FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0087-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

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

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugna la Resolución Suprema 16913 de 23 de octubre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN TCO ITONAMA, polígono N° 564, predios denominados COMUNIDAD CAMPESINA VALLE DEL NORTE, COMUNIDAD CAMPESINA CANABASNECA, SANTO DOMINGO, CANAVIRI y PARAISO, con base en los siguientes argumentos:

1. El 31 de octubre de 2008 los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria pretendieron realizar la mensura y verificación de cumplimiento de la función económica social en su predio, a lo que se opuso por no estarse cumpliendo con lo regulado por el Reglamento Agrario.

Señala que por los embates de los fenómenos de "EL NIÑO" (2006-2007) y "LA NIÑA" (2007-2008), se emitieron los Decretos Supremos N° 29040 de 28 de febrero de 2007, 29062 de 15 de marzo de 2007, 29483 de 12 de febrero de 2008 y 29452 de 22 de febrero de 2008 declarando una "pausa en la verificación de la FES", aspecto este que no fue observado por los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria quienes pretendieron el 31 de noviembre de 2008, realizar el verificativo de cumplimiento de la FES (levantamiento de la ficha catastral) sin observar dichas normas razón por la cual se presentó oposición que se encuentra reflejada en el "acta de oposición" por no haberse aplicado el procedimiento ordinario y el procedimiento excepcional establecido al efecto.

2. Indica que pese a lo regulado por el art. 159 del Reglamento Agrario, hasta la fecha no se ha realizado la VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA FES EN CAMPO pese a haber sido solicitado a través de su abogado y apoderado legal e incluso haberse pedido EL CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO (antes de emitirse la Resolución Final de Saneamiento) con fines de que se anule el proceso hasta la etapa de verificación en campo.

3. Indica que el Acta de Oposición de 31 de octubre de 2008 se encuentra suscrita, a hrs. 14:00, por el Ing. León Locoa D. Resp. Brigada INRA-Beni y Vladimir Tarqui C. Asistente Jurídico INRA-Beni y el trabajo realizado en el predio inicia a las 9 de la mañana y concluye a hrs. 17:00 siendo imposible que

en la misma fecha, Vladimir Tarqui (funcionario del INRA) haya realizado los trabajos de campo en el predio denominado EDEN.

4. Refiere que por intermedio de su abogado solicitó, el 7 de noviembre de 2012, CONTROL DE CALIDAD, SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO, pidiendo la anulación de obrados, petitorio que fue respondido a través del Informe Técnico Legal JRLL-USB-INF.SAN No 272/2014 de 21 de marzo de 2013, cuando habría correspondido emitir una resolución debidamente motivada a efectos de poder impugnarla conforme al art. 69.I.c) del D.S. N° 29215, situación que derivó en la presentación de una queja formal, mediante memorial de 25 de abril de 2014 que hasta la fecha no tiene respuesta violándose su derecho a la petición a más de que el citado informe carece de fundamentos técnico y jurídicos.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) conforme al análisis efectuado en el numeral I.1., la oportunidad para acreditar que el predio se encontraba afectado por inundaciones se encontraba precluido, resultando sin sustento lo acusado en éste punto por la parte actora, no siendo evidente que el Instituto Nacional de Reforma Agraria hubiere vulnerado el art. 159 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, toda vez que el desarrollo de la encuesta catastral fue interferido por el actuar del ahora demandante, siendo inconsistente sustentar una demanda en actos propios no atribuibles a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, en éste ámbito, corresponde remarcarse que no corresponde solicitar y menos decretar la nulidad de un acto cuya irregularidad se genera en una conducta propia del mismo administrado, quien, en el caso de autos pretende atribuir su conducta y los efectos negativos que de ella nacen, a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento*".

"*Estando probado, a través del Acta de Oposición de fs. 103, que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en los límites permitidos por las circunstancias, procedieron a identificar las mejoras existentes en el predio, aspecto que queda identificado en el Informe en Conclusiones y es reconocido por el propio demandante en su memorial de demanda, siendo inatendible el acusarse que "de forma posterior" se solicitó la anulación de actuados del proceso en razón a que, la identificación de mejoras fue limitada (precisamente) por la conducta del ahora demandante a mas de que, en el momento de efectuarse dicha solicitud se encontraba precluida la etapa de pericias de campo, considerando que los trabajos de campo se desarrollaron durante la gestión 2008, el Informe en Conclusiones fue emitido en abril de 2009, el Informe de Socialización de Resultados de fs. 191 a 194 data del 3 de julio de 2009 y los memoriales presentados por Alvaro Gilmet Roca danta del 18 de agosto de 2011, 21 de diciembre de 2011, 22 de marzo de 2012, 24 de septiembre de 2012, 22 de noviembre de 2012 y 7 de noviembre de 2012 por lo que el interesado, pese a haber tenido conocimiento que el proceso de saneamiento se sustanciaba y a más de entorpecer los trabajos de campo, no participó en los actos de socialización de resultados, apersonándose al proceso casi tres años (después) de haberse realizado las pericias de campo, actitud negligente que no puede ser atribuida al Instituto Nacional de Reforma Agraria*".

"*La Disposición Transitoria Undécima del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, prescribe: "(...) A partir de la vigencia del presente Reglamento se deja sin efecto la terciarización de servicios en cualesquier de los procedimientos agrarios (...)", entendiéndose que la norma en examen, hace referencia a procesos de terciarización de servicios que presta el Instituto Nacional de Reforma Agraria y no al "derecho de ofrecer prueba" que tienen las partes, vinculado al derecho a la defensa y por lo mismo al debido proceso, en éste orden, al no haberse otorgado una respuesta motivada y sustentada*

técnica y legalmente, se acredita que durante la sustanciación del proceso se vulneró el derecho a la defensa del administrado, máxime si conforme se tiene de los actuados que cursan en el expediente de saneamiento, la entidad administrativa recurrió a medios complementarios de prueba a objeto de determinar la antigüedad de la posesión, actuando de forma desproporcionada al no considerar y menos valorar la prueba aportada por el administrado, existiendo un trato diferenciado (desigual) ante la ley, vulnerándose los arts. 268.I.a) y 161 del D.S. N° 29215 aplicables al caso por analogía, correspondiendo fallar en resguardo de los derechos vulnerados, más cuando, cursan en antecedentes certificaciones emitidas por autoridades naturales que dan fe de la posesión ejercida por Alvaro Gilmet Roca y el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encuentra facultado para solicitar información complementaria a entidades y/o instituciones relacionadas con la materia, ejemplificativamente, al SENASAG conforme lo regulado por el art. 167.II del citado Decreto Supremo, debiendo entenderse que los medios de prueba introducidos al proceso deben ser analizados de manera integral, conforme a parámetros que permitan eliminar o restar valor a aquellos que siendo contradictorios carezcan de elementos acordes a la realidad, más cuando cursan en antecedentes medios de prueba presentados por el administrado en distintos momentos del proceso, verbigracia, la documental de fs. 83 a 87".

"*(…) cabe precisar que los controles de calidad ingresan en la esfera de las facultades que tiene el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no siendo mecanismos que, obligatoriamente, deban aplicarse durante la sustanciación de los procesos administrativos sustanciados ante la precitada entidad administrativa, máxime si como se tiene desarrollado en el numeral II.1. de ésta sentencia, resulta inconsistente y alejado del principio de legalidad el solicitarse la revisión de actos que se generaron en la conducta del propio administrado, más cuando es éste quien de forma simple y llana, admite que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria procedieron a verificar mejoras existentes en el predio no existiendo aspectos que subsanar en torno a la verificación de cumplimiento de la FS o FES, no habiendo correspondido a la entidad administrativa anular actuados hasta la etapa de campo*".

"*(…) respecto a la conducta de Leonor Sonia Flores Gomez, no compete a éste Tribunal disponer el inicio de procesos disciplinarios o de similar naturaleza, debiendo entenderse que a través de una demanda de ésta naturaleza se ejerce el control de legalidad que tiene por fin valorar los actos y la decisión de la autoridad administrativa directamente vinculados a los antecedentes del proceso, debiendo la parte actora y/o el ente administrativo aplicar los mecanismos legales correspondientes*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contenciosa administrativa; por consiguiente, se anula obrados hasta fs. 257 a sólo efecto de que el Instituto Nacional de Reforma Agraria considere y valore conforme a derecho la prueba aportada por el administrado y en definitiva introduzca lo elementos que sustenten técnica y legalmente la decisión a adoptarse, con base en los siguientes argumentos:

1. La oportunidad para acreditar que el predio se encontraba afectado por inundaciones se encontraba precluido, resultando sin sustento lo acusado en éste punto por la parte actora, no siendo evidente que el Instituto Nacional de Reforma Agraria hubiere vulnerado el art. 159 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, toda vez que el desarrollo de la encuesta catastral fue interferido por el actuar del ahora demandante, siendo inconsistente sustentar una demanda en actos propios no atribuibles a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, en éste ámbito, corresponde remarcarse que no corresponde solicitar y menos decretar la nulidad de un acto cuya irregularidad se genera en una conducta propia del mismo administrado, quien, en el caso de autos pretende atribuir su conducta y los efectos

negativos que de ella nacen, a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento.

2. En el momento de efectuarse dicha solicitud se encontraba precluida la etapa de pericias de campo, considerando que los trabajos de campo se desarrollaron durante la gestión 2008, el Informe en Conclusiones fue emitido en abril de 2009, el Informe de Socialización de Resultados de fs. 191 a 194 data del 3 de julio de 2009 y los memoriales presentados por Alvaro Gilmet Roca danta del 18 de agosto de 2011, 21 de diciembre de 2011, 22 de marzo de 2012, 24 de septiembre de 2012, 22 de noviembre de 2012 y 7 de noviembre de 2012 por lo que el interesado, pese a haber tenido conocimiento que el proceso de saneamiento se sustanciaba y a más de entorpecer los trabajos de campo, no participó en los actos de socialización de resultados, apersonándose al proceso casi tres años (después) de haberse realizado las pericias de campo, actitud negligente que no puede ser atribuida al Instituto Nacional de Reforma Agraria.

3. No haberse otorgado una respuesta motivada y sustentada técnica y legalmente, se acredita que durante la sustanciación del proceso se vulneró el derecho a la defensa del administrado, máxime si conforme se tiene de los actuados que cursan en el expediente de saneamiento, la entidad administrativa recurrió a medios complementarios de prueba a objeto de determinar la antigüedad de la posesión, actuando de forma desproporcionada al no considerar y menos valorar la prueba aportada por el administrado, existiendo un trato diferenciado (desigual) ante la ley, vulnerándose los arts. 268.I.a) y 161 del D.S. N° 29215 aplicables al caso por analogía, correspondiendo fallar en resguardo de los derechos vulnerados, más cuando, cursan en antecedentes certificaciones emitidas por autoridades naturales que dan fe de la posesión ejercida por Alvaro Gilmet Roca y el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encuentra facultado para solicitar información complementaria a entidades y/o instituciones relacionadas con la materia, ejemplificativamente, al SENASAG conforme lo regulado por el art. 167.II del citado Decreto Supremo, debiendo entenderse que los medios de prueba introducidos al proceso deben ser analizados de manera integral, conforme a parámetros que permitan eliminar o restar valor a aquellos que siendo contradictorios carezcan de elementos acordes a la realidad, más cuando cursan en antecedentes medios de prueba presentados por el administrado en distintos momentos del proceso.

4. Respecto a la conducta de Leonor Sonia Flores Gomez, no compete a éste Tribunal disponer el inicio de procesos disciplinarios o de similar naturaleza, debiendo entenderse que a través de una demanda de ésta naturaleza se ejerce el control de legalidad que tiene por fin valorar los actos y la decisión de la autoridad administrativa directamente vinculados a los antecedentes del proceso, debiendo la parte actora y/o el ente administrativo aplicar los mecanismos legales correspondientes.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / CONTROL DE CALIDAD

Los controles de calidad ingresan en la esfera de las facultades que tiene el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no siendo mecanismos que, obligatoriamente, deban aplicarse durante la sustanciación de los procesos administrativos sustanciados ante la precitada entidad administrativa, resulta inconsistente y alejado del principio de legalidad el solicitarse la revisión de actos que se generaron en la conducta del propio administrado.

"*(...) conforme al análisis efectuado en el numeral I.1., la oportunidad para acreditar que el predio se encontraba afectado por inundaciones se encontraba precluido, resultando sin sustento lo acusado en éste punto por la parte actora, no siendo evidente que el Instituto Nacional de Reforma Agraria hubiere vulnerado el art. 159 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, toda vez que el desarrollo de la*

encuesta catastral fue interferido por el actuar del ahora demandante, siendo inconsistente sustentar una demanda en actos propios no atribuibles a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, en éste ámbito, corresponde remarcarse que no corresponde solicitar y menos decretar la nulidad de un acto cuya irregularidad se genera en una conducta propia del mismo administrado, quien, en el caso de autos pretende atribuir su conducta y los efectos negativos que de ella nacen, a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento". "*(...) cabe precisar que los controles de calidad ingresan en la esfera de las facultades que tiene el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no siendo mecanismos que, obligatoriamente, deban aplicarse durante la sustanciación de los procesos administrativos sustanciados ante la precitada entidad administrativa, máxime si como se tiene desarrollado en el numeral II.1. de ésta sentencia, resulta inconsistente y alejado del principio de legalidad el solicitarse la revisión de actos que se generaron en la conducta del propio administrado, más cuando es éste quien de forma simple y llana, admite que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria procedieron a verificar mejoras existentes en el predio no existiendo aspectos que subsanar en torno a la verificación de cumplimiento de la FS o FES, no habiendo correspondido a la entidad administrativa anular actuados hasta la etapa de campo*".

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Respecto al principio de preclusión el autor Alfredo Antezana Palacios en su libro "Lecciones de Derecho Procesal Civil", tomo 1, página 41 señala: "El proceso tiene diversas etapas que se desarrollan en forma sucesiva mediante la clausura definitiva de cada una de ellas y no está permitido a las partes el regreso a etapas y momentos ya extinguidos. (...). Según Couture, la preclusión puede operarse por las siguientes posibilidades: a) Por no haberse observado el orden u oportunidad dado por la ley para la realización de un acto; b) Por haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; c) Por haberse ejercido ya una vez; válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha)" en el mismo sentido, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0234/2013 de 6 de marzo de 2013 señala: "El Tribunal Constitucional, a través de la SC 0731/2010-R de 26 de julio, estableció el siguiente entendimiento, sobre la nulidad de los actos procesales (…) Ahora bien, los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son:(...) 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 la nulidad, ésta no podrá ser declarada si es que el interesado consintió expresa o tácitamente el acto defectuoso, (...) Supuestos relacionados con el principio de preclusión, entendido como la clausura definitiva de cada una de la etapas procesales, impidiéndose el regreso a fases y momentos procesales ya extinguidos o consumados; (...) De lo que se colige, toda nulidad debe ser reclamada oportunamente a través de los recursos e incidentes que la ley procesal establece como medios idóneos y validos para dejar sin efecto el acto procesal afectado de nulidad, más cuando se tuvo conocimiento del proceso y asumió defensa utilizando esos medios de defensa al interior del proceso, (...)."

Contextualización de la línea jurisprudencial

"*(...) la Sentencia Constitucional N° 1065/2013-L de 29 de agosto de 2013 señala: "Similar criterio contiene la SC 0852/2010-R de 10 de agosto, haciendo referencia a la SC 1157/2003-R de 15 de agosto, al señalar que: "'...el principio de preclusión de los derechos para accionar, pues por principio general del derecho ningún actor procesal puede pretender que el órgano jurisdiccional esté a su disposición en forma indefinida, sino que sólo podrá estarlo dentro de un tiempo razonable, pues también es importante señalar que si en ese tiempo el agraviado no presenta ningún reclamo implica que no tiene*

interés alguno en que sus derechos y garantías le sean restituidos (...)".