FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0047-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 04-10-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

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

---

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

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Alejandro Aguilera Rodríguez en representación de Benedicta Yucra de Urquiza, Jaime Yucra Rodríguez, Víctor Hugo Yucra Rodríguez y Estanislao Yujra Maturano, impugnando la Resolución Suprema 223827 de 23 de agosto de 2005, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Refiere que, el polígono 549 no se encuentra debidamente habilitado para la ejecución de los trabajos de saneamiento, toda vez que la Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000, fijaba un plazo improrrogable de 40 días para que propietario y poseedores legales se apersonen a las pericias de campo, habiéndose comunicado, a través de aviso público que los mismos iniciarían el 15 de mayo, sin embargo, a través del informe de campaña pública de 24 de junio de 2000 señala que: "...se dio a conocer que el inicio de las pericias de campo para la mensura y verificación del cumplimiento de la FS y FES de acuerdo al art. 191 del reglamento de la L. N° 1715 se efectuarán a partir del 15 de julio del presente año ...(2000)", cuando habría correspondido emitir un informe de adecuación al nuevo reglamento aprobado por D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, que en su art. 172-III, fija un plazo no menor de 10 días y no mayor de 30 días calendarios para la ejecución de la campaña pública y cuyo art. 170-II dispone que en la resolución instructoria se fijarán los plazos y fechas de inicio de la campaña pública y pericias de campo por lo que también correspondió emitir nueva resolución instructoria, ya que por los principios de jerarquía normativa los plazos fijados para el apersonamiento e inicio de pericias de campo no podían ser modificados a través de un informe de campaña pública, aspecto que se agrava en razón a que por auto de 26 de junio cursante a fs. 71 se fija una nueva fecha (26 de junio) para el inicio de éstos trabajos iniciándose formalmente recién el 7 de noviembre de 2000 con la emisión de citaciones sin que medie ningún acto administrativo que subsane estos hechos que debieron ser modificados mediante resolución administrativa, que debió ser publicada en resguardo del debido proceso y las garantías de derecho a la defensa, transparencia y otros.

2. Carta de representación.- Manifiesta que en la carpeta de saneamiento no cursa la carta de representación otorgada por Jaime Yucra Rodríguez a favor de Benancio Yucra Maturano.

3. Citaciones y Notificaciones para pericias.- Refiere que en las diligencias de notificación no se menciona que Benancio actúa en representación de los otros copropietarios, menos cursa citación a Jaime Yucra Rodríguez dejándole en indefensión.

4. Continua señalando que para los predios vecinos las notificaciones, aparecen practicadas el mismo día (7 de noviembre de 2000) y constan como elaboradas en cada uno de los predios, lo que resulta imposible, por la distancia existente entre una y otra propiedad incluso algunas inaccesibles a más de ello se los cita para el levantamiento de datos de campo (ficha, mensura y verificación de FES) para el 13 de noviembre de 2000 actos imposibles de ejecutar por las razones previamente expuestas.

5. Ficha catastral.- Indica que pese a que no existe carta de representación otorgada por Jaime Yucra Rodríguez los funcionarios del INRA proceden a levantar la ficha catastral (fs. 142) con su anexo de beneficiarios.

6. Mensura.- Refiere que el levantamiento de datos de los vértices 025, 030, 161 se realiza el 12 de noviembre, es decir un día antes de la fecha notificada.

7. Ficha FES.- Sostiene que no aparece la firma de Jaime Yucra Rodríguez ni Benancio Yucra Maturano actúa en su representación.

8. Croquis de Mejoras y Registro de Mejoras.- Manifiesta que estos formularios se encuentran sin fecha.

9. Croquis Predial.- Refiere que según la L. N° 1715, D.S. N° 25763 (entonces vigente) y normas catastrales para el saneamiento de la propiedad agraria el croquis predial forma parte de las actividades de campo, sin embargo cursa croquis realizado, verificado y aprobado el 10 de abril de 2001 es decir mucho después de la ejecución de las pericias de campo.

10. Notificación con la resolución final de saneamiento.- Sostiene que la misma solo fue notificado al señor (Benancio Yucra Maturano) y que a solicitud realizada por el apoderado la misma fue notificado a los demás copropietarios en fecha 11 de noviembre de 2011, constituyendo dicho acto una vulneración al derecho a la defensa.

11. Sobre los actos del proceso de saneamiento elaborados en gabinete, manifiesta que las contradicciones y vulneraciones a la normativa agraria y al principio constitucional del debido proceso se debió a que la mayoría de los actos administrativos fueron armados en gabinete y en este sentido aclara que de forma voluntaria el 10 de agosto de 2001 por ante Notario de fe Pública, el entonces Capitán Grande de Charagua Román Molina Cuellar, realizó declaración jurada voluntaria (fs. 138) en la que señala: "...declaro que en fecha 7 de noviembre de 2000 se procedió a llenar en gabinete las fichas de notificación por los funcionarios del INRA de las propiedades en la localidad de Charagua en oficinas del INRA (...), en ésta oportunidad no se entró a los predios ya que las distancias en todos los casos sobrepasaban de los 120 Km. haciendo imposible cumplir en un solo día dichas actuaciones"

12. Concluye afirmando que de los argumentos esgrimidos se concluye que las tareas de campo como de gabinete, en sus diferentes etapas, fueron realizados sin contemplar la normativa en actual vigencia, llegando a vulnerar los derechos del debido proceso, seguridad jurídica y jerarquía normativa y lo establecido en las normas técnicas catastrales, L. N° 1715 y su D.S. N° 25763.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"En relación a que el área sujeta a saneamiento (polígono 549) no se encontraba habilitada para la ejecución del proceso de saneamiento y habría correspondido emitir un informe de adecuación al nuevo reglamento y una nueva resolución instructoria y que los plazos de pericias de campo, por el principio de jerarquía normativa sólo podían ser modificados mediante una norma de igual o mayor jerarquía y no por un informe , corresponde realizar las puntualizaciones siguientes: a) El inicio del proceso de saneamiento fue dispuesto mediante Resolución Instructoria No. R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000 cursante de fs. 64 a 66 del cuaderno de saneamiento inicio que fue puesto en conocimiento de presuntos interesados a través de edicto agrario cuya publicación cursa a fs. 73 de antecedentes el que de manera textual señala: "Intimación a propietarios, beneficiarios, subadquirentes y poseedores de predios rurales comprendidos en el área del SAN - TCO CHARAGUA NORTE (...)" con los alcances del art. 190 del D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 (vigente a tiempo de ejecutarse los actos que se examinan) por lo que resulta sin fundamento señalar que la entidad administrativa no tenía habilitado el proceso de saneamiento; b) La precitada Resolución Instructoria No. R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000 fijaba un plazo de 40 días para que personas con interés legal, titulares y/o subadquirentes de derechos respaldados en sentencias ejecutoriadas o minutas de compra venta protocolizadas con anterioridad al 24 de noviembre de 1992 y/o títulos ejecutoriales y poseedores de predios agrarios se apersonen ante las oficinas de la entidad administrativa y presenten la documentación que respalde sus derechos no siendo evidente que la precitada resolución administrativa haya fijado un plazo de 40 días para el desarrollo de las pericias de campo , cuya realización, conforme al art. 192, parágrafo I del D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 debía ser instruida, por los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria con posterioridad a la publicación de edictos y avisos públicos resultando sin sustento legal lo acusado en éste punto por la parte actora; c) Si bien, mediante aviso cursante a fs. 68 de antecedentes, hecho público por edicto cursante a fs. 73, señalando que los trabajos de pericias de campo iniciarían el 15 de mayo de 2000, corresponde aclarar que, no obstante ello, no fija una fecha de conclusión de éstos trabajos, en el mismo sentido, el informe de campaña pública, cursante de fs. 74 a 78, indica que se dio a conocer que las pericias de campo se efectuaran a partir del 15 de julio de 2000 por lo que no se puede afirmar que a través de un informe de campaña pública se hayan modificado plazos fijados mediante una resolución administrativa , en sentido de que como se tiene anotado, la Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000 no fijaba un plazo para el desarrollo de los trabajos de pericias de campo, cuya ejecución (se reitera), de acuerdo al art. 192 del D.S. Nº 24784 de 31 de julio de 1997, debía ser instruida con posterioridad a la publicación de edictos y avisos que se señalan en el art. 190 del mismo cuerpo legal, más cuando los actuados hechos referencia por la parte actora, aviso público e informe de campaña pública, únicamente hacen referencia a fechas de inicio y no de conclusión de éstos trabajos, no existiendo vulneración del "principio de jerarquía normativa"; d) Como se tiene desarrollado, a la fecha de entrada en vigencia del D.S. Nº 25763, se tenían emitidas la Resolución Instructoria y la Resolución que disponía el inicio de la Campaña Pública y cumplidos los actos de publicación de edictos y avisos públicos de intimación a presuntos interesados y actividades de campaña pública, por lo que conforme al art. 1 del D.S. Nº 25763 de 5 de mayo de 2000 se encontraban salvados , es decir cumplidos , no siendo necesaria la emisión de nueva resolución instructoria y/o emisión de informes de adecuación al nuevo reglamento agrario o ejecución de una nueva campaña pública como pretende la parte actora, resultando inconsistente lo acusado en éste punto por la parte actora; e) El auto de 26 de junio de 2000 cursante a fs. 79 de antecedentes fue emitido en vigencia del D.S. Nº 25763 a efectos de dar continuidad al proceso de saneamiento, cuyo inicio (del procedimiento) fue dispuesto, como se tiene indicado, mediante Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000, procediéndose a citar y notificar, de forma personal, a BENANCIO YUCRA MATURANO y BENEDICTA

YUCRA DE URQUIZA a objeto de que participen en los trabajos de Pericias de Campo quienes participaron durante el proceso de saneamiento, el primero por sí y en representación de Benedicta Yucra de Urquiza, Lucia Yucra Maturano, Dora Yucra, Víctor Hugo Yucra Rodríguez y Estanislao Yujra Maturano, por lo que, en relación a éstos, no se podría alegar indefensión o vulneración del derecho a la defensa, al debido proceso, transparencia, etc. como acusa la parte actora, debiendo entenderse que las fechas de inicio, consignadas en los documentos observados por la parte actora, aviso público e informe de campaña pública constituyen fechas relacionadas al polígono de saneamiento en su conjunto y a cada predio en particular, más cuando como se tiene señalado, no se fijó una fecha de conclusión de los trabajos de pericias de campo y los mismos se desarrollaron previa citación y notificación correspondiente, máxime si la ejecución de dichos trabajos no fue observada oportunamente, existiendo tácita aceptación (respecto a su ejecución), en las fechas programadas por la entidad administrativa, por lo que, conforme al principio de convalidación del acto, en el supuesto de existencia de vicios, éstos se encontrarían convalidados, máxime si no se identifica el perjuicio ocasionado con la ejecución de los trabajos de pericias de campo y en todo caso, se participó en los mismos de forma libre y voluntaria y f) De la revisión de antecedentes, se concluye que, en el plazo fijado mediante Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000, no existió apersonamiento de Jaime Yucra Rodríguez , quien se encontraba obligado a presentarse, en el plazo perentorio e improrrogable de 40 días computables a partir de la notificación de la resolución por edicto, ante la oficina departamental del INRA SAN - TCO ubicada en Santa Cruz, Av. Irala N° 107 a objeto de acreditar su personalidad y/o identidad y presentar en originales o fotocopias los antecedentes que respaldaban sus derechos bajo conminatoria de caducidad de su trámite como se tiene señalado en la precitada resolución administrativa, por lo que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, ante el incumplimiento de ésta obligación, no se encontraba obligada a notificar y/o citar "personalmente" a una persona cuya existencia le era desconocida , por lo que la calidad de subadquirente de un derecho reconocido mediante título ejecutorial, debió ser acreditada por el directamente interesado, en sentido de que la tantas veces nombrada Resolución Instructoria, emitida conforme al art. 190 del D.S. Nº 24784 de 31 de julio de 1997 y publicada mediante edicto, tuvo por finalidad principal, citar y emplazar a cualesquier persona con interés legal que creyere tener derechos dentro del área sujeta a saneamiento, no siendo evidente por lo mismo que se les haya vulnerado el derecho a la defensa o al debido proceso como se acusa en el memorial de demanda, siendo que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no se encontraba obligado a subsanar los actos cuyo cumplimiento incumbía a los administrados, concluyéndose en definitiva que la inactividad de Jaime Yucra Rodríguez , se debió a un acto propio, atribuible a su persona y no al ente administrativo, que como se tiene desarrollado cumplió con las formas establecidas para la citación y emplazamiento de presuntos interesados conforme a normativa en vigencia".

"Si bien no cursa, en la carpeta de saneamiento, carta de representación otorgada por Jaime Yucra Rodríguez a favor de Benancio Yucra Maturano, ésta omisión, no puede ser atribuida a la entidad administrativa, debiendo remarcarse que al ostentar, la calidad de subadquirente de un derecho reconocido mediante título ejecutorial, éste atributo debía ser acreditado por el interesado, quien a efectos correspondientes, como se tiene señalado, tenía la obligación de apersonarse al procedimiento, omisión que en todo caso, trató de ser subsanada por Benancio Yucra Maturano que a efectos del proceso, ha de entenderse, actuó a través de una representación sin mandato, con la finalidad de subsanar la dejadez de Jaime Yucra Rodríguez a quien, no obstante ello, se le reconoció derechos como resultado del proceso de saneamiento".

"El no haberse señalado, en las diligencias de notificación y citación, que Benancio Yucra Maturano actuaba en representación del resto de copropietarios del predio, no acredita de modo alguno que los

derechos de los administrados hayan sido menoscabados y/o restringidos, más cuando efectuada la notificación, se contó con una participación activa en la ejecución de los trabajos de pericias de campo, intrascendencia que conforme a la teoría de las nulidades, hace inoperante cualquier solicitud de nulidad del acto, máxime si el mismo tampoco ingresa en los límites de legalidad o especificidad".

"*Como se tiene desarrollado, la entidad administrativa, no se encontraba obligada a notificar y/o citar "personalmente" a una persona cuya existencia le era desconocida, desconocimiento que se originó, como se tiene anotado, en la conducta pasiva de Jaime Yucra Rodríguez, quien estando obligado, no se apersonó al proceso de saneamiento, resultando de ello sin fundamento e ilegítimo solicitar la nulidad de un acto desarrollado por la entidad administrativa cuando la causa se la encuentra en un conducta atribuible al administrado*".

"*El haberse diligenciado distintas citaciones y/o notificaciones, en lugares distintos, en una misma fecha y para que se desarrollen diversidad de actos (mensura, verificación de cumplimiento de la Función Económico Social, etc.) no constituye causal de nulidad, en sentido de que con dichos actos, a más de ingresarse en subjetividades que no se encuentran debidamente probadas, no se causa perjuicio y/o menoscabo de los derechos de los ahora demandantes, o en todo caso la parte actora no acredita la forma en la cual se le hubiere causado un perjuicio cierto e irreparable, careciendo la acusación de la debida trascendencia, máxime si no se identifica la norma legal que sancione con nulidad ésta forma de proceder (principio de legalidad o especificidad) por lo que, resulta insustancial lo acusado en éste punto por la parte actora*".

"*En relación a que la ficha catastral y ficha FES fue levantada sin que exista representación otorgada por Jaime Yucra Rodríguez y que no cursaría la firma de éste, a más de que no se precisa, la forma en la cual éste acto genera menoscabo o restringe los derechos del previamente citado, cabe recalcar que la obligación de presentar dicho documento y/o participar de forma personal en los actos de mensura y verificación de cumplimiento de la función económica social recaía, no en la entidad administrativa, sino en Jaime Yucra Rodríguez o en quien asumió el rol de ejercer su representación "sin mandato", omisiones que se originan en la conducta de los administrados por lo que no pueden constituir la causa para demandar la nulidad del acto administrativo*".

"*En referencia a que el levantamiento de datos de los vértices 025, 030 y 161 fue realizado un día antes a la fecha de notificación, corresponde señalar que, del formulario de recepción de documentos cursante a fs. 80 del cuaderno de saneamiento se concluye que, si bien se diligenciaron las citaciones y notificaciones para el 13 de noviembre de 2000, los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraban en el predio (ya) el 11 de noviembre, oportunidad en la cual procedieron a recibir la documentación presentada por Benancio Yucra Maturano, por lo que bien se pudo adelantar la ejecución de muchos de los trabajos programados como limpieza y fotografiado de vértices, elaboración de croquis de vértices prediales, registro de observaciones GPS y anexos de conformidad de linderos, actos que no restringen o menoscaban derechos de los administrados, más cuando éstos no identifican la norma vulnerada con dicho procedimiento, siendo éstos actos, accesorios al acta de conformidad de linderos que, en todo caso conjuntamente los anexos de conformidad de linderos, se encuentra debidamente firmados por Benancio Yucra Maturano conforme se constata a fs. 177 y de fs. 197 a 199 del expediente de saneamiento, habiéndose otorgado la conformidad correspondiente a los vértices observados en el memorial de demanda*".

"*En igual sentido cabe aclarar que, en relación a que en el croquis y registro de mejoras no se consigna la fecha de su elaboración, los ahora demandantes, no identifican la norma infringida, menos se aclara*

la forma en la cual se restringieron, o conculcaron con dicho proceder, derechos de los administrados, resultando lo acusado en éste punto por la parte actora intrascendente y al margen del principio de especificidad o legalidad".

"*En relación a que el croquis predial fue realizado el 10 de abril de 2001, nuevamente se reitera que la parte actora no precisa la norma legal infringida, limitándose a señalar, de forma general que el D.S. N° 25763 y las normas catastrales para el saneamiento señalan que éste documento forma parte de las actividades de campo, omitiendo identificar, de forma precisa, la norma que obliga a la autoridad administrativa sujetar sus actos a determinadas condiciones de forma y/o de temporalidad en cuanto a su ejecución, imprecisión que hace inoperante el solicitar la nulidad de un acto (principio de legalidad), más aún no se precisa que derechos fueron restringidos o menoscabados con estos actos, careciendo por lo mismo de la trascendencia necesaria, más cuando a fs. 220 del cuaderno de saneamiento cursa auto de 4 de mayo de 2001a través del cual se declara cerrada la fase de pericias de campo dentro del proceso de saneamiento de la TCO Charagua Norte, de lo que no resulta cierto que el formulario observado haya sido elaborado al margen de la etapa de campo*".

"*No obstante lo anotado, cabe señalar que el art. 213 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 prescribía: "La presente sección regula el procedimiento de exposición pública de resultados obtenidos hasta la etapa de evaluación técnico-jurídica, con el objeto de que propietario, poseedores y personas que invocando un interés legal, hagan conocer errores materiales u omisiones en la ejecución de etapas anteriores del saneamiento*", *en mérito a lo cual, los administrados, se encontraban en la obligación de hacer conocer, a la autoridad administrativa, los "errores materiales*", *en los que ahora se pretende fundar la demanda, falta de notificación, inexistencia de carta de representación, fechas en las cuales se elaboraron determinados formularios, inexistencia de fecha de elaboración, inexistencia de firmas, etc., a efectos de que, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, advertida de los errores disponga se subsanen los mismos conforme a lo normado por el art. 216 del D.S. N° 25763, habiendo la parte ahora demandante dejado precluir derechos reconocidos por normas legales vigentes al momento de la sustanciación del procedimiento, por lo que no se podría sustentar una demanda de ésta naturaleza en "errores materiales" que correspondieron ser observados dentro del proceso administrativo, más cuando de fs. 235 a 237 cursan formularios y acta a través de los cuales, los resultados del proceso fueron puestos en conocimiento de personas interesadas, no existiendo observación de naturaleza alguna, firmando en conformidad Estanislao Yujra Maturano, aclarándose que la participación del resto de copropietarios del predio se encontraba librada a la libre determinación de los mismos, por lo que su no participación no invalida el acto administrativo*".

"*En relación a las observaciones efectuadas a la notificación con la resolución final de saneamiento , cabe señalar que al haberse diligenciado la misma, se otorgó a los administrados, la oportunidad de impugnar la resolución final de saneamiento en los plazos y en las formas fijadas por ley, no existiendo por lo mismo vulneración de derechos, resultando por lo mismo insustancial ingresar en mayores consideraciones*".

"*(...) respecto a que los actos del proceso habrían sido elaborados en gabinete y con ello se habría vulnerado el principio constitucional del debido proceso , se recalca que los actuados principales del proceso, cartas de representación cursantes de fs. 142 a 146, cartas de citación y notificación cursantes de fs. 122 a 127, ficha catastral y formulario de registro de función económico social cursantes de fs. 148 a 154, acta de conformidad de linderos de fs. 177 y anexos de actas de conformidad de linderos, se encuentran debidamente suscritas consignando lugar y fecha de elaboración, por lo que el señalar que fueron elaboradas en gabinete resulta una afirmación subjetiva de los ahora demandantes, debiendo*

entenderse que todo un proceso administrativo, no puede ser desmentido por simples afirmaciones que, como en el caso en examen, se trata de probar mediante una declaración jurada que, por sí misma, no destruye la documentación generada en el curso del proceso y menos destruye los hechos que se prueban con la misma, lo contrario daría lugar a una inseguridad jurídica que desnaturalizaría a los procesos contenciosos administrativos, más cuando éste tipo de demandas se tramitan en la vía de puro derecho, resultando por lo mismo sin fundamento lo acusado en éste punto por la parte actora".

"*De lo previamente expuesto, consideraciones de orden fáctico y legal desarrolladas se concluye que, durante la sustanciación del proceso administrativo de saneamiento desarrollado en el predio denominado "SUR DE SAN LUCAS", que culminó con la Resolución Suprema 223827 de 23 de agosto de 2005, el ente administrativo no incurrió en las omisiones acusadas ni vulneró las normas citadas en la demanda, estando desvirtuados los argumentos de la parte demandante, no existiendo vulneración del derecho al debido proceso por inobservancia de normas y procedimientos en vigencia, a la seguridad jurídica por haberse dejado en indefensión a los copropietarios y principalmente a Jaime Yucra Rodríguez y vulneración del principio de la jerarquía normativa, correspondiendo a éste Tribunal fallar en éste sentido*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declarao **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema 223827 de 23 de agosto de 2005 emitida dentro del proceso administrativo de saneamiento del predio denominado "SUR DE SAN LUCAS", bajo los siguientes fundamentos:

1. El inicio del proceso de saneamiento fue dispuesto mediante Resolución Instructoria No. R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000 cursante de fs. 64 a 66 del cuaderno de saneamiento inicio que fue puesto en conocimiento de presuntos interesados a través de edicto agrario cuya publicación cursa a fs. 73 de antecedentes el que de manera textual señala: "Intimación a propietarios, beneficiarios, subadquirentes y poseedores de predios rurales comprendidos en el área del SAN - TCO CHARAGUA NORTE (...)" con los alcances del art. 190 del D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 (vigente a tiempo de ejecutarse los actos que se examinan) por lo que resulta sin fundamento señalar que la entidad administrativa no tenía habilitado el proceso de saneamiento.

2. La precitada Resolución Instructoria No. R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000 fijaba un plazo de 40 días para que personas con interés legal, titulares y/o subadquirentes de derechos respaldados en sentencias ejecutoriadas o minutas de compra venta protocolizadas con anterioridad al 24 de noviembre de 1992 y/o títulos ejecutoriales y poseedores de predios agrarios se apersonen ante las oficinas de la entidad administrativa y presenten la documentación que respalde sus derechos no siendo evidente que la precitada resolución administrativa haya fijado un plazo de 40 días para el desarrollo de las pericias de campo, cuya realización, conforme al art. 192, parágrafo I del D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 debía ser instruida, por los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria con posterioridad a la publicación de edictos y avisos públicos resultando sin sustento legal lo acusado en éste punto por la parte actora.

3. Si bien, mediante aviso cursante a fs. 68 de antecedentes, hecho público por edicto cursante a fs. 73, señalando que los trabajos de pericias de campo iniciarían el 15 de mayo de 2000, corresponde aclarar que, no obstante ello, no fija una fecha de conclusión de éstos trabajos, en el mismo sentido, el informe de campaña pública, cursante de fs. 74 a 78, indica que se dio a conocer que las pericias de campo se

efectuaran a partir del 15 de julio de 2000 por lo que no se puede afirmar que a través de un informe de campaña pública se hayan modificado plazos fijados mediante una resolución administrativa, en sentido de que como se tiene anotado, la Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000 no fijaba un plazo para el desarrollo de los trabajos de pericias de campo, cuya ejecución (se reitera), de acuerdo al art. 192 del D.S. Nº 24784 de 31 de julio de 1997, debía ser instruida con posterioridad a la publicación de edictos y avisos que se señalan en el art. 190 del mismo cuerpo legal, más cuando los actuados hechos referencia por la parte actora, aviso público e informe de campaña pública, únicamente hacen referencia a fechas de inicio y no de conclusión de éstos trabajos, no existiendo vulneración del "principio de jerarquía normativa".

4. Como se tiene desarrollado, a la fecha de entrada en vigencia del D.S. Nº 25763, se tenían emitidas la Resolución Instructoria y la Resolución que disponía el inicio de la Campaña Pública y cumplidos los actos de publicación de edictos y avisos públicos de intimación a presuntos interesados y actividades de campaña pública, por lo que conforme al art. 1 del D.S. Nº 25763 de 5 de mayo de 2000 se encontraban salvados, es decir cumplidos, no siendo necesaria la emisión de nueva resolución instructoria y/o emisión de informes de adecuación al nuevo reglamento agrario o ejecución de una nueva campaña pública como pretende la parte actora, resultando inconsistente lo acusado en éste punto por la parte actora.

5. El auto de 26 de junio de 2000 cursante a fs. 79 de antecedentes fue emitido en vigencia del D.S. Nº 25763 a efectos de dar continuidad al proceso de saneamiento, cuyo inicio (del procedimiento) fue dispuesto, como se tiene indicado, mediante Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000, procediéndose a citar y notificar, de forma personal, a BENANCIO YUCRA MATURANO y BENEDICTA YUCRA DE URQUIZA a objeto de que participen en los trabajos de Pericias de Campo quienes participaron durante el proceso de saneamiento, el primero por sí y en representación de Benedicta Yucra de Urquiza, Lucia Yucra Maturano, Dora Yucra, Víctor Hugo Yucra Rodríguez y Estanislao Yujra Maturano, por lo que, en relación a éstos, no se podría alegar indefensión o vulneración del derecho a la defensa, al debido proceso, transparencia, etc. como acusa la parte actora, debiendo entenderse que las fechas de inicio, consignadas en los documentos observados por la parte actora, aviso público e informe de campaña pública constituyen fechas relacionadas al polígono de saneamiento en su conjunto y a cada predio en particular, más cuando como se tiene señalado, no se fijó una fecha de conclusión de los trabajos de pericias de campo y los mismos se desarrollaron previa citación y notificación correspondiente, máxime si la ejecución de dichos trabajos no fue observada oportunamente, existiendo tácita aceptación (respecto a su ejecución), en las fechas programadas por la entidad administrativa, por lo que, conforme al principio de convalidación del acto, en el supuesto de existencia de vicios, éstos se encontrarían convalidados, máxime si no se identifica el perjuicio ocasionado con la ejecución de los trabajos de pericias de campo y en todo caso, se participó en los mismos de forma libre y voluntaria.

6. De la revisión de antecedentes, se concluye que, en el plazo fijado mediante Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000, no existió apersonamiento de Jaime Yucra Rodríguez , quien se encontraba obligado a presentarse, en el plazo perentorio e improrrogable de 40 días computables a partir de la notificación de la resolución por edicto, ante la oficina departamental del INRA SAN - TCO ubicada en Santa Cruz, Av. Irala N° 107 a objeto de acreditar su personalidad y/o identidad y presentar en originales o fotocopias los antecedentes que respaldaban sus derechos bajo conminatoria de caducidad de su trámite como se tiene señalado en la precitada resolución administrativa, por lo que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, ante el incumplimiento de ésta obligación, no se encontraba obligada a notificar y/o citar "personalmente" a una persona cuya

existencia le era desconocida, por lo que la calidad de subadquirente de un derecho reconocido mediante título ejecutorial, debió ser acreditada por el directamente interesado, en sentido de que la Resolución Instructoria, emitida conforme al art. 190 del D.S. Nº 24784 de 31 de julio de 1997 y publicada mediante edicto, tuvo por finalidad principal, citar y emplazar a cualesquier persona con interés legal que creyere tener derechos dentro del área sujeta a saneamiento, no siendo evidente por lo mismo que se les haya vulnerado el derecho a la defensa o al debido proceso como se acusa en el memorial de demanda, siendo que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no se encontraba obligado a subsanar los actos cuyo cumplimiento incumbía a los administrados, concluyéndose en definitiva que la inactividad de Jaime Yucra Rodríguez, se debió a un acto propio, atribuible a su persona y no al ente administrativo, que como se tiene desarrollado cumplió con las formas establecidas para la citación y emplazamiento de presuntos interesados conforme a normativa en vigencia.

7. Si bien no cursa, en la carpeta de saneamiento, carta de representación otorgada por Jaime Yucra Rodríguez a favor de Benancio Yucra Maturano, ésta omisión, no puede ser atribuida a la entidad administrativa, debiendo remarcarse que al ostentar, la calidad de subadquirente de un derecho reconocido mediante título ejecutorial, éste atributo debía ser acreditado por el interesado, quien a efectos correspondientes, como se tiene señalado, tenía la obligación de apersonarse al procedimiento, omisión que en todo caso, trató de ser subsanada por Benancio Yucra Maturano que a efectos del proceso, ha de entenderse, actuó a través de una representación sin mandato, con la finalidad de subsanar la dejadez de Jaime Yucra Rodríguez a quien, no obstante ello, se le reconoció derechos como resultado del proceso de saneamiento.

8. El no haberse señalado, en las diligencias de notificación y citación, que Benancio Yucra Maturano actuaba en representación del resto de copropietarios del predio, no acredita de modo alguno que los derechos de los administrados hayan sido menoscabados y/o restringidos, más cuando efectuada la notificación, se contó con una participación activa en la ejecución de los trabajos de pericias de campo, intrascendencia que conforme a la teoría de las nulidades, hace inoperante cualquier solicitud de nulidad del acto, máxime si el mismo tampoco ingresa en los límites de legalidad o especificidad.

9. La entidad administrativa, no se encontraba obligada a notificar y/o citar "personalmente" a una persona cuya existencia le era desconocida, desconocimiento que se originó, como se tiene anotado, en la conducta pasiva de Jaime Yucra Rodríguez, quien estando obligado, no se apersonó al proceso de saneamiento, resultando de ello sin fundamento e ilegítimo solicitar la nulidad de un acto desarrollado por la entidad administrativa cuando la causa se la encuentra en un conducta atribuible al administrado.

10. El haberse diligenciado distintas citaciones y/o notificaciones, en lugares distintos, en una misma fecha y para que se desarrollen diversidad de actos (mensura, verificación de cumplimiento de la Función Económico Social, etc.) no constituye causal de nulidad, en sentido de que con dichos actos, a más de ingresarse en subjetividades que no se encuentran debidamente probadas, no se causa perjuicio y/o menoscabo de los derechos de los ahora demandantes, o en todo caso la parte actora no acredita la forma en la cual se le hubiere causado un perjuicio cierto e irreparable, careciendo la acusación de la debida trascendencia, máxime si no se identifica la norma legal que sancione con nulidad ésta forma de proceder (principio de legalidad o especificidad) por lo que, resulta insustancial lo acusado en éste punto por la parte actora.

11. En relación a que la ficha catastral y ficha FES fue levantada sin que exista representación otorgada por Jaime Yucra Rodríguez y que no cursaría la firma de éste, a más de que no se precisa, la forma en la

cual éste acto genera menoscabo o restringe los derechos del previamente citado, cabe recalcar que la obligación de presentar dicho documento y/o participar de forma personal en los actos de mensura y verificación de cumplimiento de la función económica social recaía, no en la entidad administrativa, sino en Jaime Yucra Rodríguez o en quien asumió el rol de ejercer su representación "sin mandato", omisiones que se originan en la conducta de los administrados por lo que no pueden constituir la causa para demandar la nulidad del acto administrativo.

12. En referencia a que el levantamiento de datos de los vértices 025, 030 y 161 fue realizado un día antes a la fecha de notificación, corresponde señalar que, del formulario de recepción de documentos cursante a fs. 80 del cuaderno de saneamiento se concluye que, si bien se diligenciaron las citaciones y notificaciones para el 13 de noviembre de 2000, los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraban en el predio (ya) el 11 de noviembre, oportunidad en la cual procedieron a recibir la documentación presentada por Benancio Yucra Maturano, por lo que bien se pudo adelantar la ejecución de muchos de los trabajos programados como limpieza y fotografiado de vértices, elaboración de croquis de vértices prediales, registro de observaciones GPS y anexos de conformidad de linderos, actos que no restringen o menoscaban derechos de los administrados, más cuando éstos no identifican la norma vulnerada con dicho procedimiento, siendo éstos actos, accesorios al acta de conformidad de linderos que, en todo caso conjuntamente los anexos de conformidad de linderos, se encuentra debidamente firmados por Benancio Yucra Maturano conforme se constata a fs. 177 y de fs. 197 a 199 del expediente de saneamiento, habiéndose otorgado la conformidad correspondiente a los vértices observados en el memorial de demanda.

13. En igual sentido cabe aclarar que, en relación a que en el croquis y registro de mejoras no se consigna la fecha de su elaboración, los ahora demandantes, no identifican la norma infringida, menos se aclara la forma en la cual se restringieron, o conculcaron con dicho proceder, derechos de los administrados, resultando lo acusado en éste punto por la parte actora intrascendente y al margen del principio de especificidad o legalidad.

14. En relación a que el croquis predial fue realizado el 10 de abril de 2001, nuevamente se reitera que la parte actora no precisa la norma legal infringida, limitándose a señalar, de forma general que el D.S. N° 25763 y las normas catastrales para el saneamiento señalan que éste documento forma parte de las actividades de campo, omitiendo identificar, de forma precisa, la norma que obliga a la autoridad administrativa sujetar sus actos a determinadas condiciones de forma y/o de temporalidad en cuanto a su ejecución, imprecisión que hace inoperante el solicitar la nulidad de un acto (principio de legalidad), más aún no se precisa que derechos fueron restringidos o menoscabados con estos actos, careciendo por lo mismo de la trascendencia necesaria, más cuando a fs. 220 del cuaderno de saneamiento cursa auto de 4 de mayo de 2001a través del cual se declara cerrada la fase de pericias de campo dentro del proceso de saneamiento de la TCO Charagua Norte, de lo que no resulta cierto que el formulario observado haya sido elaborado al margen de la etapa de campo.

15. No obstante lo anotado, cabe señalar que el art. 213 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 prescribía: "La presente sección regula el procedimiento de exposición pública de resultados obtenidos hasta la etapa de evaluación técnico-jurídica, con el objeto de que propietario, poseedores y personas que invocando un interés legal, hagan conocer errores materiales u omisiones en la ejecución de etapas anteriores del saneamiento", en mérito a lo cual, los administrados, se encontraban en la obligación de hacer conocer, a la autoridad administrativa, los "errores materiales", en los que ahora se pretende fundar la demanda, falta de notificación, inexistencia de carta de representación, fechas en las cuales se elaboraron determinados formularios, inexistencia de fecha de elaboración, inexistencia de firmas, etc.,

a efectos de que, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, advertida de los errores disponga se subsanen los mismos conforme a lo normado por el art. 216 del D.S. N° 25763, habiendo la parte ahora demandante dejado precluir derechos reconocidos por normas legales vigentes al momento de la sustanciación del procedimiento, por lo que no se podría sustentar una demanda de ésta naturaleza en "errores materiales" que correspondieron ser observados dentro del proceso administrativo, más cuando de fs. 235 a 237 cursan formularios y acta a través de los cuales, los resultados del proceso fueron puestos en conocimiento de personas interesadas, no existiendo observación de naturaleza alguna, firmando en conformidad Estanislao Yujra Maturano, aclarándose que la participación del resto de copropietarios del predio se encontraba librada a la libre determinación de los mismos, por lo que su no participación no invalida el acto administrativo.

16. En relación a las observaciones efectuadas a la notificación con la resolución final de saneamiento , cabe señalar que al haberse diligenciado la misma, se otorgó a los administrados, la oportunidad de impugnar la resolución final de saneamiento en los plazos y en las formas fijadas por ley, no existiendo por lo mismo vulneración de derechos, resultando por lo mismo insustancial ingresar en mayores consideraciones.

17. Finalmente, respecto a que los actos del proceso habrían sido elaborados en gabinete y con ello se habría vulnerado el principio constitucional del debido proceso, se recalca que los actuados principales del proceso, cartas de representación cursantes de fs. 142 a 146, cartas de citación y notificación cursantes de fs. 122 a 127, ficha catastral y formulario de registro de función económico social cursantes de fs. 148 a 154, acta de conformidad de linderos de fs. 177 y anexos de actas de conformidad de linderos, se encuentran debidamente suscritas consignando lugar y fecha de elaboración, por lo que el señalar que fueron elaboradas en gabinete resulta una afirmación subjetiva de los ahora demandantes, debiendo entenderse que todo un proceso administrativo, no puede ser desmentido por simples afirmaciones que, como en el caso en examen, se trata de probar mediante una declaración jurada que, por sí misma, no destruye la documentación generada en el curso del proceso y menos destruye los hechos que se prueban con la misma, lo contrario daría lugar a una inseguridad jurídica que desnaturalizaría a los procesos contenciosos administrativos, más cuando éste tipo de demandas se tramitan en la vía de puro derecho, resultando por lo mismo sin fundamento lo acusado en éste punto por la parte actora.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / Preclusión / convalidación / transcendencia

Los administrados se encuentran en la obligación de hacer conocer los errores que consideren, a efectos de que, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento disponga se subsanen los mismos, si se deja precluir derechos reconocidos por normas legales vigentes al momento de la sustanciación del procedimiento, no se puede sustentar una demanda con base en observaciones que correspondieron ser observados dentro del proceso administrativo.

"*(...) cabe señalar que el art. 213 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 prescribía: "La presente sección regula el procedimiento de exposición pública de resultados obtenidos hasta la etapa de evaluación técnico-jurídica, con el objeto de que propietario, poseedores y personas que invocando un interés legal, hagan conocer errores materiales u omisiones en la ejecución de etapas anteriores del*

saneamiento", en mérito a lo cual, los administrados, se encontraban en la obligación de hacer conocer, a la autoridad administrativa, los "errores materiales", en los que ahora se pretende fundar la demanda, falta de notificación, inexistencia de carta de representación, fechas en las cuales se elaboraron determinados formularios, inexistencia de fecha de elaboración, inexistencia de firmas, etc., a efectos de que, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, advertida de los errores disponga se subsanen los mismos conforme a lo normado por el art. 216 del D.S. N° 25763, habiendo la parte ahora demandante dejado precluir derechos reconocidos por normas legales vigentes al momento de la sustanciación del procedimiento, por lo que no se podría sustentar una demanda de ésta naturaleza en "errores materiales" que correspondieron ser observados dentro del proceso administrativo, más cuando de fs. 235 a 237 cursan formularios y acta a través de los cuales, los resultados del proceso fueron puestos en conocimiento de personas interesadas, no existiendo observación de naturaleza alguna, firmando en conformidad Estanislao Yujra Maturano, aclarándose que la participación del resto de copropietarios del predio se encontraba librada a la libre determinación de los mismos, por lo que su no participación no invalida el acto administrativo".

PRECEDENTE 2

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / Preclusión / convalidación / transcendencia

Si en el plazo fijado bajo conminatoria de caducidad, mediante Resolución Instructoria publicada bajo edicto, no existió apersonamiento de quien se obligaba a presentarse a objeto de acreditar su identidad y los antecedentes que respalden sus derechos, la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, no se encuentra obligada a notificar y/o citar personalmente a una persona cuya existencia le es desconocida, por tanto, no se vulnera el derecho defensa o al debido proceso.

"(...) en el plazo fijado mediante Resolución Instructoria N° R-ADM-TCO-001/2000 de 6 de abril de 2000, no existió apersonamiento de Jaime Yucra Rodríguez , quien se encontraba obligado a presentarse, en el plazo perentorio e improrrogable de 40 días computables a partir de la notificación de la resolución por edicto, ante la oficina departamental del INRA SAN - TCO ubicada en Santa Cruz, Av. Irala N° 107 a objeto de acreditar su personalidad y/o identidad y presentar en originales o fotocopias los antecedentes que respaldaban sus derechos bajo conminatoria de caducidad de su trámite como se tiene señalado en la precitada resolución administrativa, por lo que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, ante el incumplimiento de ésta obligación, no se encontraba obligada a notificar y/o citar "personalmente" a una persona cuya existencia le era desconocida, por lo que la calidad de subadquirente de un derecho reconocido mediante título ejecutorial, debió ser acreditada por el directamente interesado, en sentido de que la Resolución Instructoria, emitida conforme al art. 190 del D.S. Nº 24784 de 31 de julio de 1997 y publicada mediante edicto, tuvo por finalidad principal, citar y emplazar a cualesquier persona con interés legal que creyere tener derechos dentro del área sujeta a saneamiento, no siendo evidente por lo mismo que se les haya vulnerado el derecho a la defensa o al debido proceso como se acusa en el memorial de demanda, siendo que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no se encontraba obligado a subsanar los actos cuyo cumplimiento incumbía a los administrados, concluyéndose en definitiva que la inactividad de Jaime Yucra Rodríguez, se debió a un acto propio, atribuible a su persona y no al ente administrativo, que como se tiene desarrollado cumplió con las formas establecidas para la citación y emplazamiento de presuntos interesados conforme a normativa en vigencia".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sobre las nulidades: "*(...) la Sentencia Constitucional 0242/2011-R de 16 de marzo de 2011, que en relación a las nulidades ha expresado: "En cuanto a la nulidad de los actos procesales, el Tribunal Constitucional en la SC 0731/2012-R de 26 de julio estableció: "...los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son: a) PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD O LEGALIDAD, referida a que el acto procesal se haya realizado en violación de prescripciones legales, sancionadas con nulidad, es decir, que no basta que la ley prescriba una determinada formalidad para que su omisión o defecto origine la nulidad del acto o procedimiento, por cuanto ella debe ser expresa y específica, porque ningún trámite o acto judicial será declarado nulo si la nulidad no está expresamente determinada por la ley, en otros términos 'No hay nulidad, sin ley específica que la establezca' (Eduardo Couture, 'Fundamentos de Derecho Procesal Civil', p. 386); b) PRINCIPIO DE FINALIDAD DEL ACTO, 'la finalidad del acto no debe interpretarse desde un punto de vista subjetivo, referido al cumplimiento del acto, sino en su aspecto objetivo, o sea, apuntando a la función del acto' (Palacio, Lino Enrique, 'Derecho Procesal Civil' T. IV p. 145), dando a entender que no basta la sanción legal específica para declarar la nulidad de un acto, ya que ésta no se podrá declarar, si el acto, no obstante su irregularidad, ha logrado la finalidad a la que estaba destinada; c) PRINCIPIO DE TRASCENDENCIA, este presupuesto nos indica que no puede admitirse el pronunciamiento de la nulidad por la nulidad misma, o para satisfacer puritos formales, como señala Couture (op. Cit. P. 390), esto significa que quien solicita nulidad debe probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable , que sólo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir, demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable y d) PRINCIPIO DE CONVALIDACIÓN (...)*".