

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0113-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-11-2016

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 /

Problemas jurídicos

Interponen demanda de Nulidad de Título Ejecutorial N° PCMNAL000416 de 13 de junio de 2011 emitido a favor de la Comunidad "La Plateada y Dorada", con base en los siguientes argumentos:

1. La parte actora cita de manera textual el art. 11 del D.S. N° 29215, señalando que la competencia del INRA, debe circunscribirse exclusivamente al ámbito rural y que la misma se encuentra supeditada únicamente a la existencia o no de una Ordenanza Municipal debidamente homologada que determine con precisión el área urbana del municipio; que, en el proceso de saneamiento de los predios "Moyockochita" y "Pastoreo Comunal Muyuckocha", el ente administrativo actuó con competencia hasta la emisión de la Resolución Administrativa RA-CS-N° 066/2008 de 14 de febrero de 2008; sin embargo, al haberse emitido la Ordenanza Municipal N° 16/2008 de 17 de junio de 2008 de aprobación de la ampliación del área urbana del Municipio de Camargo, quedando el predio "Moyockochita" al interior del radio urbano del referido municipio y posteriormente habiendo sido homologada la citada Ordenanza Municipal mediante Resolución Suprema N° 02823 de 6 de abril de 2010; el ente administrativo al reconducir el proceso de saneamiento a partir de la anulación de la citada Resolución Administrativa por la Sentencia Agraria Nacional precedentemente referida, actuó sin competencia; asimismo refiere que, el INRA en el Informe de Adecuación e Informe Complementario de Información en Gabinete, no tomó en cuenta los límites del nuevo radio urbano del Municipio de Camargo, considerando que la homologación data del 6 de abril de 2010 y que la reconducción del proceso de saneamiento se inició con el Informe de Adecuación el 9 de agosto de 2010, con posterioridad a la ampliación del radio urbano debidamente homologado, no obstante el ente administrativo se limitó a trabajar sobre la base del radio urbano de 2007, gestión en la cual se ejecutaron los trabajos de campo en el polígono 701 dentro del cual se encuentra el predio "Moyockochita". Concluye manifestando que el INRA, como primera medida debió elaborar un plano de sobreposición del polígono 701 sometido a saneamiento con relación a la ampliación del nuevo radio urbano de Camargo, que, al no inhibirse de la reconducción del proceso de saneamiento de los predios precedentemente señalados, por incompetencia sobreviniente vició sus actos de nulidad absoluta, prevista en el art. 50-I-2-a) de la Ley N° 1715 concordante con el art. 11 del D.S.N° 29215 y 22 de la C.P.E.

2. Señala que la primera Resolución Final de Saneamiento que fue impugnada en proceso contencioso administrativo, adjudicó a la parte actora una superficie de 0.8286 ha. por un supuesto cumplimiento parcial de la Función Social que fue justamente uno de los fundamentos de la Sentencia Agraria Nacional S2 N° 09/2009 de 20 de octubre de 2009 para anular la Resolución Administrativa impugnada en esa oportunidad; asimismo indica que, no obstante de los lineamientos de la citada Sentencia, el INRA incurrió en más arbitrariedades al considerar la ilegalidad de la posesión de las demandantes al aplicar erróneamente el art. 270 del D.S. N° 29215, toda vez que las mismas habrían presentado el expediente agrario N° 18512 del predio "Moyocochita", como prueba documental que acredita la tradición de sus derechos de propiedad; agrega que la posesión que se ejerce no siempre coincide con la superficie adquirida según documento y que la superficie que poseen evidentemente sobrepasa la superficie consignada en el documento de transferencia, sin que ello signifique actuar de mala fe a más de que el plano del Informe de Relevamiento de Información en Gabinete del Expediente Agrario N° 18512 establecería que es colindante de la superficie levantada en saneamiento con el nombre de "Moyockochita", demostrándose que no se trata de un antecedente agrario que no tenga relación con la superficie mensurada, por lo que el INRA habría interpretado forzosamente y aplicado erróneamente el art. 270 del D.S. N° 29215.

3. Refiere que la ausencia de causa en los actos administrativos ejecutados por el INRA vician de nulidad conforme regula el art. 50-I-2-b) de la Ley N° 1715; que, en lo que respecta a la verificación del cumplimiento de la Función Social, entre el predio "Moyockochita" y el predio de la supuesta comunidad "Pastoreo Comunal Muyuckocha", el INRA habría vuelto a cometer errores, omitiendo valorar las pruebas aportadas por la parte actora a efecto de demostrarse no solo el cumplimiento de la Función Social sino su antigüedad, apartándose de los fundamentos de la Sentencia Agraria Nacional S2 N° 09/2009 donde determinaría que el ente administrativo vuelva a realizar el análisis del cumplimiento de la Función Social.

4. Por otro lado haciendo cita textual del art. 272 del D.S. N° 29215, refiere que el INRA incumplió el mismo, al no levantar un formulario adicional respecto al área en controversia donde debió detallar respecto a las mejoras identificadas en el área en conflicto, limitándose únicamente en levantar una Ficha Catastral por predio.

5. Asimismo refiere que, el INRA no aplicó el art. 268 del D.S. N° 29215, con relación a la antigüedad de la posesión, al pretender atribuir como única prueba al respecto el formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del predio, omitiendo considerar que al tratarse de predios en conflicto dicho formulario no se encuentra respaldado por dirigentes o autoridades administrativas locales; también señala que la posesión ni la antigüedad, se basan únicamente en el citado formulario y que se debió considerar el art. 161 del D.S. N° 29215, por el cual el interesado puede probar a través de todos los medios legalmente admitidos no solo el cumplimiento de la F.S. sino también sobre la antigüedad de la posesión y en caso de que el INRA habría considerado fraude en la antigüedad de la posesión en el formulario de declaración pacífica, por el simple hecho de no contar con los sellos y firmas de la autoridades administrativos u organizaciones sociales, debió aplicar lo dispuesto por el art. 268 del D.S. N° 29215.

6. Por otra parte sostiene que se efectuó una incorrecta valoración de la Función Social respecto del área en conflicto, toda vez que el Informe en Conclusiones no consideró ni valoró la documentación presentada que respalda el derecho dominial de la parte actora por el solo hecho de existir un supuesto desplazamiento, no obstante, debió considerarse como indicios respecto a la actividad ejercida en el predio, así como la antigüedad de su posesión conforme al art. 309-III del D.S. N° 29215; el INRA al

limitarse únicamente a establecer la sobreposición o no del expediente N° 18512 con relación al predio "Moyockochita", refiere que ha valorado la prueba de manera sesgada, violando el derecho a la defensa, al debido proceso, los principios de favorabilidad y verdad material.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) de la revisión de la carpeta de saneamiento, se advierte que de fs. 174 a 179 cursa Sentencia Agraria Nacional S2a N° 09/2009 de 20 de octubre de 2009, la cual emanó en mérito a la demanda contencioso administrativa interpuesta por la ahora parte actora, habiéndose declarado Probada la demanda; de fs. 192 a 194 cursa Informe de Adecuación al D.S. N° 29215 de 9 de agosto de 2010; de fs. 195 a 196 cursa Auto de validación de 9 de agosto de 2010, con relación a los actos cumplidos hasta la etapa de Pericias de Campo, disponiendo proseguir con la sustanciación del procedimiento conforme a la normativa establecida en el D.S. N° 29215 y solicitando se eleve informe técnico de sobreposición de expedientes agrarios e Informes en Conclusiones y de Cierre en relación al área sujeta a saneamiento, tomando en cuenta los argumentos que cursan en la Sentencia Agraria Nacional S2a N° 09/2009 de 20 de octubre de 2009; de fs. 221 a 223 cursa Informe Complementario de Relevamiento de Información en Gabinete de 13 de agosto de 2010; de fs. 225 a 233 cursa Informe en Conclusiones de 30 de agosto de 2010; a fs. 236 cursa Informe de Cierre de 30 de agosto de 2010; de fs. 240 a 241 cursa Informe de Socialización de Resultados de 13 de septiembre de 2010 y de fs. 245 a 246 Resolución Administrativa RA-CS N° 0321/2010 de 28 de octubre de 2010".

"(...) el art. 11 del D.S. N° 29215, establece que la competencia del INRA, para conocer procedimientos agrarios, se halla circunscrito sólo al ámbito rural y no así al área urbana; en el caso de autos se advierte la existencia de una Ordenanza Municipal que aprobó la ampliación de la mancha urbana del municipio de Camargo siendo homologada mediante Resolución Suprema de 6 de abril de 2010, mancha urbana dentro de la cual conforme lo estableció el Informe Técnico TA-G N° 055/2016 de 5 de agosto de 2016, se encuentran ubicados los predios denominados "Moyockochita" y "Pastoreo Comunal Muyuckocha"; al respecto amerita referir que el ente administrativo, al reconducir el proceso de saneamiento mediante el Informe de Adecuación de 9 de agosto de 2010 y su correspondiente Auto de validación, no observó lo establecido en el art. 11-I del D.S. N° 29215, que en su parte pertinente señala: "...Los predios ubicados al interior del radio urbano de un Municipio que cuente con una Ordenanza Municipal homologada, no serán objeto de aplicación de estos procedimientos, bajo sanción de nulidad"; de donde se advierte que todos los actuados realizados por el ente administrativo a partir del 6 de abril de 2010, se encuentran viciados de nulidad; que al carecer de competencia el INRA, debió inhibirse de la reconducción y sustanciación del proceso de saneamiento, tomando en cuenta que la "competencia" se constituye en una norma de orden público de inexcusable e imperativa observancia y cumplimiento obligatorio, como garantía constitucional a un debido proceso; consiguientemente, se evidencia que el ente administrativo al reiniciar, proseguir con el proceso de saneamiento y posteriormente emitir Título Ejecutorial, actuó sin competencia, incurriendo en la nulidad prevista por el art. 122 de la C.P.E. y 35-I-a) de la Ley N° 2341; y viciando de nulidad por ello el Título Ejecutorial impugnado previsto en el art. 50-I-2-a) de la Ley N° 1715".

"(...) al haberse evidenciado el vicio de nulidad previsto en el art. 50-I-2-a) de la Ley N° 1715, respecto a la Incompetencia en razón del territorio y considerando su imperante importancia, este ente jurisdiccional advierte que los demás puntos demandados, se subsumen a lo precedentemente señalado, dada la nulidad que conlleva las actuaciones realizadas por el INRA, al haberlas realizado sin competencia; por lo que no amerita mayor pronunciamiento al respecto".

"(...) por la trascendencia jurídica que conlleva la figura jurídica "competencia", se deja claramente establecido que la presente resolución no está definiendo derechos respecto de la propiedad objeto de la litis, incluido en el Título Ejecutorial cuya nulidad de demanda, sino que únicamente se está determinando la incompetencia sobreviniente con la que actuó el INRA al momento de reconducir el proceso de saneamiento, por encontrarse el predio ubicado en área urbana; consiguientemente, las partes intervinientes en el presente proceso podrán hacer valer sus derechos en la vía que corresponda conforme a la normativa vigente".

"(...) considerando que la pretensión de la presente demanda de nulidad es determinar si en el momento de realizarse el proceso de saneamiento concurrieron o no las causales de nulidad que se invocan, por las que el INRA hubiera podido otorgar derechos que no corresponden y van contra normativa agraria que conduzca a la nulidad del Título Ejecutorial N° PCMNAL000416 de 13 de junio de 2011, se concluye que la parte actora ha probado y acreditado que el citado Título Ejecutorial cuya nulidad se demanda contiene vicios de nulidad absoluta en relación a la causal establecida en el art. 50-I-2-a) de la Ley N° 1715; consiguientemente corresponde resolver la presente demanda conforme a derecho".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, en consecuencia se declara NULO y sin valor legal el Título Ejecutorial N° PCMNAL000416 de 13 de junio de 2011 expedido a favor de la Comunidad "La Plateada y Dorada", así como la Resolución Administrativa RA-CS N° 0321/2010 de 28 de octubre de 2010 del proceso agrario del cual emergió el mismo, con base en los siguientes argumentos:

- 1.** Al reconducir el proceso de saneamiento mediante el Informe de Adecuación de 9 de agosto de 2010 y su correspondiente Auto de validación, no se observó lo establecido en el art. 11-I del D.S. N° 29215, de donde se advierte que todos los actuados realizados por el ente administrativo a partir del 6 de abril de 2010, se encuentran viciados de nulidad; que al carecer de competencia el INRA, debió inhibirse de la reconducción y sustanciación del proceso de saneamiento, tomando en cuenta que la "competencia" se constituye en una norma de orden público de inexcusable e imperativa observancia y cumplimiento obligatorio, como garantía constitucional a un debido proceso; consiguientemente, se evidencia que el ente administrativo al reiniciar, proseguir con el proceso de saneamiento y posteriormente emitir Título Ejecutorial, actuó sin competencia, incurriendo en la nulidad prevista por el art. 122 de la C.P.E. y 35-I-a) de la Ley N° 2341; y viciando de nulidad por ello el Título Ejecutorial impugnado previsto en el art. 50-I-2-a) de la Ley N° 1715.
- 2.** Al haberse evidenciado el vicio de nulidad previsto en el art. 50-I-2-a) de la Ley N° 1715, respecto a la Incompetencia en razón del territorio y considerando su imperante importancia, este ente jurisdiccional advierte que los demás puntos demandados, se subsumen a lo precedentemente señalado, dada la nulidad que conlleva las actuaciones realizadas por el INRA, al haberlas realizado sin competencia; por lo que no amerita mayor pronunciamiento al respecto.
- 3.** Por la trascendencia jurídica que conlleva la figura jurídica "competencia", se deja claramente establecido que la presente resolución no está definiendo derechos respecto de la propiedad objeto de la litis, incluido en el Título Ejecutorial cuya nulidad de demanda, sino que únicamente se está determinando la incompetencia sobreviniente con la que actuó el INRA al momento de reconducir el proceso de saneamiento, por encontrarse el predio ubicado en área urbana; consiguientemente, las partes intervinientes en el presente proceso podrán hacer valer sus derechos en la vía que corresponda

conforme a la normativa vigente.

4. Se concluye que la parte actora ha probado y acreditado que el citado Título Ejecutorial cuya nulidad se demanda contiene vicios de nulidad absoluta en relación a la causal establecida en el art. 50-I-2-a) de la Ley N° 1715; consiguientemente corresponde resolver la presente demanda conforme a derecho.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / Competencia del INRA

El art. 11 del D.S. N° 29215, establece que la competencia del INRA para conocer procedimientos agrarios se halla circunscrito sólo al ámbito rural y no así al área urbana. Siendo la "competencia" una norma de orden público de inexcusable e imperativa observancia y cumplimiento obligatorio, como garantía constitucional del debido proceso, al carecer de competencia el INRA, debe inhibirse de la reconducción y sustanciación del proceso de saneamiento.

"(...) el art. 11 del D.S. N° 29215, establece que la competencia del INRA, para conocer procedimientos agrarios, se halla circunscrito sólo al ámbito rural y no así al área urbana; en el caso de autos se advierte la existencia de una Ordenanza Municipal que aprobó la ampliación de la mancha urbana del municipio de Camargo siendo homologada mediante Resolución Suprema de 6 de abril de 2010 , mancha urbana dentro de la cual conforme lo estableció el Informe Técnico TA-G N° 055/2016 de 5 de agosto de 2016, se encuentran ubicados los predios denominados "Moyockochita" y "Pastoreo Comunal Muyuckocha"; al respecto amerita referir que el ente administrativo, al reconducir el proceso de saneamiento mediante el Informe de Adecuación de 9 de agosto de 2010 y su correspondiente Auto de validación, no observó lo establecido en el art. 11-I del D.S. N° 29215, que en su parte pertinente señala: "...Los predios ubicados al interior del radio urbano de un Municipio que cuente con una Ordenanza Municipal homologada, no serán objeto de aplicación de estos procedimientos, bajo sanción de nulidad"; de donde se advierte que todos los actuados realizados por el ente administrativo a partir del 6 de abril de 2010, se encuentran viciados de nulidad; que al carecer de competencia el INRA, debió inhibirse de la reconducción y sustanciación del proceso de saneamiento, tomando en cuenta que la "competencia" se constituye en una norma de orden público de inexcusable e imperativa observancia y cumplimiento obligatorio, como garantía constitucional a un debido proceso; consiguientemente, se evidencia que el ente administrativo al reiniciar, proseguir con el proceso de saneamiento y posteriormente emitir Título Ejecutorial, actuó sin competencia, incurriendo en la nulidad prevista por el art. 122 de la C.P.E. y 35-I-a) de la Ley N° 2341; y viciando de nulidad por ello el Título Ejecutorial impugnado previsto en el art. 50-I-2-a) de la Ley N° 1715".

Voto Disidente

No firma la Magistrada Dra. Paty Yola Paucara Paco, por haber sido primera Magistrada Relatora, siendo de voto disidente.

No firma la Magistrada Dra. Gabriela Cinthia Armijo Paz, por ser de voto disidente.