

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0053-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-09-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

Carlos Eduardo Rojas Amelunge en contra del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, interponen demanda contencioso administrativa contra la Resolución Suprema N° 17547 de 24 de diciembre de 2015, cursante de Fs. 29 a 35 de obrados, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), respecto al polígono N° 504 correspondiente al predio denominado "SAN ROQUE", argumentando lo siguiente:

- a) señala que trabajó en el predio "SAN ROQUE", razón por la cual la TCO Guarayos no se opuso a la antigüedad de posesión y cumplimiento de FES del citado predio, no habiéndose manifestado ninguna observación o reclamo de los representantes de la COPNAG con relación a la mensura, verificación de mejoras y llenado de la ficha FES del predio "SAN ROQUE";
- b) invocan vulneración del principio de preclusión, citando la Disposición Transitoria Décima de la L. N° 3545, disposición que determinaría que los actos cumplidos por la L. N° 1715, deberán ser respetados toda vez que las etapas se van precluyendo, etapas que se encontrarían reguladas por el art. 169 del D.S. N° 25763, norma vigente a momento de ejecutarse el saneamiento del predio "SAN ROQUE"; el Director Nacional del INRA con la Resolución Administrativa DN-UCSS N° 007/2010, que ordena anular hasta la Evaluación Técnica Jurídica y los actos de relevamiento de campo, pero sin dejar sin efecto en su integridad el relevamiento prescrito en el inciso a) parágrafo I del art. 169 del D. S. N° 25763 y que tal aspecto vulnera la Disposición Transitoria Décima de la L. N° 3545; además señala que el Informe en Conclusiones ha sido aprobado por el INRA-Santa Cruz y que no fue refutado por el pueblo demandante, ni por su mandante, con lo cual precluyó la facultad de retrotraer el procedimiento a etapas anteriores, correspondiendo sólo emitir resolución definitiva;
- c) acusan la vulneración de la irretroactividad de las normas, precisando que el art. 123 de la Carta Magna, dispone sólo para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, y que no debería generar duda alguna con relación al principio de irretroactividad, haciendo incurrir los funcionarios del INRA en ilegalidad al Presidente y Ministro de Desarrollo Rural, al emitir la Resolución Suprema N° 17547 de 24 de diciembre de 2015, en base a la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 que de manera

ilegal e inconstitucional, resuelve anular obrados del saneamiento de los predios "San Juan" y "SAN ROQUE", utilizando para dicho fin lo dispuesto en el art. 266 del D.S. N° 29215;

d) la actora arguye que el INRA en la Resolución Administrativa RA DN UCSS N° 007/2010, precisó que en pericias de campo se constató 16 cabezas de ganado, para luego desconocerlas con el argumento de que las mismas corresponderían al predio "Santa Barbará" y que el registro de marca de ganado pertenecería a otro predio, cuando en realidad la marca correspondería al propietario;

e) la parte actora alega que el INRA en la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 de 30 de abril de 2010, presumió el traslado de ganado del predio "Santa Barbará" al fundo "SAN ROQUE" desconociendo que el conteo se realizó en presencia del Control Social;

f) se observa que la Resolución Administrativa RA-DN UCSS N° 007/2010 de 30 de abril de 2010 omitió mencionar que durante las pericias de campo se verificó corrales e infraestructura y que estos no fueron considerados en la misma;

g) los formularios observados habrían sido subsanados mediante Informe S-SC-A 5 N° 0185/2005, Informe DD-UIG SC N° 0774/2005 e Informe SC UIG TCO INF N° 002/2006 y;

h) se arguye que la sobreposición entre el predio "SAN ROQUE" y las áreas de colonización provocó que dicho predio no sea adjudicado y sea anulado, y que se desconoció que el antecedente agrario (12868) sería anterior a la Reserva Forestal Guarayos

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"Lo precedentemente descrito, comprueba que el ejecutado en el predio "SAN ROQUE" se encontraba con , es así que, en virtud a la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 que a la letra dice: "Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento: Los procedimientos de saneamiento en curso que se encuentren pendientes de firma de Resoluciones Finales de Saneamiento, cuando exista denuncia o indicios de duda fundada, sobre sus resultados, serán objeto de revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, para garantizar la legalidad del procedimiento desarrollado y la correcta verificación de la función social o la función económico social; estableciendo los medios más idóneos para su cumplimiento", la entidad administrativa determinó anular obrados hasta el Informe de Evaluación Técnico Jurídica DD-S-SC- N° 401/2005 de 28 de mayo de 2005, decisión que no sólo se halla sustentada por la norma antes citada, sino que además se encuentra enmarcada bajo el principio de legalidad, es decir, que ante la presencia de actos que vulneran el normal desarrollo del proceso de saneamiento de tierras, primará la legalidad, que es una manifestación del principio general del imperio de la ley, y que únicamente en virtud de ella adquieren legitimidad las actuaciones emitidas por la autoridad administrativa.

Ahora bien, la parte actora citando la Disposición Transitoria Décima de la L. N° 3545, indica que las etapas del saneamiento habrían precluido y que estas deben ser respetadas; al respecto, el art. 4-c) y d) de la L. N° 2341 del Procedimiento Administrativo, obliga a ll, aspectos que fueron acatados por el INRA, toda vez que en el marco del art. 266 y la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215, efectuó el análisis y control pertinente del proceso de saneamiento del predio denominado "SAN ROQUE", es decir, ante la existencia de denuncias, irregularidades y una clara vulneración de las disposiciones legales del D.S. N° 25763 (vigente en su momento), correspondía que en, más aún, cuando dicho proceso se encontraba en ejecución, y pese a la existencia de resultados preliminares, estos no dejan de ser tales sujetos a la valoración y a la posición final de la instancia revisora, como en

este caso fue el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de su Dirección Nacional. Al respecto también se debe añadir, lo establecido por el art. 56 del D.S. N° 27113 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que textualmente señala: "I. La autoridad administrativa podrá sanear, convalidar o rectificar actos anulables, tomando en cuenta que: a) **El saneamiento consistirá en la subsanación de los vicios que presente el acto . (...) II. El saneamiento** , la convalidación y la rectificación **retrotraen sus efectos al momento de vigencia del acto que presentó el vicio .**", (las negrillas nos corresponden) precedente normativo que le faculta a la entidad administrativa investigar de oficio las deficiencias identificadas y consecuentemente subsanarlas para garantizar la legalidad del proceso de saneamiento.

Bajo ese razonamiento, la parte demandante mal podría decir que el INRA vulneró el principio de preclusión, toda vez que dicha entidad no podría validar actos que se encuentren viciados de nulidad, al contrario correspondía que las subsane, adecuando sus actuaciones a las disposiciones legales en vigencia, lo cual en el presente caso sucedió, toda vez que no sólo anuló obrados hasta el Informe de Evaluación Técnico Jurídica DD-S-SC- N° 401/2005 de 28 de mayo de 2005, sino que a efectos de reencausar el proceso de saneamiento del predio "SAN ROQUE" y en el marco del art. 295-I-b) del D.S. N° 29215, emitió el Informe en Conclusiones de 27 de julio de 2012, cursante de fs. 839 a 851 de los antecedentes, tomando en cuenta los datos levantados en campo, la documentación presentada por el beneficiario y los Informes Técnico Lógicos elaborados como consecuencia del control de calidad efectuado, todo ello en cumplimiento del actual Reglamento Agrario, habiéndose subsanado con este procedimiento establecido por la norma reglamentaria actual, las irregularidades identificadas dentro del proceso administrativo de saneamiento.

En cuanto a la vulneración del art. 123 de la C.P.E., se debe aclarar que los actos establecidos en el proceso de saneamiento del predio "SAN ROQUE" únicamente llegaron a la etapa de Exposición Pública de Resultados, actos que fueron realizadas en el marco del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente en su oportunidad), sin embargo de ello, la parte actora no pudo desconocer que dentro de dichas actividades y posterior a las mismas, se identificaron varias observaciones e irregularidades que no fueron subsanadas del todo por el INRA, razón por la cual, la entidad administrativa con el fin de culminar el proceso de saneamiento y que éstas estén exentas de vicios que afecten la validez jurídica, aplicó la normativa agraria en vigencia, es decir el D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, que en su art. 266-I, establece que: "La Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo podrá disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, regulados en disposiciones internas; sin perjuicio del control interno que establezcan las Direcciones Departamentales.", normativa que le permitió efectuar el control de calidad de la carpeta de saneamiento del predio "SAN ROQUE" y posteriormente disponer mediante Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 de 30 de abril de 2010 la anulación de obrados y el reencause de dicho proceso, acto que de ningún modo afecta el principio de irretroactividad ni mucho menos podría aducirse que dicha disposición legal es aplicable únicamente a procesos iniciados a partir del 2 de agosto de 2007, eso lo dice la Disposición Transitoria Segunda del D.S. N° 29215 que textualmente señala: "El presente Reglamento será aplicable a partir de la fecha de su publicación a todos los proceso de saneamiento en curso, respetando actos cumplidos aprobados y las resoluciones ejecutoriadas, salvo los efectos de la aplicación de controles de calidad, supervisión y seguimiento."

De lo precedentemente señalado se concluye que la entidad administrativa (INRA) no incurrió en trasgresión de los principios de preclusión y de irretroactividad como lo alega la parte actora, al

contrario, a efectos de asegurar el normal desarrollo del proceso de saneamiento de tierras."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **IMPROBADA**, y por tanto **VIGENTE** la Resolución Suprema 17547 de 24 de diciembre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), respecto al polígono N° 504 del predio denominado "SAN ROQUE", ubicado en el municipio Urubicha, provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, conforme a los argumentos siguientes:

a) de la revisión de la carpeta de saneamiento se evidencia que los formularios referentes a la Ficha Catastral, el Registro de Función Económico Social, y el Croquis y Registro de Mejoras del Predio, no se encuentran ni avaladas ni observadas por los representantes de la COPNAG, aspecto contradictorio, toda vez que las autoridades originarias de dicha organización, mediante nota de 4 de febrero de 2003, cursante a fs. 413 de los antecedentes, designaron representantes de la COPNAG para que participen en la firma de documentos dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen del territorio Guarayos, extremo que en el presente caso no sucedió, toda vez que los mencionados formularios no se encuentran firmados por las autoridades designadas, incumplándose lo dispuesto por el art. 260 del D.S. N° 25763 (vigente en su oportunidad), no advirtiéndose la nulidad de los formularios observados por los ahora demandantes, resultando intrascendente su argumento;

b) al respecto de la vulneración del principio de la preclusión, el art. 4-c) y d) de la L. N° 2341 del Procedimiento Administrativo, obliga a la Administración Pública regir sus actos bajo los principios de sometimiento pleno a la Ley y la verdad material, aspectos que fueron acatados por el INRA, toda vez que en el marco del art. 266 y la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215, efectuó el análisis y control pertinente del proceso de saneamiento del predio denominado "SAN ROQUE", es decir, ante la existencia de denuncias, irregularidades y una clara vulneración de las disposiciones legales del D.S. N° 25763 (vigente en su momento), correspondía que en aplicación estricta de los principios de legalidad y verdad material de los hechos, realice un control de calidad para el establecimiento de lo realmente acontecido en el citado saneamiento, más aún, cuando dicho proceso se encontraba en ejecución, y pese a la existencia de resultados preliminares, estos no dejan de ser tales sujetos a la valoración y a la posición final de la instancia revisora, como en este caso fue el Instituto Nacional de Reforma Agraria a través de su Dirección Nacional; bajo ese razonamiento, la parte demandante mal podría decir que el INRA vulneró el principio de preclusión, toda vez que dicha entidad no podría validar actos que se encuentren viciados de nulidad, al contrario correspondía que las subsane, adecuando sus actuaciones a las disposiciones legales en vigencia, lo cual en el presente caso sucedió;

c) en cuanto a la vulneración del art. 123 de la C.P.E., se debe aclarar que los actos establecidos en el proceso de saneamiento del predio "SAN ROQUE" únicamente llegaron a la etapa de Exposición Pública de Resultados, actos que fueron realizadas en el marco del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 (vigente en su oportunidad), sin embargo de ello, la parte actora no pudo desconocer que dentro de dichas actividades y posterior a las mismas, se identificaron varias observaciones e irregularidades que no fueron subsanadas del todo por el INRA, razón por la cual, la entidad administrativa con el fin de culminar el proceso de saneamiento y que éstas estén exentas de vicios que afecten la validez jurídica, aplicó la normativa agraria en vigencia, es decir el D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, que en su art. 266-I, normativa que le permitió efectuar el control de calidad de la carpeta de saneamiento del predio "SAN ROQUE" y posteriormente disponer mediante Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 de 30 de abril de 2010 la anulación de obrados y el reencause de dicho proceso, acto que de

ningún modo afecta el principio de irretroactividad;

d) el INRA en ningún momento sustentó su decisión de anular obrados hasta la Evaluación Técnico Jurídica bajo el razonamiento de que las 16 cabezas de ganado corresponderían al predio "Santa Barbará" (predio que también pertenece a Carlos Eduardo Rojas Amelunge), al contrario, en la última parte del considerando séptimo de la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 de 30 de abril de 2010, refirió que identifica vicios e irregularidades insubsanables en la ejecución de los procesos de saneamiento de los predios "San Juan" y "San Roque", sugiriendo proceder con la nulidad de obrados hasta el vicio más antiguo..."; aspectos estos que incidieron para determinar la nulidad de la Evaluación Técnico Jurídica y por ende de la Exposición Pública de Resultados establecido en el art. 169-I-c) del D.S. N° 25763 (vigente en su oportunidad); en este sentido resulta incoherente e intrascendente lo argüido por la parte demandante;

e) los argumentos refutados por la parte demandante no son ciertos, toda vez que el INRA de ningún modo realizó tal razonamiento referente al predio "SAN ROQUE", resultando en tal caso incierto e incoherente lo aseverado por los accionantes; lo denunciado por la parte actora no fue demostrado, menos se ajusta a derecho, por lo que la vulneración de los arts. 24, 117-I, 119 y 120-I de la C.P.E. argüidos por los demandantes no son evidentes;

f) no se identifica ni evidencia datos que establezcan que el predio "SAN ROQUE" cuente con infraestructura o en su caso, con corrales; siendo de esta manera, contradictoria y ambigua su denuncia, toda vez que no se halla respaldada en elementos facticos, limitándose únicamente en observar sin ninguna base objetiva;

g) la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 007/2010 de 30 de abril de 2010, que en su parte resolutive primera dispuso anular obrados del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN -TCO Guarayos de los predios denominados "San Juan" y "San Roque", hasta la etapa de la Evaluación Técnico Jurídica, para que posteriormente la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, reencause el proceso de saneamiento hasta su conclusión, dicho aspecto determina que lo manifestado por la parte actora no es cierto ni evidente, no correspondiendo realizar mayores consideraciones de orden legal y;

h) los Informes Técnico DDSC-COR - G.INF. N° 910/2015 de 16 de junio de 2015, y Técnico Jurídico DDSC-COR-G.INF No. 988/2015 de 17 de junio de 2015, , mismos que complementan los datos técnicos del Informe en Conclusiones de 27 de julio de 2012, donde se corrobora que los predios "San Juan" y "SAN ROQUE" se encuentran sobrepuestos en Tierras de Producción Forestal Permanente, en la Reserva Forestal Guarayos y el Área de Colonización "Zona F Central", datos que no infirieron en la declaración de la Ilegalidad de posesión del predio "SAN ROQUE", al contrario, el expediente agrario (12868) que aducen se desconoció fue anulado por vicios de nulidad absoluta, precisamente por haberse dotado en áreas que son de competencia del Ex - Instituto Nacional de Colonización, información que es corroborada en los informes precedentemente señalados, al establecerse la sobreposición de un 88% en el Área de Colonización, no siendo evidente que se haya desconocido dicho expediente agrario.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE

Ante la existencia de irregularidades y vulneración disposiciones legales, corresponde al INRA, aplicar los principios de legalidad y verdad material de los hechos, realizando un control de calidad, para el establecimiento de lo acontecido en el saneamiento; sin que por ello cometa ilegalidad

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"actuó en el marco de la legalidad, principio por cual, el Tribunal Constitucional Plurinacional mediante SC 0982/2010R de 17 de agosto de 2010, se pronunció señalando lo siguiente: *"El principio de legalidad en su clásica concepción implica el sometimiento de gobernantes y gobernados a la ley; significa, entonces, el reconocimiento al legislador como único titular de la facultad normativa, a la cual debe estar sometida la administración. Sin embargo, actualmente dicha definición resulta insuficiente en el marco del estado constitucional de derecho y el sistema constitucional boliviano vigente; por ello debe entenderse que dicho principio supone, fundamentalmente, el sometimiento de los gobernantes y gobernados a la Constitución Política del Estado, la vigencia de derecho y el respeto a la norma. (...) De lo señalado, se colige que en un Estado Constitucional de Derecho, tanto gobernantes como gobernados, deben someterse al imperio de la ley , a fin que no sean los caprichos personales o actuaciones discrecionales, las que impongan su accionar, desconociendo lo anteladamente establecido por la norma positiva, vulnerando el principio de seguridad."* (las negrillas son agregadas)"

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 101/2019

*"la Resolución Final de Saneamiento impugnada ... hace mención a los Informes Técnicos y Legales realizados por el ente administrativo, antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, en mérito al **control de calidad** previstos en los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, para luego en su parte Resolutiva resolver de manera clara, precisa y con fundamentación legal, subsanando vicios de nulidad relativa, otorgar vía conversión y adjudicación al predio "Media Luna"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 89/2019

*"este Tribunal, emitió jurisprudencia aplicable al caso, a través de la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 027/2011 que señala: "Por otra parte, en concordancia con los Art. 266 y 267 del D.S. 29215, se realizó el **control de calidad** al proceso de saneamiento del predio denominado Ambaibo, por el que como resultado del mismo, se establece el cumplimiento de la FES del predio en la superficie de 3373.4892 ha., superficie que fue determinada en base a toda la información recogida durante la etapa de pericias de campo que es el medio principal para la verificación de la FES y en base al medio complementario (imagen satelital) únicamente para cuantificar las mejoras existentes a la fecha en la que se desarrolló pericias de campo"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 77/2019

*"el ente administrativo, el 27 de noviembre de 2013, antes de que se emita la Resolución Final de Saneamiento, que fue el 10 de diciembre de 2013, ya tenía conocimiento de dicha sobreposición; lo cual significa, que correspondía aplicar el art. 266 del D.S. N° 29215, realizando el **control de calidad**, supervisión y seguimiento a efectos de determinar lo que correspondiese por ley"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 73/2018

"correspondiendo en consecuencia la elaboración de nuevos informes complementarios técnico legales, que corresponde sean efectuados en función a una **labor de Control de Calidad**, Supervisión y Seguimiento, prevista por el art. 266 del D.S. N° 29215, por lo que no resulta evidente que la misma no esté contemplada en el procedimiento agrario de saneamiento previsto en dicho Reglamento, **no siendo cierto** que el Informe en Conclusiones no pueda ser modificado posteriormente o **que debería aplicarse la preclusión de etapas**, menos aun que el indicado Informe sea inalterable"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 015/2017

"el **control de calidad** y la adecuación normativa encuentra su razón de ser, en el hecho de que la entidad administrativa a través de los controles de calidad verifique que el proceso ejecutado en un determinado periodo de tiempo, cumpla los presupuestos normativos vigentes en ese momento, cumplido éste extremo, procede a la adecuación normativa actual, a objeto de que el trámite de Saneamiento inconcluso en algunos casos, concluya con la normativa actual como es el Decreto Supremo N° 29215. En el presente caso el Informe de Adecuación DGS JRV N° 468/2007 de 31 de 31 de octubre, ha concluido señalando que el trámite de saneamiento ejecutado en el predio "VILLA ESPERANZA" se encontraba exento de vicios que pudiera concluir en una nulidad relativa o absoluta de lo ejecutado hasta ese momento"