

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0006-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-04-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) / 8. Ilegal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS CAMPESINOS /

Problemas jurídicos

En demanda Contencioso Administrativa interpuesta por la Comunidad Originaria "San Antonio del Guanay" contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución de Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen RA-ST N° 232/2009 de 14 de septiembre de 2009 y la Resolución Administrativa de Rectificación de errores y omisiones RA-ST N° 252/200, emitidas a la conclusión del proceso de saneamiento SAN-TCO, correspondiente al "Pueblo Indígena Lecos y Comunidades Originarias de Larecaja PILCOL", polígono 353, ubicado en el cantón por definir y cantones Teoponte, Mayaya y Atén, sección Segunda, Octava y Primera, Provincia Larecaja y Franz Tamayo del departamento de La Paz. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- La "PILCOL" no acreditó representación, tampoco se presentó el Testimonio de Poder N° 669/98 al que hicieron referencia y que para constituir una OTB, es un requisito contar con personalidad jurídica. Las comunidades que conformaron y participaron en la fundación de PILCOL no contaban con Personalidad Jurídica, por lo que la propia constitución de la organización PILCOL esta viciada de nulidad.

2.- Que en la Resolución de Avocación SAN-TCO N° 081/02 de 10 de abril de 2002 y la Resolución Administrativa RA-ST N° 0157/2004 de 7 de junio de 2004 disponen notificar a la Comisión Agraria Nacional, Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Comisión Agraria Departamental, Dirección Departamental del INRA, Dirección Administrativa y Financiera del INRA y PILCOL, habiéndose notificado solo a PILCOL y no a las demás instituciones, incumpliendo el art. 33-II del D.S. 25763, siendo nulos todos los actos del INRA.

3.- Que las Resoluciones Administrativas emitidas en el proceso, fueron publicadas en el periódico "JORNADA" que no tiene circulación nacional, violando el art. 73 del Reglamento Agrario y en cuanto a la difusión por radio, se dio lectura una sola vez en un solo día, admitiendo el INRA esta causal de nulidad en el Informe Legal CITE US DDLP N 027/2009 de 17 de agosto de 2009, pero la considera como un simple error de forma.

4.- Que la Comunidad Originaria San Antonio del Guanay era integrante de la TCO-PILCOL pero problemas suscitados al interior originaron su separación y pese a su apersonamiento como terceros interesados en la demanda de la TCO PILCOL, no les notificaron habiendo señalado expresamente domicilio procesal. Su memorial se adjuntó a los antecedentes del proceso y posteriormente los diferentes memoriales que presentaron no fueron respondidos y tampoco fueron consignados en el expediente, siendo de manera premeditada negada en sus derechos sobre sus tierras en complicidad con el INRA que ni llegó a mensurar su propiedad violando así el art. 298 del reglamento agrario, su derecho a la petición, a la defensa y al debido proceso.

5.- Que no se notificó a las partes ni a los representantes de la Comunidad "San Antonio de Guanay" con el Informe de Cierre ni el de Socialización de Resultados y contrariamente se notificó a la directiva de PILCOL, al Subalcalde del Distrito de Teoponte, este último sin ser parte del proceso, incumpliendo el art. 305 del Reglamento Agrario.

6.- Que en fecha 19 de junio de 2009, presentaron incidente de nulidad de notificación ante el Director Nacional del INRA, que no fue admitido ni sustanciado y con un simple informe el Director Departamental del INRA La Paz resolvió sin competencia, planteando la revocatoria ante el Director Nacional, quien respondió mediante un simple decreto sin motivación ni fundamentación y sin esperar se ejecutorie el mismo, emitió la resolución objeto de la impugnación, siendo evidente la parcialización del Director Nacional del INRA en favor de la PILCOL.

Solicitaron se declare probada la demanda.

Apersonada la autoridad demandada, respondió negativamente haciendo de inicio un relato de los antecedentes y sobre lo argumentado por la parte demandante señaló: Que instaurado el proceso de saneamiento de la TCO PILCOL, en cumplimiento al art. 275 del DS N° 24784 se procedió a la admisión de la demanda, habiendo el pueblo acreditado su calidad de originario y el proceso se desarrolló conforme la normativa agraria vigente aplicable en su momento en la modalidad de TCO cumpliendo con la debida publicidad, la Campaña Pública y los talleres informativos que datan desde el año 2005, por lo que los argumentos del demandante no tienen asidero legal sobre el desconocimiento del proceso; se poligonizó el área para facilitar el proceso y en ningún caso se definió o consolidó derechos de propiedad, quedando establecido que no se ha recortado a la Comunidad Originaria Lecos San Antonio del Guanay, el 50% de su propiedad; concluyó solicitando se declare Improbada la demanda contenciosa administrativa interpuesta y se mantenga firme y subsistente la Resolución de Titulación de Tierras Comunitarias de Origen impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) evidentemente revisados los antecedentes procesales del saneamiento se evidenció que no existe fotocopia legalizada de la Personalidad Jurídica de "PILCOL", evidenciándose solo fotocopia simple a fs. 67 de la carpeta de saneamiento, documento que no cumple con lo estipulado por el art. 1311 del Cód. Civ. . Contrariamente el demandado en el afán de justificar y desmentir este hecho, erradamente indica que a fs. 2330 se acreditó con fotocopia legalizada la Personalidad Jurídica de la TCO PILCOL, revisado

este documento se verificó que el mismo corresponde a la Personalidad Jurídica del Consejo Regional Indígena Leco "CRIL" emitido en fecha 15 de octubre de 2009, organización ajena al caso de autos, provocando confusión, por lo que el INRA no realizó una revisión exhaustiva del proceso de saneamiento, sin embargo de fs. 68 a 69 se evidencia fotocopia legalizada del Acta de Posesión de los dirigentes y representantes de la PILCOL, por lo que a tiempo de admitir la mencionada demanda de dotación y titulación de tierras se incumplió el art 275 del D.S. 24784 vigente en esa oportunidad."

"(...) Con relación a la falta de notificación con la Resolución de Avocación dispuesta por el INRA el 7 de junio de 2004 la misma resulta ser intrascendente, por cuanto en virtud a la emisión de la Resolución Administrativa RA-ST N° 157/2004 de 7 de junio de 2004 se dejó sin efecto la avocación mencionada, emergente de ello el INRA departamental La Paz, restableció su competencia y continuó el proceso de saneamiento de la TCO PILCOL, siendo intrascendente su consideración.

De igual manera, en la ejecución del proceso de saneamiento de la TCO PILCOL, el INRA no efectuó adecuadamente las notificaciones con las Resoluciones Administrativas US-SAN TCO N° 01/2007 de 30 de marzo 2007, US-RA-SAN-TCO N° 04/2007 de 16 de nombre de 2007, US-RA-SAN-TCO N° 05/2007 de 6 de diciembre de 2007, por cuanto el art. 47 y 48 del D.S. N° 25763 vigente entonces, al igual que los arts. 70 y 73 de D.S. N° 29215, establecen expresamente que la notificación por edicto será publicado en un órgano de prensa de circulación nacional y en una radio emisora del lugar donde se encuentra situada la tierra a ser saneada ; en el caso de autos la publicación de edictos se realizó en el periódico "JORNADA" que no se ha demostrado que sea de circulación nacional y tampoco se evidenció que éste hubiera llegado a esos confines del territorio donde se realizaba el saneamiento, por cuanto este periódico no tiene circulación en ese lugar, y menos pudieron haberla conocido los pobladores de San Antonio del Guanay. Asimismo se evidencia que, la lectura de edictos en la radio emisora del lugar no cumplieron los requisitos establecidos por los artículos mencionados, por cuanto se evidenció que se dio lectura una vez, tal como demuestran las certificaciones y facturas de fs. 895, 1024 y 1060 del legajo de antecedentes, y el Informe Legal sobre incidente de nulidad de notificación ha confirmado este hecho cuando en la parte de conclusiones y sugerencias reconoce y afirma que sí se cometió errores y omisiones en la publicación de los edictos, documento cursante de fs. 2167 a 2170 del legajo de saneamiento, considerando que estos actos son de vital importancia dentro del proceso de saneamiento, el propio art. 74 del D.S. N° 29215 establece la nulidad de notificación cuando los actos son contrarios a los arts. 70 y 73 del mismo reglamento, concluyendo que en el caso de autos, los vicios en la sustanciación del proceso de saneamiento afectan al fondo del proceso al apartarse de las normas procesales que son orden de público y de cumplimiento obligatorio como manda el art. 90 del Cód. Pdto. Civ., lo que da lugar a la nulidad hasta el vicio más antiguo como solicitan los demandantes, que además puede ser declarada de oficio, puesto que al haberse cometido esa omisión ha causado indefensión en el recurrente, vulnerado el derecho a la defensa y sobre todo la garantía del debido proceso, establecido en el art. 115-II de la Constitución Política del Estado, hecho que no se puede justificar con el argumento de falta de formalidad en un proceso administrativo, máxime si legal y doctrinalmente la informalidad o flexibilidad en los recursos administrativos se opera a favor del administrado o recurrente; conforme establece el art. 78 del D.S. N° 29215, el INRA no puede convalidar esos actos al margen de la ley, como erradamente pretende."

"(...) Que en fecha 8 de enero de 2007 la Comunidad Originaria "San Antonio del Guanay", mediante memorial dirigido al Director Departamental del INRA, adjuntando fotocopias legalizadas de su Personalidad Jurídica y copias legalizadas de Actas de asamblea de dicha Comunidad, como se evidencia de fs. 815 a 819 de la carpeta de antecedentes, solicitó su titulación como TCO, señalando expresamente domicilio procesal; recepcionado este memorial, el Director departamental del INRA La

Paz, mediante proveído de la misma fecha, pasa a conocimiento de la Unidad Jurídica de Saneamiento, sin embargo ésta instancia no se pronunció ni a favor ni en contra, es decir que dicha solicitud no fue atendida; paradójicamente, a los dos meses de presentado este memorial el INRA determinó el reinicio de las pericias de campo, sin tomar en cuenta que se había presentado el memorial descrito anteriormente, pese a los reiterados reclamos escritos, se evidencia que los memoriales cursantes a fs. 2107, 2165 y 2166 del legajo de saneamiento, no fueron tomados en cuenta durante el proceso de saneamiento, consecuentemente se ignoró la existencia de la Comunidad Originaria "San Antonio del Guanay", vulnerando el derecho a la petición previsto en el art. 7 inc. h) de la Constitución Política Abrogada y 24 de la Constitución vigente. Por otro parte durante las Pericias de Campo no se consideró el trabajo elaborado en la etapa de Relevamiento en Gabinete descrito anteriormente, vulnerando lo establecido por el art. 171 del D.S. N° 25673 vigente en ese entonces

Emergentes de las vulneraciones, obviamente se causó perjuicio a la parte recurrente ocasionando daño y violando su derecho a la defensa, negándole el derecho a la tierra que tienen los Pueblos y Comunidades Originarias, consagrado en el art. 3-I y III de la L.N° 1715, concordante con el art. 14 del convenio 169 de la OIT ratificado por L. N° 1257 de 11 de julio de 1991, por lo que de ninguna manera pude privarse el derecho a la propiedad sobre su tierra a ninguna persona natural o jurídica más aún si se encuentra en posesión legal, como se ha evidenciado a fs. 819 del legajo de saneamiento, ya que la Comunidad Originaria "San Antonio del Guanay" demostró que cuenta con Personalidad Jurídica otorgada en fecha 3 de junio de 2000 conforme a los arts. 4 y 5 de la Ley de Participación Popular vigente en ese entonces."

*"(...) Si bien la autoridad ejecutora del saneamiento al responder niega el contenido de la demanda, lo hace con argumentos muy generales, ambiguos y no fundamenta legalmente su posición, especialmente respecto al incidente de nulidad planteado por la Comunidad recurrente, sin embargo el INRA vulnerando toda norma procesal, erradamente sustanció dicho incidente. Al respecto es necesario puntualizar, que "según el profesor Enrique Falcon, el incidente en general es toda cuestión que se inserta en un pleito y que tiene relación con el objeto principal del mismo, por medio de una vinculación accesoria", considerando esta definición en el caso de auto, los representantes de la Comunidad Originaria "San Antonio del Guanay", identificando vicios procesales, plantearon incidente de nulidad de notificación, dirigiendo el memorial al Director Nacional del INRA, en fecha 19 de junio de 2008, tal como se evidencia de fs. 2163 a 2165 de la carpeta de antecedentes, sin embargo esta autoridad remitió a oficinas de la Dirección Departamental del INRA La Paz, donde se elaboró el Informe Legal CITE US DDLP N° 27/2009 de 17 de agosto de 2009 (dos meses después de su presentación), éste Informe con nota de cortesía, en fecha 28 de agosto de 2009 es remitido nuevamente a conocimiento del Director Nacional del INRA, tal como se evidencia a fs. 2181 del legajo de saneamiento. Continuando el proceso anómalo y sui generis, fue remitido nuevamente a conocimiento del Director Nacional del INRA, esta autoridad al tomar conocimiento de dicho Informe, inexplicablemente devuelve los antecedentes y el Informe mencionada a conocimiento del Director Departamental INRA-La Paz con nota de cortesía CTE CART DDLP N° 635 saliente a fs. 2182, sin embargo esta instancia, mediante un Auto de fecha 03 de septiembre de 2009 cursante a fs. 2183, que no fue motivado ni fundamentado resuelve **rechazar** dicho incidente, vulnerando el derecho a la justicia o tutela judicial efectiva en su elemento derecho a obtener una resolución fundada en derecho y asimismo, en relación a la vulneración del debido proceso en cuanto a su elemento motivación del fallo o resolución; frente a estas transgresiones palpable, la parte actora planteó recurso de revocatoria contra el Auto de rechazó del incidente que tampoco mereció atención, tal como se evidencia a fs. 2264 de la carpeta de antecedentes, al igual que los memoriales de fs. 815, 2165 y 2166 que nunca fueron escuchados, sin considerar el carácter eminentemente social del Derecho Agrario boliviano en virtud del cual, las autoridades públicas en materia agraria deberán*

prestar atención oportuna a las demandas y solicitudes pronunciándose clara y expresamente sobre las mismas, lo que no ocurrió en el caso que nos ocupa, incumpliendo el art. 3 incisos i), l) y b) del D.S. N° 29215 , además se vulneró la garantía del debido proceso establecido en el art. 115-II de la Constitución Política del Estado que está reconocido como un derecho humano en los arts. 8 del Pacto de San José de Costa Rica y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"

"(...) Consiguientemente, el INRA no adecuó su accionar a la normativa agraria que rige el proceso de saneamiento conforme se tiene descrito anteriormente, al cometer una serie de irregularidades en la tramitación del proceso de saneamiento, ya que se advierte que el INRA no efectuó adecuadamente el Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento conforme el art. 266 del D.S. N° 29215 a efectos de emitir la resolución final correspondiente, al no haber atendido las solicitudes, reclamos y observaciones que se produjeron en el desarrollo del proceso de saneamiento y tampoco consideró en absoluto la documental acompañada, prueba de ello es que no se valoró el memorial presentado por las autoridades de la Comunidad Originaria "San Antonio del Guanay", que solicitaron titulación como terceros, conforme se evidencia de fs. 815 a 819, 2165 y 2166 de la carpeta de saneamiento, por lo que es evidente que el INRA incumplió lo señalado por la Disposición Transitoria Segunda, arts. 2-I, 3 incs. i), l) y b), 70, 73, 74, 78 y 266 del D. S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, art. 115 de la Constitución Política del Estado, como afirma fundadamente la parte actora."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso-administrativa, consecuentemente **NULA** la Resolución de Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen RA-ST N° 232/2009 de 14 de septiembre de 2009 y por ende la Resolución Rectificatoria de Errores y Omisiones RA-ST N° 252/2009 de 28 de septiembre de 2009, debiendo el INRA subsanar las irregularidades en que incurrió, pronunciándose respecto a la solicitud de titulación como Comunidad Originaria "San Antonio del Guanay", todo conforme al art. 3-III de la L. N° 1715, concordante con los arts. 30 y 115 de la Constitución Política del Estado y el art. 14 del Convenio 169 de OIT, adecuando sus actuaciones a la normativa agraria que rige la materia. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- En efecto, revisados los antecedentes, se evidenció que no existe fotocopia legalizada de la Personalidad Jurídica de "PILCOL", solo fotocopia simple, documento que no cumple con lo estipulado por el art. 1311 del Cód. Civ. Erradamente el demandado señaló haber acreditado su Personalidad Jurídica, pero revisado el documento se verificó que el mismo corresponde a la Personalidad Jurídica del Consejo Regional Indígena Leco "CRIL" emitido en fecha 15 de octubre de 2009, organización ajena, provocando confusión, por lo que el INRA no realizó una revisión exhaustiva del proceso de saneamiento, sin embargo se evidenció fotocopia legalizada del Acta de Posesión de los dirigentes y representantes de la PILCOL. De este modo, se incumplió el art 275 del D.S. 24784 vigente en esa oportunidad.

2. y 3.- El Tribunal expresó la intrascendencia de la falta de notificación con la Resolución de Avocación dispuesta por el INRA por cuanto en virtud a resolución expresa del 2004, se dejó sin efecto la mencionada avocación, restableciendo su competencia el INRA La Paz. Sobre las notificaciones con las resoluciones administrativas que la parte demandante señaló, el INRA no las efectuó adecuadamente y no se demostró que sea de circulación nacional el periódico "JORNADA" en el que se publicaron los edictos cuya lectura por radio fue solo una vez, incumpliendo con los requisitos establecidos (confirmada y reconocida por el INRA esta causal de nulidad en Informe sobre incidente de nulidad,

pero considerada como un simple error de forma.).

4.- El Informe de Relevamiento de Información en Gabinete evidenció la existencia de la Comunidad San Antonio al interior de la TCO PILCOL; además en octubre de 2005, la Superintendencia Forestal comunicó al INRA que esta comunidad y otras, fueron declaradas como áreas de inmovilización, en trabajo coordinado con PILCOL, por lo que se concluye que pese a identificarse la comunidad demandante como un tercero, se le privó el derecho a la tierra que tienen las comunidades y pueblos indígenas reconocidos en el art. 3-III de la L. N° 1715, vulnerando el derecho a la petición previsto en el art. 7 inc. h) de la Constitución Política Abrogada y 24 de la Constitución vigente ya que no fue tomada en cuenta esta comunidad, ignorando su existencia y vulnerando además el art. 14 del Convenio 169 de la OIT en sus tres numerales, ratificado por L. N° 1257.

5. y 6.- Respecto al incidente de nulidad, resulta evidente que los representantes de la Comunidad Originaria "San Antonio del Guanay", identificando vicios procesales, plantearon incidente de nulidad de notificación, dirigiendo el memorial al Director Nacional del INRA, sin embargo, de forma totalmente contradictoria el Director Departamental INRA-La Paz, mediante un Auto de fecha 03 de septiembre de 2009 que no fue motivado ni fundamentado resolvió rechazar dicho incidente, vulnerando el derecho a la justicia o tutela judicial efectiva en su elemento derecho a obtener una resolución fundada en derecho y asimismo, en relación a la vulneración del debido proceso en cuanto a su elemento motivación del fallo o resolución, por lo que resulta evidente que el INRA no efectuó adecuadamente el Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento conforme el art. 266 del D.S. N° 29215 a efectos de emitir la resolución final correspondiente, al no haber atendido las solicitudes, reclamos y observaciones que se produjeron en el desarrollo del proceso de saneamiento, incumpliendo el art. 3 incisos i), l) y b) del D.S. N° 29215, además se vulneró la garantía del debido proceso establecido en el art. 115-II de la Constitución Política del Estado que está reconocido como un derecho humano en los arts. 8 del Pacto de San José de Costa Rica y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO / ETAPAS / PREPARATORIA / DETERMINACIÓN DE ÁREA / RESOLUCIÓN DE INICIO DE PROCEDIMIENTO (RESOLUCIÓN INSTRUCTORIA) / ILEGAL

Errores y omisiones en la publicación de Edictos.

Los errores y omisiones cometidos por el INRA en la publicación de edictos, actuados de vital importancia en el proceso de saneamiento, cuando han causado indefensión y vulnerado el derecho a la defensa y sobre todo la garantía del debido proceso, no pueden justificarse con el argumento de la falta de formalidad en un proceso administrativo, puesto que la flexibilidad e informalidad se opera a favor del administrado, por lo que corresponde la nulidad de obrados inclusive de oficio.

De igual manera, en la ejecución del proceso de saneamiento de la TCO PILCOL, el INRA no efectuó adecuadamente las notificaciones con las Resoluciones Administrativas US-SAN TCO N° 01/2007 de 30 de marzo 2007, US-RA-SAN-TCO N° 04/2007 de 16 de nombre de 2007, US-RA-SAN-TCO N° 05/2007 de 6 de diciembre de 2007, por cuanto el art. 47 y 48 del D.S. N° 25763 vigente entonces, al igual que los arts. 70 y 73 de D.S. N° 29215, establecen expresamente que la notificación por edicto será publicado en un órgano de prensa de circulación nacional y en una radio emisora del lugar donde se encuentra situada la tierra a ser saneada; en el caso de autos la publicación de edictos se realizó en el periódico "JORNADA" que no se ha demostrado que sea de circulación nacional y tampoco se evidenció que éste

hubiera llegado a esos confines del territorio donde se realizaba el saneamiento, por cuanto este periódico no tiene circulación en ese lugar, y menos pudieron haberla conocido los pobladores de San Antonio del Guanay. Asimismo se evidencia que, la lectura de edictos en la radio emisora del lugar no cumplieron los requisitos establecidos por los artículos mencionados, por cuanto se evidenció que se dio lectura una vez, tal como demuestran las certificaciones y facturas de fs. 895, 1024 y 1060 del legajo de antecedentes, y el Informe Legal sobre incidente de nulidad de notificación ha confirmado este hecho cuando en la parte de conclusiones y sugerencias reconoce y afirma que sí se cometió errores y omisiones en la publicación de los edictos, documento cursante de fs. 2167 a 2170 del legajo de saneamiento, considerando que estos actos son de vital importancia dentro del proceso de saneamiento, el propio art. 74 del D.S. N° 29215 establece la nulidad de notificación cuando los actos son contrarios a los arts. 70 y 73 del mismo reglamento, concluyendo que en el caso de autos, los vicios en la sustanciación del proceso de saneamiento afectan al fondo del proceso al apartarse de las normas procesales que son orden de público y de cumplimiento obligatorio como manda el art. 90 del Cód. Pdto. Civ., lo que da lugar a la nulidad hasta el vicio más antiguo como solicitan los demandantes, que además puede ser declarada de oficio, puesto que al haberse cometido esa omisión ha causado indefensión en el recurrente, vulnerado el derecho a la defensa y sobre todo la garantía del debido proceso, establecido en el art. 115-II de la Constitución Política del Estado, hecho que no se puede justificar con el argumento de falta de formalidad en un proceso administrativo, máxime si legal y doctrinalmente la informalidad o flexibilidad en los recursos administrativos se opera a favor del administrado o recurrente; conforme establece el art. 78 del D.S. N° 29215, el INRA no puede convalidar esos actos al margen de la ley, como erradamente pretende."