

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0011-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 10-04-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Cristhel Mireyba Palma Verduguez, en representación de Mario Ismael Flores Cuba, Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Apolo, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0085/2012 de 8 de febrero de 2012, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM), Polígono N° 102 de la propiedad denominada "ESPERANZA", constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Que, de los datos de la carpeta predial, se evidencia que el predio Esperanza no solo tiene características totalmente urbanas por contar con servicios básicos, constituyendo una verdadera urbanización, además de encontrarse dentro del radio urbano del Municipio de Apolo, contando incluso con Ordenanza Municipal que amplía su área urbana hasta el sector donde se encuentra el predio sometido a saneamiento.

2. Indica que, se vulneró el art. 283, parágrafo II del Reglamento de la L. N°1715, aprobado mediante D.S. N° 29215 durante la ejecución del saneamiento, al estar demostrado que el predio Esperanza se encuentra dentro el radio urbano del Municipio de Apolo, debió haberse presentado certificación del Gobierno Autónomo Municipal de Apolo que acredite que el predio objeto de saneamiento se encuentra o no dentro del área urbana, disposición legal que no se ha dado cumplimiento y al ser de orden público, su cumplimiento resulta obligatorio, bajo sanción de nulidad, irregularidad que se dio con la complicidad de los funcionarios del INRA La Paz y de la misma Dirección Nacional.

3. De la misma forma manifiesta que los Informes Técnico Jurídico US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009 y Técnico Legal INF DGS N° 213/2009 de 27 de noviembre de 2009, establecen que el predio Esperanza se encuentra sobrepuesto en un 100 % al área predeterminada de saneamiento de oficio Polígono 102 y que el INRA debió rechazar de plano mediante resolución expresa la solicitud de saneamiento simple a pedido de parte del predio Esperanza de Olver Chavez, en estricta aplicación del art. 286 inc. c) del D.S. 29215, viciando de nulidad el saneamiento.

4. Que mediante Resolución Administrativa RA-SS N° 1257/2009 de 2 de diciembre de 2009, se determinó priorizar el saneamiento solo para el predio Esperanza, amparándose en el art. 292 del D.S. N° 29215, disposición legal que no es aplicable al caso, porque solo se puede priorizar polígonos completos dentro de los cuales se identifique tierras fiscales o predios sin cumplimiento de la FES y que haciendo una interpretación forzada y caprichosa de la referida disposición legal, se priorizó el saneamiento de un solo predio con la clara intención de favorecer a Olver Chávez, lo que resulta no solo discrecional sino ilegal.

5. Señala que se ha violado el art. 443, párrafo II del D. S. N° 29215, toda vez que el aporte voluntario que hizo Olver Chavez para que su solicitud de saneamiento sea admitida y tramitada, está fuera de ley, ya que el predio Esperanza está clasificada como mediana propiedad agrícola y fue saneado bajo la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio y no a Pedido de Parte y que esos aportes económicos voluntarios, en cuanto al monto, objeto, manejo y destino, deben ser normados por una resolución administrativa dictada por la Dirección Nacional del INRA, incumplida en el presente caso. Que, dicho aporte económico se admitió sin respaldo legal alguno, sólo se ampara en un ilegal informe que sugiere admitirse con carácter excepcional, es decir, total y absolutamente discrecional.

6. Asimismo manifiesta que el art. 51 del D.S. N° 29215, establece que la avocación debe hacerse conocer a la Comisión Agraria Nacional o a la Comisión Agraria Departamental, según corresponda, así como al abogado, requisitos éstos que no fueron cumplidos, por lo que dicha avocación está viciada de nulidad, por otro lado y curiosamente, el INRA Nacional se avoca todo el Polígono 102 y se desavoca de dicho polígono al predio Esperanza, es decir que sugestivamente se reserva para continuar tramitando el saneamiento de la indicada parcela.

7. Por otro lado manifiesta que, conforme al art. 294, párrafo VI del D.S. N° 29215, el cumplimiento de las notificaciones a los propietarios o poseedores con la Resolución de Inicio de Procedimiento y la difusión mediante avisos sustituye a la campaña pública, solo en saneamiento simple a pedido de parte, que al ser saneamiento de oficio el presente caso debía haberse ejecutado la Campaña Pública prevista en el art. 297 del referido decreto supremo reglamentario y que de la revisión del expediente, se evidencia inexistencia total de la campaña pública, en franca vulneración de la citada disposición legal, omisión que también vicia de nulidad todo el proceso de saneamiento.

8. Agrega que en el hipotético, caso de que se hubiese ejecutado la campaña pública, ésta también estaría viciada porque los avisos públicos de fs. 92 y 93 del expediente adolecen de error sustancial al citar el art. 173 del Reglamento de la L. N° 1715, al sustentar el INRA dicho actuado en disposiciones legales abrogadas, como una prueba más de la irresponsabilidad con la que se ejecutó el saneamiento.

9. Continúa indicando, que de acuerdo a las normas técnicas catastrales, el éxito de un buen levantamiento de datos, depende de la campaña pública, en la que debe elaborarse un informe descriptivo que establezca las medidas a considerarse para la ejecución de las fases siguientes del saneamiento, vulnerándose el art. 12 del D.S. N° 29215, situación que no se dio en el caso que nos ocupa.

10. Respecto a otras irregularidades cometidas en la ejecución del saneamiento que se examina, señala que, en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1257/2009 de 2 de diciembre de 2009, se menciona al ilegal y contradictorio Informe Técnico Legal INF DGS JRA N° 213/2009 de 27 de noviembre de 2009 de DIAGNOSTICO, cursante de fs. 62 a 69, en el que se indica como fecha de elaboración del mismo el 1 de diciembre de 2009, siendo que este informe lleva la fecha de 27 de noviembre de 2009, de la misma

forma en el referido informe, se excluye injusta e indebidamente al predio Cruz Pata de propiedad de la Familia Oblitas, quienes son titulados y con antecedente agrario en los que se basa la resolución administrativa RA-SS-N° 1257/2009 de 2 de diciembre de 2009, transgrediendo el art. 292 inc. a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 29215.

11. De la misma forma refiere que no existe ninguna fotografía que respalde o sustente las actas de colindancias y amojonamiento del predio Esperanza, como tampoco consta la presencia de los interesados, demostrándose con esa deficiencia que esta actividad fue fabricada, fraguada y manipulada simplemente en gabinete y no en campo como previene las normas técnicas catastrales.

12. Continua señalando que, el Informe en Conclusiones DGS JRA C N° 0326/2010, fue emitido el 24 de noviembre de 2010, es decir 11 meses después de realizadas las actividades de mensura, transgrediéndose de esta manera el art. 303 inc. a) del reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545, informe que tampoco fue aprobado, asimismo menciona que el Informe de Cierre, no tiene fecha de elaboración o emisión, constituyéndose en otra prueba más de la ligereza con la que se actuó en la ejecución del saneamiento, indicando que, de lo relacionado hasta aquí, se puede concluir que el INRA puso al descubierto una marcada parcialidad y un indisimulado interés especial en que el saneamiento prospere a como dé lugar para beneficio de Olver Chávez, en desmedro de los legítimos intereses no sólo del Municipio de Apolo al que representa, por afectar directamente a su área urbana, sino también a los derechos de otros propietarios como es el caso de la parcela denominada Cruz Pata de propiedad de la Familia Oblitas Fernández, así como de poseedores de predios circundantes al área urbana.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) de la revisión de antecedentes se tiene que, de fs. 298 a 299 cursa la Resolución Administrativa RA-SS N° 0374/2011 de 28 de marzo de 2011, que dispone de oficio la suspensión del proceso de saneamiento en un plazo no mayor a los 6 meses, debiendo estarse a la homologación de la Ordenanza Municipal N° 42/2007 de 20 de diciembre de 2007, (que aprueba el Radio Urbano determinado por el Plan de Ordenamiento Urbano de Apolo). Asimismo de fs. 390 a 391, cursa Resolución Administrativa RA-SS-N° 1576/2011 de 4 de octubre de 2011, que dispone la prosecución del proceso de saneamiento del predio "Esperanza", al no haberse presentado la ordenanza municipal homologada, (condición necesaria para suspender la competencia del INRA), por lo que se evidencia que el INRA en este caso concreto ha procedido conforme dispone el art. 11, parágrafo II del D.S. N° 29215 reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545".

"Con relación a la vulneración del art. 283, parágrafo II del Reglamento de la L. N°1715, aprobado mediante D.S. N° 29215, de la revisión de antecedentes del proceso de saneamiento, se tiene que de fs. 19 a 20 cursa memorial de solicitud de saneamiento simple a pedido de parte presentado por Olver Chavez Lordeman; de fs. 43 a 45 cursa el Informe Técnico Jurídico US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009, que en su punto III de Conclusiones indica que el predio "Esperanza, se encuentra sobrepuesto en un 100% al área predefinida de Saneamiento de Oficio polígono 102, la misma que se encuentra avocada por la Dirección Nacional del INRA, sugiriendo remitir la presente solicitud y sus antecedentes a la Dirección Nacional del INRA". De la misma forma a fs. 49 cursa carta de remisión de informe, que manifiesta que "dando cumplimiento a la resolución de Avocación del Polígono 102, del proyecto SAN SIM de Oficio, cumpla con remitir el informe general US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009, adjuntando a la misma los antecedentes de la presente solicitud de saneamiento", el mismo se encuentra firmado por el Dr. Fernando Valencia A. Director Departamental a.i. INRA La Paz".

"El D. S. N° 29215 reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545 en su art. 283 establece la legitimación para presentar solicitudes de saneamiento a pedido de parte, fuera de áreas de saneamiento predeterminadas de oficio, es decir que si bien se presentó una solicitud de saneamiento simple a pedido de parte, no es menos evidente que por Informe Técnico Jurídico US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009, se establece que dicha solicitud se encuentra sobrepuesta en un 100% a un área predeterminada de saneamiento, que al estar avocada, sugiere se remita los antecedentes a conocimiento de la Dirección Nacional del INRA, por todo lo antes anotado, se tiene que la exigencia del párrafo II del citado artículo no es aplicable a solicitudes que se encuentren dentro de áreas de saneamiento predeterminadas de oficio, por lo que no se ha vulnerado el art. 283 del D.S. N° 29215, no siendo evidente lo acusado por esta parte, pues esta norma legal es aplicable a procesos de saneamiento simple a pedido de parte y no a procesos de saneamiento simple de oficio".

"Respecto a la existencia de sobreposición en un 100% con un área predeterminada y vulneración del art. 286, inc. c) del D.S. N° 29215, cabe puntualizar que los Informes Técnico Jurídico US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009 y Técnico Legal INF DGS JRA N° 213/2009 de 27 de noviembre de 2009, advierten dicha sobreposición, por lo cual sugieren se remita los antecedentes de dicha solicitud a la Dirección Nacional del INRA, al encontrarse el área avocada, para su tratamiento correspondiente, es decir que en el caso concreto no correspondía aplicar lo dispuesto por el inc. c) del art. 286 del D.S. N° 29215, ya que el mismo solo es aplicable para solicitudes que tendrán que ser tramitadas hasta su conclusión como saneamiento simple a pedido de parte, que no es el caso presente, por haberse ejecutado el proceso de saneamiento bajo la modalidad de saneamiento simple de oficio".

"De la misma manera, acusa indebida priorización del saneamiento para el predio Esperanza, respecto al punto demandado se tiene que de fs. 62 a 69 cursa en antecedentes el Informe Técnico Legal INF DGS JRA N° 213/2009 de 27 de noviembre de 2009, base de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1257/2009 de 2 de diciembre de 2009, que en su parte resolutive, punto primero resuelve priorizar el área del predio denominado "Esperanza", al respecto, se tiene que la mencionada resolución ha sido emitida conforme previene el art. 65 del D.S. N° 29215, por lo que si el ahora demandante creía conculcados sus derechos o garantías constitucionales con lo dispuesto en la mencionada resolución, debió haber hecho uso en su momento de los recursos establecidos por ley y al no haber activado su derecho, dejando operar en consecuencia la preclusión de las etapas en sede administrativa. Sobre el particular existe variada jurisprudencia dictada por el Tribunal Agrario Nacional, que señala, que en las distintas etapas del proceso de saneamiento, vencida por su turno cada una de ellas, se opera la preclusión, no pudiendo por consecuencia lógica retrotraer procedimiento a etapas legalmente cumplidas durante la sustanciación del procedimiento".

"(...) respecto a la violación del art. 443, párrafo II del D. S. N° 29215, en el caso de autos, de la lectura del indicado artículo se tiene que si bien el párrafo II establece que: "Las pequeñas propiedades, solares campesinos, comunidades campesinas, pueblos indígenas u originarios, están exentos del pago de las tasas de saneamiento y catastro, sin embargo, podrán realizar aportes económicos voluntarios para la ejecución de saneamientos priorizados o a pedido de parte...sic"; norma que no dispone taxativamente que los propietarios de medianas propiedades estén prohibidos de realizar el mencionado aporte voluntario, por lo que, en mérito al análisis de hecho y de derecho, así como por la sugerencia realizada en el Informe INF-DGS-JRA N° 068/2009 de 26 de mayo de 2009, cursante de fs. 51 a 52, el INRA procedió conforme a dicha sugerencia, situación esta, que no va contra lo dispuesto por el art. 443, párrafo II del D. S. N° 29215; al efecto es menester citar la máxima jurídica que "nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe", aplicable al presente caso, de lo que se concluye que no es evidente lo acusado por la parte

demandante, mas aún si este hecho no vulnera derechos o garantías reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico".

"De la irregular avocación y desavocación acusada por el demandante, se tiene que si bien no consta en antecedentes el haberse puesto en conocimiento de la Comisión Agraria Nacional o Departamental, la Resolución de Avocación emitida por el Director Nacional del INRA, esta omisión de forma no acarrea nulidad, en todo caso sería la Comisión Agraria Nacional o Departamental, la que debería demandar la falta de conocimiento de dicha avocación, siempre y cuando esta omisión conculcara algún derecho o garantía reconocidas por ley, no pudiendo el ahora demandante arrogarse representación para reclamar a nombre de otros las supuestas vulneraciones acusadas. Asimismo a fs. 49 de antecedentes se tiene la carta de remisión a la Dirección Nacional del INRA, la misma que se encuentra firmada por el Director Departamental del INRA de La Paz, de lo que se infiere que el abogado tenía pleno conocimiento de dicha avocación. Respecto a la Avocación y Desavocación, se tiene en antecedentes la Resolución Administrativa RA-SS N° 1898/2008 de 14 de octubre de 2008 de avocación del Polígono 102, cursante de fs. 493 a 494, así como la Resolución Administrativa RA-SS N° 0097/2010 de 24 de febrero de 2010, de Desavocación y exclusión de área correspondiente al predio "Esperanza", cursante de fs. 495 a 496; misma que deja subsistente la avocación respecto de este predio, las que fueron emitidas por el Director Nacional del INRA, conforme las atribuciones conferidas por el art. 47, punto 1 inc c) y lo dispuesto por el art. 51 del D.S. N° 29215 reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545. De lo que se tiene que los mismos no se encuentran viciados de nulidad".

"(...) cursa en antecedentes Resolución de Inicio de Procedimiento RA-SS N° 1258/2009 de 3 de diciembre de 2009, que en su parte resolutive, punto primero, dispone realizar el Relevamiento de Información en Campo, conforme lo señalado por el art. 296 del D.S. N° 29215, que en su punto segundo intima a propietarios, subadquirentes y poseedores, apersonarse al proceso de saneamiento; a fs. 91 cursa publicación del edicto agrario; de fs. 93 a 94 cursa aviso público, que fue difundido mediante Radio Franz Tamayo; a fs 94 cursa acta de inicio de pericias de campo".

"Para el caso de autos es necesario realizar las siguientes consideraciones de orden legal, el art. 295 del D.S. N° 29215 establece que la etapa de campo, se inicia con la publicación de la resolución de inicio de procedimiento; asimismo el art. 296 indica que las tareas que deben ser desarrolladas durante el relevamiento de información en campo son: campaña pública, mensura, encuesta catastral, verificación de la función social y función económica social, registro de datos en el sistema y solicitud de precios de adjudicación; por otro lado el art. 297 del mismo cuerpo legal, dispone que la campaña pública tiene entre otras, como finalidades convocar a participar en el proceso a beneficiarios y beneficiarias; la difusión del proceso de saneamiento, a través de medios de comunicación masiva nacional, regional y local. Por lo antes anotado se puede concluir que se ha dado la debida publicidad al proceso de saneamiento del predio Esperanza, es decir que se dio cumplimiento a lo establecido por el art. 297, (todos los artículos citados corresponden al D.S. N° 29215). Por otro lado respecto a los avisos públicos si bien es cierto lo acusado por esta parte, que los mismos hacen cita al art. 173 del reglamento abrogado de la L. N° 1715, sin embargo, se ha cumplido el propósito del aviso público, que era el de poner en conocimiento de los propietarios y colindantes, la realización de las pericias de campo; por lo que corresponde recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuando en la línea jurisprudencial construida a partir de SC 1845/2004-R de 30 de noviembre de 2004, entendió que la forma procesal de las notificaciones (en sentido genérico) en los procesos judiciales o administrativos, no está dirigida a cumplir una formalidad en sí misma, sino que su valor está condicionado en la medida que asegure la eficacia material del derecho a la defensa. Por ello, dicha sentencia concluyó que cuando la notificación por defectuosa que sea en su forma, pero que cumpla con su finalidad (hacer conocer la

comunicación en cuestión) y, por ende, aseguren la eficacia material del derecho a la defensa, esa notificación es válida".

"(...) de la revisión de antecedentes, se tiene que las normas técnicas para el saneamiento de la propiedad agraria, formación del catastro y registro predial en su art. 59 hace referencia a la campaña pública remitiéndonos para su realización al art. 297 del D. S. N° 29215, que no dispone la realización de un informe tal cual refiere el demandante, ya que concluida la actividad de Relevamiento de Información en campo (en sus diferentes tareas art. 296), se procede a la elaboración de informe en conclusiones (art. 303), posteriormente los resultados generales deben ser registrados en el informe de cierre (art. 305), el que debe ser puesto a conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, dándose cumplimiento a lo establecido por el art. 12 del D.S. N° 29215, de lo que se tiene que el INRA ha procedido conforme a procedimiento. Así también el demandante no refiere de qué forma le habría causado algún agravio o conculcado algún derecho dicha situación, máxime si de fs. 91 a 92 de antecedentes cursan diligencias de notificación mediante edicto".

"Respecto de las otras irregularidades cometidas en la ejecución del saneamiento acusadas por el demandante se tiene: que si bien es evidente que la Resolución Administrativa RA-SS-N0 1257/2009 de 2 de diciembre de 2009, en el párrafo 7 del primer considerando consigna al Informe Técnico Legal INF DGS JRA N° 213/2009 con fecha de 1 de diciembre de 2009, no obstante que el mismo es de 27 de noviembre de 2009, según consta del informe cursante de fs. 62 a 69, se concluye que dicha omisión no afecta al fondo de la mencionada resolución ya que la misma no define derechos, sin embargo, siendo esta una resolución administrativa está sujeta a la interposición de recursos establecidos en los arts. 75 y siguientes del D.S. N° 29215, que pueden ser interpuestos por cualquier persona que creyere estar afectados por dicha resolución, operándose en consecuencia la preclusión, que fue debidamente fundamentada en el punto 4 de la presente sentencia".

"Respecto de la exclusión del predio Cruz Pata de propiedad de la familia Oblitas, se tiene que la parte demandante no tiene porque arrogarse representación que no le ha sido otorgada conforme a derecho para reclamar o demandar a nombre de la familia Oblitas, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento sobre este punto, estableciéndose que el informe técnico legal INF-DGS-JRA N° 213/2009 de 27 de noviembre de 2009, ha sido elaborado conforme dispone el art. 292 del D.S. N° 29215, no siendo evidente lo demandado en esta parte".

"Por otro lado respecto, a la no existencia de fotografías que respalden las actas de colindancias, así como la presencia de interesados y que esta actividad fue fabricada, fraguada y manipulada en gabinete y no en campo como previene las normas técnicas catastrales, en caso de autos corresponde aclarar que las actas de conformidad de linderos para su validez requieren únicamente la firma de ambos colindantes; asimismo el art. 65 de la Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Formación del Catastro y Registro Predial, dispone que para la identificación de vértices prediales se puede recurrir al apoyo de planos, croquis, fotografías, imágenes de satélite, cartografía, ortofotos, etc., disponibles para el efecto, se procederá a identificar físicamente los vértices y límites prediales, norma que deja a discrecionalidad del INRA el recurrir a este apoyo si considera necesario para la identificación de los vértices, de lo que se tiene que las actas de conformidad de linderos así como los formularios de referenciación de vértices prediales GPS, han sido elaborados conforme dispone los arts. 65 y 70 de las antes mencionadas normas técnicas".

"Por otro lado, de fs. 94 a 147 de antecedentes se tiene los siguientes actuados acta de inicio de pericias de campo, carta de citación, memorándum de notificación, acta de apersonamiento y recepción de

documentos, declaración jurada de posesión, ficha catastral, croquis poligonal, actas de conformidad de linderos, (firmadas por los colindantes identificados en campo), verificación de la FES, ficha de cálculo de FES, croquis de mejoras, fotografías de mejoras y formularios de referenciación de vértices prediales GPS, actuados estos que han sido elaborados durante el plazo de relevamiento de información en campo, dispuesto en la Resolución de Inicio de Procedimiento RA-SS N° 1258/2009 de 3 de diciembre de 2009, de lo que se concluye que dichos actuados han sido elaborados en campo y no en gabinete como acusa el demandante, teniendo la participación activa de los interesados con la firma de los actuados correspondientes".

"Con referencia a que el Informe en Conclusiones DGS JRA C N° 0326/2010 de 24 de noviembre de 2010, se emite 11 meses después de realizada la mensura y transgrede el art. 303 inc. a) del D.S. N° 29215 y que el mismo no fue aprobado y que el informe de cierre no tiene fecha de elaboración, corresponde señalar que si bien el art. 303 inc. a) del D.S. N° 29215, establece un plazo de 30 días para la elaboración del informe en conclusiones, este plazo no es un plazo perentorio ni fatal, por lo que no constituye un vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, en todo caso constituye una falta cuyo efecto no es anulatorio, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento de saneamiento y al constituir un plazo administrativo sujeto a circunstancias atenuantes determinadas por la desproporción entre el propósito de su cumplimiento y las circunstancias de su realización, por lo que este plazo no se constituye en fatal e improrrogable, sino más bien en una medida de tiempo señalada para la realización de un acto, que en todo caso, su incumplimiento, conlleva responsabilidad administrativa del servidor público".

"Los arts. 303 y 304 del D.S. N° 29215, regulan el alcance y contenido del informe en conclusiones, los mismos no hacen mención a que dicho informe deba ser necesariamente aprobado. Así mismo el art. 305 del mismo cuerpo legal, dispone que los resultados generales del informe en conclusiones serán registrados en un informe de cierre, el que debe ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, en el caso de autos de fs. 174 a 181 cursa informe en conclusiones, a fs. 182, informe de cierre, a fs. 262 acta de socialización y de fs. 279 a 280 informe de socialización, advirtiéndose además la participación de Ruben Molina Céspedes, Jefe de la Unidad de Catastro del Gobierno Autonomo Municipal de Apolo (ahora demandante), de lo que se tiene que el INRA ha obrado conforme lo dispuesto por los art. 303, 304, 305 del D. S. N° 29215, reglamento de la L. N° 1715 y 3545".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0085/2012 de 8 de febrero de 2012, emitida dentro del proceso administrativo de Saneamiento Simple de Oficio de la propiedad denominada "ESPERANZA", bajo los siguientes fundamentos:

1. Respecto a la ubicación del predio, de la revisión de antecedentes se tiene que, de fs. 298 a 299 cursa la Resolución Administrativa RA-SS N° 0374/2011 de 28 de marzo de 2011, que dispone de oficio la suspensión del proceso de saneamiento en un plazo no mayor a los 6 meses, debiendo estarse a la homologación de la Ordenanza Municipal N° 42/2007 de 20 de diciembre de 2007, (que aprueba el Radio Urbano determinado por el Plan de Ordenamiento Urbano de Apolo). Asimismo de fs. 390 a 391, cursa Resolución Administrativa RA-SS-N° 1576/2011 de 4 de octubre de 2011, que dispone la prosecución del proceso de saneamiento del predio "Esperanza", al no haberse presentado la ordenanza municipal homologada, (condición necesaria para suspender la competencia del INRA), por lo que se

evidencia que el INRA en este caso concreto ha procedido conforme dispone el art. 11, parágrafo II del D.S. N° 29215 reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545.

2. Con relación a la vulneración del art. 283, parágrafo II del Reglamento de la L. N°1715, aprobado mediante D.S. N° 29215, de la revisión de antecedentes del proceso de saneamiento, se tiene que de fs. 19 a 20 cursa memorial de solicitud de saneamiento simple a pedido de parte presentado por Olver Chavez Lordeman; de fs. 43 a 45 cursa el Informe Técnico Jurídico US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009, que en su punto III de Conclusiones indica que el predio "Esperanza, se encuentra sobrepuesto en un 100% al área predefinida de Saneamiento de Oficio polígono 102, la misma que se encuentra avocada por la Dirección Nacional del INRA, sugiriendo remitir la presente solicitud y sus antecedentes a la Dirección Nacional del INRA". De la misma forma a fs. 49 cursa carta de remisión de informe, que manifiesta que "dando cumplimiento a la resolución de Avocación del Polígono 102, del proyecto SAN SIM de Oficio, cumpla con remitir el informe general US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009, adjuntando a la misma los antecedentes de la presente solicitud de saneamiento", el mismo se encuentra firmado por el Dr. Fernando Valencia A. Director Departamental a.i. INRA La Paz.

3. El D. S. N° 29215 reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545 en su art. 283 establece la legitimación para presentar solicitudes de saneamiento a pedido de parte, fuera de áreas de saneamiento predefinidas de oficio, es decir que si bien se presentó una solicitud de saneamiento simple a pedido de parte, no es menos evidente que por Informe Técnico Jurídico US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009, se establece que dicha solicitud se encuentra sobrepuesta en un 100% a un área predefinida de saneamiento, que al estar avocada, sugiere se remita los antecedentes a conocimiento de la Dirección Nacional del INRA, por todo lo antes anotado, se tiene que la exigencia del parágrafo II del citado artículo no es aplicable a solicitudes que se encuentren dentro de áreas de saneamiento predefinidas de oficio, por lo que no se ha vulnerado el art. 283 del D.S. N° 29215, no siendo evidente lo acusado por esta parte, pues esta norma legal es aplicable a procesos de saneamiento simple a pedido de parte y no a procesos de saneamiento simple de oficio.

4. Respecto a la existencia de sobreposición en un 100% con un área predefinida y vulneración del art. 286, inc. c) del D.S. N° 29215, cabe puntualizar que los Informes Técnico Jurídico US-DDLP N° 019/2009 de 30 de abril de 2009 y Técnico Legal INF DGS JRA N° 213/2009 de 27 de noviembre de 2009, advierten dicha sobreposición, por lo cual sugieren se remita los antecedentes de dicha solicitud a la Dirección Nacional del INRA, al encontrarse el área avocada, para su tratamiento correspondiente, es decir que en el caso concreto no correspondía aplicar lo dispuesto por el inc. c) del art. 286 del D.S. N° 29215, ya que el mismo solo es aplicable para solicitudes que tendrán que ser tramitadas hasta su conclusión como saneamiento simple a pedido de parte, que no es el caso presente, por haberse ejecutado el proceso de saneamiento bajo la modalidad de saneamiento simple de oficio.

5. De la misma manera, acusa indebida priorización del saneamiento para el predio Esperanza, respecto al punto demandado se tiene que de fs. 62 a 69 cursa en antecedentes el Informe Técnico Legal INF DGS JRA N° 213/2009 de 27 de noviembre de 2009, base de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1257/2009 de 2 de diciembre de 2009, que en su parte resolutive, punto primero resuelve priorizar el área del predio denominado "Esperanza", al respecto, se tiene que la mencionada resolución ha sido emitida conforme previene el art. 65 del D.S. N° 29215, por lo que si el ahora demandante creía conculcados sus derechos o garantías constitucionales con lo dispuesto en la mencionada resolución, debió haber hecho uso en su momento de los recursos establecidos por ley y al no haber activado su derecho, dejando operar en consecuencia la preclusión de las etapas en sede administrativa. Sobre el particular existe variada jurisprudencia dictada por el Tribunal Agrario Nacional, que señala, que en las

distintas etapas del proceso de saneamiento, vencida por su turno cada una de ellas, se opera la preclusión, no pudiendo por consecuencia lógica retrotraer procedimiento a etapas legalmente cumplidas durante la sustanciación del procedimiento.

6. Asimismo, respecto a la violación del art. 443, parágrafo II del D. S. N° 29215, en el caso de autos, de la lectura del indicado artículo se tiene que si bien el parágrafo II establece que: "Las pequeñas propiedades, solares campesinos, comunidades campesinas, pueblos indígenas u originarios, están exentos del pago de las tasas de saneamiento y catastro, sin embargo, podrán realizar aportes económicos voluntarios para la ejecución de saneamientos priorizados o a pedido de parte...sic"; norma que no dispone taxativamente que los propietarios de medianas propiedades estén prohibidos de realizar el mencionado aporte voluntario, por lo que, en mérito al análisis de hecho y de derecho, así como por la sugerencia realizada en el Informe INF-DGS-JRA N° 068/2009 de 26 de mayo de 2009, cursante de fs. 51 a 52, el INRA procedió conforme a dicha sugerencia, situación esta, que no va contra lo dispuesto por el art. 443, parágrafo II del D. S. N° 29215; al efecto es menester citar la máxima jurídica que "nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe", aplicable al presente caso, de lo que se concluye que no es evidente lo acusado por la parte demandante, mas aún si este hecho no vulnera derechos o garantías reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico.

7. De la irregular avocación y desavocación acusada por el demandante, se tiene que si bien no consta en antecedentes el haberse puesto en conocimiento de la Comisión Agraria Nacional o Departamental, la Resolución de Avocación emitida por el Director Nacional del INRA, esta omisión de forma no acarrea nulidad, en todo caso sería la Comisión Agraria Nacional o Departamental, la que debería demandar la falta de conocimiento de dicha avocación, siempre y cuando esta omisión conculcara algún derecho o garantía reconocidas por ley, no pudiendo el ahora demandante arrogarse representación para reclamar a nombre de otros las supuestas vulneraciones acusadas. Asimismo a fs. 49 de antecedentes se tiene la carta de remisión a la Dirección Nacional del INRA, la misma que se encuentra firmada por el Director Departamental del INRA de La Paz, de lo que se infiere que el abogado tenía pleno conocimiento de dicha avocación. Respecto a la Avocación y Desavocación, se tiene en antecedentes la Resolución Administrativa RA-SS N° 1898/2008 de 14 de octubre de 2008 de avocación del Polígono 102, cursante de fs. 493 a 494, así como la Resolución Administrativa RA-SS N° 0097/2010 de 24 de febrero de 2010, de Desavocación y exclusión de área correspondiente al predio "Esperanza", cursante de fs. 495 a 496; misma que deja subsistente la avocación respecto de este predio, las que fueron emitidas por el Director Nacional del INRA, conforme las atribuciones conferidas por el art. 47, punto 1 inc c) y lo dispuesto por el art. 51 del D.S. N° 29215 reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545. De lo que se tiene que los mismos no se encuentran viciados de nulidad.

8. Asimismo, cursa en antecedentes Resolución de Inicio de Procedimiento RA-SS N° 1258/2009 de 3 de diciembre de 2009, que en su parte resolutive, punto primero, dispone realizar el Relevamiento de Información en Campo, conforme lo señalado por el art. 296 del D.S. N° 29215, que en su punto segundo intima a propietarios, subadquirentes y poseedores, apersonarse al proceso de saneamiento; a fs. 91 cursa publicación del edicto agrario; de fs. 93 a 94 cursa aviso público, que fue difundido mediante Radio Franz Tamayo; a fs 94 cursa acta de inicio de pericias de campo.

9. Finalmente de la revisión de antecedentes, se tiene que las normas técnicas para el saneamiento de la propiedad agraria, formación del catastro y registro predial en su art. 59 hace referencia a la campaña pública remitiéndonos para su realización al art. 297 del D. S. N° 29215, que no dispone la realización de un informe tal cual refiere el demandante, ya que concluida la actividad de Relevamiento

de Información en campo (en sus diferentes tareas art. 296), se procede a la elaboración de informe en conclusiones (art. 303), posteriormente los resultados generales deben ser registrados en el informe de cierre (art. 305), el que debe ser puesto a conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, dándose cumplimiento a lo establecido por el art. 12 del D.S. N° 29215, de lo que se tiene que el INRA ha procedido conforme a procedimiento. Así también el demandante no refiere de qué forma le habría causado algún agravio o conculcado algún derecho dicha situación, máxime si de fs. 91 a 92 de antecedentes cursan diligencias de notificación mediante edicto.

10. Respecto de las otras irregularidades cometidas en la ejecución del saneamiento acusadas por el demandante se tiene: que si bien es evidente que la Resolución Administrativa RA-SS-N0 1257/2009 de 2 de diciembre de 2009, en el párrafo 7 del primer considerando consigna al Informe Técnico Legal INF DGS JRA N° 213/2009 con fecha de 1 de diciembre de 2009, no obstante que el mismo es de 27 de noviembre de 2009, según consta del informe cursante de fs. 62 a 69, se concluye que dicha omisión no afecta al fondo de la mencionada resolución ya que la misma no define derechos, sin embargo, siendo esta una resolución administrativa está sujeta a la interposición de recursos establecidos en los arts. 75 y siguientes del D.S. N° 29215, que pueden ser interpuestos por cualquier persona que creyere estar afectados por dicha resolución, operándose en consecuencia la preclusión, que fue debidamente fundamentada en el punto 4 de la presente sentencia.

11. Respecto de la exclusión del predio Cruz Pata de propiedad de la familia Oblitas, se tiene que la parte demandante no tiene porque arrogarse representación que no le ha sido otorgada conforme a derecho para reclamar o demandar a nombre de la familia Oblitas, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento sobre este punto, estableciéndose que el informe técnico legal INF-DGS-JRA N° 213/2009 de 27 de noviembre de 2009, ha sido elaborado conforme dispone el art. 292 del D.S. N° 29215, no siendo evidente lo demandado en esta parte.

12. Por otro lado respecto, a la no existencia de fotografías que respalden las actas de colindancias, así como la presencia de interesados y que esta actividad fue fabricada, fraguada y manipulada en gabinete y no en campo como previene las normas técnicas catastrales, en caso de autos corresponde aclarar que las actas de conformidad de linderos para su validez requieren únicamente la firma de ambos colindantes; asimismo el art. 65 de la Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Formación del Catastro y Registro Predial, dispone que para la identificación de vértices prediales se puede recurrir al apoyo de planos, croquis, fotografías, imágenes de satélite, cartografía, ortofotos, etc., disponibles para el efecto, se procederá a identificar físicamente los vértices y límites prediales, norma que deja a discrecionalidad del INRA el recurrir a este apoyo si considera necesario para la identificación de los vértices, de lo que se tiene que las actas de conformidad de linderos así como los formularios de referenciación de vértices prediales GPS, han sido elaborados conforme dispone los arts. 65 y 70 de las antes mencionadas normas técnicas.

13. Con referencia a que el Informe en Conclusiones DGS JRA C N° 0326/2010 de 24 de noviembre de 2010, se emite 11 meses después de realizada la mensura y transgrede el art. 303 inc. a) del D.S. N° 29215 y que el mismo no fue aprobado y que el informe de cierre no tiene fecha de elaboración, corresponde señalar que si bien el art. 303 inc. a) del D.S. N° 29215, establece un plazo de 30 días para la elaboración del informe en conclusiones, este plazo no es un plazo perentorio ni fatal, por lo que no constituye un vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, en todo caso constituye una falta cuyo efecto no es anulatorio, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento de saneamiento y al constituir un plazo administrativo sujeto a circunstancias atenuantes determinadas por la desproporción entre el propósito de su cumplimiento y las circunstancias de su

realización, por lo que este plazo no se constituye en fatal e improrrogable, sino más bien en una medida de tiempo señalada para la realización de un acto, que en todo caso, su incumplimiento, conlleva responsabilidad administrativa del servidor público.

14. De lo que se concluye que, en el trámite de saneamiento motivo de autos se evidencia la inexistencia de los supuestos vicios de nulidad acusados, llegándose a determinar que lo afirmado por la parte demandante no tiene sustento legal correspondiente, así mismo que no acusa de manera expresa la forma en la que la mencionada resolución haya conculcado sus derechos o garantías constitucionales, menos demuestra que se hayan vulnerado estos derechos y garantías, concluyéndose que el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha ejecutado el proceso de saneamiento conforme a la normativa agraria que rige la materia.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Saneamiento / Etapas / De Campo / Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ)

Si bien el art. 303 inc. a) del D.S. N° 29215, establece un plazo de 30 días para la elaboración del informe en conclusiones, este plazo no es un plazo perentorio ni fatal, por lo que no constituye un vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, en todo caso constituye una falta cuyo efecto no es anulatorio.

"Con referencia a que el Informe en Conclusiones DGS JRA C N° 0326/2010 de 24 de noviembre de 2010, se emite 11 meses después de realizada la mensura y transgrede el art. 303 inc. a) del D.S. N° 29215 y que el mismo no fue aprobado y que el informe de cierre no tiene fecha de elaboración, corresponde señalar que si bien el art. 303 inc. a) del D.S. N° 29215, establece un plazo de 30 días para la elaboración del informe en conclusiones, este plazo no es un plazo perentorio ni fatal, por lo que no constituye un vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, en todo caso constituye una falta cuyo efecto no es anulatorio, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento de saneamiento y al constituir un plazo administrativo sujeto a circunstancias atenuantes determinadas por la desproporción entre el propósito de su cumplimiento y las circunstancias de su realización, por lo que este plazo no se constituye en fatal e improrrogable, sino más bien en una medida de tiempo señalada para la realización de un acto, que en todo caso, su incumplimiento, conlleva responsabilidad administrativa del servidor público".

Contextualización de la línea jurisprudencial

"la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuando en la línea jurisprudencial construida a partir de SC 1845/2004-R de 30 de noviembre de 2004, entendió que la forma procesal de las notificaciones (en sentido genérico) en los procesos judiciales o administrativos, no está dirigida a cumplir una formalidad en sí misma, sino que su valor está condicionado en la medida que asegure la eficacia material del derecho a la defensa. Por ello, dicha sentencia concluyó que cuando la notificación por defectuosa que sea en su forma, pero que cumpla con su finalidad (hacer conocer la comunicación en cuestión) y, por ende, aseguren la eficacia material del derecho a la defensa, esa notificación es válida".