes o poseedores de las superficies sujetas a saneamiento.

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

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / Etapas / Preparatoria / Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete)

**El Relevamiento de Información en Gabinete, tiene por objeto, entre otros, identificar títulos ejecutoriales y/o procesos agrarios en trámite que se sobreponen al área sujeta a saneamiento, en éste contexto, por las características del procedimiento, contiene información preliminar que coadyuva en el actuar y en la toma de decisiones de la entidad administrativa, por lo que, al contener datos preliminares, los mismos se encuentran sujetos a confirmación y/o modificación durante las subsiguientes etapas del proceso de saneamiento en tal sentido su inexistencia, errónea elaboración o inadecuada ubicación (cronológica) en el**

**expediente, no constituye causal de nulidad siempre que, conforme a los actos que cursan en el expediente, se haya alcanzado, de una u otra forma, su finalidad.**

"*(…) conforme lo regulado por los arts. 170 y 171 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 el relevamiento de información en gabinete no debio ser ejecutado, precisamente, con anterioridad a la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, debiendo tenerse presente que conforme al art. 169, parágrafo I, inc. a) del D.S. N° 25763 (citado por la parte actora), ésta actividad del proceso de saneamiento debía ser desarrollada de forma posterior a la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, en éste sentido, la norma en examen expresa: "El procedimiento de saneamiento comprende las siguientes etapas: a) Relevamiento de información en gabinete y campo (…)", etapa que conforme al art. 170 del mismo cuerpo legal inicia con la emisión de la Resolución Instructoria que se emite con posterioridad a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento*". "*(…) el Relevamiento de Información en Gabinete, tiene por objeto, entre otros, identificar títulos ejecutoriales y/o procesos agrarios en trámite que se sobreponen al área sujeta a saneamiento, en éste contexto, por las características del procedimiento, contiene información preliminar que coadyuva en el actuar y en la toma de decisiones de la entidad administrativa, por lo que, al contener datos preliminares, los mismos se encuentran sujetos a confirmación y/o modificación durante las subsiguientes etapas del proceso de saneamiento en tal sentido su inexistencia, errónea elaboración o inadecuada ubicación (cronológica) en el expediente, no constituye causal de nulidad siempre que, conforme a los actos que cursan en el expediente, se haya alcanzado, de una u otra forma, su finalidad*".

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

*La Sentencia Constitucional 1315/2011-R de 26 de septiembre de 2011 que, en relación a la fundamentación como medio que permite garantizar el debido proceso, tiene señalado: "(…), la SC 0759/2010-R de 2 de agosto, determinó que: "…la jurisprudencia constitucional ha dejado establecido que el derecho al debido proceso , entre su ámbito de presupuestos exige que toda resolución sea debidamente fundamentada; es decir, que cada autoridad que dicte una resolución debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustentan la parte dispositiva de la misma. Consecuentemente, cuando un juez omite la motivación de una resolución, no sólo suprime una parte estructural de la misma sino también en los hechos toma una decisión de hecho no de derecho, que vulnera de manera flagrante el citado derecho, que permite a las partes conocer cuáles son las razones para que se declare en tal o cual sentido o lo que es lo mismo, cuál es la ratio decidendi que llevó al juez a tomar la decisión" (las negrillas son nuestras). (…) Finalmente, cabe señalar que la motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales , sino que exige una estructura de forma y fondo. En cuando a esta segunda, la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiendo expresar el juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas. En sentido contrario, cuando la resolución aún siendo extensa no traduce las razones o motivos por los cuales se toma una decisión, dichas normas se tendrán por vulneradas" (SC 1365/2005-R de 31 de octubre)*

*La Sentencia Constitucional Plurinacional 1065/2013-l de 29 de agosto de 2013 tiene señalado: "Similar criterio contiene la SC 0852/2010-R de 10 de agosto, haciendo referencia a la SC 1157/2003-R de 15 de agosto , al señalar que: "'…el principio de preclusión de los derechos para accionar, pues por principio general del derecho ningún actor procesal puede pretender que el órgano jurisdiccional esté a su disposición en forma indefinida, sino que sólo podrá estarlo dentro de un tiempo razonable, pues*

*también es importante señalar que si en ese tiempo el agraviado no presenta ningún reclamo implica que no tiene interés alguno en que sus derechos y garantías le sean restituidos'"; en ésta misma línea, la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 234/2013 de 6 de marzo de 2013 ha realizado el siguiente análisis: "El Tribunal Constitucional, a través de la SC 0731/2010-R de 26 de julio, estableció el siguiente entendimiento, sobre la nulidad de los actos procesales (...) Ahora bien, los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son:(...) d) Principio de convalidación, 'en principio, en derecho procesal civil, toda nulidad se convalida por el consentimiento' (Couture op. cit., p. 391), (...) dando a conocer que aún en el supuesto de concurrir en un determinado caso los otros presupuestos de la nulidad, ésta no podrá ser declarada si es que el interesado consintió expresa o tácitamente el acto defectuoso, (...) Supuestos relacionados con el principio de preclusión, entendido como la clausura definitiva de cada una de la etapas procesales, impidiéndose el regreso a fases y momentos procesales ya extinguidos o consumados; (...) De lo que se colige, toda nulidad debe ser reclamada oportunamente a través de los recursos e incidentes que la ley procesal establece como medios idóneos y validos para dejar sin efecto el acto procesal afectado de nulidad, más cuando se tuvo conocimiento del proceso y asumió defensa (...)*" .

"*(...) la condición para el ejercicio del derecho de propiedad agraria es el trabajo y el limite a ese ejercicio es la ausencia de trabajo, puesto que para mantener su derecho, el dueño de un fundo agrario debe cumplir la función social a que hacer referencia. De ahí, que concretamente, los arts. 66-6), Disposición Final Decimo Cuarta.- II de la Ley N° 1715,218-b), c), e) y 223-b) del Decreto Reglamentario N° 25763, prevén la posibilidad de convalidar Títulos Ejecutoriales afectados con vicios de nulidad relativa, siempre que la tierra se encuentre cumpliendo una función económica social y por el contrario, disponen la anulación de Títulos Ejecutoriales en las mismas condiciones, ósea con vicios de nulidad relativa, cuando la tierra no está siendo trabajada (...)*" *S.C. N° 0011/2002-R de 5 de febrero.*