FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0068-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-12-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Recursos / 8. Jerárquico /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1031/2017 de 11 de agosto de 2017, respecto del predio denominado "Tamborada C I" de 0.4974 ha, ubicado en el municipio Cochabamba, provincia Cercado del departamento de Cochabamba, considerando los fundamentos de la demanda, respuesta e intervención de terceros interesados, se establecieron los siguientes problemas jurídicos a resolver:

1.- Que, en el trámite de saneamiento del predio "Tamborada C I" habría operado el principio de preclusión al no haberse interpuesto recurso alguno contra el Auto de 30 de junio de 2015, el proveído de 30 de junio de 2015, el Auto de 13 de noviembre de 2015 y la Resolución Administrativa RA-USCC N° 525/2015 de 18 de noviembre de 2015, los que ya estarían aprobados y ejecutoriados;

2.- El Informe Legal INF-DGS-JRV N° 331/2017 de 6 de marzo de 2017, que ordena la subsanación a las observaciones identificadas en dicho informe en base al art. 267.I del D.S. N° 29215, no tendría validez legal porque sólo se trataría de una sugerencia que no fue aprobada;

3.- Que, existe incongruencia en el Informe Legal INRA-USCC N° 180/2017 de 10 de marzo de 2017, al hacer mención al principio de celeridad, siendo que el proceso de saneamiento se inició hace 17 años atrás y que dicho informe fue emitido después de dos años de haberse elaborado el Informe en Conclusiones de 2 de junio de 2015;

4.- Que, se habría vulnerado el debido proceso, porque la Resolución Administrativa RA-USCC N° 525/2015 de 18 de noviembre de 2015 debió haber sido anulada con otra Resolución Administrativa y

no así con un simple proveído aprobado en base al Informe Legal INRA-USCC N° 180/2017;

5.- Aplicación indebida del art. 267.I del D.S. N° 29215 en el Informe Legal INF-DGS-JRV N° 331/2017 que sugiere se subsanen las observaciones realizadas, cuando debió aplicarse el art. 266 del Decreto Supremo citado, como una cuestión de fondo;

6.- El Informe Legal INRA-USCC N° 180/2017 de 10 de marzo de 2017, vulneraría el debido proceso por falta de fundamentación y congruencia, porque no se habría realizado un análisis integral de las disposiciones legales, los antecedentes del proceso, así como de la documentación aportada, lo cual vulneraria los arts. 266, 303 y 304 del D.S. N° 29215 y;

7.- Que, no se habría considerado la nulidad del Título Ejecutorial N° 725554 de 5.9133 ha, otorgado a Simón Maita y otro, dispuesta por la Resolución Suprema N° 10842 de 25 de octubre de 2013, Título en base al cual se declaró probado el proceso de reinvindicación, siendo que por el contrario probaría la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Social de Sebastiana Solís Vda. de Verduguez.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) Al respecto es importante señalar que si bien el Auto de 30 de junio de 2015, cursante a fs. 1652 de la carpeta predial, aprueba el Informe Técnico Jurídico INRA USCC N° 152/2015 de 29 de junio de 2015, que sugiere aprobar los resultados del saneamiento, respecto a los predios denominados "Tamborada C I", "Tamborada C II", Bernabé, Buen Día y otros, así también el decreto de 30 de junio de 2015, cursante a fs. 1674 de la carpeta predial, en aplicación del art. 325.II del D.S. N° 29215, aprueba las etapas precedentes del proceso de saneamiento respecto a los predios denominados "Tamborada C I, II, Bernabé, Buen Día y otros, instruyendo la remisión de los mismos a la Dirección Nacional del INRA para fines de titulación y la Resolución Administrativa RA-USCC N° 525/2015 de 18 de noviembre de 2015, cursante de fs. 1744 a 1745, si bien convalida las actividades y etapas de saneamiento cumplidas en los predios señalados supra; sin embargo, este extremo no implica que dichos actuados estén plenamente ejecutoriados y con carácter de preclusión, porque las Direcciones Departamentales del INRA pueden ejercer control de calidad interno a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo, en aplicación de los arts. 267.I y 266.I del D.S. N° 29215, así como subsanar errores u omisiones de forma, técnicos o jurídicos identificados antes de la emisión de las Resoluciones Finales de Saneamiento; por lo que no se puede alegar preclusión y ejecutoría de resoluciones administrativas como erradamente refiere la parte actora porque el Auto de 30 de junio de 2015, el proveído de 30 de junio de 2015, el Auto de 13 de noviembre de 2015 y la Resolución Administrativa RA-USCC N° 525/2015 de 18 de noviembre de 2015, son actuados emitidos antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada*."

"*(...) dicha entidad administrativa dando cumplimiento y respuesta a estas observaciones señaladas en el Informe Legal INF-DGS-JRV N° 331/2017, emitió el Informe Legal INRA USCC N° 180/2017 de 10 de marzo de 2017, cursante de fs. 1914 a 1916 de la carpeta predial, sugiriendo en el punto II. CONCLUSIONES y SUGERENCIAS declarar la ilegalidad de la posesión y el incumplimiento de la Función Social en el área en conflicto de 0.4974 ha "Tamborada C I", remitiendo antecedentes al Director Nacional del INRA para que dicte Resolución Administrativa de Tierras Fiscales, bajo la argumentación de que las certificaciones emitidas por la autoridad del lugar, darían cuenta que el área en conflicto habría sido utilizado por los niños y jóvenes por espacio de 5 años y que las demandas de despojo en materia penal y de reinvindicación que fueron interpuestas contra Sebastiana Solís y otros, evidenciarían que en el área en litigio (0.4974 ha) no hubo posesión pacífica y continua,* ***informe que***

fue aprobado por el Director del INRA-Cochabamba, mediante decreto de 13 de marzo de 2017, cursante a fs. 1917 de obrados *; lo que acredita que el Informe Legal INF-DGS-JRV N° 331/2017 de 6 de marzo de 2017, que sugiere se subsanen las observaciones identificadas en el citado informe, en base al art. 267.I del D.S. N° 29215, sí habría sido aprobado por la autoridad departamental del INRA-Cochabamba a momento de emitir el decreto de 13 de marzo de 2017, luego de la emisión del Informe Legal INRA USCC N° 180/2017.*"

"*(…) sin embargo, de la revisión de la carpeta predial, se advierte que la retardación del proceso de saneamiento, se debe más a las partes en conflicto (Sebastiana Solís de Verduguez y Eustaquia Mariscal Vda. de Maita y otros), sobre todo de Eustaquia Mariscal Vda. de Maita, quien pese haber transferido la extensión de 5.000 m2 de superficie, junto a su esposo Simón Maita Flores a favor de Sebastiana Solís de Verduguez, conforme se tiene por el Compromiso de Venta con Arras de 26 de julio de 1978, cursante de fs. 94 a 95 de obrados, también en el expediente de saneamiento de fs. 432 a 442 y de fs. 499 a 508 vta., se constata la existencia de un proceso penal por el delito de despojo y una demanda de acción reinvindicatoria interpuesta por Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Verduguez, los años 2003 y 2006 y si bien el Informe en Conclusiones, cursante de fs. 1624 a 1637 del antecedente, fue emitido el 2 de junio de 2015, dos años antes a la emisión del Informe Legal INRA-USCC N° 180/2017 de 10 de marzo de 2017; empero, éste aspecto se debió también a las observaciones que presentó la señora Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Maita al Informe en Conclusiones de 2 de junio de 2015, conforme se tiene acreditado por el memorial que cursa a fs. 1675 y vta. de obrados; por lo que no se puede aducir que el Informe Legal INRA-USCC N° 180/2017 de 10 de marzo de 2017 sea incongruente sólo por hacer referencia al principio de celeridad.*"

"*(…) Al respecto, de la revisión de la Resolución Administrativa RA USC N° 525/2015 de 18 de noviembre de 2015, cursante de fs. 1744 a 1745 de la carpeta predial, se advierte que la misma en aplicación del art 278.II del D.S. N° 29215 en su parte Resolutiva Segunda dispone el cambio de modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte por el de Saneamiento Simple de Oficio y en su parte Resolutiva Tercera convalida las actividades y etapas de saneamiento cumplidas en los predios "Tamborada C I", Tamborada C II" y otros, conforme lo establece los arts. 67, 266.IV.c) del D.S. N° 29215, no teniendo porque el INRA anular dicha Resolución Administrativa RA USCC N° 525/2015 con otra Resolución Administrativa, porque dicho cambio de modalidad de saneamiento se debió precisamente por el conflicto presentado sobre el predio "Tamborada C I" y convalidó todo lo actuado hasta ese momento; por lo que tampoco existe vulneración al debido proceso como mal refiere la parte actora con relación a este punto.*"

"*(…) éste Tribunal de la misma forma considera que al haber el Informe Legal INF-DGS-JRV N° 331/2017 observado la posesión, el cumplimiento de la Función Social del predio "Tamborada C I", así como la falta de análisis y valoración de los medios de prueba cursantes en el expediente de saneamiento (sentencia penal, acción reinvindicatoria y certificaciones de la autoridad del lugar), estas observaciones realizadas en el citado informe no pueden ser consideradas como cuestiones de forma, toda vez que corresponden a observaciones sustanciales que hacen al fondo del proceso, como es la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Social(…) estos aspectos observados en el Informe Legal INRA-USCC N° 189/2017, debieron haber sido valorados en el Informe en Conclusiones y no así en grado de subsanación a través de un informe legal, sobre todo al estar en duda la posesión pacífica y continuada en el predio "Tamborada C I"; aspecto que éste Tribunal pasará a absolver en el problema jurídico siguiente.*"

"*(…) sin embargo, éste Tribunal con relación a la valoración "pacífica y continuada" de la posesión en el*

predio "Tamborada C I", advierte que la entidad administrativa incurrió en mala fundamentación, motivación e incongruencia en la emisión del Informe Legal INRA-USCC N° 180/2017, porque dicho informe no contempla que Sebastiana Solís de Verduguez adquirió el predio "Tamborada C I" el 26 de julio de 1978 con venta con arras, pero que a causa de las acciones judiciales que le inició Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Maita y sus hijos, la posesión ejercida en el predio fue "interrumpida", aspecto que hizo que en el predio "Tamborada C I" no haya existido una posesión pacífica y continua y éste extremo también se encuentra acreditado en la Ficha Catastral de 17 de junio de 2014 del predio "Tamborada C I", cursante a fs. 1433 y vta. de obrados, pues la misma en el ítem XI OBSERVACIONES, textual señala: "El predio se encuentra en "descanso, la beneficiaria indicó que el terreno adquirió por compra venta de Eustaquia Mariscal mediante documentos que cursan en el expediente de saneamiento, concretamente el 26 de julio de 1978, fecha desde donde se encuentra en posesión, sin embargo habría sufrido constantes intentos de despojo por parte de los hijos de la Sra. Eustaquia desde el año 2010". "El dirigente de la comunidad testificó que efectivamente la Sra. Sebastiana trabajó por mucho tiempo criando vacas, cultivando alfa pero luego entraron en conflicto con los hijos de Eustaquia, indicó"; por lo que al no haber sido tomados en cuenta o considerados en los Informes legales INF-DGS-JRV N° 331/2017 de 06 de marzo de 2017 (fs. 1913) y INRA USCC N° 180/2017 de 10 de marzo de 2017 (fs. 1914 a 1916), estos medios de prueba que evidencian que en el predio en conflicto hubo interrupción en la posesión, las mismas vulneran el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa y los principios de legalidad, seguridad jurídica y verdad material previsto en los arts. 115.II, 119.II, 178.I y 180.I de la CPE; de donde se tiene que el INRA no realizó un análisis integral de las disposiciones legales, los antecedentes del proceso, así como de la documentación aportada por las partes, al haber centrado su valoración únicamente en verificar sobre la posesión pacífica y continuada en el predio "Tamborada C I", prescindiendo de valorar o considerar que la interrupción en la posesión fue a causa del proceso penal y la demanda agraria de reinvindicación presentada por Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Maita contra Sebastiana Solís Vda. de Verduguez, lo que amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento."

"*(...) Al respecto, nos remitimos a lo valorado en el FJ.III.6 precedente, dejando presente además que éste extremo acusado carece de relevancia y trascendencia jurídica, porque si bien el Título Ejecutorial N° 725554 de 5.9133 ha, otorgado a Simón Maita fue anulado por la Resolución Suprema N° 10842 de 25 de octubre de 2013; sin embargo, en el caso de autos, lo que está en discusión es la interrupción o la posesión pacífica y continuada en el área en conflicto de 0.4974, el cual es parte integrante de dicho Título Ejecutorial en virtud a la transferencia realizada por arras por Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Maita y su esposo fallecido (Simón Mita) a Sebastiana Solís de Verduguez el año 1978, en la extensión de 5.000 metros cuadrados de superficie, independientemente que haya sido anulado o no dicho Título Ejecutorial.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental declaró **PROBADA** la demanda contencioso administrativa y **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 1031/2017 de 11 de agosto de 2017, hasta el Informe en Conclusiones de 2 de junio de 2015, **sólo respecto del predio "Tamborada C I" con una superficie de 0.4970 ha** , ubicado en el municipio de Cochabamba, Sección Primera, provincia Cercado del departamento de Cochabamba, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a que en trámite de saneamiento del predio "Tamborada C I" habría operado el principio de preclusión al no haberse interpuesto recurso alguno, si bien la resolución administrativa de de 18 de noviembre de 2015, convalida las actividades y etapas de saneamiento cumplidas en los predios, este

extremo no implica que dichos actuados estén plenamente ejecutoriados y con carácter de preclusión, porque las Direcciones Departamentales del INRA pueden ejercer control de calidad interno a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo, por lo que no se puede alegar preclusión y ejecutoría de resoluciones administrativas como erradamente refiere la parte actora;

2.- Respecto a que el Informe Legal de 6 de marzo de 2017, que sugiere se subsanen las observaciones identificadas en el citado informe, en base al art. 267.I del D.S. N° 29215, no tendría "validez legal" porque sólo se trataría de una sugerencia que no habría sido aprobada, la entidad administrativa dando respuesta a las observaciones efectuadas mediante informe legal determina declarar la ilegalidad de la posesión y el incumplimiento de la Función Social en el área en conflicto de 0.4974 ha "Tamborada C I", remitiendo antecedentes al Director Nacional del INRA para que dicte Resolución Administrativa de Tierras Fiscales, cabe manifestar que previamente dicho informe sí fue aprobado por el Director del INRA - Cochabamba, mediante decreto de 13 de marzo de 2017.

3.- Sobre la incongruencia del Informe Legal de 10 de marzo de 2017, al hacer mención al principio de celeridad, siendo que el proceso de saneamiento se inició hace 17 años atrás y que dicho informe fue emitido después de dos años de haberse elaborado el Informe en Conclusiones de 2 de junio de 2015, la retardación del proceso de saneamiento, se debe más a las partes en conflicto, asimismo se constata la existencia de un proceso penal por el delito de despojo y una demanda de acción reinvindicatoria interpuesta por Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Verduguez, los años 2003 y 2006 y si bien el Informe en Conclusiones, fue emitido el 2 de junio de 2015, dos años antes a la emisión del Informe Legal de 10 de marzo de 2017, empero, éste aspecto se debió también a las observaciones que presentó la señora Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Maita al Informe en Conclusiones de 2 de junio de 2015;

4.- Respecto a que se habría vulnerado el debido proceso, porque la Resolución Administrativa de 18 de noviembre de 2015 que convalida el Informe Legal, dicha resolución dispone el cambio de modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte por el de Saneamiento Simple de Oficio y en su parte Resolutiva Tercera convalida las actividades y etapas de saneamiento cumplidas en los predios "Tamborada C I", Tamborada C II" y otros, no teniendo por qué el INRA anular dicha Resolución Administrativa con otra Resolución Administrativa, porque dicho cambio de modalidad de saneamiento se debió precisamente al conflicto presentado sobre el predio "Tamborada C I" y convalidó todo lo actuado hasta ese momento;

5.- Sobre la aplicación indebida del art. 267.I del D.S. N° 29215 en el Informe Legal que sugiere se subsane las observaciones realizadas, cuando debió aplicarse el art. 266 del Decreto Supremo citado, revisada la carpeta de saneamiento se observa que al haberse observado mediante informe legal la posesión y el cumplimiento de la Función Social del predio "Tamborada C I", se evidenció la omisión de valoración de los medios de prueba (sentencia penal, accón reivindicatoria y certificaciones emitidas por autoridad del lugar), observaciones que no podían ser consideradas como cuestiones de forma, toda vez que son sustanciales y hacen al fondo del proceso y debieron ser consideradas en el Informe en Conclusiones y no así en grado de subsanación a través de un Informe Legal, sobre todo al estar en duda la posesión pacífica y continuada en el predio "Tamborada C I", conforme se detalla en el punto siguiente.

6.- Respecto a que el Informe Legal de 10 de marzo de 2017, habría vulnerado el debido proceso por falta de fundamentación y congruencia, el Tribunal observa que la entidad administrativa incurrió en mala fundamentación, motivación e incongruencia en la emisión del Informe Legal, porque dicho informe no contempla que Sebastiana Solís de Verduguez adquirió el predio "Tamborada C I" el 26 de julio de 1978 con venta con arras, pero que a causa de las acciones judiciales que le inició Eustaquia

Mariscal Rocha Vda. de Maita y sus hijos, la posesión ejercida en el predio fue "interrumpida", aspecto que hizo que en el predio "Tamborada C I" no haya existido una posesión pacífica y continua, por lo que al no haber considerado que hubo interrupción en la posesión, las mismas vulneran el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa y los principios de legalidad, seguridad jurídica y verdad material previsto en los arts. 115.II, 119.II, 178.I y 180.I de la CPE;

7.- Respecto a que no se habría considerado la nulidad del Título Ejecutorial N° 725554 de 5.9133 ha, otorgado a Simón Maita y otro, por la Resolución Suprema N° 10842 de 25 de octubre de 2013, éste extremo acusado carece de relevancia y trascendencia jurídica, porque si bien el Título Ejecutorial fue anulado por Resolución Suprema, sin embargo, lo que está en discusión es la interrupción o la posesión pacífica y continuada en el área en conflicto de 0.4974, la cual es parte integrante de dicho Título Ejecutorial en virtud a la tranferencia en arras realizada en favor de Sebastiana Solíz de Verduguez en año de 1978, independientemente de que dicho título ejecutorial haya sido o no anulado.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO/POSESIÓN AGRARIA/VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN.

Debe ser integral y también considerar la interrupción en la posesión.

Amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento cuando la entidad ejecutora del proceso únicamente se centró en la posesión pacífica, omitiendo un análisis integral de las disposiciones legales, antecedentes del proceso y documentación referida a la interrupción en la posesión, vulnerando el derecho al debido proceso, a la defensa y los principios de legalidad, seguridad jurídica y verdad material previstos constitucionalmente.

"*(...) sin embargo, éste Tribunal con relación a la valoración "pacífica y continuada" de la posesión en el predio "Tamborada C I", advierte que la entidad administrativa incurrió en mala fundamentación, motivación e incongruencia en la emisión del Informe Legal INRA-USCC N° 180/2017, porque dicho informe no contempla que Sebastiana Solís de Verduguez adquirió el predio "Tamborada C I" el 26 de julio de 1978 con venta con arras, pero que a causa de las acciones judiciales que le inició Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Maita y sus hijos, la posesión ejercida en el predio fue "interrumpida", aspecto que hizo que en el predio "Tamborada C I" no haya existido una posesión pacífica y continua y éste extremo también se encuentra acreditado en la Ficha Catastral de 17 de junio de 2014 del predio "Tamborada C I", cursante a fs. 1433 y vta. de obrados, pues la misma en el ítem XI OBSERVACIONES, textual señala: "El predio se encuentra en "descanso, la beneficiaria indicó que el terreno adquirió por compra venta de Eustaquia Mariscal mediante documentos que cursan en el expediente de saneamiento, concretamente el 26 de julio de 1978, fecha desde donde se encuentra en posesión, sin embargo habría sufrido constantes intentos de despojo por parte de los hijos de la Sra. Eustaquia desde el año 2010". "El dirigente de la comunidad testificó que efectivamente la Sra. Sebastiana trabajó por mucho tiempo criando vacas, cultivando alfa pero luego entraron en conflicto con los hijos de Eustaquia, indicó"; por lo que al no haber sido tomados en cuenta o considerados en los Informes legales INF-DGS-JRV N° 331/2017 de 06 de marzo de 2017 (fs. 1913) y INRA USCC N° 180/2017 de 10 de marzo de 2017 (fs. 1914 a 1916), estos medios de prueba que evidencian que en el predio en conflicto hubo interrupción en la posesión, las mismas vulneran el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa y los principios de legalidad, seguridad jurídica y verdad material previsto en los arts. 115.II, 119.II, 178.I y 180.I de la CPE; de donde se tiene que el INRA no realizó un análisis integral de las disposiciones legales, los antecedentes del proceso, así como de la documentación aportada por*

las partes, al haber centrado su valoración únicamente en verificar sobre la posesión pacífica y continuada en el predio "Tamborada C I", prescindiendo de valorar o considerar que la interrupción en la posesión fue a causa del proceso penal y la demanda agraria de reinvindicación presentada por Eustaquia Mariscal Rocha Vda. de Maita contra Sebastiana Solís Vda. de Verduguez, lo que amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento."