FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0007-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-01-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

1. ARBOL / 2. DERECHO JURISPRUDENCIAL / 3. El Precedente Agroambiental /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa Wolfgang Maier representado por Vilbar Ascencio Quispe Mamani, contra Juan Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Nemesia Achacollo Tola, Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 13179 de 24 de octubre de 2014 y Resolución Suprema 14718 de 6 de mayo de 2015 que rectifica errores materiales en los que se incurrió a tiempo de emitir la primera, con base en los siguientes argumentos:

1) El Instituto Nacional de Reforma Agraria vulneró los arts. 180, 181, 182 y 183 del D.S. N° 24784 vigente al momento de presentarse la solicitud de saneamiento y arts. 162, 163, 164 y 165 del D.S. N° 25763 vigente a tiempo de admitirse la demanda por no haber considerado que, quien efectuó la petición de saneamiento simple a pedido de parte, no se encontraba facultado para actuar, a nombre de Georg Walter Maier, en relación al predio denominado San Julián, toda vez que el Instrumento Notarial N° 114/99 acompañado a la solicitud de saneamiento de fs. 26 a 27 vta. del expediente de saneamiento señala que el mandato fue otorgado en relación al predio denominado PEÑA BLANCA, omisión que constituye causal de nulidad.

2) La entidad administrativa habría transgredido el art. 166 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 por no haberse notificado, con la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz.

3) Al no haberse difundido en una radio emisora lo dispuesto en la Resolución Instructoria, se vulneró lo regulado por los arts. 47, 48 y 170 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000.

4) Pese a que mediante Informe Legal INRA BID 1512 N° 2102/2009 de 9 de diciembre de 2009 se estableció que no se había efectuado la adecuación del proceso a lo regulado por el D.S. N° 29215, el Instituto Nacional de Reforma Agraria nunca dispuso dicha adecuación, habiéndose dispuesto anular obrados hasta fs. 326 inclusive es decir hasta el formulario de Evaluación Técnica de la Función Económica Social (ETJ-DDS- N° 013/2005 de 21 de febrero de 2005) en aplicación de lo prescrito por la Disposición Transitoria Primera del referido cuerpo legal emitiendo a tal efecto la irregular Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 002/2011 de 31 de enero de 2011 sobre la base de un control de calidad direccionado que identificó supuestos errores y una imaginaria sobreposición del predio San Julián con la Reserva Forestal Guarayos.

5) La entidad ejecutora del proceso de saneamiento habría vulnerado el art. 266 del Decreto Supremo 29215 y arts. 16, 115.II. y 117.I. de la Constitución Política del Estado (CPE) en razón a que, pese a haberse presentado distintos memoriales acusándose irregularidades, entre estos el memorial de 22 de agosto de 2014 no se dispuso realizar un nuevo control de calidad habiéndose limitado a emitir el Informe Legal JRLL-SCN-INF- N° 397/2014 de 14 de agosto de 2014 que realiza un control de calidad insustancial por no haber considerado las irregularidades denunciadas limitándose a ratificar el apócrifo Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012 citando al efecto la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 22/2013 de 24 de julio de 2013.

6) Señala que siendo que la demanda de saneamiento fue presentada en vigencia del D.S. N° 24784 y admitida en vigencia del D.S. N° 25763 conforme a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento RD N° 15-08-0279/2000 de 15 de agosto de 2000 y Resolución Instructoria R.I. N° 00157/2000 de 11 de diciembre de 2000, en resguardo de los principios de ultractividad de la ley y "Tempus regit actus" correspondió que el Instituto Nacional de Reforma Agraria sustancie el procedimiento de acuerdo a las normas del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 y no del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 como lo hizo.

7) El Instituto Nacional de Reforma Agraria habría efectuado una incorrecta apreciación de datos de la Reserva Forestal Guarayos, del antecedente de su derecho y del predio mensurado en el proceso de saneamiento habiendo determinado que existe una supuesta e irreal sobreposición.

8) el Instituto Nacional de Reforma Agraria habría aplicado erróneamente el D.S. N° 12268 de 29 de febrero de 1975 toda vez que las resoluciones cursantes en el expediente N° 30845 antecedente de su derecho, son de fechas anteriores, siendo la sentencia del 28 de septiembre de 1973, el Auto de Vista de 13 de mayo de 1974, Resolución Suprema N° 172929 y Título Ejecutorial N° 650824 de 29 de julio de 1975 no siendo alcanzadas por el citado Decreto Supremo bajo el principio de irretroactividad de la ley citando, nuevamente, la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 40/2014.

9) Por D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 elevado a rango de Ley mediante instrumento legal N° 2553 de 4 de noviembre de 2002 se determina el Plan de Uso de Suelo del departamento de Santa Cruz que, en definitiva, no reconoce a la Reserva Forestal Guarayos como Área Protegida, más al contrario por D.S. N° 26075 de 16 de febrero de 2001 se tiene que la categoría de Reserva Forestal

Guarayos fue modificada a la de Tierras de Producción Forestal Permanente permitiéndose constituir derechos conforme a su art. 2, numeral 5., razón por la que no podría desconocerse el derecho de su mandante ni declararse la ilegalidad de la posesión sobre la base de una supuesta sobreposición del predio San Julián con un área que ya no tiene la categoría de Reserva Forestal.

10) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través del Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF N° 202/2012, precisó que el predio San Julián se sobrepondría a la Zona de Ampliación F de Colonización y que, por tal razón, se habría actuado sin jurisdicción ni competencia, toda vez que en la tramitación del proceso agrario con expediente N° 30845 (antecedente de su derecho) se habría emitido una nueva Resolución Suprema (N° 195371) y nuevos Títulos Ejecutoriales asumiendo que la Resolución Suprema 172929 y Título Ejecutorial N° 650824 no se encontrarían vigentes, sin considerar que la nueva Resolución Suprema (N° 195371) fue emitida inconstitucionalmente toda vez que en la tramitación del proceso con expediente N° 30845 ya se habían emitido títulos ejecutoriales con los alcances del art. 175 de la CPE de 1967.

11) No obstante estar acreditado que el predio San Julián no se sobrepone a la Reserva Forestal Guarayos, el Instituto Nacional de Reforma Agraria no habría considerado que, conforme a los antecedentes que cursan en el expediente 30845 (antecedente del derecho de su mandante) y el certificado de 20 de febrero de 2015 expedido por el Cacique Mayor del Cabildo de El Puente se acredita que con anterioridad a la creación de la Reserva Forestal Guarayos se desarrollaban actos de posesión en el citado predio agrario, aspecto que no fue considerado por el INRA en el apócrifo Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF. N° 202/2012, vulnerándose el art. 304-h) del D.S. N° 29215 y arts. 115.II. y 117.I. de la CPE vigente, habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicado incorrectamente los Decretos Supremos N° 08660, 11615 y 12268.

12) La Resolución Suprema impugnada carece de congruencia, no existiendo correlación entre la parte considerativa y la resolutiva, toda vez que, la primera hace relación a los informes DGAT-UCR-INF N° 273/2013 de 19 de julio de 2013, DDSC-UDECO inf. N° 539/2013 de 13 de noviembre de 2013 y MMAyA/VMABCCGDF/DGGyDF/N° 096/2013 de 19 de junio de 2013 que resultan impertinentes y no guardan relación con la segunda en razón a que dichos informes prueban que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no proporcionó información relativa al área de cobertura de la Reserva Forestal Guarayos.

13) El Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012 concluiría que las actividades desarrolladas en el predio San Julián contravienen el Plan de Uso de Suelos (PLUS) de Santa Cruz sin considerar que dicha conclusión se contrapone a lo regulado por los arts. 27 y 29 del Reglamento de la Ley Forestal más cuando su mandante habría tramitado su Plan de Ordenamiento Predial (POP) aprobado por la Superintendencia Agraria mediante Resolución Administrativa I-TEC N° 2361/2000 de 22 de noviembre de 2000 que fue presentada oportunamente en el proceso de saneamiento por lo que, siendo que el derecho de su mandante nació a la vida jurídica con la Sentencia de 29 de septiembre de 1973 correspondió respetar los derechos de propiedad consolidados con anterioridad a la vigencia del D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 que aprueba el PLUS del departamento de Santa Cruz.

14) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, Dirección Departamental de Santa Cruz y Dirección Nacional jamás valoraron o se pronunciaron positiva o negativamente a los memoriales presentados y prueba adjunta a los mismos adjuntado al efecto: a) Acta de Intervención Notarial de 9 de mayo de 2014; b) Acta de Intervención Notarial de 6 de septiembre de 2014; c) Acta de Intervención Notarial de

18 de julio de 2013 y d) Acta de Intervención Notarial de 18 de julio de 2013.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) la ahora parte actora, al estar concluidos los trabajos de campo, se apersonó al proceso no habiendo objetado la forma en la que se inicio el saneamiento del predio San Julián, la falta de notificación con la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz o la inexistencia de publicación (en un medio de prensa escrita) de lo dispuesto en la Resolución Instructoria, habiendo asumido el proceso en el estado en el cual se encontraba presentando documentación que corre de fs. 296 a 322, ejerciendo, de forma plena, su derecho a la defensa".

"(...) siendo que la ahora parte actora, a tiempo de apersonarse al proceso de saneamiento, no observó la validez de los actos ahora cuestionados, por voluntad propia convalidó cualquier error u omisión procesal cometida en etapas anteriores del saneamiento máxime si no se precisa la forma en la que lo acusado le causa perjuicio o menoscabo de sus derechos o garantías constitucionales correspondiendo precisar que la nulidad de un acto tiene por finalidad buscar la reparación de un daño irreversible aspecto que no se acredita en los puntos que se analizan en el presente acápite, más cuando a quien habría correspondido reclamar la vulneración de lo regulado por el art. 166 (párrafo segundo) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 es a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz y no a terceros en razón a que nadie podría arrogarse la facultad de ejercer derechos que no les corresponden y mucho menos podría solicitarse la nulidad de obrados por no estar acreditado que lo dispuesto en la Resolución Instructoria fue publicado en un medio de prensa escrita cuando la parte actora, al momento de apersonarse al proceso, no cuestionó u observó dicho aspecto y mucho menos acreditó que la inexistencia de dicho actuado le haya causado un perjuicio cierto y atribuible a la entidad administrativa, no correspondiendo a éste Tribunal, bajo los principios de convalidación y trascendencia, considerar, como causal de nulidad, lo acusado por el demandante por haber dejado precluir su derecho a objetar dichos actos u omisiones y no tener acreditada la existencia de un perjuicio irreparable".

"(...) de fs. 771 a 779 de antecedentes cursa Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 002/2011 de 31 de enero de 2011 que en lo sustancial resuelve "Anular obrados dentro del proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte del predio **"SAN JULIAN"** , hasta **fs. 326** inclusive (...), por existir suficientes elementos que establecen la vulneración de los arts. 166 y 169 de la Constitución Política del Estado (...). Todo conforme a lo dispuesto por la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 (...)" disponiendo complementar los trabajos de campo, sustentando su decisión en información previa que en lo sustancial (entre otros aspectos) precisa que, a tiempo de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica no se valoró la existencia de sobreposición del predio denominado San Julián con la Reserva Forestal Guarayos creada por D.S. N° 8660 y durante los trabajos de campo no se consideró la existencia de predios en posesión de terceras personas, estando desarrolladas las razones por las que se determinó anular actuados del proceso conforme a las atribuciones conferidas por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, habiendo ajustado sus decisiones a lo regulado por ley (principio de legalidad), acto comunicado al representante legal del ahora demandante conforme se acredita a fs. 789 de antecedentes, no correspondiendo efectuar mayores consideraciones de orden fáctico o legal".

"(...) el Instituto Nacional de Reforma Agraria, a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012, base de las resoluciones impugnadas, concluye que el

antecedente del derecho que ostenta la ahora parte actora se encuentra viciado de nulidad absoluta por lo mismo inexistente y, en tal razón, considera que Wolfgang Maier debe ser considerado en el ámbito de las normas que regulan la posesión de predios agrarios , calidad limitada por lo regulado por el art. 46 de la L. N° 1715 por ostentar una nacionalidad extranjera".

"(...)

conforme al análisis efectuado en los numerales **I.3.1** , **I.3.2** , **I.3.3.** y **I.3.4** . de ésta sentencia, se tiene acreditado que la ahora parte actora ostenta la calidad de extranjero, no tiene probado que su situación jurídica respecto al predio denominado San Julián tenga como antecedente un título ejecutorial o proceso agrario en trámite (válido y subsistente) se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento (...)".

"(...) si bien el D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969 no contiene datos precisos, si es factible realizar interpretaciones técnicas que permiten arribar a una conclusión, habiendo éste Tribunal considerado y concluido que el Informe Técnico TA-G N° 082/2016 de 5 de diciembre de 2016 cursante de fs. 769 a 771 y plano de fs. 772, ambos del contencioso administrativo en examen contiene elementos técnicos mucho más valederos que los informes que le preceden, aspecto que se subsume en que la interpretación de ciertas normas, como en el caso en examen, adquieren diversidad de efectos, dependiendo de factores que, también, son cambiantes, más cuando las mismas se encuentran supeditadas en cuanto a su interpretación a aspectos científicos, técnicos, etc., especializados, en este sentido, es preciso resaltar que las más altas cortes admiten que las autoridades jurisdiccionales pueden apartarse de un precedente con el fin de precisar, corregir o modificar una línea jurisprudencial; máxime si no se identifica contradicción y/o falta de motivación en la resolución impugnada en razón a que la misma se sustenta en el Informe en Conclusiones (...)".

Síntesis de la razón de la decisión

Se declara IMPROBADA la demanda contenciosa administrativa, interpuesta por Wolfgang Maier representado por Vilbar Ascencio Quispe Mamani, contra Juan Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Nemesia Achacollo Tola, Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, en consecuencia, subsistentes la Resolución Suprema 13179 de 24 de octubre de 2014 y Resolución Suprema 14718 de 6 de mayo de 2015, con base en los siguientes argumentos:

1) La ahora parte actora, al estar concluidos los trabajos de campo, se apersonó al proceso no habiendo objetado la forma en la que se inició el saneamiento del predio San Julián, asumiendo el proceso en el estado en el cual se encontraba, ejerciendo de forma plena su derecho a la defensa.

2) A tiempo de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica no se valoró la existencia de sobreposición del predio denominado San Julián con la Reserva Forestal Guarayos creada por D.S. N° 8660 y durante los trabajos de campo no se consideró la existencia de predios en posesión de terceras personas, estando desarrolladas las razones por las que se determinó anular actuados del proceso conforme a las atribuciones conferidas por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, habiendo ajustado sus decisiones a lo regulado por ley, acto comunicado al representante legal del ahora demandante.

3) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012, base de las resoluciones impugnadas, concluye que el antecedente del derecho que ostenta la ahora parte actora se encuentra viciado de nulidad absoluta por lo mismo inexistente y, en tal razón, considera que Wolfgang Maier debe ser considerado en el ámbito de las normas que regulan la posesión de predios agrarios, calidad limitada por lo regulado por el art. 46 de la L. N° 1715 por ostentar una nacionalidad extranjera.

4) El Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento

5) El Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento.

6) Si bien el D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969 no contiene datos precisos, si es factible realizar interpretaciones técnicas que permiten arribar a una conclusión, habiendo éste Tribunal considerado y concluido que el Informe Técnico TA-G N° 082/2016 de 5 de diciembre de 2016 cursante de fs. 769 a 771 y plano de fs. 772, ambos del contencioso administrativo en examen contiene elementos técnicos mucho más valederos que los informes que le preceden, aspecto que se subsume en que la interpretación de ciertas normas, como en el caso en examen, adquieren diversidad de efectos, dependiendo de factores que, también, son cambiantes, más cuando las mismas se encuentran supeditadas en cuanto a su interpretación a aspectos científicos, técnicos y especializados.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 faculta al Instituto Nacional de Reforma Agraria no sólo disponer controles de calidad sino, esencialmente, anular actos del proceso de saneamiento cuando considere que existe duda fundada sobre la existencia de irregularidades cometidas en etapas anteriores del proceso.

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)*"

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Constitucional Plurinacional 0234/2013 de 6 de marzo: "*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, (...)."

Sentencia Constitucional N° 1065/2013-L de 29 de agosto: "*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(...)*"

Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 40/2014**:** "*(...) aspecto que hace concluir a esta instancia jurisdiccional que no se puede graficar técnicamente de manera exacta los límites en la que se encuentra la Reserva Forestal Guarayos; consiguientemente mal podría establecerse la sobreposición del predio "El Vikingo" dentro de un área declarada como Reserva Forestal que no puede ser delimitada con exactitud (...) ".*

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO JURISPRUDENCIAL / 3. El Precedente Agroambiental /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa Wolfgang Maier representado por Vilbar Ascencio Quispe Mamani, contra Juan Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Nemesia Achacollo Tola, Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 13179 de 24 de octubre de 2014 y Resolución Suprema 14718 de 6 de mayo de 2015 que rectifica errores materiales en los que se incurrió a tiempo de emitir la primera, con base en los siguientes argumentos:

1) El Instituto Nacional de Reforma Agraria vulneró los arts. 180, 181, 182 y 183 del D.S. N° 24784 vigente al momento de presentarse la solicitud de saneamiento y arts. 162, 163, 164 y 165 del D.S. N° 25763 vigente a tiempo de admitirse la demanda por no haber considerado que, quien efectuó la petición de saneamiento simple a pedido de parte, no se encontraba facultado para actuar, a nombre de Georg Walter Maier, en relación al predio denominado San Julián, toda vez que el Instrumento Notarial N° 114/99 acompañado a la solicitud de saneamiento de fs. 26 a 27 vta. del expediente de saneamiento señala que el mandato fue otorgado en relación al predio denominado PEÑA BLANCA, omisión que constituye causal de nulidad.

2) La entidad administrativa habría transgredido el art. 166 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 por no haberse notificado, con la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz.

3) Al no haberse difundido en una radio emisora lo dispuesto en la Resolución Instructoria, se vulneró lo regulado por los arts. 47, 48 y 170 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000.

4) Pese a que mediante Informe Legal INRA BID 1512 N° 2102/2009 de 9 de diciembre de 2009 se estableció que no se había efectuado la adecuación del proceso a lo regulado por el D.S. N° 29215, el Instituto Nacional de Reforma Agraria nunca dispuso dicha adecuación, habiéndose dispuesto anular obrados hasta fs. 326 inclusive es decir hasta el formulario de Evaluación Técnica de la Función Económica Social (ETJ-DDS- N° 013/2005 de 21 de febrero de 2005) en aplicación de lo prescrito por la Disposición Transitoria Primera del referido cuerpo legal emitiendo a tal efecto la irregular Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 002/2011 de 31 de enero de 2011 sobre la base de un control de calidad direccionado que identificó supuestos errores y una imaginaria sobreposición del predio San Julián con la Reserva Forestal Guarayos.

5) La entidad ejecutora del proceso de saneamiento habría vulnerado el art. 266 del Decreto Supremo 29215 y arts. 16, 115.II. y 117.I. de la Constitución Política del Estado (CPE) en razón a que, pese a haberse presentado distintos memoriales acusándose irregularidades, entre estos el memorial de 22 de agosto de 2014 no se dispuso realizar un nuevo control de calidad habiéndose limitado a emitir el Informe Legal JRLL-SCN-INF- N° 397/2014 de 14 de agosto de 2014 que realiza un control de calidad insustancial por no haber considerado las irregularidades denunciadas limitándose a ratificar el apócrifo Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012 citando al efecto la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 22/2013 de 24 de julio de 2013.

6) Señala que siendo que la demanda de saneamiento fue presentada en vigencia del D.S. N° 24784 y admitida en vigencia del D.S. N° 25763 conforme a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento RD N° 15-08-0279/2000 de 15 de agosto de 2000 y Resolución Instructoria R.I. N° 00157/2000 de 11 de diciembre de 2000, en resguardo de los principios de ultractividad de la ley y "Tempus regit actus" correspondió que el Instituto Nacional de Reforma Agraria sustancie el

procedimiento de acuerdo a las normas del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 y no del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 como lo hizo.

7) El Instituto Nacional de Reforma Agraria habría efectuado una incorrecta apreciación de datos de la Reserva Forestal Guarayos, del antecedente de su derecho y del predio mensurado en el proceso de saneamiento habiendo determinado que existe una supuesta e irreal sobreposición.

8) el Instituto Nacional de Reforma Agraria habría aplicado erróneamente el D.S. N° 12268 de 29 de febrero de 1975 toda vez que las resoluciones cursantes en el expediente N° 30845 antecedente de su derecho, son de fechas anteriores, siendo la sentencia del 28 de septiembre de 1973, el Auto de Vista de 13 de mayo de 1974, Resolución Suprema N° 172929 y Título Ejecutorial N° 650824 de 29 de julio de 1975 no siendo alcanzadas por el citado Decreto Supremo bajo el principio de irretroactividad de la ley citando, nuevamente, la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 40/2014.

9) Por D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 elevado a rango de Ley mediante instrumento legal N° 2553 de 4 de noviembre de 2002 se determina el Plan de Uso de Suelo del departamento de Santa Cruz que, en definitiva, no reconoce a la Reserva Forestal Guarayos como Área Protegida, más al contrario por D.S. N° 26075 de 16 de febrero de 2001 se tiene que la categoría de Reserva Forestal Guarayos fue modificada a la de Tierras de Producción Forestal Permanente permitiéndose constituir derechos conforme a su art. 2, numeral 5., razón por la que no podría desconocerse el derecho de su mandante ni declararse la ilegalidad de la posesión sobre la base de una supuesta sobreposición del predio San Julián con un área que ya no tiene la categoría de Reserva Forestal.

10) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través del Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF N° 202/2012, precisó que el predio San Julián se sobrepondría a la Zona de Ampliación F de Colonización y que, por tal razón, se habría actuado sin jurisdicción ni competencia, toda vez que en la tramitación del proceso agrario con expediente N° 30845 (antecedente de su derecho) se habría emitido una nueva Resolución Suprema (N° 195371) y nuevos Títulos Ejecutoriales asumiendo que la Resolución Suprema 172929 y Título Ejecutorial N° 650824 no se encontrarían vigentes, sin considerar que la nueva Resolución Suprema (N° 195371) fue emitida inconstitucionalmente toda vez que en la tramitación del proceso con expediente N° 30845 ya se habían emitido títulos ejecutoriales con los alcances del art. 175 de la CPE de 1967.

11) No obstante estar acreditado que el predio San Julián no se sobrepone a la Reserva Forestal Guarayos, el Instituto Nacional de Reforma Agraria no habría considerado que, conforme a los antecedentes que cursan en el expediente 30845 (antecedente del derecho de su mandante) y el certificado de 20 de febrero de 2015 expedido por el Cacique Mayor del Cabildo de El Puente se acredita que con anterioridad a la creación de la Reserva Forestal Guarayos se desarrollaban actos de posesión en el citado predio agrario, aspecto que no fue considerado por el INRA en el apócrifo Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF. N° 202/2012, vulnerándose el art. 304-h) del D.S. N° 29215 y arts. 115.II. y 117.I. de la CPE vigente, habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicado incorrectamente los Decretos Supremos N° 08660, 11615 y 12268.

12) La Resolución Suprema impugnada carece de congruencia, no existiendo correlación entre la parte considerativa y la resolutiva, toda vez que, la primera hace relación a los informes DGAT-UCR-INF N° 273/2013 de 19 de julio de 2013, DDSC-UDECO inf. N° 539/2013 de 13 de noviembre de 2013 y MMAyA/VMABCCGDF/DGGyDF/N° 096/2013 de 19 de junio de 2013 que resultan impertinentes y no guardan relación con la segunda en razón a que dichos informes prueban que el Instituto Nacional de

Reforma Agraria no proporcionó información relativa al área de cobertura de la Reserva Forestal Guarayos.

13) El Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012 concluiría que las actividades desarrolladas en el predio San Julián contravienen el Plan de Uso de Suelos (PLUS) de Santa Cruz sin considerar que dicha conclusión se contrapone a lo regulado por los arts. 27 y 29 del Reglamento de la Ley Forestal más cuando su mandante habría tramitado su Plan de Ordenamiento Predial (POP) aprobado por la Superintendencia Agraria mediante Resolución Administrativa I-TEC N° 2361/2000 de 22 de noviembre de 2000 que fue presentada oportunamente en el proceso de saneamiento por lo que, siendo que el derecho de su mandante nació a la vida jurídica con la Sentencia de 29 de septiembre de 1973 correspondió respetar los derechos de propiedad consolidados con anterioridad a la vigencia del D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 que aprueba el PLUS del departamento de Santa Cruz.

14) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, Dirección Departamental de Santa Cruz y Dirección Nacional jamás valoraron o se pronunciaron positiva o negativamente a los memoriales presentados y prueba adjunta a los mismos adjuntado al efecto: a) Acta de Intervención Notarial de 9 de mayo de 2014; b) Acta de Intervención Notarial de 6 de septiembre de 2014; c) Acta de Intervención Notarial de 18 de julio de 2013 y d) Acta de Intervención Notarial de 18 de julio de 2013.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) la ahora parte actora, al estar concluidos los trabajos de campo, se apersonó al proceso no habiendo objetado la forma en la que se inicio el saneamiento del predio San Julián, la falta de notificación con la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz o la inexistencia de publicación (en un medio de prensa escrita) de lo dispuesto en la Resolución Instructoria, habiendo asumido el proceso en el estado en el cual se encontraba presentando documentación que corre de fs. 296 a 322, ejerciendo, de forma plena, su derecho a la defensa".

"(...) siendo que la ahora parte actora, a tiempo de apersonarse al proceso de saneamiento, no observó la validez de los actos ahora cuestionados, por voluntad propia convalidó cualquier error u omisión procesal cometida en etapas anteriores del saneamiento máxime si no se precisa la forma en la que lo acusado le causa perjuicio o menoscabo de sus derechos o garantías constitucionales correspondiendo precisar que la nulidad de un acto tiene por finalidad buscar la reparación de un daño irreversible aspecto que no se acredita en los puntos que se analizan en el presente acápite, más cuando a quien habría correspondido reclamar la vulneración de lo regulado por el art. 166 (párrafo segundo) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 es a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz y no a terceros en razón a que nadie podría arrogarse la facultad de ejercer derechos que no les corresponden y mucho menos podría solicitarse la nulidad de obrados por no estar acreditado que lo dispuesto en la Resolución Instructoria fue publicado en un medio de prensa escrita cuando la parte actora, al momento de apersonarse al proceso, no cuestionó u observó dicho aspecto y mucho menos acreditó que la inexistencia de dicho actuado le haya causado un perjuicio cierto y atribuible a la entidad administrativa, no correspondiendo a éste Tribunal, bajo los principios de convalidación y trascendencia, considerar, como causal de nulidad, lo acusado por el demandante por haber dejado precluir su derecho a objetar dichos actos u omisiones y no tener acreditada la existencia de un perjuicio irreparable".

"(...) de fs. 771 a 779 de antecedentes cursa Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 002/2011 de 31 de enero de 2011 que en lo sustancial resuelve "Anular obrados dentro del proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte del predio **"SAN JULIAN"** , hasta **fs. 326** inclusive (...), por existir suficientes elementos que establecen la vulneración de los arts. 166 y 169 de la Constitución Política del Estado (...). Todo conforme a lo dispuesto por la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 (...)" disponiendo complementar los trabajos de campo, sustentando su decisión en información previa que en lo sustancial (entre otros aspectos) precisa que, a tiempo de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica no se valoró la existencia de sobreposición del predio denominado San Julián con la Reserva Forestal Guarayos creada por D.S. N° 8660 y durante los trabajos de campo no se consideró la existencia de predios en posesión de terceras personas, estando desarrolladas las razones por las que se determinó anular actuados del proceso conforme a las atribuciones conferidas por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, habiendo ajustado sus decisiones a lo regulado por ley (principio de legalidad), acto comunicado al representante legal del ahora demandante conforme se acredita a fs. 789 de antecedentes, no correspondiendo efectuar mayores consideraciones de orden fáctico o legal".

"(...) el Instituto Nacional de Reforma Agraria, a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012, base de las resoluciones impugnadas, concluye que el antecedente del derecho que ostenta la ahora parte actora se encuentra viciado de nulidad absoluta por lo mismo inexistente y, en tal razón, considera que Wolfgang Maier debe ser considerado en el ámbito de las normas que regulan la posesión de predios agrarios , calidad limitada por lo regulado por el art. 46 de la L. N° 1715 por ostentar una nacionalidad extranjera".

"(...)

conforme al análisis efectuado en los numerales **I.3.1** , **I.3.2** , **I.3.3.** y **I.3.4** . de ésta sentencia, se tiene acreditado que la ahora parte actora ostenta la calidad de extranjero, no tiene probado que su situación jurídica respecto al predio denominado San Julián tenga como antecedente un título ejecutorial o proceso agrario en trámite (válido y subsistente) se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento (...)".

"(...) si bien el D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969 no contiene datos precisos, si es factible realizar interpretaciones técnicas que permiten arribar a una conclusión, habiendo éste Tribunal considerado y concluido que el Informe Técnico TA-G N° 082/2016 de 5 de diciembre de 2016 cursante de fs. 769 a 771 y plano de fs. 772, ambos del contencioso administrativo en examen contiene elementos técnicos mucho más valederos que los informes que le preceden, aspecto que se subsume en que la interpretación de ciertas normas, como en el caso en examen, adquieren diversidad de efectos, dependiendo de factores que, también, son cambiantes, más cuando las mismas se encuentran supeditadas en cuanto a su interpretación a aspectos científicos, técnicos, etc., especializados, en este sentido, es preciso resaltar que las más altas cortes admiten que las autoridades jurisdiccionales pueden apartarse de un precedente con el fin de precisar, corregir o modificar una línea jurisprudencial; máxime si no se identifica contradicción y/o falta de motivación en la resolución impugnada en razón a que la misma se sustenta en el Informe en Conclusiones (...)".

Síntesis de la razón de la decisión

Se declara IMPROBADA la demanda contenciosa administrativa, interpuesta por Wolfgang Maier representado por Vilbar Ascencio Quispe Mamani, contra Juan Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Nemesia Achacollo Tola, Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, en consecuencia, subsistentes la Resolución Suprema 13179 de 24 de octubre de 2014 y Resolución Suprema 14718 de 6 de mayo de 2015, con base en los siguientes argumentos:

1) La ahora parte actora, al estar concluidos los trabajos de campo, se apersonó al proceso no habiendo objetado la forma en la que se inició el saneamiento del predio San Julián, asumiendo el proceso en el estado en el cual se encontraba, ejerciendo de forma plena su derecho a la defensa.

2) A tiempo de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica no se valoró la existencia de sobreposición del predio denominado San Julián con la Reserva Forestal Guarayos creada por D.S. N° 8660 y durante los trabajos de campo no se consideró la existencia de predios en posesión de terceras personas, estando desarrolladas las razones por las que se determinó anular actuados del proceso conforme a las atribuciones conferidas por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, habiendo ajustado sus decisiones a lo regulado por ley, acto comunicado al representante legal del ahora demandante.

3) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012, base de las resoluciones impugnadas, concluye que el antecedente del derecho que ostenta la ahora parte actora se encuentra viciado de nulidad absoluta por lo mismo inexistente y, en tal razón, considera que Wolfgang Maier debe ser considerado en el ámbito de las normas que regulan la posesión de predios agrarios, calidad limitada por lo regulado por el art. 46 de la L. N° 1715 por ostentar una nacionalidad extranjera.

4) El Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento

5) El Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento.

6) Si bien el D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969 no contiene datos precisos, si es factible realizar interpretaciones técnicas que permiten arribar a una conclusión, habiendo éste Tribunal considerado y concluido que el Informe Técnico TA-G N° 082/2016 de 5 de diciembre de 2016 cursante de fs. 769 a 771 y plano de fs. 772, ambos del contencioso administrativo en examen contiene elementos técnicos mucho más valederos que los informes que le preceden, aspecto que se subsume en que la interpretación de ciertas normas, como en el caso en examen, adquieren diversidad de efectos, dependiendo de factores que, también, son cambiantes, más cuando las mismas se encuentran supeditadas en cuanto a su interpretación a aspectos científicos, técnicos y especializados.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Las más altas cortes admiten que las autoridades jurisdiccionales pueden apartarse de un precedente con el fin de precisar, corregir o modificar una línea jurisprudencial; máxime si no se identifica contradicción y/o falta de motivación en la resolución impugnada.

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)*"

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Constitucional Plurinacional 0234/2013 de 6 de marzo: "*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, (...).*"

Sentencia Constitucional N° 1065/2013-L de 29 de agosto: "*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(...)*"

Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 40/2014**:** "*(...) aspecto que hace concluir a esta instancia jurisdiccional que no se puede graficar técnicamente de manera exacta los límites en la que se encuentra la Reserva Forestal Guarayos; consiguientemente mal podría establecerse la sobreposición del predio "El Vikingo" dentro de un área declarada como Reserva Forestal que no puede ser delimitada con exactitud (...) ".*

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

1. ARBOL / 2. DERECHO JURISPRUDENCIAL / 3. El Precedente Agroambiental /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa Wolfgang Maier representado por Vilbar Ascencio Quispe Mamani, contra Juan Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Nemesia Achacollo Tola, Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 13179 de 24 de octubre de 2014 y Resolución Suprema 14718 de 6 de mayo de 2015 que rectifica errores materiales en los que se incurrió a tiempo de emitir la primera, con base en los siguientes argumentos:

1) El Instituto Nacional de Reforma Agraria vulneró los arts. 180, 181, 182 y 183 del D.S. N° 24784 vigente al momento de presentarse la solicitud de saneamiento y arts. 162, 163, 164 y 165 del D.S. N° 25763 vigente a tiempo de admitirse la demanda por no haber considerado que, quien efectuó la petición de saneamiento simple a pedido de parte, no se encontraba facultado para actuar, a nombre de Georg Walter Maier, en relación al predio denominado San Julián, toda vez que el Instrumento Notarial N° 114/99 acompañado a la solicitud de saneamiento de fs. 26 a 27 vta. del expediente de saneamiento señala que el mandato fue otorgado en relación al predio denominado PEÑA BLANCA, omisión que constituye causal de nulidad.

2) La entidad administrativa habría transgredido el art. 166 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 por no haberse notificado, con la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento, a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz.

3) Al no haberse difundido en una radio emisora lo dispuesto en la Resolución Instructoria, se vulneró lo regulado por los arts. 47, 48 y 170 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000.

4) Pese a que mediante Informe Legal INRA BID 1512 N° 2102/2009 de 9 de diciembre de 2009 se estableció que no se había efectuado la adecuación del proceso a lo regulado por el D.S. N° 29215, el

Instituto Nacional de Reforma Agraria nunca dispuso dicha adecuación, habiéndose dispuesto anular obrados hasta fs. 326 inclusive es decir hasta el formulario de Evaluación Técnica de la Función Económica Social (ETJ-DDS- N° 013/2005 de 21 de febrero de 2005) en aplicación de lo prescrito por la Disposición Transitoria Primera del referido cuerpo legal emitiendo a tal efecto la irregular Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 002/2011 de 31 de enero de 2011 sobre la base de un control de calidad direccionado que identificó supuestos errores y una imaginaria sobreposición del predio San Julián con la Reserva Forestal Guarayos.

5) La entidad ejecutora del proceso de saneamiento habría vulnerado el art. 266 del Decreto Supremo 29215 y arts. 16, 115.II. y 117.I. de la Constitución Política del Estado (CPE) en razón a que, pese a haberse presentado distintos memoriales acusándose irregularidades, entre estos el memorial de 22 de agosto de 2014 no se dispuso realizar un nuevo control de calidad habiéndose limitado a emitir el Informe Legal JRLL-SCN-INF- N° 397/2014 de 14 de agosto de 2014 que realiza un control de calidad insustancial por no haber considerado las irregularidades denunciadas limitándose a ratificar el apócrifo Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012 citando al efecto la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 22/2013 de 24 de julio de 2013.

6) Señala que siendo que la demanda de saneamiento fue presentada en vigencia del D.S. N° 24784 y admitida en vigencia del D.S. N° 25763 conforme a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento RD N° 15-08-0279/2000 de 15 de agosto de 2000 y Resolución Instructoria R.I. N° 00157/2000 de 11 de diciembre de 2000, en resguardo de los principios de ultractividad de la ley y "Tempus regit actus" correspondió que el Instituto Nacional de Reforma Agraria sustancie el procedimiento de acuerdo a las normas del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 y no del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 como lo hizo.

7) El Instituto Nacional de Reforma Agraria habría efectuado una incorrecta apreciación de datos de la Reserva Forestal Guarayos, del antecedente de su derecho y del predio mensurado en el proceso de saneamiento habiendo determinado que existe una supuesta e irreal sobreposición.

8) el Instituto Nacional de Reforma Agraria habría aplicado erróneamente el D.S. N° 12268 de 29 de febrero de 1975 toda vez que las resoluciones cursantes en el expediente N° 30845 antecedente de su derecho, son de fechas anteriores, siendo la sentencia del 28 de septiembre de 1973, el Auto de Vista de 13 de mayo de 1974, Resolución Suprema N° 172929 y Título Ejecutorial N° 650824 de 29 de julio de 1975 no siendo alcanzadas por el citado Decreto Supremo bajo el principio de irretroactividad de la ley citando, nuevamente, la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 40/2014.

9) Por D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 elevado a rango de Ley mediante instrumento legal N° 2553 de 4 de noviembre de 2002 se determina el Plan de Uso de Suelo del departamento de Santa Cruz que, en definitiva, no reconoce a la Reserva Forestal Guarayos como Área Protegida, más al contrario por D.S. N° 26075 de 16 de febrero de 2001 se tiene que la categoría de Reserva Forestal Guarayos fue modificada a la de Tierras de Producción Forestal Permanente permitiéndose constituir derechos conforme a su art. 2, numeral 5., razón por la que no podría desconocerse el derecho de su mandante ni declararse la ilegalidad de la posesión sobre la base de una supuesta sobreposición del predio San Julián con un área que ya no tiene la categoría de Reserva Forestal.

10) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través del Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF N° 202/2012, precisó que el predio San Julián se sobrepondría a la Zona de Ampliación F de Colonización y que, por tal razón, se habría actuado sin jurisdicción ni competencia, toda vez que en la

tramitación del proceso agrario con expediente N° 30845 (antecedente de su derecho) se habría emitido una nueva Resolución Suprema (N° 195371) y nuevos Títulos Ejecutoriales asumiendo que la Resolución Suprema 172929 y Título Ejecutorial N° 650824 no se encontrarían vigentes, sin considerar que la nueva Resolución Suprema (N° 195371) fue emitida inconstitucionalmente toda vez que en la tramitación del proceso con expediente N° 30845 ya se habían emitido títulos ejecutoriales con los alcances del art. 175 de la CPE de 1967.

11) No obstante estar acreditado que el predio San Julián no se sobrepone a la Reserva Forestal Guarayos, el Instituto Nacional de Reforma Agraria no habría considerado que, conforme a los antecedentes que cursan en el expediente 30845 (antecedente del derecho de su mandante) y el certificado de 20 de febrero de 2015 expedido por el Cacique Mayor del Cabildo de El Puente se acredita que con anterioridad a la creación de la Reserva Forestal Guarayos se desarrollaban actos de posesión en el citado predio agrario, aspecto que no fue considerado por el INRA en el apócrifo Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF. N° 202/2012, vulnerándose el art. 304-h) del D.S. N° 29215 y arts. 115.II. y 117.I. de la CPE vigente, habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicado incorrectamente los Decretos Supremos N° 08660, 11615 y 12268.

12) La Resolución Suprema impugnada carece de congruencia, no existiendo correlación entre la parte considerativa y la resolutiva, toda vez que, la primera hace relación a los informes DGAT-UCR-INF N° 273/2013 de 19 de julio de 2013, DDSC-UDECO inf. N° 539/2013 de 13 de noviembre de 2013 y MMAyA/VMABCCGDF/DGGyDF/N° 096/2013 de 19 de junio de 2013 que resultan impertinentes y no guardan relación con la segunda en razón a que dichos informes prueban que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no proporcionó información relativa al área de cobertura de la Reserva Forestal Guarayos.

13) El Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ-CH.INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012 concluiría que las actividades desarrolladas en el predio San Julián contravienen el Plan de Uso de Suelos (PLUS) de Santa Cruz sin considerar que dicha conclusión se contrapone a lo regulado por los arts. 27 y 29 del Reglamento de la Ley Forestal más cuando su mandante habría tramitado su Plan de Ordenamiento Predial (POP) aprobado por la Superintendencia Agraria mediante Resolución Administrativa I-TEC N° 2361/2000 de 22 de noviembre de 2000 que fue presentada oportunamente en el proceso de saneamiento por lo que, siendo que el derecho de su mandante nació a la vida jurídica con la Sentencia de 29 de septiembre de 1973 correspondió respetar los derechos de propiedad consolidados con anterioridad a la vigencia del D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 que aprueba el PLUS del departamento de Santa Cruz.

14) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, Dirección Departamental de Santa Cruz y Dirección Nacional jamás valoraron o se pronunciaron positiva o negativamente a los memoriales presentados y prueba adjunta a los mismos adjuntado al efecto: a) Acta de Intervención Notarial de 9 de mayo de 2014; b) Acta de Intervención Notarial de 6 de septiembre de 2014; c) Acta de Intervención Notarial de 18 de julio de 2013 y d) Acta de Intervención Notarial de 18 de julio de 2013.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) la ahora parte actora, al estar concluidos los trabajos de campo, se apersonó al proceso no habiendo objetado la forma en la que se inicio el saneamiento del predio San Julián, la falta de notificación con la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz o la inexistencia de publicación (en un medio de prensa escrita) de lo

dispuesto en la Resolución Instructoria, habiendo asumido el proceso en el estado en el cual se encontraba presentando documentación que corre de fs. 296 a 322, ejerciendo, de forma plena, su derecho a la defensa".

"(...) siendo que la ahora parte actora, a tiempo de apersonarse al proceso de saneamiento, no observó la validez de los actos ahora cuestionados, por voluntad propia convalidó cualquier error u omisión procesal cometida en etapas anteriores del saneamiento máxime si no se precisa la forma en la que lo acusado le causa perjuicio o menoscabo de sus derechos o garantías constitucionales correspondiendo precisar que la nulidad de un acto tiene por finalidad buscar la reparación de un daño irreversible aspecto que no se acredita en los puntos que se analizan en el presente acápite, más cuando a quien habría correspondido reclamar la vulneración de lo regulado por el art. 166 (párrafo segundo) del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 es a la Comisión Agraria Departamental de Santa Cruz y no a terceros en razón a que nadie podría arrogarse la facultad de ejercer derechos que no les corresponden y mucho menos podría solicitarse la nulidad de obrados por no estar acreditado que lo dispuesto en la Resolución Instructoria fue publicado en un medio de prensa escrita cuando la parte actora, al momento de apersonarse al proceso, no cuestionó u observó dicho aspecto y mucho menos acreditó que la inexistencia de dicho actuado le haya causado un perjuicio cierto y atribuible a la entidad administrativa, no correspondiendo a éste Tribunal, bajo los principios de convalidación y trascendencia, considerar, como causal de nulidad, lo acusado por el demandante por haber dejado precluir su derecho a objetar dichos actos u omisiones y no tener acreditada la existencia de un perjuicio irreparable".

"(...) de fs. 771 a 779 de antecedentes cursa Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 002/2011 de 31 de enero de 2011 que en lo sustancial resuelve "Anular obrados dentro del proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte del predio **"SAN JULIAN"** , hasta **fs. 326** inclusive (...), por existir suficientes elementos que establecen la vulneración de los arts. 166 y 169 de la Constitución Política del Estado (...). Todo conforme a lo dispuesto por la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 (...)" disponiendo complementar los trabajos de campo, sustentando su decisión en información previa que en lo sustancial (entre otros aspectos) precisa que, a tiempo de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica no se valoró la existencia de sobreposición del predio denominado San Julián con la Reserva Forestal Guarayos creada por D.S. N° 8660 y durante los trabajos de campo no se consideró la existencia de predios en posesión de terceras personas, estando desarrolladas las razones por las que se determinó anular actuados del proceso conforme a las atribuciones conferidas por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, habiendo ajustado sus decisiones a lo regulado por ley (principio de legalidad), acto comunicado al representante legal del ahora demandante conforme se acredita a fs. 789 de antecedentes, no correspondiendo efectuar mayores consideraciones de orden fáctico o legal".

"(...) el Instituto Nacional de Reforma Agraria, a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012, base de las resoluciones impugnadas, concluye que el antecedente del derecho que ostenta la ahora parte actora se encuentra viciado de nulidad absoluta por lo mismo inexistente y, en tal razón, considera que Wolfgang Maier debe ser considerado en el ámbito de las normas que regulan la posesión de predios agrarios , calidad limitada por lo regulado por el art. 46 de la L. N° 1715 por ostentar una nacionalidad extranjera".

"(...)

conforme al análisis efectuado en los numerales **I.3.1** , **I.3.2** , **I.3.3.** y **I.3.4** . de ésta sentencia, se

tiene acreditado que la ahora parte actora ostenta la calidad de extranjero, no tiene probado que su situación jurídica respecto al predio denominado San Julián tenga como antecedente un título ejecutorial o proceso agrario en trámite (válido y subsistente) se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento (...)".

"(...) si bien el D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969 no contiene datos precisos, si es factible realizar interpretaciones técnicas que permiten arribar a una conclusión, habiendo éste Tribunal considerado y concluido que el Informe Técnico TA-G N° 082/2016 de 5 de diciembre de 2016 cursante de fs. 769 a 771 y plano de fs. 772, ambos del contencioso administrativo en examen contiene elementos técnicos mucho más valederos que los informes que le preceden, aspecto que se subsume en que la interpretación de ciertas normas, como en el caso en examen, adquieren diversidad de efectos, dependiendo de factores que, también, son cambiantes, más cuando las mismas se encuentran supeditadas en cuanto a su interpretación a aspectos científicos, técnicos, etc., especializados, en este sentido, es preciso resaltar que las más altas cortes admiten que las autoridades jurisdiccionales pueden apartarse de un precedente con el fin de precisar, corregir o modificar una línea jurisprudencial; máxime si no se identifica contradicción y/o falta de motivación en la resolución impugnada en razón a que la misma se sustenta en el Informe en Conclusiones (...)".

Síntesis de la razón de la decisión

Se declara IMPROBADA la demanda contenciosa administrativa, interpuesta por Wolfgang Maier representado por Vilbar Ascencio Quispe Mamani, contra Juan Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Nemesia Achacollo Tola, Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, en consecuencia, subsistentes la Resolución Suprema 13179 de 24 de octubre de 2014 y Resolución Suprema 14718 de 6 de mayo de 2015, con base en los siguientes argumentos:

1) La ahora parte actora, al estar concluidos los trabajos de campo, se apersonó al proceso no habiendo objetado la forma en la que se inició el saneamiento del predio San Julián, asumiendo el proceso en el estado en el cual se encontraba, ejerciendo de forma plena su derecho a la defensa.

2) A tiempo de elaborarse el Informe de Evaluación Técnica Jurídica no se valoró la existencia de sobreposición del predio denominado San Julián con la Reserva Forestal Guarayos creada por D.S. N° 8660 y durante los trabajos de campo no se consideró la existencia de predios en posesión de terceras personas, estando desarrolladas las razones por las que se determinó anular actuados del proceso conforme a las atribuciones conferidas por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007, habiendo ajustado sus decisiones a lo regulado por ley, acto comunicado al representante legal del ahora demandante.

3) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, a tiempo de emitir el Informe en Conclusiones DDSC-G-Ñ CH INF. N° 202/2012 de 27 de julio de 2012, base de las resoluciones impugnadas, concluye que el antecedente del derecho que ostenta la ahora parte actora se encuentra viciado de nulidad absoluta por lo mismo inexistente y, en tal razón, considera que Wolfgang Maier debe ser considerado en el ámbito de las normas que regulan la posesión de predios agrarios, calidad limitada por lo regulado por el art. 46 de la L. N° 1715 por ostentar una nacionalidad extranjera.

4) El Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento

5) El Instituto Nacional de Reforma Agraria aplicó correctamente la normativa agraria y constitucional vigente, de manera particular lo regulado por los arts. 46.III de la L. N° 1715 y 396.II de la CPE habiendo sido éste y no otro el fundamento para declarar la ilegalidad de la posesión resultando insustancial analizar el resto de lo acusado por la parte actora en razón a que carecen de la capacidad para eliminar el sustento de la decisión de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento.

6) Si bien el D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969 no contiene datos precisos, si es factible realizar interpretaciones técnicas que permiten arribar a una conclusión, habiendo éste Tribunal considerado y concluido que el Informe Técnico TA-G N° 082/2016 de 5 de diciembre de 2016 cursante de fs. 769 a 771 y plano de fs. 772, ambos del contencioso administrativo en examen contiene elementos técnicos mucho más valederos que los informes que le preceden, aspecto que se subsume en que la interpretación de ciertas normas, como en el caso en examen, adquieren diversidad de efectos, dependiendo de factores que, también, son cambiantes, más cuando las mismas se encuentran supeditadas en cuanto a su interpretación a aspectos científicos, técnicos y especializados.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Los informes periciales constituyen, por sí mismos, el medio que guía la labor de discernimiento de la autoridad jurisdiccional y, en suma, le permite arribar a conclusiones concretas respecto a un tema determinado, no existiendo la obligación de sujetarse al análisis efectuado por el perito siempre que, se desarrollen las razones del porqué se considera que no corresponde integrar al proceso, de manera positiva, el análisis realizado en dicho informe, razonamiento que necesariamente deber estar guiado no por opiniones personales sino por las reglas de la sana crítica.

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)*"

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Constitucional Plurinacional 0234/2013 de 6 de marzo: "*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, (...)."

Sentencia Constitucional N° 1065/2013-L de 29 de agosto: "*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(...)*"

Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 40/2014**:** "*(...) aspecto que hace concluir a esta instancia jurisdiccional que no se puede graficar técnicamente de manera exacta los límites en la que se encuentra la Reserva Forestal Guarayos; consiguientemente mal podría establecerse la sobreposición del predio "El Vikingo" dentro de un área declarada como Reserva Forestal que no puede ser delimitada con exactitud (...) ".*