

**FICHA JURISPRUDENCIAL**

**NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-075A-2016**

**FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-08-2016**

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-CS N° 0003/2015 de 02 de febrero de 2015, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Que, la carta de citación del 10 de marzo de 2003, así como la Ficha Catastral no se encuentran firmados por ella, sino por Eva Juana Crespo de Chao, señalando que la citación no cumple con lo establecido por el art. 49 del Decreto Supremo N° 24784, por lo que en razón del art. 2 del mencionado cuerpo normativo, corresponde su anulación.

**2.** Existe incongruencias entre el polígono de saneamiento y el polígono al que hace referencia la Resolución impugnada, ya que la Carta de citación, la Ficha Catastral y demás antecedentes hacen referencia al polígono 24 y la Resolución Administrativa hace expresa referencia la polígono 19: por lo tanto corresponde anular la Resolución toda vez que no se trataría del terreno saneado.

**3.** Que, se ha vulnerado el art. 2 de la Ley N° 1715, toda vez que el predio objeto de saneamiento corresponde al área urbana de Rurrenabaque en razón de la Ordenanza Municipal N° 051/2002 de 27 de diciembre de 2002 y el Certificado emitido por el Gobierno Municipal de Rurrenabaque, pruebas que no fueron analizadas, lo cual vulnera el debido proceso en sus fundamentos de falta de motivación y fundamentación.

**4.** Que, la Resolución impugnada no toma en cuenta la tradición del inmueble, que el año 1949 fue vendido por la Honorable Alcaldía Municipal de Rurrenabaque a su primera dueña hasta llegar a la compra y venta de 11 de Febrero de 2000 conforme a la Escritura Pública 22/2000.

**5.** Que, el terreno se encuentra en área urbana, del cual nació un proceso de acción negatoria y mejor derecho ante el Juzgado Mixto de San Borja del Beni, contra Narcisa Crespo Ilich de Jaime, habiendo concluido dicho proceso favoreciendo a la recurrente y declarando su mejor derecho propietario y sus antecedentes fueron presentados ante el INRA, entre tales la Sentencia N° 38/2007 de 21 de junio de 2007 y el Auto de Vista N° 167/07 de 10 de octubre de 2007; sin embargo éstos antecedentes judiciales

que resolvieron el problema suscitado no fueron considerados en la Resolución impugnada, vulnerando nuevamente el debido proceso.

6. Que, se hubieran cometido actos fraudulentos y falsedades por la consultora Kampsax S.A., explicados en el numeral 9 y se solicitó que se realice una investigación sobre éste hecho, sin embargo la Resolución impugnada no hace mención de éste hecho, vulnerando nuevamente el debido proceso.

7. Que, la Ordenanza Municipal N° 051/2002 de 27 de diciembre, así como el Informe emitido por el Gobierno Municipal de Rurrenabaque no fueron valorados en la Resolución impugnada, siendo éstos determinantes para la nulidad del proceso de saneamiento y el archivo de obrados.

8. Que, no se puede aplicar el D.S. N° 29215 de manera retroactiva al presente caso, dado que el proceso de saneamiento data del año 2003, debiendo aplicarse la normativa con la que se ha iniciado dicho proceso; asimismo en ese entonces la normativa no señalaba que las Ordenanzas Municipales que establecían los radios urbanos deberían ser homologadas, éste requisito, recién fue establecido por el art. 11 del D. S. N° 26215, por lo que no es aplicable para el presente proceso.

9. Señala que, los informes sobre los que se basa la Resolución impugnada, de 8 de octubre 2003, 90/2014 de 6 de febrero y 1438/2014 de 17 de noviembre no realizan ningún análisis jurídico ni legal, asumiendo de hecho que los predios sometidos a saneamiento se encuentran en el área rural y no en el área urbana. El Informe 090/2014 y otros que se presentaron anteriormente como se infiere en los hechos, señala textualmente: "...no son un medio de prueba idónea para la otorgación del derecho de propiedad en materia agraria...", no dan un fundamento del por qué no son un medio de prueba, hecho que vulnera el debido proceso.

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

*"(...) toda observancia sobre errores u omisiones cometidas por el ente administrativo dentro un determinado procedimiento, debe ser impugnado, reclamado u observado por la parte que se sintiere agraviado, en su debido momento y bajo fundamentación adecuada, siendo que al no recurrir en contra del error u omisión del ente administrativo, se encontraría el agraviado inmerso en lo que señala el principio de convalidación, éste principio se refiere a que todo error u omisión del ente administrativo, se encontraría el agraviado inmerso en lo que señala el principio de convalidación, éste principio se refiere a que todo error u omisión que vicie de nulidad un determinado acto se convalida por el consentimiento, de tal forma que aún en el supuesto de concurrir en un determinado acto todos los presupuestos de nulidad, no se podrá declarar la nulidad si es que el interesado consintió expresa o tácitamente el acto defectuosos, la primera cuando la parte que se cree perjudicada se presenta al proceso ratificando el acto viciado, y la segunda cuando en conocimiento del acto defectuoso, no la impugna por los medio idóneos, por otro lado se debe tomar en cuenta el principio de finalidad del acto, éste principio se refiere a que si bien la inobservancia de determinadas normas de procedimiento constituye una irregularidad procesal, sólo podemos hablar de nulidad, cuando no se cumple con el fin propuesto y con ello se lesiona el derecho a la defensa de alguna de las partes (...)"*

*"(...) el informe de fs. 63 a 67 de la carpeta predial, señala que la denominación del polígono de pericias de campo es el 24 y que el polígono definitivo es 19, informe que fue puesto a conocimiento de Amanda Arze de Takushi, conforme se evidencia por formulario de notificación cursante a fs. 77 de la carpeta predial, sin que la mencionada hubiere recurrido en observación sobre este hecho, entendiéndose que la demandante tenía conocimiento de que el polígono de pericias de campo era el 24 y el polígono definitivo era el 19, que corresponde a los Predios "Amanda y Los Toritos"; debiendo considerarse*

además los fundamentos expuestos en el punto III.1, de la presente resolución y sin más preámbulos de orden legal".

"El Poder Ejecutivo, mediante Resolución Suprema, homologará la Ordenanza Municipal que determina los radio urbanos y los planes de uso del suelo rural..."; aspecto concordante con lo dispuesto en el art. 390 del D.S. N° 25763 que establece: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria, podrá ejecutar y resolver procesos de saneamiento, cuando los predios se encuentren fuera del radio urbano de un municipio, aprobado por Ordenanza Municipal y homologado conforme previene el artículo 8 de la Ley N° 1669 de 31 de octubre de 1995", considerando que de la revisión de obrados se evidencia que no existe Resolución Suprema que homologue la Ordenanza Municipal 051/2002 de 27 de diciembre de 2002, para que esta surta todos los efectos que la Ley le confiere; por otro lado el art. 18 de la Ley 1715 señala las atribuciones que el INRA ejerce sobre predios que se encuentran fuera del radio urbano y el art. 11 del D. S. N° 29215, le confiere competencia al INRA en áreas rurales; de lo señalado se tiene que el INRA actuó en el marco de sus atribuciones y competencias conferidos por normativa vigente durante el proceso de saneamiento, en los predio denominados "Amanda y Los Toritos", por estar estos comprendidos fuera del radio urbano".

"De la revisión de la carpeta predial se tiene que cursante a fs. 100 a 101 y vta., cursa la Escritura N° 22/2000, que hace referencia a la compra y venta de un terreno suburbano, que es precedida por un memorial de fs. 96 a 98 de la carpeta predial, con el cual se presenta la mencionada escritura pública; por otro lado se tiene memoriales presentados ante el INRA, de fs. 257 a 261 y vta.; de fs. 467 a 468 vta.; de fs. 473 a 475; de fs. 486 a 487; todos ellos de la carpeta predial, con los cuales la accionante hace énfasis sobre su tradición y posesión; sin embargo el INRA, por informe Legal JRL-USB-INF-SAN N° 090/2014, cursante a fs. 525 a 528 de la carpeta predial, señala en su punto III, que el principal medio para adquirir el derecho propietario en materia agraria es la verificación del cumplimiento de la Función Social conforme lo establece el art. 2 de la Ley N° 1715, concordante con el art. 165 del D.S. N° 29215, señalando además en el párrafo tercero del presente punto que la beneficiaria del predio "Amanda", no hubiere cumplido con la Función Social; por otra parte en el punto IV que corresponde a las conclusiones, del mencionado informe, señala textualmente: "a) La documentación presentada en los memoriales de fechas 19 de agosto de 2013 y 23 de octubre de 2013 no son un medio de prueba idóneo para la otorgación del derecho de propiedad en materia agraria, debiendo sujetarse los peticionantes a los resultados del Informe de Evaluación Técnica Jurídica de fecha 8 de octubre de 2003"; por otra parte se observa que en el Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 1438/2014 de 17 de noviembre de 2014 de fs. 539 a 547 de la carpeta predial, en su punto II numeral 2 "Antigüedad de la Posesión", establece: "...Respecto al predio Amanda, se advierte que si bien cuenta con documentación que demuestra una posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, NO cumple con la función social".

"El solo hecho de tener documentos que acrediten una supuesta posesión legal, no otorga el derecho propietario del predio si no que en materia agraria se deben cumplir con requisitos como el cumplimiento de la función social o económico social, establecida por los artículos 164 y siguientes del Decreto Supremo N° 29215 de fecha 02 de agosto de 2007, en el presente caso el predio Amanda no ha demostrado el cumplimiento de la función social". Advirtiéndose que la Resolución Final de Saneamiento sustenta su decisión en las etapas de saneamiento cumplidas, así como en los Informes precedentemente referidos, ente otros; además de haberse respondido respecto a la documentación aportada por la actora (documentación que acredita la compra de un inmueble cuyo origen deviene de la venta que la entonces Honorable Alcaldía Municipal de Rurrenabaque habría realizado el año 1949); al respecto se debe mencionar que revisados los actuados cursantes en la carpeta de saneamiento, no

*se pudo encontrar la Ley Nacional (de entonces) que autorice la enajenación de dicho bien inmueble, conforme disponía el artículo 58 numeral 14 de la Constitución Política del Estado, promulgada y publicada el 26 de noviembre de 1947; siendo éste un requisito necesario para acreditar la legalidad de dicha transferencia, sin embargo y así también lo refirió la autoridad administrativa, en materia agraria el derecho propietario está condicionado, fundamentalmente, al cumplimiento de la Función Social o Económico Social; que en el caso concreto, durante el trabajo de pericias de campo la actora no pudo demostrar en el predio Amanda y la documentación presentada por la actora no enerva ni cambia el resultado de las pericias de campo, consiguientemente en éste punto demandado la autoridad administrativa ha realizado una valoración de actuados conforme a derecho".*

*"(...) los predios sometidos a saneamiento se encuentran en área rural y no en área urbana, estando así habilitada la competencia de la jurisdicción agroambiental por lo que resulta necesario recordar que el saneamiento de la propiedad agraria no se halla supeditado al resultado de un proceso ordinario, sino al cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social, así lo dispone el art. 393 de la CPE que textualmente, establece: "El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda", concordante con lo dispuesto en el art. 397 del mismo cuerpo normativo; por tanto todo el proceso de saneamiento de la propiedad agraria solamente está supeditada a la Constitución Política y a la normativa especializada en materia agraria, que resultan de preferente aplicación ante cualquier normativa o resolución emitida en la jurisdicción ordinaria".*

*"(...) se advierte que cursan de fs. 257 a 273, memorial de 17 de noviembre de 2010, por el que se denuncia por avasallamiento, actos fraudulentos y falsedad en los datos consignados en pericias de campo, de fs. 306 a 321, memorial de 9 de marzo de 2012, dirigido al Director Nacional del INRA, por el que denuncia y solicita no dar curso a la Titulación del Predio por cuanto se encontraría pendiente un proceso legal, en estado de ejecución de sentencia; de fs. 384 a 407, memorial de 11 de septiembre de 2012, dirigido al Director de Nacional de INRA, por el que pone en conocimiento: derecho propietario, fallo judicial y solicita cumplimiento del mismo; a fs. 414 vta. memorial de 22 de octubre de 2012, dirigido al Responsable de la Unidad de Fiscalización del INRA por el que pone en conocimiento fallo judicial, derecho propietario y solicita no desacatar orden judicial; de fs. 512 a 514, memorial de 20 de agosto de 2013, por el que se apersona apoderado de la ahora actora; de fs. 516 a 524, memorial de 23 de octubre de 2013, dirigido al Director del INRA, por el que se amplía presentación probatoria de descargo de reciente obtención; de fs. 525 a 528, cursa Informe Legal JRL-USB-INF-SAN N° 090/2014, cuya referencia indica: "Respuesta a memoriales del predio Amanda"; de fs. 539 a 547 cursa Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 1438/2014 de 17 de noviembre de 2014, cuya referencia indica: "Informe de Adecuación y subsanación de errores y omisiones Predios: Amanda y los Toritos"; actuados que permiten advertir que el INRA consideró de los memoriales presentados por la parte actora durante el proceso de saneamiento, al margen de que éstos Informes son constituyen parte del sustento para la emisión de la Resolución de la Resolución Final, conforme se puede advertir del penúltimo párrafo del Considerando que en ésta se imprime. Por tanto, no resulta evidente lo denunciado por la parte actora en cuanto a la falta de consideración de sus reclamos".*

*"(...) se tiene que la Disposición Transitoria Segunda del DS. No. 29215, textualmente establece: "...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...", en razón de esta disposición normativa, el INRA emitió el Informe legal JRL-USB-INF-SAN N° 1438/2014 de 17 de noviembre de 2014, adecuando al nuevo reglamento conforme se establece en el punto I, núm. 2 del*

*señalado informe; siendo correcta la aplicación del D.S. No. 29215 desde el momento de su promulgación, al estado en el que se encontraba el proceso de saneamiento".*

*"(...) la parte demandada señala que los informes en los que se funda la Resolución impugnada gozan de plena vigencia y legalidad ya que los mismos fueron emitidos conforme y adecuación total del trámite de saneamiento; por otra parte el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de Posesión Individual, fue emitido conforme a parámetros establecidos por la normativa agraria vigente. Al respecto, es conveniente remitirse a lo desarrollado en el numeral III.8 que antecede". "Consiguientemente se tiene que la Resolución impugnada, es el resultado de un debido proceso que condice plenamente con los datos y actuaciones ejecutados durante el proceso de saneamiento, pronunciándose en sujeción estricta a la normativa agraria que rige la materia".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa; en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-CS N° 0003/2015 de 02 de febrero de 2015, con base en los siguientes argumentos:

1. El informe de fs. 63 a 67 de la carpeta predial, señala que la denominación del polígono de pericias de campo es el 24 y que el polígono definitivo es 19, informe que fue puesto a conocimiento de Amanda Arze de Takushi, conforme se evidencia por formulario de notificación cursante a fs. 77 de la carpeta predial, sin que la mencionada hubiere recurrido en observación sobre este hecho, entendiéndose que la demandante tenía conocimiento de que el polígono de pericias de campo era el 24 y el polígono definitivo era el 19, que corresponde a los Predios "Amanda y Los Toritos
2. El art. 18 de la Ley 1715 señala las atribuciones que el INRA ejerce sobre predios que se encuentran fuera del radio urbano y el art. 11 del D. S. N° 29215, le confiere competencia al INRA en áreas rurales; de lo señalado se tiene que el INRA actuó en el marco de sus atribuciones y competencias conferidos por normativa vigente durante el proceso de saneamiento, en los predio denominados "Amanda y Los Toritos", por estar estos comprendidos fuera del radio urbano
3. Revisados los actuados cursantes en la carpeta de saneamiento, no se pudo encontrar la Ley Nacional (de entonces) que autorice la enajenación de dicho bien inmueble, conforme disponía el artículo 58 numeral 14 de la Constitución Política del Estado, promulgada y publicada el 26 de noviembre de 1947; siendo éste un requisito necesario para acreditar la legalidad de dicha transferencia, sin embargo y así también lo refirió la autoridad administrativa, en materia agraria el derecho propietario está condicionado, fundamentalmente, al cumplimiento de la Función Social o Económico Social; que en el caso concreto, durante el trabajo de pericias de campo la actora no pudo demostrar en el predio Amanda y la documentación presentada por la actora no enerva ni cambia el resultado de las pericias de campo, consiguientemente en éste punto demandado la autoridad administrativa ha realizado una valoración de actuados conforme a derecho.
4. El INRA consideró de los memoriales presentados por la parte actora durante el proceso de saneamiento, al margen de que éstos Informes son constituyen parte del sustento para la emisión de la Resolución de la Resolución Final, conforme se puede advertir del penúltimo párrafo del Considerando que en ésta se imprime. Por tanto, no resulta evidente lo denunciado por la parte actora en cuanto a la falta de consideración de sus reclamos.
5. La parte demandada señala que los informes en los que se funda la Resolución impugnada gozan de

plena vigencia y legalidad ya que los mismos fueron emitidos conforme y adecuación total del trámite de saneamiento; por otra parte el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de Posesión Individual, fue emitido conforme a parámetros establecidos por la normativa agraria vigente. Al respecto, es conveniente remitirse a lo desarrollado en el numeral III.8 que antecede". "Consiguientemente se tiene que la Resolución impugnada, es el resultado de un debido proceso que condice plenamente con los datos y actuaciones ejecutados durante el proceso de saneamiento, pronunciándose en sujeción estricta a la normativa agraria que rige la materia.

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

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS /SANEAMIENTO / Preclusión / convalidación / trascendencia

**Toda observancia sobre errores u omisiones cometidas por el ente administrativo dentro un determinado procedimiento debe ser impugnado, reclamado u observado por la parte que se sintiere agraviado, en su debido momento y bajo fundamentación adecuada, siendo que al no recurrir en contra del error u omisión del ente administrativo, se encontraría el agraviado inmerso en lo que señala el principio de convalidación que refiere que aún en el supuesto de concurrir en un determinado acto todos los presupuestos de nulidad, no se podrá declarar la nulidad si es que el interesado consintió expresa o tácitamente el acto defectuosos.**

*"(...) toda observancia sobre errores u omisiones cometidas por el ente administrativo dentro un determinado procedimiento, debe ser impugnado, reclamado u observado por la parte que se sintiere agraviado, en su debido momento y bajo fundamentación adecuada, siendo que al no recurrir en contra del error u omisión del ente administrativo, se encontraría el agraviado inmerso en lo que señala el principio de convalidación, éste principio se refiere a que todo error u omisión del ente administrativo, se encontraría el agraviado inmerso en lo que señala el principio de convalidación, éste principio se refiere a que todo error u omisión que vicie de nulidad un determinado acto se convalida por el consentimiento, de tal forma que aún en el supuesto de concurrir en un determinado acto todos los presupuestos de nulidad, no se podrá declarar la nulidad si es que el interesado consintió expresa o tácitamente el acto defectuosos, la primera cuando la parte que se cree perjudicada se presenta al proceso ratificando el acto viciado, y la segunda cuando en conocimiento del acto defectuoso, no la impugna por los medio idóneos, por otro lado se debe tomar en cuenta el principio de finalidad del acto, éste principio se refiere a que si bien la inobservancia de determinadas normas de procedimiento constituye una irregularidad procesal, sólo podemos hablar de nulidad, cuando no se cumple con el fin propuesto y con ello se lesiona el derecho a la defensa de alguna de las partes (...)"*

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

*"(...) la Sentencia Constitucional Plurinacional 0640/2014 de 25 de marzo de 2014 señala: "...los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son: a) Principio de especificidad o legalidad, referida a que el acto procesal se haya realizado en violación de prescripciones lega/es, sancionadas con nulidad, es decir, que no basta que la ley prescriba una determinada formalidad para que su omisión o defecto origine la nulidad del acto o procedimiento, por cuanto ella debe ser expresa, específica, porque ningún trámite o acto judicial será declarado nulo si la nulidad no está expresamente determinada por la ley, en otros términos 'No hay nulidad, sin ley específica que la establezca' (Eduardo Couture, 'Fundamentos de Derecho Procesal Civil' p. 386); b) Principio de finalidad del acto, 'la finalidad del acto no debe interpretarse desde un punto de vista subjetivo, referido al cumplimiento del acto, sino en su aspecto objetivo, o sea, apuntando a la función*

*del acto' (Palacio. Lino Enrique, 'Derecho Procesal Civil', T. IV p. 145), dando a entender que no basta la sanción legal específica para declarar la nulidad de un acto, ya que esta no se podrá declarar, si el acto, no obstante su irregularidad, ha logrado la finalidad a la que estaba destinada; c) Principio de trascendencia, este presupuesto nos indica que no puede admitirse el pronunciamiento de la nulidad por la nulidad misma, o para satisfacer pruritos formales, como señala Couture (op. cit. p. 390), esto significa que quien solicita nulidad debe probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable, que solo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable; y, d) Principio de convalidación, 'en principio, en derecho procesal civil, toda nulidad se convalida por el consentimiento' (Couture op. Cit., p. 391), dando a conocer que aún en el supuesto de concurrir en un determinado caso los otros presupuestos de nulidad, ésta no podrá ser declarada si es que el interesado consintió expresa o tácticamente el acto defectuoso, la primera cuando la parte que se cree perjudicada se presenta al proceso ratificando el acto viciado, y la segunda cuando en conocimiento del acto defectuoso, no lo impugna por los medios idóneos (incidentes, recursos, etc.), dentro el plazo legal (Antezana Palacios Alfredo, 'Nulidades Procesales')...".*