

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0002-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-11-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) /

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA /

Problemas jurídicos

En la demanda Contencioso Administrativa interpuesta por el Sindicato Agrario Huayllas contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte actora ha impugnado la Resolución Suprema N° 07280 de fecha 15 de marzo de 2012, bajo los siguientes argumentos:

1.- Acusaron violación del art. 294 del D.S. 29215 por no haberse publicitado debidamente la Resolución de Inicio del Procedimiento, ya que las cartas de citación solamente habrían sido notificadas a las autoridades comunitarias de manera personal obviando y omitiendo hacerlo con relación a los interesados con derecho propietario emergentes de títulos individuales, que forman parte de la comunidad;

2.- Argumentaron que se habría infringido las normas relativas al Saneamiento Interno, habiéndose seguido otro procedimiento sin modificar la Resolución Determinativa, lo que implicaría su incumplimiento además de que no se habrían cumplido los arts. 351 y 278 del D.S. N° 29215 por no haberse seguido el procedimiento previo del Saneamiento Interno, haciendo referencia a la supuesta ausencia de consenso y manifestación de voluntad para optar por una titulación colectiva o individual en el indicado Sindicato.

3.- Que de la ejecución del trabajo se habría omitido efectuar un mosaicado completo, por no considerar a todos los predios titulados individualmente al interior del Área Determinada de Saneamiento acusaron en tal sentido la violación del art. 292-I-a) del Ds 29215

4.- Que en el Informe en Conclusiones, se hizo un listado de las pequeñas propiedades tituladas y luego, se estableció la existencia de Vicios de Nulidad Relativa de los Expedientes y Títulos Ejecutoriales para

concluir señalando, que se ha verificado el Incumplimiento de la Función Social, sin haberse verificado el cumplimiento de la Función Social en los predios Titulados, sin haber llenado las correspondientes fichas catastrales de cada uno de los predios;, acusando así la violación del art. 2 par.IV de la Ley N° 1715, 164 y 165 del DS N° 29215.

5.- Que por las irregularidades cometidas dentro del proceso de saneamiento, la Resolución Suprema impugnada sería violatoria del derecho a la propiedad privada, porque al margen de haberse omitido los trabajos de relevamiento de información en campo y no haberse llenado las respectivas fichas catastrales individuales, se habrían anulado títulos de propiedad individuales convirtiéndolas en propiedad colectiva y;

6.- Argumentaron que existen errores formales en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento y en la Resolución Suprema impugnada.

Solicitó se declare probada la demanda.

La autoridad co demandada representada por el Director Nacional A.i. del INRA respondió de forma negativa manifestando, que la resolución de inicio de procedimiento fue debidamente publicitada, que el Saneamiento Interno no constituye una nueva modalidad de saneamiento y puede ser reconocido y garantizado en cualquiera de las otras modalidades, que hubo un acuerdo con el saneamiento comunal entre autoridades y bases que forman parte de las siete comuniades de la Subcentralía Añahuani, que en efecto no se dio estricta aplicación al art. 292.I inc.a) del DS 29215, aunque en la demanda no se señala de manera expresa qué expedientes titulados y en trámite hubiesen sido obviados, empero el diagnóstico efectuó el mosaicado referencial que en caso los datos son corroborados o no ya con el trabajo de campo, sobre la acusación de violación de los arts 56, 122 y 393 de la CPE, manifestó que no hubo transgresión alguna por la falta de apersonamiento de quienes fueron legalmente citados y en el Informe en Conclusiones quedaron aclaradas las causas de la no consideración de determinados título ejecutoriales, tomando en cuenta que los mismos fueron valorados en otros trámites de saneamiento, concluyó pidiendo se declare improbada la demanda.

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

*"Respecto a la violación del art. 294 del D.S. 29215, porque supuestamente se habría omitido publicar debidamente la Resolución de Inicio del Procedimiento, razón por la que no habría llegado a conocimiento de todos los comunarios y que las cartas de citación solamente hubieran sido notificadas a las autoridades comunitarias de manera personal obviando y omitiendo hacerlo con relación a los interesados con derecho propietario emergentes de títulos individuales que forman parte de la comunidad, de la revisión de la carpeta predial, se tiene, que a fs. 296 a 299 cursa la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio SAN-SIM-OF.DDP-RES.DET. N° 003/2011 de 26 de mayo de 2011, la misma que ha merecido la publicación mediante edictos que cursan a fs. 319 y el correspondiente Aviso Público de fs. 320; emergente de esta Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, posteriormente se emite la Resolución Administrativa de Inicio de Procedimiento SAN-SIM-OF.DDP-RES. INC. PDTO. N° 009/2011 de 30 de agosto de 2011, cursante de fs. 315 a 317 de la carpeta de saneamiento, la misma que fue notificada a los interesados mediante Edicto Agrario SAN-SIM-OF N° 027/2011, cuya constancia probatoria se encuentra a fs. 318 y 319; asimismo, cursa a fs. 320 y 321 respectivamente, el Aviso Radial correspondiente y la certificación de su difusión por Radio Pio XII Siglo XX, al margen de las notificaciones personales a los representantes legales de las*

*diferentes Comunidades de la Subcentralía de Añahuani que cursan de fs. 322 a 325, con lo que queda plenamente demostrado que se ha dado cumplimiento con el art. 294, párrafo V del D.S. N° 29215, no siendo evidente lo manifestado en la demanda, habiéndose dado cumplimiento al art. 70 inc. c) y 73 del D.S. 29215, por lo que al ser resoluciones de alcance general, no está prevista la notificación personal ni cedula, debiendo este tipo de resoluciones ser notificadas en conformidad con el Art. 70 inc. c) del D.S. 29215."*

*"(...) En el caso de autos si bien es cierto que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Oficio N° SAN SIM-OF.DDP-RES.DET. N° 003/2011 de 26 de mayo de 2011, cursante a fs. 296 a 298, en la parte resolutive, disposición segunda, ordena la aplicación del procedimiento para el Saneamiento Interno en los predios ubicados al interior del área determinada, no es menos evidente que también dispone que el presente proceso se sustancie conforme previenen las normas que regulan el procedimiento común de saneamiento; además, se tiene que en la Resolución Administrativa de Inicio de Procedimiento SAN SIM-OF.DDP-RES. INC. PDTO. N° 009/2011 de 30 de agosto de 2011 cursante a fs. 315 a 317, en relación al Saneamiento Simple de Oficio del Municipio de Toro Toro, en la parte dispositiva Cuarta, reitera que el presente proceso se sustancie conforme previenen las normas que regulan el procedimiento común de saneamiento, debiendo complementar si se considera pertinente la aplicación del saneamiento interno, lo que demuestra que la aplicación del saneamiento interno en la SUBCENTRALÍA AÑAHUANI, correspondiente al Polígono N° 001, se encontraba condicionada a la pertinencia o no de su aplicación, librada por tanto al criterio de los ejecutores del proceso de saneamiento, resultando infundadas las apreciaciones de los apoderados del demandante, en cuanto a la violación de la Disposición Final IV de la Ley N° 3545 y arts. 351 y 278 del D.S. N° 29215."*

*"(...) Al respecto, de la lectura del art. 292-I-a) del D.S. 29215 se tiene, que en la actividad de diagnóstico, debe efectuarse un mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria; por lo que, del análisis al referido informe se establece que el mismo ha sido cumplido por el INRA, debido a que el Informe de Diagnóstico de Área ha identificado diferentes expedientes agrarios, datos que pueden ser complementados, corroborados o desvirtuados al momento de realizar el relevamiento de información en campo sobre el área determinada de trabajo."*

*"Por otro lado, como se señaló precedentemente en la demanda no se hace referencia expresa sobre los expedientes titulados o en trámite de los cuales supuestamente se hubiera obviado u omitido su valoración, realizando simplemente afirmaciones genéricas sin especificar puntual y concretamente a los titulares de predios ubicados dentro del polígono del saneamiento y más propiamente dentro de la comunidad de Huayllas, que hubieran quedado en indefensión, por no haber sido consideradas sus propiedades ni sus títulos ejecutoriales en el Informe de diagnóstico y posteriormente en la ejecución del saneamiento."*

*"(...) En lo relativo a la acusación de violación del Art. 2 párrafo IV de la Ley N° 1715, 164 y 165 del D.S. N° 29215, por omisión en la verificación del cumplimiento de la función social (F.S.), la misma no es evidente, toda vez como se señaló precedentemente, se ejecutó el proceso de saneamiento de la propiedad "Huayllas" como propiedad comunitaria o colectiva, levantándose al efecto los datos recabados in situ cursantes, entre otros, en la ficha catastral y declaración jurada de posesión, por el que se verificó el cumplimiento de la función social, no habiendo por tal el INRA vulnerado los arts. 2 párrafo IV de la Ley N° 1715, 164 y 165 del D.S. N° 29215 acusados por la parte actora."*

*"(...) En relación a este punto sobre la acusación de violación de los arts. 56 y 393 de la C.P.E., por los*

*fundamentos expuestos precedentemente, no se evidencia infracción alguna por parte del INRA; tampoco existe vulneración respecto del art. 122 de la Constitución Política del Estado, debido a que el Informe de Diagnóstico establece que el expediente 7813 se encuentra sobrepuesto a la Subcentralía Julo, y no así a la Subcentralía Huayllas."*

*"En cuanto al hecho de haber dejado subsistente algunos títulos ejecutoriales y no haber sido considerados en el proceso de saneamiento del polígono N° 001 de la Subcentralía Añahuani, se desvirtúan las acusaciones de la demanda si consideramos las valoraciones expuestas en el Informe en Conclusiones CITE:USAN:INF N° 0320/2011 de 11 de noviembre de 2011, en el punto de Otras Consideraciones, cuando se refiere a los predios Titulados a nombre de los señores Teófilo Morante, Demetrio Rache y Constantino Angulo, con lo que quedan aclaradas las causales del porqué no fueron considerados determinados Títulos Ejecutoriales, tomando en cuenta que los mismos fueron valorados en otros trámites de saneamiento distintos al que vienen siendo objeto de impugnación."*

*"(...) Sobre los errores formales en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento y en la Resolución Suprema impugnada; en el primer caso con relación a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento se tiene que se trata de un simple error numérico en la cita del Informe de Diagnóstico de Área a señalar CITE DDP-USAN-INF-N° 098/2011 de 24 de mayo de 2011 cuando debería decir CITE DDP-USAN-INF-N° 084/2011 de fecha 18 de mayo de 2011, lo cual no tiene mayor relevancia, porque el Informe de Diagnóstico cursa en obrados y ha sido la base sobre la que se ha emitido la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento si nos atenemos a su contenido, por lo que no amerita mayor comentario y no puede causar la nulidad de las posteriores actuaciones dentro del proceso de saneamiento."*

*"En el segundo caso, con relación a los errores formales de la Resolución Suprema N° 07280 de 15 de marzo de 2012 que fue impugnada, indudablemente afecta al principio de congruencia que debe tener todo fallo o resolución, sea de carácter jurisdiccional o administrativo, como se ha establecido en numerosas sentencias constitucionales, porque tiene que ver con el derecho fundamental al debido proceso en su componente del derecho a obtener un fallo fundamentado en derecho, es decir que debe existir una secuencia lógica de causa a efecto entre lo que se dice en la parte considerativa con la conclusión a la que se llega en la parte resolutive; por lo que no pueden introducirse en una Resolución datos que no corresponden al proceso como ocurre con la Resolución Suprema impugnada, en la que se incluyen datos que corresponden a otra Resolución de Inicio de Procedimiento, que si bien no hace a la nulidad de todo el procedimiento de saneamiento, sin embargo amerita su corrección vía la nulidad sólo de la Resolución Suprema N° 07280 de 15 de marzo de 2012 impugnada, para que pueda emitirse otra Resolución Suprema que elimine el error cometido."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA EN PARTE** la demanda contencioso administrativa y consecuentemente, **NULA** la Resolución Suprema N° 07280 de fecha 15 de marzo de 2012 impugnada, correspondiendo al Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y a la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, subsanar las omisiones, imprecisiones y equívocos en que incurrieron al emitir la referida resolución, pronunciando nueva Resolución Suprema observando para ello fiel y cumplidamente la normativa aplicable que rige la materia. conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la violación del art. 294 del D.S. 29215, se observó que la Resolución Determinativa de Área

de Saneamiento Simple de Oficio ha merecido la publicación mediante edictos, asimismo la Resolución Administrativa de Inicio de Procedimiento, fue notificada a los interesados mediante Edicto Agrario habiendo quedado plenamente demostrado que se dio cumplimiento con el art. 294, párrafo V del D.S. N° 29215, no siendo evidente lo manifestado en la demanda, por lo que al ser resoluciones de alcance general, no está prevista la notificación personal ni cedularía, debiendo este tipo de resoluciones ser notificadas en conformidad con el Art. 70 inc. c) del D.S. 29215;

2.- Sobre violación a las normas relativas al Saneamiento Interno, si bien es cierto que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, ordena la aplicación del procedimiento para el Saneamiento Interno en los predios ubicados al interior del área determinada, también dispuso que el proceso se sustancie conforme las normas que regulan el procedimiento común de saneamiento, lo que demuestra que la aplicación del saneamiento interno, correspondiente al Polígono N° 001, se encontraba condicionada a la pertinencia o no de su aplicación, por lo que no serían evidentes las infracciones acusadas respecto a la ausencia de consenso y manifestación de voluntad para optar por una titulación colectiva o individual.

3.- Respecto a la acusación de violación del Art. 292-I-a) del D.S. N° 29215, por no haberse efectuado un mosaicado completo, la entidad administrativa cumplió con lo establecido en el art. 292-I-a) del D.S. 29215 debido a que el Informe de Diagnóstico de Área ha identificado diferentes expedientes agrarios; asimismo, la parte demandante no hizo referencia expresa sobre los expedientes titulados o en trámite que se hubiesen obviado u omitido, realizando simplemente afirmaciones genéricas, por lo que lo argumentado en el punto no tiene sustento legal.

4.- Sobre la omisión en la verificación del cumplimiento de la función social, lo denunciado no tiene sustento ya que se ejecutó el proceso de saneamiento de la propiedad "Huayllas" como propiedad comunitaria o colectiva, levantándose al efecto la ficha catastral y declaración jurada de posesión, por lo que se verificó el cumplimiento de la función social, no habiendo por tal el INRA vulnerado los arts. 2 párrafo IV de la Ley N° 1715, 164 y 165 del D.S. N° 29215 acusados por la parte actora.

5.- Sobre la violación de los arts. 56 y 393 de la C.P.E., tales vulneraciones no son evidentes debido a que el Informe de Diagnóstico estableció que el expediente 7813 se encuentra sobrepuesto a la Subcentralía Julio, y no así a la Subcentralía Huayllas.

6.- Sobre los errores formales en la Resolución Determinativa y en la Resolución Suprema impugnada, en la Resolución Determinativa, se trata de un simple error numérico lo cual no tiene mayor relevancia, en cuanto a los errores en la Resolución impugnada, indudablemente afectan al principio de congruencia que debe tener todo fallo o resolución, porque tiene que ver con el derecho fundamental al debido proceso en su componente del derecho a obtener un fallo fundamentado en derecho, no pudiendo introducirse en una Resolución datos que no corresponden al proceso como ocurre en el caso y si bien no hace a la nulidad de todo el procedimiento; sin embargo, sí amerita su corrección vía la nulidad sólo de la Resolución Suprema N° 07280 de 15 de marzo de 2012.

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

### **Precedente N°1**

SANEAMIENTO / ETAPAS / PREPARATORIA / DIAGNÓSTICO (RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN DE GABINETE)

Contiene datos iniciales referenciales

**En el Diagnóstico el mosaicado de predios con antecedentes en expedientes titulados y en trámite en el INRA, es referencial ya que son datos que pueden ser complementados, corroborados o desvirtuados al momento de realizarse el relevamiento de información en campo sobre el área de trabajo.**

*"(...) Al respecto, de la lectura del art. 292-I-a) del D.S. 29215 se tiene, que en la actividad de diagnóstico, debe efectuarse un mosaicado referencial de predios con antecedente en expedientes titulados y en trámite cursantes en el Instituto Nacional de Reforma Agraria; por lo que, del análisis al referido informe se establece que el mismo ha sido cumplido por el INRA, debido a que el Informe de Diagnóstico de Área ha identificado diferentes expedientes agrarios, datos que pueden ser complementados, corroborados o desvirtuados al momento de realizar el relevamiento de información en campo sobre el área determinada de trabajo."*

## **Precedente N° 2**

PRINCIPIOS DEL DERECHO / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

Errores formales en resoluciones de carácter administrativo

**Los errores formales en una resolución final de saneamiento afectan al principio de congruencia que debe tener todo fallo o resolución, ya sea de carácter jurisdiccional o administrativo, porque tiene que ver con el derecho fundamental al debido proceso en su componente del derecho a obtener un fallo fundamentado en derecho, es decir, debe existir una secuencia lógica de causa y efecto entre la parte considerativa y la resolutive, no pudiendo introducirse datos que no correspondan al proceso.**

*"En el segundo caso, con relación a los errores formales de la Resolución Suprema N° 07280 de 15 de marzo de 2012 que fue impugnada, indudablemente afecta al principio de congruencia que debe tener todo fallo o resolución, sea de carácter jurisdiccional o administrativo, como se ha establecido en numerosas sentencias constitucionales, porque tiene que ver con el derecho fundamental al debido proceso en su componente del derecho a obtener un fallo fundamentado en derecho, es decir que debe existir una secuencia lógica de causa a efecto entre lo que se dice en la parte considerativa con la conclusión a la que se llega en la parte resolutive; por lo que no pueden introducirse en una Resolución datos que no corresponden al proceso como ocurre con la Resolución Suprema impugnada, en la que se incluyen datos que corresponden a otra Resolución de Inicio de Procedimiento, que si bien no hace a la nulidad de todo el procedimiento de saneamiento, sin embargo amerita su corrección vía la nulidad sólo de la Resolución Suprema N° 07280 de 15 de marzo de 2012 impugnada, para que pueda emitirse otra Resolución Suprema que elimine el error cometido."*