

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0029-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-04-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Incumplimiento /

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. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) /

Problemas jurídicos

El Viceministro de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia planteada demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0155/2002 de 24 de abril de 2002, emitida a la conclusión del proceso administrativo de Saneamiento Integrado al Catastro Legal del predio denominado "Nuevo Mundo", conforme los argumentos siguientes: a) se denuncia la inexistencia de Resolución Instructoria y;b) se denuncia un incorrecta valoración de la Función Económica Social.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"En cuanto al reclamo sobre la **inexistencia de Resolución Instructoria**, corresponde establecer de manera previa que durante la sustanciación de las pericias de campo del predio "Nuevo Mundo" se encontraba vigente el Reglamento agrario aprobado por D.S. N° 24784, de 31 de julio de 1997; así se constata de la Ficha Catastral cursante a fs. 6 y 7 de la carpeta de saneamiento remitida por el INRA, cuya fecha de elaboración corresponde al 26 de noviembre de 1997; en este sentido, corresponde revisar dicha norma en cuanto a la ejecución del saneamiento integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), por cuanto la Resolución Final ahora impugnada, refiere que el proceso de saneamiento del predio "Nuevo Mundo" fue ejecutado bajo la modalidad indicada."

"(...) el art. 190 ... el citado artículo, se establece que durante el saneamiento de la propiedad agraria a cargo del INRA, una vez concluida la actividad de relevamiento en gabinete, previo a la ejecución de las pericias de campo, el Director Departamental, debía emitir la Resolución Instructoria, con la finalidad de intimar a interesados, para que los mismos se apersonen al proceso a objeto de acreditar su derecho propietario dentro el plazo establecido al efecto, el mismo que no podía ser inferior a 30 días; asimismo, el parágrafo II del precitado artículo, establecía que la indicada autoridad debía emitir resolución disponiendo la realización de la campaña pública, difundiendo el proceso mediante la publicación de avisos, a objeto de garantizar la transparencia del trámite y asegurar la información y participación de personas interesadas.

El art. 191 de la norma citada, establecía que los avisos debían ser publicados en la forma establecida por el art. 78 y debían contener, entre otros datos, los alcances, beneficios y plazos del proceso, además, la solicitud de colaboración en las pericias de campo, especificando la fecha de su inicio

Del mismo modo, el art. 192 ...

Es decir, que el citado artículo, establecía que, al margen de que la autoridad departamental del INRA debía emitir la Resolución Instructoria y la resolución para la ejecución de la campaña pública, una vez publicados los correspondientes avisos y edictos del art. 190, debía disponer la ejecución de las pericias de campo.

En conclusión, la normativa referida precedentemente, establecía la emisión de resoluciones por parte de la autoridad del INRA, que por un lado, establezcan el área que debía ser intervenida en saneamiento y por otro, los plazos en los que debía sustanciarse el proceso, así como la publicidad que debía otorgarse al mismo, con la finalidad de permitir el acceso libre, irrestricto y expedito de los interesados, beneficiarios de los predios sometidos al proceso, logrando de este modo, la transparencia en las actuaciones del ente administrativo, dentro el marco del debido proceso

Ahora bien, de la revisión de la carpeta de saneamiento del predio "Nuevo Mundo", se constata que el mismo carece tanto de la Resolución Determinativa, así como de la Resolución Instructoria, tampoco se logra evidenciar resolución alguna que haya dispuesto la actividad de Campaña Pública o la disposición de la autoridad departamental del INRA para la ejecución de las pericias de campo, constatándose como únicos actuados previos a la Ficha Catastral de fs. 6 y 7, copias legalizadas de piezas del expediente agrario sustanciado ante el Instituto Nacional de Colonización, lo que permite inferir sin lugar a dudas que, el INRA en la ejecución del saneamiento del predio en cuestión vulneró la norma reglamentaria agraria vigente en su momento, al no emitir las correspondientes resoluciones determinativa, instructoria y de campaña pública, lo que todas luces impide deducir, bajo un control de legalidad del proceso, si las pericias de campo, en las cuales, como una de las actividades más importantes del saneamiento, se procede a la verificación del cumplimiento de la Función Social o Económico Social según corresponda, se efectuaron dentro del área establecida al efecto y dentro los plazos que debían ser señalados conforme la norma citada supra.

Cabe añadir que, el hecho de que se establezcan procedimientos para sustanciar los procesos administrativos tiene la finalidad de que los mismos se desarrollen en el marco del debido proceso; lo contrario significa que el ente administrativo actúa discrecionalmente, originando un proceso carente de orden y al margen de la norma reglamentaria agraria vigente.

Sobre el mismo particular se debe tomar en cuenta que si bien, en la respuesta a la demanda, se hace referencia a la existencia de una resolución administrativa N° DN ADM 0067/99 de 12 de mayo de

1999, la misma que habría definido el área de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) de la zona de San Julián San Pedro Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz y el término para presentar documentación respaldatoria del derecho propietario o posesión legal; al margen de no cursar en antecedentes la referida resolución, lo único que permite inferir es que la misma hubiera sido emitida dos años después de haberse ejecutado las pericias de campo del predio en cuestión, conforme la fecha consignada en la Ficha Catastral cursante de fs. 6 a 7 de la carpeta de saneamiento, que acredita que el trabajo de campo fue efectuado el 26 de noviembre de 1997, por lo que dicho argumento no constituye elemento suficiente que permita establecer que el INRA emitió efectivamente las resoluciones operativas en los momentos que fija la norma agraria en vigencia."

"(...) La uniforme jurisprudencia marcada por éste Tribunal con relación a lo acusado por el Viceministerio de Tierras en este punto, ha establecido que la ausencia de las resoluciones operativas vulnera el debido proceso y determina la nulidad de todos los actos posteriores ejecutados por el ente administrativo ... han definido que la inexistencia de la Resolución Instructoria vicia el proceso de saneamiento y determina la nulidad del mismo, lo que guarda relación con la importancia de dichos actuados dentro el proceso de saneamiento en razón a que la Resolución Instructoria establece los momentos en los que deben ser ejecutados los trabajos de mensura y encuesta catastral, asimismo el plazo para la acreditación de documentación respaldatoria de derecho propietario o posesión, significando lo contrario, la ejecución del proceso de saneamiento de manera arbitraria, en la cual no se puede establecer los plazos fijados para esta etapa.

"(...) En conclusión, conforme a los razonamientos previos, se infiere que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en la sustanciación del saneamiento del predio "Nuevo Mundo", efectuó el mismo omitiendo considerar el Reglamento agrario en vigencia, vulnerando los arts. 171 al 175, 189, 190, 191 y 192 del D.S. N° 24784, vigente en su momento, obviando emitir las resoluciones operativas previo a la ejecución de las pericias de campo, cuya inexistencia determina que el proceso llevado adelante se encuentra viciado de nulidad y al margen del debido proceso, a lo que se suma el hecho que conforme a la respuesta a la demanda, la misma que es carente de fundamento fáctico y legal, no se enerva en absoluto el punto único analizado en la presente resolución y por el contrario, se ratifica la inexistencia de las referidas resoluciones, por lo que corresponde a éste Tribunal, fallar en ese sentido."

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

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **PROBADA**, en consecuencia **NULA** la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0155/2002 de 24 de abril de 2002, emitida a la conclusión del proceso administrativo de Saneamiento Integrado al Catastro Legal del predio denominado "Nuevo Mundo", conforme los argumentos siguientes:

a) en cuanto a la inexistencia de Resolución Instructoria, debe tenerse presente que el control de los actos efectuados en sede administrativa, se realiza en el marco del ordenamiento jurídico vigente (D.S. N° 24784, de 31 de julio de 1997), el INRA en la ejecución del saneamiento del predio en cuestión vulneró la norma reglamentaria agraria vigente, porque de la revisión de la carpeta de saneamiento del predio "Nuevo Mundo", se constata que el mismo carece tanto de la Resolución Determinativa, así como de la Resolución Instructoria, tampoco se logra evidenciar resolución alguna que haya dispuesto la actividad de Campaña Pública o la disposición de la autoridad departamental del INRA para la ejecución de las pericias de campo, actuándose discrecionalmente, originando un proceso carente de orden y al margen de la norma reglamentaria agraria vigente y;

b) no resulta pertinente el ingresar a valorar el segundo punto demandado, concerniente a la incorrecta valoración de la Función Económica Social, debiéndose reencausar el proceso, efectuando nuevamente el saneamiento desde su etapa inicial.

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

#### PRECEDENTE 1

La inexistencia de resoluciones operativas (resoluciones determinativa, instructoria y de campaña pública), impide un control de legalidad del proceso, no pudiéndose determinar si en las pericias de campo se procedió a la verificación del cumplimiento de la FS o FES, vulnerándose el debido proceso

### Jurisprudencia conceptual o indicativa

La uniforme jurisprudencia marcada por éste Tribunal con relación a lo acusado por el Viceministerio de Tierras en este punto, ha establecido que la ausencia de las resoluciones operativas vulnera el debido proceso y determina la nulidad de todos los actos posteriores ejecutados por el ente administrativo; así la SAN-S2-0062/2016 de 1 de julio de 2016 refiere: "... de lo señalado y citado de la norma jurídica vigente en ese momento, **se colige que las resoluciones operativas se encuentran dispuestas por normativa vigente y su cumplimiento es de carácter obligatorio** en estrecha obediencia a lo referido por la Ley de Procesos Administrativos en su art. 4 inc. c) ... por lo tanto la falta de las resoluciones acusadas en este punto, vician de nulidad la resolución final y todos los actuados que de este debieran emerger, dado que la presencia física de estas en la carpeta predial es la única evidencia de su material existencia. De lo previamente expuesto, consideraciones de hecho y de derecho desarrolladas se concluye que, durante la sustanciación del proceso administrativo de saneamiento que culminó con la emisión de la Resolución impugnada, el INRA en su calidad de demandado no demostró objetivamente la existencia o la emisión de la resolución Instructoria, publicaciones del edicto agrario, entre otros actuados, los mismos que deben formar parte de la carpeta de saneamiento, toda vez que su importancia, de acuerdo a procedimiento vigente en su momento, radica en que por un lado, circunscriben el área de saneamiento y por otro, establecen el plazo en el que deben llevarse adelante las pericias de campo, omisiones que van en contraposición al cumplimiento de normas de orden público, al debido proceso, y vulneran garantías constitucionales"; en el mismo sentido, la Sentencia Agraria Nacional SAN S1ª 0029/2017 de 21 de marzo de 2017, ha establecido: "...que el propio ente administrativo reconoce no haber emitido la Resolución Instructoria, tal como se evidencia a fs. 58, de la carpeta de saneamiento, y que si bien refieren a la Resolución Administrativa Nº DN ADM 0067/99 de 12 de mayo de 1997, ésta únicamente ratifica actuados del proceso de saneamiento, sin embargo, la misma no puede ratificar actuados inexistentes como es la Resolución Instructoria y considerando que la emisión de esta atañe al orden público, al haberse constatado su inexistencia, se evidencia una flagrante vulneración al derecho a la defensa y debido proceso que da lugar a la nulidad del trámite de saneamiento que hace al predio ... De lo que se concluye entonces que, en el proceso de saneamiento existen vicios de nulidad insubsanables, que importan a la responsabilidad y la competencia del INRA, vulnerando el art. 190 del D.S Nº 24784, vigente a momento de iniciarse el saneamiento (...)."; en la misma línea, las sentencias SAN S2ª 15/2013 de 26 de abril de 2013, SAN S2ª 65/2017 de 12 de junio de 2017, entre otras

### Contextualización de la línea jurisprudencial

SAN S2ª 65/2017 de 12 de junio de 2017

SAN S1ª 0029/2017 de 21 de marzo de 2017

SAN-S2-0062/2016 de 1 de julio de 2016

SAN S2ª 15/2013 de 26 de abril de 2013

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Incumplimiento /**

**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. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) /**

**Problemas jurídicos**

El Viceministro de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia planteada demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0155/2002 de 24 de abril de 2002, emitida a la conclusión del proceso administrativo de Saneamiento Integrado al Catastro Legal del predio denominado "Nuevo Mundo", conforme los argumentos siguientes: a) se denuncia la inexistencia de Resolución Instructoria y;b) se denuncia un incorrecta valoración de la Función Económica Social.

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

"Bajo el razonamiento previo, a través del cual se pone en evidencia el vicio insubsanable más antiguo dentro el proceso de saneamiento del predio en cuestión, no resulta pertinente el ingresar a valorar por este Tribunal el segundo punto demandado, concerniente a la incorrecta valoración de la Función Económica Social, toda vez que el ente administrativo, conforme al fundamento de la presente resolución, debe reencausar el proceso, efectuando nuevamente el saneamiento desde su etapa inicial."

**Síntesis de la razón de la decisión**

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **PROBADA**, en consecuencia **NULA** la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0155/2002 de 24 de abril de 2002, emitida a la

conclusión del proceso administrativo de Saneamiento Integrado al Catastro Legal del predio denominado "Nuevo Mundo", conforme los argumentos siguientes:

a) en cuanto a la inexistencia de Resolución Instructoria, debe tenerse presente que el control de los actos efectuados en sede administrativa, se realiza en el marco del ordenamiento jurídico vigente (D.S. N° 24784, de 31 de julio de 1997), el INRA en la ejecución del saneamiento del predio en cuestión vulneró la norma reglamentaria agraria vigente, porque de la revisión de la carpeta de saneamiento del predio "Nuevo Mundo", se constata que el mismo carece tanto de la Resolución Determinativa, así como de la Resolución Instructoria, tampoco se logra evidenciar resolución alguna que haya dispuesto la actividad de Campaña Pública o la disposición de la autoridad departamental del INRA para la ejecución de las pericias de campo, actuándose discrecionalmente, originando un proceso carente de orden y al margen de la norma reglamentaria agraria vigente y;

b) no resulta pertinente el ingresar a valorar el segundo punto demandado, concerniente a la incorrecta valoración de la Función Económica Social, debiéndose reencausar el proceso, efectuando nuevamente el saneamiento desde su etapa inicial.

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

**PRECEDENTE 2**

Cuando existe un vicio insubsanable más antiguo dentro el proceso de saneamiento (inexistencia de resoluciones operativas), no se ingresa a valorar los otros puntos demandados, toda vez que el ente administrativo, debe reencausar el proceso, efectuando nuevamente el saneamiento desde su etapa inicial