

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0010-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-04-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

A través de proceso contencioso administrativo **los demandantes** Julia Estrada Galarza Vda. de Gutiérrez, José María Gutiérrez Estrada e Hipólito Gutiérrez Estrada **impugnan** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0698/2017 de 11 de mayo de 2017, cursante de fs. 7 a 11 de obrados, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto del Polígono N° 412, correspondiente a los predios "Potrero El Ceibo", "Rosas y Lirios", "San José", "Finca El Taco" y el "Trébol" (Tierra Fiscal), ubicados en el municipio de Tarija, provincia Cercado del departamento de Tarija; **demanda interpuesta bajo los siguientes argumentos:**

1.- **Favorecimiento del INRA a los destructores de su propiedad, así como con la emisión de la Resolución Final de Saneamiento;** aducen los demandantes que, conforme se tiene en el Informe en Conclusiones, cursante a fs. 2237 del antecedente, el 15 de diciembre de 2010 solicitaron la imposición de medidas precautorias, con la finalidad de garantizar la correcta verificación de del cumplimiento de la Función Social, tal cual lo establece el art. 10 del D.S. N° 29215 y la **Disposición** Transitoria Primera de la Ley N° 3545; al efecto, el INRA el 23 de noviembre de 2012, después de haber transcurrido dos años, dispuso recién dichas medidas, mediante Resolución Administrativa RES-ADM-TJA N° 116/2012, favoreciendo a los beneficiarios del loteamiento realizado en el indicado sector; manifiestan también que, conforme se tiene en el punto consignado como: "Identificación de las Superficies y Sobreposiciones del Informe en Conclusiones", de fs. 2222 a 2224 del antecedente, se identifica que en el predio "Potrero El Ceibo", con una superficie de 51.3102 ha, se evidencia una sobreposición del 100% con los demás predios y a fs. 2224 se clasifica a estos mismos como pequeñas propiedades; sin embargo, indican que, este hecho sería ilegal, dado que atenta contra la indivisibilidad de la pequeña propiedad establecida en el art. 41.I.2 de la Ley N° 1715 y el art. 394.II de la CPE, al haberse dividido en tres áreas el predio "Potrero El Ceibo" (18.6477 ha, 3.6246 ha y 1.0096 declarada como Tierra Fiscal)

2.- Ilegalidades cometidas en el Informe en Conclusiones que conlleva la Resolución Final De Saneamiento; PRIMERO.- Porque el Informe en Conclusiones, cursante a fs. 2232, numeral 5. "VALORACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL O ECONÓMICA SOCIAL", si bien señala que el predio "Potrero El Ceibo", cumple con la Función Social, conforme lo previsto en los arts. 393 y 397 de la CPE y los arts. 164 y 165 del D.S. N° 29215; a fs. 2224 de los antecedentes prediales, el mismo INRA, incurriendo en una ilegalidad dividiendo el predio "Potrero El Ceibo" en dos fracciones. SEGUNDO.- Indican que, a fs. 2232, 2233 y 2234, del Informe en Conclusiones, con relación a los predios "Finca del Taco", "San José" y "El Trebol" (fs. 2236) no se registran mejoras y se establece el incumplimiento de la Función Social, plasmándose así en la Resolución Administrativa ahora impugnada. TERCERO.- Con relación a la superficie sobrepuesta con el predio "El Trebol", indican que a fs. 2266, el Informe en Conclusiones erróneamente señala que los beneficiarios del predio "Potrero El Ceibo", tampoco cumplen con la Función Social. CUARTO.- Por la documentación cursante en la carpeta del predio "Potrero El Ceibo", de fs. 568 a 575, señalan que, se habría demostrado actividad ganadera desarrollada en el predio "Potrero El Ceibo". QUINTO.- Refieren que, se debió haber valorado correctamente la documentación cursante de fs. 568 a 575, en aplicación del art. 66.I.1 de la Ley N° 1715, lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 y los arts. 164 y 309 del D.S. N° 29215, reconociendo el cumplimiento de la Función Social del predio "Potrero El Ceibo". SEXTO. Expresan que, el INRA en el Informe en Conclusiones, se habría contradicho al señalar que, en el Informe de Análisis Multitemporal se hubiere establecido la existencia de actividad antrópica en el predio "Potrero El Ceibo". SÉPTIMO. - Precisan que, todo lo expresado precedentemente, pasaría lo mismo con el predio "Rosas y Lirios", en razón a que el sembradío de cebada forrajera, tendría relación con el desmonte ilegal que destruyó su pastoreo. OCTAVO.- Con relación al predio "El Campo", indican que a fs. 2261, si bien en el Informe en Conclusiones se habría valorado las certificaciones emitidas por el Sindicato Agrario de la "Comunidad de Sella Cercado", con el visto bueno del Subcentral de Sella y el Secretario de Tierra y Territorio de la Federación de Comunidades Campesinas de Tarija, que informan que la posesión del predio "Potrero El Ceibo" es desde hace más de 71 años. NOVENO.- Reiteran que, el INRA al no haber valorado la medida precautoria mediante la Resolución Administrativa RES-ADM-TJA N° 116/2012 de 23 de noviembre de 2012, demostraría la transgresión del art. 2.XI de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545, los arts. 164 y 175 del D.S. N° 29215 y el art. 397.II de la CPE. DÉCIMO. - Con relación a los predios "Virgen de Cotoca", saneado con fraude en la antigüedad en la posesión, "Los Lapachos", con desmonte ilegal y "Virgen de Chaguaya" también saneados con fraude en la antigüedad en la posesión.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"... En primera instancia nos referiremos a la Resolución de Acción de Amparo Constitucional N° 055/2022-SCI de 17 de mayo de 2022, la cual observó que las autoridades accionadas habían incurrido en una vulneración al debido proceso en sus componentes de fundamentación y motivación, al haber señalado que en el caso de autos, existiría convalidación o actos consentidos, por el hecho de que la parte actora no habría impugnado el Informe Legal DDT-U.SAN.INF N° 803/2014 de 12 de mayo de 2014 en su oportunidad, el cual fue emitido en consideración al memorial presentado por los ahora demandantes el 22 de abril de 2014; en ese orden, se evidencia que en cumplimiento a la norma agraria y su reglamento, el INRA procedió por la situación en conflicto en la zona a levantar el Formulario de Predios en Conflicto, en estricta observancia del art. 272.I del D.S. N° 29215, verificando y recogiendo datos adicionales, así como las mejoras existentes, su antigüedad, su pertenencia y las sobreposiciones encontradas, expresando con claridad que predios cumplían con la Función Social y que predios no cumplían con dicho instituto agrario, para luego con base a estas literales y valoraciones realizadas, emitir el Informe en Conclusiones en aplicación de los arts. 303.c) y 304 del D.S. N° 29215,

determinando reconocer respecto al predio "El Potrero El Ceibo" las superficies de 18.6477 ha y 3.6146 ha; ahora bien, dando respuesta a los puntos observados en el fallo constitucional del caso de autos, sobre la convalidación de los actuados por parte del INRA, dada la no consideración de impugnación al Informe Legal DDT-U.SAN.INF. N° 803/2014; se tiene que establecer, que no se consintieron ni convalidaron los actuados administrativos emergentes del proceso de saneamiento, debido a que dicho informe no era recurrible como lo establece el art. 76.II del D.S. N° 29215, que dice a letra: II. No son recurribles los actos de mero trámite, medidas preparatorias de resoluciones administrativas, informes o dictámenes"; por consiguiente, el reclamo sobre actos irregulares e ilegales formulados a través del memorial de 22 de abril de 2014 al Informe de Conclusiones, debió haber dado lugar a la activación del Control de Calidad en el marco del art. 266 del D.S. N° 29215; sin embargo, la aludida denuncia no tuvo ningún efecto, argumentando que la falta de dicha impugnación o activación del Control de Calidad, operaría como impedimento para su análisis en la vía Contenciosa Administrativa; cosa totalmente errada, dado que la apertura del control de legalidad que realiza el Tribunal Agroambiental, sobre denuncias formuladas en el proceso de saneamiento a través de una demanda Contenciosa Administrativa, son a todos los actos administrativos que deben ser revisados en un proceso de saneamiento, para emitir una sentencia de conformidad a la CPE y a la norma agraria en actual vigencia; por lo tanto, el INRA debe tomar en cuenta el Informe Legal DDT-U.SAN.INF N° 803/2014 de 12 de mayo de 2014, realizando un Control de Calidad, si fuera el caso, donde se produzca un resultado que si amerita una nulidad de obrados se lo ejecute, o en su caso también disponer lo que corresponda en derecho conforme al art. 266 del D.S. N° 29215. Por otro lado, ante la afirmación de que el INRA estaría encubriendo y legalizando delitos con el Informe en Conclusiones, tipificándose como resoluciones contrarias a la Ley en el art. 153 del Código Penal; se debe manifestar que no se emitió ninguna resolución en ese momento dentro del proceso de saneamiento que definió algún derecho propietario; sino en el Informe en Conclusiones de Predios en Conflicto, cuyos resultados preliminares fueron puestos en conocimiento de los beneficiarios de conformidad al art. 305 del D.S. N° 29215; respecto a la denuncia sobre la "Tierra Fiscal", en la cual se puede verificar que la parte actora, insinuó que el INRA, estaría reservando una "Tierra Fiscal", se debe hacer conocer que el D.S. N° 29215, en su art. 345 establece el tipo de Resolución de Tierra Fiscal que se puede emitir y que en el caso en particular, como efecto de la aplicación de los arts. 310 y 346 del mismo reglamento, se dictó tal medida por incumplimiento de la función social. En consecuencia, por los fundamentos de hecho y de derecho desarrollados en la presente resolución, se tiene que decir, que los extremos señalados por el Tribunal de Garantías Constitucionales fueron debidamente cumplidos, no vulnerando el debido proceso en sus componentes, de debida fundamentación, motivación, vinculada con la razonable consideración de los antecedentes y actuados o elementos aportados por la parte; verificando una vulneración en el presente control de legalidad, que da como resultado la anulación del Proceso de Saneamiento de los predios: "Potrero El Ceibo", "Potrero San Juan", "El Campo", "Rosas y Lirios", "San José", "Finca El Taco" y "El Trébol", hasta la emisión del Informe Legal DDT-U.SAN.INF N° 803/2014 de 12 de mayo de 2014, cursante de fs. 2627 a 2632 de la carpeta de saneamiento, resultando intrascendente emitir criterio o pronunciamiento respecto de los demás puntos denunciados en la presente acción Contenciosa Administrativa; es decir, que los Magistrados suscribientes no procederán a resolver los otros puntos demandados, refiriéndonos al favorecimiento del INRA a los destructores de su propiedad, así como con la emisión de la Resolución Final de Saneamiento y a las ilegalidades cometidas en el Informe en Conclusiones, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, tramitar nuevamente el proceso de saneamiento a partir de la emisión del informe señalado supra.

Por lo expuesto precedentemente, se tiene que establecer que en referencia a la Resolución N° 055/2022-SCI de 17 de mayo de 2022 de Acción de Amparo Constitucional, al Auto de 15 de diciembre de 2022, emitido por la Sala Constitucional Primera del Tribunal Departamental de Justicia de

Chuquisaca y los argumentos esgrimidos de manera clara en el presente fallo, que la Resolución Administrativa RA - SS N° 0698/2017 de 11 de mayo de 2017, fue emitida vulnerando el marco legal agrario, violando el principio de verdad material y los derechos constitucionales del debido proceso y defensa establecidos en los arts. 180.I y 115.II de la CPE, dado que el INRA no dio respuesta a las demandas presentadas por la parte demandante, así identificado en la Resolución de Amparo Constitucional, cursante de fs. 3050 a 3053 vta. de obrados y en el memorial cursante de fs. 2624 a 2625 de la carpeta de saneamiento del predio en litigio; correspondiendo fallar en ese sentido”.

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa instaurada por Julia Estrada Galarza Vda. de Gutiérrez, José María Gutiérrez Estrada y Hipólito Gutiérrez Estrada contra el Director Nacional a.i. del INRA y en consecuencia se declara NULA la Resolución Administrativa RA - SS N° 0698/2017 de 11 de mayo de 2017, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respeto al polígono N° 412 de los predios denominados "Potrero el Ceibo", "Jasmines", "Potrero San Juan", "El Campo", "Potrero el Ceibo", "Rosas y Lirios", "San José", "Finca el Taco" y "El Trebol", ubicados en el municipio de Tarija, provincia Cercado del departamento de Tarija, Se ANULA OBRADOS hasta la emisión del Informe Legal DDT-U.SAN.INF N° 803/2014 de 12 de mayo de 2014, cursante de fs. 2627 a 2632 de la carpeta de saneamiento inclusive, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria considerar los argumentos esgrimidos en el presente fallo y la Resolución N° 055/2022-SCI de 17 de mayo de 2022 de Acción de Amparo Constitucional, en base a los siguientes fundamentos:

1. El reclamo sobre actos irregulares e ilegales formulados a través del memorial de 22 de abril de 2014 al Informe de Conclusiones, debió haber dado lugar a la activación del Control de Calidad en el marco del art. 266 del D.S. N° 29215; sin embargo, la aludida denuncia no tuvo ningún efecto, argumentando que la falta de dicha impugnación o activación del Control de Calidad, operaría como impedimento para su análisis en la vía Contenciosa Administrativa; cosa totalmente errada.
2. Ante la afirmación de que el INRA estaría encubriendo y legalizando delitos con el Informe en Conclusiones, tipificándose como resoluciones contrarias a la Ley en el art. 153 del Código Penal; se debe manifestar que no se emitió ninguna resolución en ese momento dentro del proceso de saneamiento que definió algún derecho propietario; sino en el Informe en Conclusiones de Predios en Conflicto, cuyos resultados preliminares fueron puestos en conocimiento de los beneficiarios de conformidad al art. 305 del D.S. N° 29215.
3. Respecto a la denuncia sobre la “Tierra Fiscal”, en la cual se puede verificar que la parte actora, insinuó que el INRA, estaría reservando una “Tierra Fiscal”, se debe hacer conocer que el D.S. N° 29215, en su art. 345 establece el tipo de Resolución de Tierra Fiscal que se puede emitir y que en el caso en particular, como efecto de la aplicación de los arts. 310 y 346 del mismo reglamento, se dictó tal medida por incumplimiento de la función social.
4. la Resolución Administrativa RA - SS N° 0698/2017 de 11 de mayo de 2017, fue emitida vulnerando el marco legal agrario, violando el principio de verdad material y los derechos constitucionales del debido proceso y defensa establecidos en los arts. 180.I y 115.II de la CPE, dado que el INRA no dio respuesta a las demandas presentadas por la parte demandante.

CONTROL DE CALIDAD

Cuando la instancia administrativa en una situación de conflicto en la zona levante el Formulario de Predios en Conflicto, en estricta observancia del art. 272.I del D.S. N° 29215, para luego con base a dichas literales y valoraciones realizadas, emita el respectivo Informe en Conclusiones en aplicación de los arts. 303.c) y 304 del D.S. N° 29215, resultando el mismo observado mediante la formulación de reclamos sobre actos irregulares e ilegales, debe darse lugar a la activación del Control de Calidad por parte del INRA en el marco del art. 266 del D.S. N° 29215.

“... en ese orden, se evidencia que en cumplimiento a la norma agraria y su reglamento, el INRA procedió por la situación en conflicto en la zona a levantar el Formulario de Predios en Conflicto, en estricta observancia del art. 272.I del D.S. N° 29215, verificando y recogiendo datos adicionales, así como las mejoras existentes, su antigüedad, su pertenencia y las sobreposiciones encontradas, expresando con claridad que predios cumplían con la Función Social y que predios no cumplían con dicho instituto agrario, para luego con base a estas literales y valoraciones realizadas, emitir el Informe en Conclusiones en aplicación de los arts. 303.c) y 304 del D.S. N° 29215, determinando reconocer respecto al predio "El Potrero El Ceibo" las superficies de 18.6477 ha y 3.6146 ha; ahora bien, dando respuesta a los puntos observados en el fallo constitucional del caso de autos, sobre la convalidación de los actuados por parte del INRA, dada la no consideración de impugnación al Informe Legal DDT-U.SAN.INF. N° 803/2014; se tiene que establecer, que no se consintieron ni convalidaron los actuados administrativos emergentes del proceso de saneamiento, debido a que dicho informe no era recurrible como lo establece el art. 76.II del D.S. N° 29215, que dice a letra: II. No son recurribles los actos de mero trámite, medidas preparatorias de resoluciones administrativas, informes o dictámenes”; por consiguiente, el reclamo sobre actos irregulares e ilegales formulados a través del memorial de 22 de abril de 2014 al Informe de Conclusiones, debió haber dado lugar a la activación del Control de Calidad en el marco del art. 266 del D.S. N° 29215”.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Competencia del Tribunal Agroambiental para conocer procesos contenciosos administrativos

“... Conforme lo dispuesto por los arts. 7, 12.I, 186 y 189.3 de la Constitución Política del Estado; el art. 36.3 de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545; los arts. 11, 12, 144.4 de la Ley N° 025, es competencia del Tribunal Agroambiental, entre otras, el conocer procesos contenciosos administrativos, encontrándose facultado para examinar los actos administrativos y las disposiciones legales aplicadas en sede administrativa durante la sustanciación del proceso de saneamiento, que son motivo de impugnación por el demandante, correspondiendo analizar el control de legalidad y determinar si la resolución impugnada emerge de un debido proceso o no.

El Tribunal Agroambiental ejerce control jurisdiccional especializado en mérito al principio de control constitucional de legalidad, asumiendo competencia en el conocimiento de una demanda Contenciosa Administrativa, teniendo la obligación de velar que los actos efectuados en sede administrativa, se hayan desarrollado dentro del marco de sus atribuciones, de conformidad a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente y precautelando que los actuados administrativos se ajusten a las reglas

establecidas y que los principios jurídicos de la materia, estén exentos de vicios que afecten la validez y eficacia jurídica".