FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0025-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-06-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

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

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 26456 de 7 de julio de 2020, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 120 de los predios denominados "Taporó" y "Comunidad Campesina 15 de Marzo" ubicados en el municipio de San Ramón, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Refiere que el origen del proceso de saneamiento data de 5 de diciembre de 2000, momento en el que fue levantada la primera Ficha Catastral por la Empresa KAMPSAX, habiéndose emitido la Resolución Suprema N° 05592 de 4 de julio de 2011, misma que fue dejada sin efecto como emergencia de la Sentencia Agroambiental Nacional S2a N° 35/2015 de 28 de mayo, señalando textualmente: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria pretendiendo dar cumplimiento a la Sentencia Nacional Agroambiental emite una serie de Informes y Resoluciones Administrativas, tales como la Modificación de la Modalidad de Saneamiento, Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento para posteriormente realizar el Diagnostico de Área, en el cual también equívocamente, indica que el predio "Taporo" se halla dentro la "Zona F de Colonización", asegurando equivocadamente de manera precisa los límites de las zonas de colonización, así como asegurando que existiría Tierras Fiscales, pero sin embargo, se haría verificación el cumplimiento de la Función Económico Social, es ahí que el Instituto Nacional de Reforma Agraria en concomitancia con los otros grupos de avasalladores ya viene prejuzgando una posible Tierra Fiscal (ver fs. 432 parte inferior en el punto 5 del Informe de Diagnostico), es así que con una serie de irregularidades especialmente vulnerando el derecho a la defensa, llevan adelante el Relevamiento de Información en Campo y desconocer u omitir los pedidos de mi poder conferente, al solicitar en tres ocasiones la ampliación de plazo para realizar la verificación de la Función Económico Social (ver fs. 440, 556, 799), levantando así la carpeta predial, nuevamente solo para la "Comunidad 15 de Marzo" pero con otros actores como avasalladores disfrazados de "Comunidad" con un asentamiento ilegal queriendo ser legal, quienes de una u otra manera prestaron la declaración Pacífica de Posesión en fecha 01 de febrero de 2016, en el cual simplemente se limitan a indicar que estarían en posesión desde el 01 de enero de 2010 (...)" .

2. Denuncia que el INRA basó su decisión de declarar la nulidad absoluta del expediente Agrario N° 51723 bajo el argumento de sobreposición a la Zona F de Colonización cuya competencia estaba signada al Ex Instituto Nacional de Colonización (INC) y no al Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (EX CNRA), según consta en el Informe en Conclusiones y en el Informe Técnico DDSC-CO-I INF N° 590/2018 de 25 de abril, no obstante, señala que la Ley de 1905 que crea las zonas de colonización no es aplicable por no ser identificables dichas zonas.

3. Invocando y transcribiendo los arts. 1 y 4 del Decreto Supremo SIA-216 de 25 de abril de 1905 señala que la condición prevista en el art. 4 de la referida norma nunca fue cumplida por lo que la referida norma nunca entro en vigencia, quedando sin establecerse los límites de la referida zona de colonización, situación que se acredita por la inexistencia de procesos de colonización en el sector, por lo que denuncia una actitud ilegal de parte del INRA al pretender incluir al predio "Taporo" al interior de la Zona F de Colonización; señala que al no existir precisión en cuanto a establecer si existe o no sobreposición entre esta zona de colonización y el área correspondiente al predio denominado "Taporo" razón por la que no podría tampoco determinar una sobreposición a un área que no es identificable, señalando textualmente, lo siguiente: "(…) por lo tanto no se puede pretender determinar la supuesta sobreposición de este predio con la referida "Zona F de Colonización", sin bases técnicas reales por la inseguridad e incongruencia de cierre de dicha área, siendo que también los datos contenidos en el Decreto de 1905, con relación a la ubicación, limites, colindancias y superficies totales de las referidas zonas, son como dijimos imprecisas y generales, al no contar con información técnica relevante a detalle como ser levantamiento topográfico y/o geodésico, toponimias del lugar de línea divisoria, o deslinde perimetral, colindancias, coordenadas UTM y/o Geográficas que permitan interpretar a la parte técnica no solo del Instituto Nacional de Reforma Agraria si no del Tribunal Agroambiental los datos contenidos en el mismo que por su naturaleza está en duda así también lo ha entendido vuestro Tribunal Agroambiental en las Sentencias Nos. 40/2014 de 17 de septiembre de 2014, 18/2015 de 26 de mayo de 2015 y entre las más importantes la SAN S1° N° 59/2015 de 29 de julio de 2015 y SAP S2°N° 041/2018 de 03 de agosto de 2018 y especialmente la SCP 0289/2015-S1 de 2 de marzo de 2015. Asimismo, vuestro Tribunal hace una motivación y fundamentación interesante sobre la inaplicabilidad del indicado decreto de 1905 en las Sentencias Agroambientales Nos. 40/2014 de 17 de septiembre de 2014 y 18/2015 de 26 de mayo de 2015 anunciados en la SAN S1° N° 59/2015 de 29 de julio de 2015".

4. La autoridad administrativa tuvo conocimiento de las denuncias por avasallamiento, pero siguió llevando adelante el proceso de saneamiento sin la debida seguridad para la parte ahora demandante, por lo que denuncia que el proceso de saneamiento fue llevado a cabo con varias irregularidades y vulnerando el debido proceso consagrado en el art. 115 de la CPE, así como la verdad material, particularmente en la verificación del cumplimiento de la FES y ante todo aplicando la Ley de 1905 como fundamento para determinar el vicio de nulidad absoluta en contraposición de la línea jurisprudencial emitida por el Tribunal Agroambiental sobre el particular, vulnerando lo previsto en el art. 283 del D.S. N° 29215 por no considerarle como subadquierente durante el proceso de saneamiento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) ante situaciones en las que las partes intervinientes en el proceso de saneamiento que habiéndose notificados con el Informe de Cierre, sin realizar observaciones, solicitar complementaciones, aclaraciones u objeción alguna sobre los resultados del proceso de saneamiento, éstos se constituyen en actos consentidos y convalidados de parte del administrado durante la ejecución del proceso de saneamiento, por lo que no resulta acorde al principio de seguridad jurídica y al debido proceso,*

pretender la nulidad de actos procesales ante irregularidad no reclamadas oportunamente, más cuando las mismas fueron de pleno conocimiento de partes, aspecto que hace al principio de trascendencia y convalidación de las nulidades procesales".

"*Entendiendo al consentimiento como la expresión tácita o expresa de la autonomía de la voluntad, que tratándose de la garantía de derechos fundamentales que subyacen a todo proceso administrativo, donde los actos jurídicos emergentes podrían conllevar la transgresión de normas procesales o administrativas, corresponderá a la o las personas afectadas pronunciarse sobre las mimas, más cuando en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria se dilucida el ejercicio del derecho de propiedad vinculado al cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social, por lo que estando frente a una eventual lesión o restricción de su derecho fundamental o garantía constitucional a la propiedad agraria, la persona que se vea afectada o posiblemente afectada tiene el deber de manifestarse acerca de tal situación, ya sea reclamando frente al hecho que considera ilegal, irregular o distorsionado, no hacerlo oportunamente implica consentir el hecho o el acto jurídico puesto en su conocimiento, por lo que la consecuencia que conlleva el consentimiento, sea expreso o tácito, dentro de un proceso administrativo de saneamiento, surte sus efectos a título de actos consentidos y/o convalidatorios; resultado impropio y extemporáneo pretender su nulidad mediante la interposición de una demanda contenciosa administrativa*"

"*(…) se advierte que la parte actora, denuncia que el proceso de saneamiento no habría cumplido la Sentencia Agroambiental Nacional S2 N° 35/2015, en razón a los Informes y Resoluciones de modificación y nulidad que no fueron contempladas en la referida Sentencia Agroambiental, al respecto, corresponde reiterar que tales reclamos debieron ser formulados en el momento procesal oportuno y ante la propia autoridad administrativa durante el proceso de saneamiento, más cuando de la revisión de actuaciones procesales administrativas, se evidencian diligencias de notificación (I.5.2, I.5.5, I.5.18) con los actos procesales relevantes y trascendentes para la prosecución del proceso de saneamiento, que no fueron impugnados haciendo uso de los instrumentos procesales que prevé la normativa agraria especializada, por lo que lo reclamado en esta parte, resulta intrascendente frente a los actos consentidos y convalidatorios que configuran la actuación negligente durante el proceso de saneamiento por parte del ahora demandante, no resultado adecuado denunciar dichos actos procesales, si durante su oportunidad no fueron objetados u observados, conforme prevé el art. 305.I del D.S. N° 29215, pretendiendo de esa manera, alegar responsabilidad atribuible al INRA, buscando de la nulidad de actuados procesales que nunca fueron objetados*".

"*(…) se advierte que la parte actora realiza una serie de denuncias relacionadas a medidas de hecho, suscitadas por la Comunidad Campesina "15 de Marzo" acreditada por la Certificación emitida por el SENASAG en las gestiones 2013 y 2016 (fs. 565 a 568 de la carpeta de saneamiento), haciendo referencia incluso a: procesos penales sustanciados en contra de la referida comunidad campesina, a la emisión del Informe N° 004/2013 de 16 de mayo de 2013 emitido por la Comisión de Región Amazónica, Tierra, Territorio, Agua, Recursos Naturales y Medio Ambiente, de la Cámara de Diputados, cursante de fs. 571 a 582 de la carpeta de saneamiento, sin considerar que tal documentación es anterior a la reconducción del Relevamiento de Información en Campo, llevado a cabo desde el 6 de abril de 2018, consiguientemente dicha documentación no incidió en el proceso de saneamiento reconducido y menos fue motivo de objeción alguna por el ahora demandante durante la tramitación del proceso de saneamiento*".

"*(…) en relación al cumplimiento distorsionado y ultra petita de lo determinado en la Sentencia Agroambiental, y la inexistencia de Edicto respecto a la publicación de la Resolución Administrativa RA*

SS N° 017/2018 de 5 de abril, menos de difusión radial conforme prevé el art. 294 del D.S. N° 29215; al respecto la parte demandante no explica, ni fundamenta cómo es que se habría desarrollado un procedimiento contrario o distorsionado a lo determinado por la Sentencia Agroambiental Nacional S2 N° 35/2015, cuando por la determinación del referido fallo se recondujo el proceso de saneamiento donde la parte ahora demandante participó activamente en cada una de las etapas del proceso de saneamiento, de igual manera ocurre con la denuncia de falta de Edicto y el incumplimiento del art. 294 del D.S. N° 29215, cuando con su participación convalidó dicho irregularidad procesal, por lo que corresponde aplicar el principio de convalidación, que prevé que "toda nulidad se convalida por el consentimiento" donde aun concurriendo la inobservancia de la norma administrativa por parte del órgano ejecutor del saneamiento, dicha irregularidad no podrá ser anulada si como ocurre en el presente caso, el beneficiario del predio "Taporo", tácitamente el acto defectuoso que ahora reclama su nulidad, puesto que su sola participación en el proceso de saneamiento y aun teniendo conocimiento del acto denunciado como defectuoso, no lo impugnó por los medios idóneos que franquea la ley, dicho acto denunciado de irregular adquiere validez formal y material".

"En relación a la imposibilidad de identificación de la Zona F Central de Colonización, aspecto que fue motivo para que el INRA determinara la existencia de vicio de nulidad absoluta en la emisión del antecedente agrario que sustenta su derecho propietario y que no se habría considerado la jurisprudencia emitida por este Tribunal en relación a la misma, consistente en las "Sentencias Nos. 40/2014 de 17 de septiembre de 2014, 18/2015 de 26 de mayo de 2015 y entre las más importantes la SAN S1° N° 59/2015 de 29 de julio de 2015 y SAP S2°N° 041/2018 de 03 de agosto de 2018 y especialmente la SCP 0289/2015-S1 de 2 de marzo de 2015" sobre el particular, de la revisión exhaustiva de la carpeta de saneamiento, no se advierte que la parte ahora demandante hubiera objetado el Informe en Conclusiones o habría realizado alguna observación sobre el particular, más cuando el proceso de saneamiento fue reconducido por el INRA en mérito a la Sentencia Agroambiental Nacional S2 N° 35/2015, que anuló el proceso de saneamiento hasta fs. 7 de la carpeta de saneamiento, debiendo la parte ahora demandante, observar diligentemente todo lo obrado durante el proceso de saneamiento y activando los medios de impugnación correspondientes, situación que no ocurrió, más cuando la demanda hace referencia a la "Zona F Central de Colonización" y el Informe en Conclusiones hace referencia la "Zona F Norte de Colonización", por lo que lo demandado no condice con lo identificado en el proceso de saneamiento, por cuanto se trata de diferentes áreas de colonización, por lo que tal imprecisión y omisión de denuncia hacen inviable que ésta jurisdicción pueda pronunciarse sobre lo denunciado en esta parte; no obstante, del Informe Técnico emitido por este Tribunal cursante de fs. 360 a 364 de obrados, que hace referencia "Zona F Central" de Colonización y no así a la "Zona F Norte" de Colonización".

"(...) por todo lo expresado precedentemente y una vez confrontados los hechos denunciados respecto a las etapas y actos administrativos del proceso de saneamiento, se llega a determinar que en cada una de ellas actuó en forma directa el representante del predio "Taporo" dando legitimidad al proceso, donde se cumplieron todas las formalidades y procedimientos establecidos en la Ley N° 1715, la Ley N° 3545 y el D.S. N° 29215, correspondiendo manifestar que el proceso de saneamiento concluyó con la Resolución Suprema N° 26456 de 7 de julio de 2020, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 120 de los predios denominados "Taporó" y "Comunidad Campesina 15 de Marzo" ubicados en el municipio de San Ramón, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz; resolución que fue emitida cumpliendo a cabalidad la normativa legal correspondiente a este tipo de trámites, por lo que la autoridad administrativa aplicó correctamente la normativa agraria, no existiendo vulneración al debido proceso, así como al principio de seguridad jurídica o al derecho de defensa; por todo lo manifestado, corresponde fallar en ese

sentido".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, se mantiene firme y subsistente y con todo el valor legal la Resolución Suprema N° 26456 de 7 de julio de 2020, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 120 de los predios denominados "Taporó" y "Comunidad Campesina 15 de Marzo" ubicados en el municipio de San Ramón, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Se advierte que la parte actora, denuncia que el proceso de saneamiento no habría cumplido la Sentencia Agroambiental Nacional S2 N° 35/2015, en razón a los Informes y Resoluciones de modificación y nulidad que no fueron contempladas en la referida Sentencia Agroambiental, al respecto, corresponde reiterar que tales reclamos debieron ser formulados en el momento procesal oportuno y ante la propia autoridad administrativa durante el proceso de saneamiento, más cuando de la revisión de actuaciones procesales administrativas, se evidencian diligencias de notificación (**I.5.2, I.5.5, I.5.18**) con los actos procesales relevantes y trascendentes para la prosecución del proceso de saneamiento, que no fueron impugnados haciendo uso de los instrumentos procesales que prevé la normativa agraria especializada, por lo que lo reclamado en esta parte, resulta intrascendente frente a los actos consentidos y convalidatorios que configuran la actuación negligente durante el proceso de saneamiento por parte del ahora demandante, no resultado adecuado denunciar dichos actos procesales, si durante su oportunidad no fueron objetados u observados, conforme prevé el art. 305.I del D.S. N° 29215, pretendiendo de esa manera, alegar responsabilidad atribuible al INRA, buscando de la nulidad de actuados procesales que nunca fueron objetados.

2. Se advierte que la parte actora realiza una serie de denuncias relacionadas a medidas de hecho, suscitadas por la Comunidad Campesina "15 de Marzo" acreditada por la Certificación emitida por el SENASAG en las gestiones 2013 y 2016 (fs. 565 a 568 de la carpeta de saneamiento), haciendo referencia incluso a: procesos penales sustanciados en contra de la referida comunidad campesina, a la emisión del Informe N° 004/2013 de 16 de mayo de 2013 emitido por la Comisión de Región Amazónica, Tierra, Territorio, Agua, Recursos Naturales y Medio Ambiente, de la Cámara de Diputados, cursante de fs. 571 a 582 de la carpeta de saneamiento, sin considerar que tal documentación es anterior a la reconducción del Relevamiento de Información en Campo, llevado a cabo desde el 6 de abril de 2018, consiguientemente dicha documentación no incidió en el proceso de saneamiento reconducido y menos fue motivo de objeción alguna por el ahora demandante durante la tramitación del proceso de saneamiento.

3. Lo demandado no condice con lo identificado en el proceso de saneamiento, por cuanto se trata de diferentes áreas de colonización, por lo que tal imprecisión y omisión de denuncia hacen inviable que ésta jurisdicción pueda pronunciarse sobre lo denunciado en esta parte; no obstante, del Informe Técnico emitido por este Tribunal cursante de fs. 360 a 364 de obrados, que hace referencia "Zona F Central" de Colonización y no así a la "Zona F Norte" de Colonización.

4. Confrontados los hechos denunciados respecto a las etapas y actos administrativos del proceso de saneamiento, se llega a determinar que en cada una de ellas actuó en forma directa el representante del predio "Taporo" dando legitimidad al proceso, donde se cumplieron todas las formalidades y procedimientos establecidos en la Ley N° 1715, la Ley N° 3545 y el D.S. N° 29215, correspondiendo

manifestar que el proceso de saneamiento concluyó con la Resolución Suprema N° 26456 de 7 de julio de 2020, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al Polígono N° 120 de los predios denominados "Taporó" y "Comunidad Campesina 15 de Marzo" ubicados en el municipio de San Ramón, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz; resolución que fue emitida cumpliendo a cabalidad la normativa legal correspondiente a este tipo de trámites, por lo que la autoridad administrativa aplicó correctamente la normativa agraria, no existiendo vulneración al debido proceso, así como al principio de seguridad jurídica o al derecho de defensa.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO / Preclusión / convalidación / transcendencia

Si las partes intervinientes en el proceso de saneamiento, que habiéndose notificados con el Informe de Cierre, no realizan observaciones, solicitan complementaciones, aclaraciones u objeción alguna sobre los resultados del proceso de saneamiento, constituyen en actos consentidos y convalidados de parte del administrado durante la ejecución del proceso de saneamiento, por lo que no resulta acorde al principio de seguridad jurídica y al debido proceso, pretender la nulidad de actos procesales ante irregularidad no reclamadas oportunamente, más cuando las mismas fueron de pleno conocimiento de partes, aspecto que hace al principio de trascendencia y convalidación de las nulidades procesales.

"*(...) ante situaciones en las que las partes intervinientes en el proceso de saneamiento que habiéndose notificados con el Informe de Cierre, sin realizar observaciones, solicitar complementaciones, aclaraciones u objeción alguna sobre los resultados del proceso de saneamiento, éstos se constituyen en actos consentidos y convalidados de parte del administrado durante la ejecución del proceso de saneamiento, por lo que no resulta acorde al principio de seguridad jurídica y al debido proceso, pretender la nulidad de actos procesales ante irregularidad no reclamadas oportunamente, más cuando las mismas fueron de pleno conocimiento de partes, aspecto que hace al principio de trascendencia y convalidación de las nulidades procesales*". "*Entendiendo al consentimiento como la expresión tácita o expresa de la autonomía de la voluntad, que tratándose de la garantía de derechos fundamentales que subyacen a todo proceso administrativo, donde los actos jurídicos emergentes podrían conllevar la transgresión de normas procesales o administrativas, corresponderá a la o las personas afectadas pronunciarse sobre las mimas, más cuando en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria se dilucida el ejercicio del derecho de propiedad vinculado al cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social, por lo que estando frente a una eventual lesión o restricción de su derecho fundamental o garantía constitucional a la propiedad agraria, la persona que se vea afectada o posiblemente afectada tiene el deber de manifestarse acerca de tal situación, ya sea reclamando frente al hecho que considera ilegal, irregular o distorsionado, no hacerlo oportunamente implica consentir el hecho o el acto jurídico puesto en su conocimiento, por lo que la consecuencia que conlleva el consentimiento, sea expreso o tácito, dentro de un proceso administrativo de saneamiento, surte sus efectos a título de actos consentidos y/o convalidatorios; resultado impropio y extemporáneo pretender su nulidad mediante la interposición de una demanda contenciosa administrativa*"