

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0003-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-01-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS N° 1570/2011 de 04 de octubre de 2011, bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el informe de diagnóstico de 27 de septiembre de 2010, la resolución de Priorización de Área de Saneamiento de 29 de septiembre de 2010 y la Resolución Administrativa de Inicio de Procedimiento de 1 de octubre de 2010; no habrían nacido a la vida jurídica, pues estos tienen como antecedente o base para su emisión el extinto Decreto Supremo N° 25848;

2.- Que la resolución administrativa de 29 de septiembre fue emitida por el Director Departamental del INRA Santa Cruz de forma contraria a las leyes y usurpando funciones del Director Nacional ya que según el informe de diagnóstico el polígono sujeto a saneamiento se encuentra en dos jurisdicciones incumpléndose lo dispuesto por el art. 48 Parg. II.) del D.S. N° 29215 por lo que considera inválida a la precitada resolución y por consecuencia el proceso de saneamiento;

3.- Que no se ejecutó correctamente la etapa preparatoria de saneamiento, prevista por los arts. 263-I)-a), 291, 292-I)-a) del D.S. N° 29215, en relación a la ejecución incompleta del mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el INRA, puesto que se dejó en indefensión a los beneficiarios de los procesos en trámite: "La Alegría", "La Sorpresa", "El Patujú" con antecedente en el expediente N° 56522 y "El Alcázar", omisión que invalida el proceso.

4.- Que la ficha catastral y la ficha de verificación de la función económica social, es contradictoria a la información reflejada en el Informe en Conclusiones respecto del número de beneficiarios, a la marca de ganado y mejoras en general, puesto que la ficha se refiere a la "Comunidad Campesina La Ecológica" representada por Mario Toro Jaldín y la de verificación de FES se refiere a varios beneficiarios; en la ficha Catastral se consigna marca de ganado y la de FES indica que no se presentó dicho registro y no se realizó conteo de ganado, pero certifica la existencia de viviendas, corrales, pozos de agua, depósitos de agua, tanque, atajado, información (esta última) estimada en el Informe

Complementario de noviembre del 2010 que establece la inexistencia de trabajo en el predio, mas toda esta información no ebió siquiera ser considerada, de tratarse de una comunidad campesina

5.- Que los funcionarios del INRA a tiempo de ejecutar el proceso de saneamiento en su etapa de campo, al haber identificado a la Comunidad Campesina La Ecológica debieron verificar la residencia (viviendas) en campo de los beneficiarios, conforme mandan los arts. 164 y 165-1.) del D.S N° 29215 y no levantarse la Ficha de Verificación de la Función Económico Social y;

6.- Finalmente señaló el demandante que se han identificado falencias, incongruencias, irregularidades y vicios de nulidad en la elaboración del Informe en Conclusiones de 16 de diciembre de 2010 (falta de acreditación de posesión anterior a la promulgación de la L. N° 1715, clasificación de la propiedad como "empresa ganadera" siendo identificada como "Comunidad campesina" omisión sobre la situación jurídica de los expedientes identificados en el área).

Solicitó se declare probada la demanda.

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

*" (...) si bien la precitada resolución cita al D.S. N° 25848, lo hace a manera de referente histórico (antecedente) y no como fundamento legal de lo dispuesto en su parte resolutive por lo que lo acusado carece de fundamento jurídico que permita sustentar de manera adecuada la demanda que se analiza, asimismo y en relación a extrañarse la firma del responsable jurídico, olvida la parte actora que el fin último del contencioso administrativo se centra en determinar si durante el procedimiento administrativo que se impugna, por violación de normas positivas, se vulneraron derechos fundamentales de los administrados como el de "defensa", hecho que, en el presente caso, no ha sido demostrado por el actor en base al fundamento expuesto en su memorial de demanda."*

*" (...) si bien el informe de diagnóstico, en la parte final señala que el área sujeta a saneamiento se encuentra ubicada en dos departamentos (Santa Cruz y Chuquisaca), la información técnica, consistente en planos cursantes de fs. 18 a 21 de antecedentes, adjunta a dicho informe señalan que el Polígono 103 se encuentra ubicado, únicamente, en la Provincia Cordillera del Departamento de Santa Cruz información que fue arrastrada a la resolución observada que en lo pertinente señala que la superficie priorizada se encuentra en la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz por lo que su validez y vigencia no puede ser observada por afirmaciones que contradicen datos que cursan en otro tipo de documentos, sino en sus propios contenidos, máxime si se toma en cuenta que ante la contradicción existente entre la parte final del informe y los planos adjuntos al mismo, correspondió basar la emisión de la resolución observada en los datos técnicos que cursan en éstos últimos por constituirse en documentos que reflejan el último análisis técnico efectuado por los profesionales de la entidad emisora de la resolución (...)"*

*" En referencia a la incorrecta ejecución de la etapa preparatoria , por no haberse, durante la elaboración del informe de diagnóstico, identificado los expedientes agrarios La Alegría, La Sorpresa, El Alcazar y el Patujú, corresponde señalar que en relación a los tres primeros, de acuerdo a información proporcionada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, los mismos, no cuentan con registros en sus sistemas informáticos, debiéndoselos tener como inexistentes y si bien se presentan, por la parte actora, los mismos corresponden a simples fotocopias que no dan fe de su real existencia, habiendo correspondido a cualesquier persona interesada, a efectos de su consideración, sea en vía administrativa o ante éste tribunal, correr con los trámites de reposición conforme a lo dispuesto en el D.S. N° 29215, omisión que impide ingresar al análisis del tema. Respecto al cuarto predio, el Patujú,*

con antecedente agrario signado con el N° de control 56522, cabe señalar que el informe de diagnóstico, por su naturaleza, constituye un documento preliminar cuyos fundamentos pueden ser confirmados, refutados y/o complementados en las subsiguientes etapas del saneamiento, por lo que la insuficiencia de datos en sus contenidos, no imputables a los funcionarios responsables de su elaboración, no constituye fundamento que permita invalidar el proceso administrativo que se analiza, no obstante ello, corresponde aclarar que, de la revisión del precitado informe se concluye que el área sujeta a relevamiento de información en gabinete comprendió al cantón Boyuibe, provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, en consecuencia los funcionarios encargados de ejecutar los trabajos de sobreposición se encontraban obligados a revisar la totalidad de expedientes ubicados en ésta área geográfica, obligación que en caso de ser incumplida implicaría una grave omisión con cargo a la entidad administrativa. En este sentido cabe señalar que el informe de diagnóstico en análisis efectúa un detalle de los expedientes revisados, no cursando los datos del signado con el N° de control 56522, concluyéndose, de ésta manera que el ente administrativo incurrió en omisiones que no se pueden atribuir a la falta o inexistencia de datos, más aún si éste aspecto no fue subsanado en etapas posteriores del saneamiento a través de informes complementarios, hechos que en definitiva determinan que éste tribunal, en el acápite que corresponda ingrese al análisis respectivo.”

“(…) el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de sus funcionarios tiene la responsabilidad de generar información fidedigna, clara y confiable que no genere confusión e induzca a error, en este sentido, cabe señalar que compulsados los datos e información cursante y/o generada en la Ficha Catastral (de fs. 56 a 57 de antecedentes), Ficha de Verificación de Cumplimiento de la FES (de fs. 74 a 75 de antecedentes) e Informe en Conclusiones (de fs. 142 a 145 de antecedentes) se concluye que: a) El encargado del levantamiento de la información catastral, consigna en calidad de propietario y/o poseedor del predio es decir en calidad de sujeto del derecho a la COMUNIDAD CAMPESINA "LA ECOLÓGICA", dando a entender que se trata de una persona jurídica, no obstante ello se extraña en antecedentes el documento a través del cual se acredite la existencia jurídica de ésta persona colectiva, aspecto que en definitiva impide se pueda determinar si se trató de una comunidad campesina u otra persona colectiva sujeta a un régimen jurídico distinto; b) Lo previamente señalado se ahonda cuando las fichas de campo (de fs. 74 a 77 de antecedentes), son suscritas por Mario Toro Jaldín, quien de manera alguna acredita encontrarse facultado para representar a ésta ¿persona jurídica?, habiendo olvidado el encuestador que de forma previa al llenado de los formularios observados, tenía la responsabilidad de determinar, en base a documentación presentada por el interesado, la calidad jurídica (poseedor, propietario, representante con o sin mandato, etc.) de quien suscribiría los mismos; c) Lo previamente expuesto y la inexistencia de documentación suficiente, impidió determinar la calidad del apersonado, Mario Toro Jaldín, quien por su sola firma, podría haber actuado a título personal, supuesto no aclarado en la casilla de observaciones, aspecto que tampoco fue subsanado por haberse incluido un sello (¿de la comunidad?) en los formularios de campo, máxime si se toma en cuenta que la Ficha Catastral señala existir información verbal que no se consigna en la casilla de observaciones, d) A más de determinar si quien se apersona lo hace a título personal o en representación de una persona colectiva, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en éste último supuesto, se encontraba obligado a determinar de forma clara y sin lugar a duda el tipo de persona colectiva a quien se intentaba representar y aplicar el régimen legal respectivo y en cuanto correspondiere, como señala el actor aplicar las normas que regulan la posesión ejercida por las comunidades campesinas que, por sus características, art. 41-6. de la L. N° 1715, concordante con el art. 394-III de la C.P.E., deben ser consideradas en los límites de los arts. 2-I y IV de la L. N° 1715 (modificada por L. N° 3545) y 164 y 165 del D.S. N° 29215, concluyéndose que, ante éstas omisiones, el encuestador no dio cumplimiento a lo normado por el art. 299 del D.S. N° 29215 que en lo pertinente señala que "La encuesta catastral será realizada por cada predio y consiste en: a) El registro de datos

*fidedignos relativos al objeto y sujeto del derecho en la ficha catastral y en otros formularios que correspondan de acuerdo a las características del predio" (las negrillas y subrayado nos corresponden)."*

*"Finalmente, en referencia a lo anotado en el numeral 3. que antecede y en relación al predio denominado "El Patujú" con antecedente en el expediente signado con el N° de control 56522, si bien, de alguna manera, se concluyó en sentido de que el informe de diagnóstico, no necesariamente debe contener los datos finales (exactos) del proceso de saneamiento, cualesquier omisión o error debe, necesariamente, ser subsanada en el desarrollo del proceso de saneamiento. En este sentido cabe señalar que por Informe Técnico TA-UG-012/2013 de 7 de enero de 2013, emitido por la Unidad de Geodesia de éste Tribunal, solicitado sobre la base del petitorio efectuado por la parte actora (otrosí VI del memorial de demanda y otrosí del memorial de fs. 179) y en mérito a lo dispuesto por el art. 378 del Cód. Pdto. Civ., de aplicación a la materia por mandato del art. 78 de la L. N° 1715 se concluye que la precitada propiedad agraria, se encuentra sobrepuesta al Polígono N° 103 en un 99%."*

*"En este contexto corresponde señalar que de acuerdo a los arts. 56-I y 393 de la C.P.E. "Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social" y "El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda", derechos que habiendo nacido a la vida jurídica, no pueden ser menoscabados y/o suprimidos sino conforme al procedimiento y por las causas establecidas por ley, entendido el primero como el "debido proceso". En este contexto, habiendo quedado establecido que el proceso de saneamiento ejecutado en el Polígono 103, a través de su Resolución Final RA-SS N° 1570/2011 de 04 de octubre de 2011 (de fs. 1 a 3) determina la declaratoria de tierra fiscal de una superficie de 14.593,8507 ha, sin existir pronunciamiento respecto del expediente N° 56522 cuyas resoluciones reconocen derechos a favor de Cleto Cáceres Arce y Betty García de Cáceres, incurriendo en omisiones que afectan el derecho propietario reconocido a favor de los prenombrados y, eventualmente, se crean (sobre un mismo objeto) derechos que desconocen otro preexistente, concurrencia de derechos que, por no ser complementarios y/o accesorios, ninguno respecto del otro, sino contradictorios y diametralmente opuestos vician el procedimiento, aspecto que debe ser subsanado por la autoridad administrativa."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 1570/2011 de 04 de octubre de 2011; en tal sentido, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo dispuso que la autoridad administrativa amplíe el plazo fijado para el desarrollo de los trabajos de relevamiento de información en campo y en la vía de subsanación se corrijan las contradicciones y omisiones en las que se incurrieron al momento de ejecutar las tareas de relevamiento de información en campo y sustancie el procedimiento conforme a derecho y en resguardo del debido proceso consagrado en la Constitución Política del Estado Plurinacional. Conforme los fundamentos puntuales siguientes:

1.- Respecto a que algunas resoluciones no habrían nacido a la vida jurídica, corresponde manifestar que las resoluciones señaladas por el demandante fueron emitidas conforme lo normado por el D.S. N° 25848 de 18 de julio de 2000, es decir que las mismas se fundan en disposiciones legales vigentes al momento de su nacimiento, por lo que, al emerger a la vida jurídica conforme a derecho, no pierden vigencia en el tiempo, salvo que por sí mismas determinen éste aspecto o sean alejadas del procedimiento por otra resolución de similar naturaleza y/o por disposición legal expresa, hechos no

demostrados por la parte actora, por lo que no corresponde ingresar en mayores análisis de orden legal al respecto;

2.- Respecto a la invalidez de la Resolución Administrativa DDSC-RA-N° 137/2010 por haberse vulnerado los arts. 48-II, 65-b) y 66-a) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, la validez y vigencia de dicha resolución no puede ser observada por afirmaciones que contradicen datos que cursan en otro tipo de documentos, sino en sus propios contenidos, máxime si se toma en cuenta que ante la contradicción existente entre la parte final del informe y los planos adjuntos al mismo, correspondió basar la emisión de la resolución observada en los datos técnicos que cursan en éstos últimos por constituirse en documentos que reflejan el último análisis técnico efectuado por los profesionales de la entidad emisora de la resolución, no siendo evidente la infracción de las normas detalladas además si bien la resolución final de saneamiento consigna a dos departamentos, ello constituye el reflejo de los datos obtenidos durante el desarrollo del procedimiento;

3.- Respecto a que la etapa preparatoria no se ejecutó de forma correcta, si bien la parte demandante argumentó que se debió identificar los expedientes agrarios de los predios La Alegría, La Sorpresa, El Alcazar y el Patujú, se debe precisar que los primeros tres predios no cuentan con registros, debiéndoseles dar por inexistentes y en caso, debieron tramitar su reposición; ahora bien respecto al cuarto predio (El Patujú), el informe de diagnóstico, por su naturaleza, constituye un documento preliminar cuyos fundamentos pueden ser confirmados, refutados y/o complementados en las subsiguientes etapas del saneamiento, por lo que la insuficiencia de datos en sus contenidos, no imputables a los funcionarios responsables de su elaboración, no constituye fundamento que permita invalidar el proceso administrativo que se analiza, sin embargo al encontrarse dicho predio en el área sujeta a relevamiento de información en gabinete, los funcionarios encargados de ejecutar los trabajos de sobreposición se encontraban obligados a revisar la totalidad de expedientes ubicados en ésta área geográfica, evidenciándose que el informe de diagnóstico en análisis efectúa un detalle de los expedientes revisados, no cursando los datos del signado con el N° de control 56522, concluyéndose, de ésta manera que el ente administrativo incurrió en omisiones que no se pueden atribuir a la falta o inexistencia de datos;

4, 5 y 6.- Respecto a los puntos demandados corresponde manifestar que de una revisión del proceso de saneamiento se evidenció que en la ficha catastral se da a entender que el administrado se trata de una persona jurídica, no obstante ello se extraña en antecedentes el documento a través del cual se acredite la existencia jurídica de ésta persona colectiva, omisión que acarreó lagunas pues no se sabe si Mario Toro Jaldín está actuando en nombre de una persona jurídica, si está actuando en calidad de poseedor o está actuando a título personal, por lo que habiendo quedado establecido que el proceso de saneamiento ejecutado en el Polígono 103, a través de su Resolución Final de 04 de octubre de 2011 determina la declaratoria de tierra fiscal de una superficie de 14.593,8507 ha., sin existir pronunciamiento respecto del expediente N° 56522, incurriendo en omisiones que afectan el derecho propietario reconocido a favor de los propietarios y, eventualmente, se crean derechos que desconocen otro preexistente, concurrencia de derechos que, por no ser complementarios y/o accesorios, ninguno respecto del otro, sino contradictorios y diametralmente opuestos vician el procedimiento, aspecto que debe ser subsanado por la autoridad administrativa.

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

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO /  
CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO

Sobre el régimen que corresponde al predio objeto de saneamiento

**El Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de sus funcionarios tiene la responsabilidad de generar información fidedigna, clara y confiable que no genere confusión e induzca a error, de modo que si la información generada impide determinar si el predio objeto de saneamiento constituye una comunidad campesina u otra persona jurídica sujeta a un régimen jurídico distinto, corresponde la nulidad de la resolución final para corregir las contradicciones y omisiones en las que se hubiese incurrido.**

*"(...) el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de sus funcionarios tiene la responsabilidad de generar información fidedigna, clara y confiable que no genere confusión e induzca a error, en este sentido, cabe señalar que compulsados los datos e información cursante y/o generada en la Ficha Catastral (de fs. 56 a 57 de antecedentes), Ficha de Verificación de Cumplimiento de la FES (de fs. 74 a 75 de antecedentes) e Informe en Conclusiones (de fs. 142 a 145 de antecedentes) se concluye que: a) El encargado del levantamiento de la información catastral, consigna en calidad de propietario y/o poseedor del predio es decir en calidad de sujeto del derecho a la COMUNIDAD CAMPESINA "LA ECOLÓGICA", dando a entender que se trata de una persona jurídica, no obstante ello se extraña en antecedentes el documento a través del cual se acredite la existencia jurídica de ésta persona colectiva, aspecto que en definitiva impide se pueda determinar si se trató de una comunidad campesina u otra persona colectiva sujeta a un régimen jurídico distinto (...) Lo previamente expuesto y la inexistencia de documentación suficiente, impidió determinar la calidad del apersonado, Mario Toro Jaldín, quien por su sola firma, podría haber actuado a título personal, supuesto no aclarado en la casilla de observaciones, aspecto que tampoco fue subsanado por haberse incluido un sello (¿de la comunidad?) en los formularios de campo, máxime si se toma en cuenta que la Ficha Catastral señala existir información verbal que no se consigna en la casilla de observaciones, d) A más de determinar si quien se apersona lo hace a título personal o en representación de una persona colectiva, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en éste último supuesto, se encontraba obligado a determinar de forma clara y sin lugar a duda el tipo de persona colectiva a quien se intentaba representar y aplicar el régimen legal respectivo y en cuanto correspondiere, como señala el actor aplicar las normas que regulan la posesión ejercida por las comunidades campesinas que, por sus características, art. 41-6. de la L. N° 1715, concordante con el art. 394-III de la C.P.E., deben ser consideradas en los límites de los arts. 2-I y IV de la L. N° 1715 (modificada por L. N° 3545) y 164 y 165 del D.S. N° 29215, concluyéndose que, ante éstas omisiones, el encuestador no dio cumplimiento a lo normado por el art. 299 del D.S. N° 29215 (...)"*