

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0044-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-09-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras impugnando, la Resolución Suprema 11953 de 15 de abril de 2014, que resolvió entre otros, declarar Tierra Fiscal, la superficie de 681.3541 ha (Seiscientos ochenta y un hectáreas con tres mil quinientos cuarenta y un metros cuadrados), ubicada en el municipio San Andrés, provincia Marbán del departamento de Beni, proceso realizado dentro la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono N° 200, compulsados los argumentos de la demandante, demandado y los terceros interesados se resolverán los problemas jurídicos siguientes:

- 1.- Si es evidente la falta o la inexistencia de una notificación irregular con la Resolución de Inicio de Procedimiento, así como de la Carta de Citación para la participación en el proceso;
- 2.- Inexistencia de citación para su participación como colindante y firma del Acta de Conformidad de Linderos;
- 3.- La inexistencia del Acta de recorrido de 10 de noviembre de 2012 y la falta de participación de Control Social;
- 4.- Falta de fotografías de mejoras con coordenadas que respalden la verificación o recorrido sobre el área, así como el Informe de identificación de "Tierra Fiscal";
- 5.- No se realizó el recorrido por el predio, toda vez que no se ha evidenciado la actividad antrópica en el predio desde 1973;
- 6.- El Relevamiento de Información en Campo se llevó a cabo de forma esporádica y apresurada;
- 7.- Vulneración del art. 305 del D.S. N° 29215, que dispone la Socialización de Resultados mediante el

Informe de Cierre y;

8.- Vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa, a la propiedad privada y al principio de legalidad.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) En este sentido, se tiene que el art. 70.III del D.S. N° 29215, señala: "Las resoluciones de alcance general serán publicadas, en un medio de alcance nacional por una sola vez y radio difusora local de mayor audiencia definida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por un mínimo de tres ocasiones, asegurando su mayor difusión", norma concordante con lo dispuesto por el art. 294.V del D.S. N° 29215, respecto a la Resolución de Inicio del Procedimiento, dispone: "La publicación de la Resolución será efectuada mediante edicto por una sola vez y en un medio de prensa de circulación nacional; y su difusión en una emisora radial local con un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por cada uno. También será puesta en conocimiento de los representantes de las organizaciones sociales y sectoriales identificadas en el área o polígono de trabajo, bajo constancia, con una anticipación de por lo menos 48 horas al inicio de los trabajos de campo"; es así que de la revisión de los antecedentes agrarios se tiene que cursa Resolución de Inicio del Procedimiento UDSABN-No. 228/2012 de 29 de octubre de 2012 (I.5.2.b.), que resuelve instruir la ejecución del proceso de Saneamiento bajo la modalidad de SAN-SIM de Oficio, del polígono 200, así como intimar a propietarios, beneficiario, poseedores o subadquirentes de predios dentro del área a apersonarse y presentar la documentación original o fotocopia legalizada, resolución que fue debidamente publicada en un diario de circulación nacional "La Palabra del Beni" y en la Radio Beni, conforme se tiene en el punto I.5.2.c.; consecuentemente, al ser la Resolución de Inicio de Procedimiento UBSABN N° 228/2012 de 29 de octubre, una resolución de alcance general, toda vez que a través de la misma, no se resuelve un caso particular y no tiene efecto individual al no estar dirigida a personas específicas se realizó su respectiva publicación mediante Edicto Agrario en un diario de circulación Nacional "La Palabra del Beni" (01 de noviembre de 2012) y por la radiodifusora Radio "Beni" (31 de octubre, 02 y 04 de noviembre de 2012), por lo que se evidencia de manera clara que la forma de comunicación se ajustó a la norma reglamentaria aplicable, por lo que no resulta cierto que se hubiera vulnerado el derecho al debido proceso, ni el derecho a la defensa consagrados en los arts. 115.II y 117.I de la CPE."

"(...) Con relación a que tampoco se le habría hecho llegar una Carta de Citación para su participación en el Proceso de Saneamiento, corresponde señalar que las Cartas de Citación, serán entregadas a aquellas personas que se encuentran apersonadas al proceso de Saneamiento; por lo que no correspondía citar a la demandante, toda vez que cuando se dio inicio al proceso de saneamiento, no se encontraba apersonada, por lo que se tiene que no existe irregularidad en la forma de notificación de la Resolución de Inicio de Procedimiento."

"(...) Sin embargo el proceso de saneamiento en el área que se declaró como Tierra Fiscal, no se notificaron a los colindantes en este caso correspondía la notificación a la señora Trudys Melgar Villarroel, para que se presente y realice las observaciones que correspondan a los trabajos de campo que se realizaron en la Tierra Fiscal"; de donde se puede advertir que la entidad administrativa, realiza un reconocimiento expreso respecto a la omisión que cometió al no haber notificado a Trudys Melgar Villarroel, en calidad de colindante, toda vez que es beneficiaria del predio "La Asunta", mismo que se encuentra limitando con el predio declarado como "Tierra Fiscal", constituyendo dicho extremo en una causa para la nulidad de obrados, al existir evidente vulneración del derecho a la defensa y debido proceso, toda vez, que la entidad administrativa no llevó adelante el proceso de saneamiento conforme

a la norma procedimental aplicable al caso concreto, situación que constituye en fundamento para que pueda determinarse la nulidad de la resolución, ahora recurrida y que necesariamente debe ser subsanada a efectos de no vulnerar derechos legalmente adquiridos y garantizar el debido proceso."

*"(...) De la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento y conforme se tiene detallado en el punto **I.5.2.e. y I.5.2.f.** , se evidencia que el Acta de Recorrido del predio "Arroyo Asunta", que se tomó en cuenta para la declaratoria como "Tierra Fiscal", cursa a fs. 389 de la carpeta predial, dentro del cual se señala que el día viernes 09 de noviembre de 2012 durante la actividad de Relevamiento de Información en Campo en el polígono 200, se identificó Tierras Valdías, mismas que se encuentran ubicada al Norte del predio "Altamira II", al Sur con la Comunidad "Nueva Alianza", al este con el predio "Altamira" y el oeste con el predio "Fabiolita II", identificándose sólo extensos curichis impenetrables; siendo la señalización de la fecha un error numérico, de forma, material, que por consiguiente no tiene ninguna incidencia y menos afecta el fondo del proceso, por lo que no se advierte ninguna irregularidad en este punto."*

*"(...) Asimismo, de la carpeta de saneamiento, conforme se ha desarrollado en el punto **I.5.2.d.**, se evidencia que cursan notas dirigidas a la Comunidad Campesina Abacuya y a la Comunidad Nueva Alianza, invitándolos a ser parte del Control Social para la realización del Relevamiento de Información en Campo, de donde se evidencia que la entidad administrativa, dio cabal cumplimiento a la norma procesal, no siendo de su responsabilidad el hecho de que no se hubieran apersonado al proceso en calidad de Control Social, toda vez que su presencia no es obligatoria sino facultativa, al margen de que no suspende ni anula la ejecución de la misma; en consecuencia, ante esa ausencia el INRA no estaba obligado por norma alguna a suspender la actividad."*

*"(...) Conforme se tiene desarrollado en el **FJ.II.2.1.**, el INRA realizó la debida publicidad, intimación, convocatoria, notificación o comunicación del proceso de saneamiento, vía publicaciones de prensa y radial, sin que la parte actora, se hubiera apersonado a objeto de hacer valer sus derechos; por otra parte, también resulta evidente que la entidad administrativa omitió realizar la citación en calidad de colindante de la ahora demandante, situación que vulneró su derecho a la defensa, teniendo como resultado la ausencia de fotografías de mejoras con coordenadas, toda vez que la impetrante no se apersonó al proceso de saneamiento para las actividades del Relevamiento de Información en Campo, relativas a la Mensura, Encuesta Catastral y Verificación de la Función Social o Función Económico Social previstas en los arts. 298, 299 y 300 del D.S. N° 29215, por lo que no pudo mostrar las áreas donde tendría sus mejoras y cumpliría con la FS o FES, a objeto de que se haga el registro fotográfico de las mismas; en este sentido, al no haber participado del proceso de saneamiento, conforme se tiene detallado en el Acta de recorrido, realizado el 09 de noviembre de 2012, el INRA no pudo identificar ninguna infraestructura y menos actividad que haga fe del cumplimiento de la FS o FES, por lo que no correspondía la emisión de fotografías."*

"(...) Empero, dando cumplimiento a la resolución de Amparo de Sala Constitucional N° 006/2022 de 17 de enero de 2022, corresponde manifestar que Informe Técnico de fs. 18 a 49 de obrados elaborado en junio de 2019, al margen de haber sido elaborado por un profesional que no pertenece al Instituto Nacional de Reforma Agraria, fue elaborado después de siete años de la ejecución del Relevamiento de Información en Campo, por lo que genera duda razonable en el juzgador, respecto a su idoneidad para sustentar el cumplimiento de la FES o FS."

"(...) Por otra parte, con relación las fotografías, se tiene que las mismas, al margen de ser de data reciente, fueron elaboradas por persona particular, situación que hace improcedente su valoración, toda

vez que como se tiene señalado supra, la verificación directa en el campo es el principal medio de prueba."

"(...) En este sentido, se evidencia que el INRA fijó el plazo de 5 días para la realización de dicho trabajo, mismo que conforme el art. 294.IV del D.S. N° 29215, es dispuesto por la entidad administrativa, consignando la fecha de inicio y conclusión del Relevamiento de Información en Campo, durante la cual se ejecutó el trabajo de campo de los predios Altamira II, Selva del Imperio y Arroyo - Asunta (Tierra Fiscal, plazo dentro del cual los interesados deberán realizar las actividades necesarias tendientes a acreditar su posesión legal y el cumplimiento de la FS y FES, careciendo de fundamento legal lo señalado por la parte actora."

"(...) Que, el art. 305 del D.S. N° 29215, señala: "Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. Este documento deberá ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, asimismo, de las personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias"; en este entendido, el Informe de Cierre con los resultados del Proceso de Saneamiento debe ponerse en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias, actividad que se la realiza de forma general, que si bien el art. 72.b) del D.S. N° 29215, establece que esta comunicación o socialización se debe hacer personalmente o en el domicilio señalado, se refiere a las resoluciones administrativas y no así a informes u otros actuados, al margen de que la parte interesada no se encontraba apersonada al proceso, por lo que mal podría haber notificado la entidad administrativa a la demandante con el Informe de Cierre."

"(...) Conforme lo desarrolla en los puntos precedentes, específicamente **FJ.II.2.2.**, se evidencia que la entidad administrativa, al no haber notificado a Trudys Melgar Villarroel, como beneficiaria del predio "Asunta" como colindante del predio "Tierra Fiscal", evidentemente vulneró su derecho al debido proceso y a la defensa previstos en los arts. 115.II y 117.I de la CPE; por consiguiente, al haberse dejado en indefensión a la parte actora y a fin de regularizar la omisión cometida por la entidad administrativa, así como garantizar las medidas necesarias para poder garantizar su ejecución inmediata, corresponde fallar en ese sentido, al advertirse la existencia de vulneración de normas agrarias y constitucionales, por lo que deberá estar a los fundamentos expresados en esta sentencia."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental declaró **PROBADA** la demanda contencioso administrativa disponiendo la nulidad de la Resolución Suprema 11953 de 15 de abril de 2014, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN- SIM) respecto al polígono N° 200, sólo con relación al predio denominado "Tierra Fiscal", ubicado en el municipio de San Andrés, provincia Marbán del departamento del Beni y la nulidad de obrados del proceso de saneamiento hasta el Acta de Conformidad de Linderos "A"; es decir hasta fs. 392 inclusive, de la carpeta de saneamiento, debiendo la autoridad administrativa subsanar las irregularidades en las que incurrió, imprimiendo el trámite correspondiente y emitir una resolución con la debida fundamentación, motivación y congruencia, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la falta o la inexistencia de una notificación con la Resolución de Inicio de Procedimiento, así como de Carta de Citación para la participación en el proceso, al ser la Resolución de Inicio de Procedimiento, una resolución de alcance general y no tiene efecto individual al no estar dirigida a personas específicas, se realizó su respectiva publicación mediante Edicto Agrario por lo que se evidencia que la forma de comunicación se ajustó a la norma reglamentaria aplicable, por lo que no resulta cierto que se hubiera vulnerado el derecho al debido proceso y respecto a la carta de citación, no correspondía citar a la demandante, toda vez que cuando se dio inicio al proceso de saneamiento, no se encontraba apersonada, no siendo evidente lo acusado.

2.- Sobre la inexistencia de citación como colindante y firma del acta de conformidad de linderos, si bien se realizó la debida publicidad del Inicio del proceso de Saneamiento, la parte demandante no se apersonó al proceso de saneamiento; sin embargo en el proceso de saneamiento del área que se declaró como Tierra Fiscal, no se notificaron a los colindantes en este caso correspondía la notificación a la demandante que a la vez es colindante como beneficiaria del predio "La Asunta", a quien correspondía dicha notificación para que se presente y realice las observaciones que correspondían, constituyendo dicho extremo en una causa para la nulidad de obrados, al existir evidente vulneración del derecho a la defensa y debido proceso, toda vez, que la entidad administrativa no llevó adelante el proceso de saneamiento conforme a la norma procedimental aplicable al caso concreto;

3.- Sobre la Inexistencia del Acta de recorrido de 10 de noviembre de 2012 que se menciona en el Informe en Conclusiones y la falta de participación de Control Social, la inexistencia de acta de recorrido no tiene ninguna incidencia y menos afecta el fondo del proceso, por lo que no se advierte ninguna irregularidad en este punto, ahora bien sobre la falta de participación de control social, se evidencia que cursan notas dirigidas a la Comunidad Campesina Abacuya y a la Comunidad Nueva Alianza, invitándolos a ser parte del Control Social para la realización del Relevamiento de Información en Campo, de donde se evidencia que la entidad administrativa, dio cabal cumplimiento a la norma procesal, no siendo de su responsabilidad el hecho de que no se hubieran apersonado al proceso en calidad de Control Social;

4.- Respecto a la Falta de fotografías de mejoras con coordenadas que respalden la verificación o recorrido sobre el área, el INRA realizó la debida publicidad, intimación, convocatoria, notificación o comunicación del proceso de saneamiento, vía publicaciones de prensa y radial, sin que la parte actora, se hubiera apersonado a objeto de hacer valer sus derechos; por otra parte, tal como está expresado en el punto 2, al haber omitido el INRA la citación en calidad de colindante de la ahora demandante, quien no participó del proceso de saneamiento, no pudo identificar ninguna infraestructura y menos actividad que haga fe del cumplimiento de la FS o FES, por lo que no correspondía la emisión de fotografías.

5.- Respecto a que no se realizó el recorrido por el predio, toda vez que no se ha evidenciado la actividad antrópica en el predio desde 1973, primero que la emandante acompañó documentación (Informe Técnico que acreditaría actividad antrópica desde 1993 en el predio, certificado de posesión, fotografías de mejoras y otros) que no puede ser considerada al no encontrarse en la carpeta de saneamiento y no haber sido de conocimiento de la entidad administrativa, entonces mal podrían ser ahora objeto de control de legalidad de forma coherente con la línea jurisprudencial institucional (SAP S1a N° 087/2017 de 28 de agosto de 2017, SAP S1a N° 064/2019 de 17 de junio de 2019, SAP S1a N° 075/2019 de 28 de junio de 2019, SAP S1a N° 131/2019 de 05 de diciembre de 2019, entre otras.)

6.- Respecto a que el Relevamiento de Información en Campo se llevó a cabo de forma esporádica y apresurada, se evidencia que el INRA fijó el plazo de 5 días para la realización de dicho trabajo, plazo

dentro del cual los interesados deberán realizar las actividades necesarias tendientes a acreditar su posesión legal y el cumplimiento de la FS y FES, careciendo de fundamento legal lo señalado por la parte actora en este punto.

7.- Sobre la Vulneración del art. 305 del D.S. N° 29215, si bien el art. 72.b) del D.S. N° 29215, establece que esta comunicación o socialización se debe hacer personalmente o en el domicilio señalado, se refiere a las resoluciones administrativas y no así a informes u otros actuados, al margen de que la parte interesada no se encontraba apersonada al proceso, por lo que mal podría haber notificado la entidad administrativa a la demandante con el Informe de Cierre.

8.- Sobre la Vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa, a la propiedad privada, se evidencia que la entidad administrativa, al no haber notificado a Trudys Melgar Villarroel, como beneficiaria del predio "Asunta" como colindante del predio "Tierra Fiscal", evidentemente vulneró su derecho al debido proceso y a la defensa previstos en los arts. 115.II y 117.I de la CPE.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO/ETAPAS/DE CAMPO/RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO (PERICIAS DE CAMPO, CAMPAÑA PÚBLICA, FICHA CATASTRAL, DEJUPO, LINDEROS Y OTROS)

Estimada: Por falta de notificación a colindante.

La falta de notificación a una persona colindante con un predio saneado constituye una causa de nulidad si se evidencia la vulneración de su derecho a la defensa y debido proceso que debe ser subsanado a efectos de no vulnerar derechos legalmente adquiridos y garantizar el debido proceso.

"(...) Sin embargo el proceso de saneamiento en el área que se declaró como Tierra Fiscal, no se notificaron a los colindantes en este caso correspondía la notificación a la señora Trudys Melgar Villarroel, para que se presente y realice las observaciones que correspondan a los trabajos de campo que se realizaron en la Tierra Fiscal"; de donde se puede advertir que la entidad administrativa, realiza un reconocimiento expreso respecto a la omisión que cometió al no haber notificado a Trudys Melgar Villarroel, en calidad de colindante, toda vez que es beneficiaria del predio "La Asunta", mismo que se encuentra limitando con el predio declarado como "Tierra Fiscal", constituyendo dicho extremo en una causa para la nulidad de obrados, al existir evidente vulneración del derecho a la defensa y debido proceso, toda vez, que la entidad administrativa no llevó adelante el proceso de saneamiento conforme a la norma procedimental aplicable al caso concreto, situación que constituye en fundamento para que pueda determinarse la nulidad de la resolución, ahora recurrida y que necesariamente debe ser subsanada a efectos de no vulnerar derechos legalmente adquiridos y garantizar el debido proceso."