

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0038-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-05-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

Problemas jurídicos

Interpone acción contencioso administrativa, impugnando la Resolución Suprema No. 13365 de 24 de octubre de 2014, con base en los siguientes argumentos:

1. Menciona que conforme se evidencia del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, se acumula el expediente N° 38297 que corresponde a su Comunidad "Muyuhuta Pampa", entonces -afirma- debía haberseles reconocido como parte de dicho proceso de saneamiento con todos los derechos que ello conlleva que lamentablemente siempre se ha desconocido, lo que no ha permitido siquiera que puedan obtener fotocopias simples conforme se evidencia del Informe Legal DGS-JRA-C N° 695/2012 de 24 de octubre de 2012, por lo que no pudieron ejercer a plenitud su derecho a la defensa garantizado por el art. 115 de la C.P.E., como parte del derecho, garantía y principio constitucional del debido proceso.

2. Arguye que conforme se tiene en el plano de socialización, la Resolución Suprema impugnada, dota y adjudica a favor de la Comunidad "Ankasoca" y transfiere a favor del Gobierno Municipal de Challapata, terrenos que corresponden a su Comunidad "Muyuhuta Pampa", sin reconocerle ningún derecho y mucho menos sus nombres se encuentran en el detalle de la adjudicación que se hace, habiéndose opuesto en su oportunidad al proceso de saneamiento, ya que conforme al Auto de Vista de 1º de diciembre de 1997 y Resolución Suprema N° 205968 de 6 de marzo de 1989, los terrenos de "Muyuhuta Pampa" y "Ankasoca" se consolidaron en lo proindiviso y hasta el presente no existe el deslinde correspondiente, por lo que debía -expresa- haberse conciliado a instancias del INRA, contraviniendo lo previsto por el art. 18.9 de la L. N° 1715, lo que conllevó a que se incumpla lo dispuesto por el art. 266 del D.S. N° 29215 de Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento, no habiéndose dado cumplimiento a lo previsto por el art. 272 de dicho cuerpo reglamentario. Asimismo, señala, se incumplió la etapa de inicio de procedimiento común de saneamiento en cuanto al diagnóstico (art. 292-g) del D.S. N° 29215).

3. Indica que se les dejó en completa indefensión, ya que no se les notificó para la verificación del cumplimiento de la FES, soslayando este aspecto importante como señala el art. 2.IV de la L. N° 1715, encontrándose prevista esta tarea de verificación como una actividad de relevamiento de información en campo conforme lo dispuesto por el art. 296.I del D.S. N° 29215, lo que implica -indica-

incumplimiento a una tarea importante que no puede ser subsanada, no habiéndose dado cumplimiento, para declarar improcedente la R.S. N° 205968 y demás resoluciones con antecedente en el expediente agrario de consolidación 38297, a lo dispuesto por el art. 300 del D.S.N° 29215 que remite al Capítulo V de dicho Decreto y para la carga de la prueba que prevé el art. 161 del Decreto en cuestión. Asimismo, agrega que tampoco se les puso en conocimiento el Informe de Cierre, conforme determina el art. 305 del D.S. N° 29215.

4. Señala que se adjudica parcelas a personas que ni siquiera tienen domicilio en el área de saneamiento (menciona nombres de personas y sus domicilios), perjudicando a su Comunidad "Muyuhuta Pampa".

5. Menciona que en el legajo de saneamiento se reconoce y se hace referencia a su Comunidad, sin embargo las autoridades de las demás Comunidades les niegan su existencia, no habiendo el INRA tramitado de manera imparcial. Agrega que el proceso de Saneamiento Simple de Oficio cuestionado, no podía proseguir puesto que existía conflictos, además de encontrarse los terrenos de "Muyuhuta Pampa" y "Ankasoca" en mancomún (proindiviso) que no hubo deslinde alguno y menos en parcelas, lo que contraviene la normativa agroambiental.

6. Afirma que el INRA al haberles negado ser parte en el saneamiento se les dejó en indefensión y al no haberse cumplido con las disposiciones jurídicas señaladas, violentan el principio constitucional de la seguridad jurídica, desconociendo su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) la falta de delimitación entre "Muyuhuta Pampa" y "Ankasoca" no es justificativo valedero ni impedimento para proseguir con el proceso de Saneamiento Interno, rehusándose de esta manera la nombrada Comunidad "Muyuhuta Pampa" a participar del mismo, por lo que mal puede aducir el demandante que "debía" haberseles reconocido como parte integrante de dicho proceso, cuando por la actitud y solicitudes que presentaron, su fin era precisamente el de "no participar" del mismo oponiéndose a su desarrollo, tomando en cuenta que dada la modalidad aplicable, como es el "Saneamiento Interno" su ejecución está precedido necesaria y oportunamente de la manifestación y solicitud expresa de someterse al mismo, como solicitó la Comunidad "Ankasoca" mediante memorial cursante a fs. 1248 a 1249 de legajo de saneamiento, no habiendo la Comunidad "Muyuhuta Pampa" solicitado expresa y oportunamente someterse a dicha modalidad de saneamiento, más al contrario se opuso conforme se tiene descrito precedentemente, por lo que la supuesta imposibilidad de obtener fotocopias no constituye en estricto sentido vulneración al derecho de defensa, al haber sido de conocimiento de la Comunidad demandante la ejecución del proceso de Saneamiento Interno de referencia del que no quiso participar, razón por la cual, al no ser parte de dicho procedimiento y al amparo de lo previsto por el art. 7-b) del D.S. N° 29215, se dispuso por parte del INRA que previamente la Comunidad demandante justifique su petitorio de fotocopias especificando las piezas que requiere acreditando su interés legal, conforme se desprende del Informe Legal DGS-JRA-C N° 695/2012 de 24 de octubre de 2012, cursante de fs. 4571 a 4572 del legajo de saneamiento, sin que dicha decisión constituya una "negación" propiamente dicha, sino una condicionante procesal a ser subsanada para deferir lo petitionado, sin que la parte actora hubiera subsanado lo requerido y menos haber efectuado reclamo o recurso alguno ante tal decisión, no siendo en consecuencia evidente la vulneración al derecho de la defensa establecido en el art. 115 de la C.P.E., como arguye la parte demandante".

"(...) al margen de no especificar la parte actora con los fundamentos pertinentes de qué manera se

hubiere vulnerado el art. 272 del D.S. Nº 29215, es menester dejar establecido que el saneamiento de la Comunidad "Ankasoca" se ejecutó bajo los parámetros y normativa que regula el Saneamiento Interno, entendiéndose al mismo como un instrumento de conciliación de conflictos, que sin constituir una modalidad de saneamiento, puede sustituir actuados del procedimiento común de saneamiento, conforme prevé el art. 351-II del D.S. Nº 29215; consecuentemente, no correspondía en estricto sentido aplicar lo previsto por el art. 272-I del mismo cuerpo legal reglamentario, al proceso de Saneamiento Interno de referencia, al haber continuado y concluido éste dentro de los parámetros y finalidad descritas precedentemente, que implica la inexistencia de conflictos en su interior, menos aún con la Comunidad demandante, que como se analizó anteriormente, no participó de dicho procedimiento y en resguardo de sus derechos de propiedad que aducía tener, se excluyeron 38 áreas de tierra para la aplicación de procedimiento común de saneamiento simple de oficio, por lo que no existe incumplimiento por parte del INRA como argüía el demandante. De igual forma, respecto de la actividad de diagnóstico, la parte demandante se limita a señalar que se incumplió lo establecido en el art. 292-g) del D.S. Nº 29215, sin expresar los fundamentos que sustenten su afirmación, siendo que dicha actividad tiene la finalidad de evaluar previamente las características de la áreas que serán objeto de saneamiento, entre otras, el análisis de estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos, evidenciándose de los antecedentes que la misma fue debidamente cumplida por el INRA, así se desprende del Informe Técnico-Legal de Diagnóstico SAN-SIM de Oficio, cursante de fs. 1134 a 1144 del legajo de saneamiento, desarrollándose en los numerales 7, 9 y 12 de dicho informe, bajo los títulos de Medios de Comunicación Oral de Mayor Frecuencia, Identificación de Presuntas Tierras Fiscales o con Cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social e Identificación y Estrategias para el Manejo de Conflictos, la previsión contenida en la norma señalada precedentemente, por lo que no es evidente su incumplimiento como expresaba la parte actora".

"(...) no puede la parte actora acusar incumplimiento del art. 300 del D.S. Nº 29215 que remite al Capítulo V de dicho Decreto, referido a la verificación de la Función Social y de la Función Económico Social, así como del art. 161 del mismo cuerpo legal reglamentario respecto de la carga de la prueba y la oportunidad para presentarla, al no haber solicitado y menos participado de la verificación que se efectuó en el Saneamiento Interno de referencia, precisamente por la oposición que manifestó a dicho procedimiento. Respecto de no haberles puesto en su conocimiento con el Informe de Cierre conforme determina el art. 305 del mismo cuerpo legal reglamentario, a más de no corresponder en mérito al razonamiento descrito precedentemente, dicho Informe se publicitó a objeto de socializar sus resultados, lo que significa que se puso en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, tal cual se desprende del Certificado de fs. 3936 del legajo de saneamiento en el que se certifica las publicaciones efectuadas los días 24, 26 y 28 de junio de 2012 por Radio "Pio XII Oruro", así como lo descrito en el Informe de Socialización de Resultados cursante de fs. 3946 a 3947 del mismo legajo, donde se señala que no se presentó dentro de los plazos legales observaciones de fondo, menos aún por parte de la Comunidad demandante, sino solo de forma y referidos a ortografía de nombres y apellidos de los beneficiarios, aprobándose el mismo por proveído de 2 de julio de 2012, conforme consta a fs. 3948 del referido legajo de saneamiento. Asimismo, amerita reiterar que la Comunidad "Muyuhuta Pampa", no participó del Saneamiento Interno que solicitó expresamente la Comunidad "Ankasoca", por decisión propia oponiéndose al mismo; por lo que, carece de sustento y veracidad que el INRA les hubiere "negado" participar del mismo como manifiesta la parte actora, por ende, no se violentó de ninguna manera el principio constitucional de la seguridad jurídica y menos se desconoció el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, puesto que su no participación en el proceso de Saneamiento Interno de referencia fue expresada por ellos mismos, reservándose la tutela de sus derechos al procedimiento común de saneamiento simple de oficio al excluir 38 áreas de tierra sobre los cuales aducen tener titularidad".

"La adjudicación de tierras como resultado del proceso de saneamiento, está basada necesaria e imprescindiblemente en la ejecución y cumplimiento de las diferentes etapas que la ley prevé en su desarrollo, donde la verificación del cumplimiento de la FS o FES, según corresponda, es el elemento fundamental para que el Estado a través de los mecanismos y autoridades competentes, garantice la adquisición y conservación del derecho propietario, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y art. 3-I de la L. N° 1715, tomando en cuenta además que la finalidad del proceso de saneamiento es precisamente la de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, concluyéndose que lo verificado en campo traducido en los informes técnico legales que prevé la normativa agraria aplicable, constituye el insumo para el reconocimiento o no del derecho de propiedad agraria; consecuentemente, carece de sustento, lo expresado por la parte actora de que se hubiera adjudicado parcelas a personas que no tuvieran domicilio en el área de saneamiento, cuando dicha verificación, sin objeción alguna, estuvo a cargo de los miembros y autoridades originarias campesinas de la Comunidad "Ankasoca" donde se efectuó el Saneamiento Interno a pedido expreso de los mismos, en el que se verificó el cumplimiento de la Función Social de sus miembros, contando por tal dicha labor con el valor legal y la credibilidad que le otorga la normativa agraria que regula su ejecución y procedimiento, más aún, como se señaló reiteradamente, que la Comunidad demandante no participó de dicho Saneamiento Interno por decisión propia. Asimismo, conforme ya se tiene analizado en los numerales anteriores, la oposición formulada por la Comunidad "Muyuhuta Pampa" y la determinación asumida por el INRA de excluir 38 áreas de parcelas del Saneamiento Interno de referencia en conflicto, sobre las cuales aduce la parte actora tener derecho propietario, no puede constituir impedimento para la prosecución y conclusión del Saneamiento Interno de la Comunidad "Ankasoca", toda vez que la misma tiene todo el derecho de solicitar saneamiento de sus tierras sea de manera individual o colectiva, por lo que dicho proceso se desarrolló dentro del marco legal sin que se evidencie vulneración a derechos o a normativa que invalide su ejecución, careciendo por tal de sustento lo expresado por el demandante sobre el particular".

"(...) no se evidencia de ninguna forma que el INRA hubiere desconocido los derechos de la Comunidad "Muyuhuta Pampa", más al contrario, velando precisamente por la protección de sus derechos constitucionales, les comunicó oportuna y directamente respecto del Saneamiento Interno que solicitó la Comunidad "Ankasoca" a objeto de conciliar diferencias y ejecutar de este modo el proceso de saneamiento referido dentro de ése marco y conforme a sus usos y costumbres, conforme señala el art. 351-II del D.S. N° 29215, convocatoria que no prosperó, surgiendo al contrario oposición expresa al desarrollo del Saneamiento Interno de referencia negando su participación en dicho procedimiento; pese a ello, resguardando derechos que puedan asistirle a la Comunidad demandante, dispuso el INRA excluir áreas de tierra en conflicto para su tratamiento conforme a normativa agraria aplicable al caso, no siendo por tal evidente haberse vulnerado los derechos que la Comunidad "Muyuhuta Pampa" tiene respecto de su propiedad consagrados en la normativa constitucional y agraria descrita por ésta, cuyo reconocimiento estará sujeto a la tramitación y resolución que corresponda conforme a lo que establece la ley".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema No. 13365 de 24 de octubre de 2014, con base en los siguientes argumentos:

1. La supuesta imposibilidad de obtener fotocopias no constituye en estricto sentido vulneración al derecho de defensa, al haber sido de conocimiento de la Comunidad demandante la ejecución del

proceso de Saneamiento Interno de referencia del que no quiso participar, razón por la cual, al no ser parte de dicho procedimiento y al amparo de lo previsto por el art. 7-b) del D.S. N° 29215, se dispuso por parte del INRA que previamente la Comunidad demandante justifique su petitorio de fotocopias especificando las piezas que requiere acreditando su interés legal, conforme se desprende del Informe Legal DGS-JRA-C N° 695/2012 de 24 de octubre de 2012, cursante de fs. 4571 a 4572 del legajo de saneamiento, sin que dicha decisión constituya una "negación" propiamente dicha, sino una condicionante procesal a ser subsanada para deferir lo peticionado, sin que la parte actora hubiera subsanado lo requerido y menos haber efectuado reclamo o recurso alguno ante tal decisión, no siendo en consecuencia evidente la vulneración al derecho de la defensa establecido en el art. 115 de la C.P.E., como arguye la parte demandante.

2. No correspondía en estricto sentido aplicar lo previsto por el art. 272-I del mismo cuerpo legal reglamentario, al proceso de Saneamiento Interno de referencia, al haber continuado y concluido éste dentro de los parámetros y finalidad descritas precedentemente, que implica la inexistencia de conflictos en su interior, menos aún con la Comunidad demandante, que como se analizó anteriormente, no participó de dicho procedimiento y en resguardo de sus derechos de propiedad que aducía tener, se excluyeron 38 áreas de tierra para la aplicación de procedimiento común de saneamiento simple de oficio, por lo que no existe incumplimiento por parte del INRA como argüía el demandante

3. Respecto de la actividad de diagnóstico, la parte demandante se limita a señalar que se incumplió lo establecido en el art. 292-g) del D.S. N° 29215, sin expresar los fundamentos que sustenten su afirmación, siendo que dicha actividad tiene la finalidad de evaluar previamente las características de las áreas que serán objeto de saneamiento, entre otras, el análisis de estrategias de comunicación, identificación y manejo de conflictos, evidenciándose de los antecedentes que la misma fue debidamente cumplida por el INRA, así se desprende del Informe Técnico-Legal de Diagnóstico SAN-SIM de Oficio, cursante de fs. 1134 a 1144 del legajo de saneamiento, desarrollándose en los numerales 7, 9 y 12 de dicho informe, bajo los títulos de Medios de Comunicación Oral de Mayor Frecuencia, Identificación de Presuntas Tierras Fiscales o con Cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social e Identificación y Estrategias para el Manejo de Conflictos, la previsión contenida en la norma señalada precedentemente, por lo que no es evidente su incumplimiento como expresaba la parte actora.

4. Carece de sustento y veracidad que el INRA les hubiere "negado" participar del mismo como manifiesta la parte actora, por ende, no se violentó de ninguna manera el principio constitucional de la seguridad jurídica y menos se desconoció el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, puesto que su no participación en el proceso de Saneamiento Interno de referencia fue expresada por ellos mismos, reservándose la tutela de sus derechos al procedimiento común de saneamiento simple de oficio al excluir 38 áreas de tierra sobre los cuales aducen tener titularidad.

5. La oposición formulada por la Comunidad "Muyuhuta Pampa" y la determinación asumida por el INRA de excluir 38 áreas de parcelas del Saneamiento Interno de referencia en conflicto, sobre las cuales aduce la parte actora tener derecho propietario, no puede constituir impedimento para la prosecución y conclusión del Saneamiento Interno de la Comunidad "Ankasoca", toda vez que la misma tiene todo el derecho de solicitar saneamiento de sus tierras sea de manera individual o colectiva, por lo que dicho proceso se desarrolló dentro del marco legal sin que se evidencie vulneración a derechos o a normativa que invalide su ejecución, careciendo por tal de sustento lo expresado por el demandante sobre el particular.

6. No se evidencia de ninguna forma que el INRA hubiere desconocido los derechos de la Comunidad "Muyuhuta Pampa", más al contrario, velando precisamente por la protección de sus derechos constitucionales, les comunicó oportuna y directamente respecto del Saneamiento Interno que solicitó la Comunidad "Ankasoca" a objeto de conciliar diferencias y ejecutar de este modo el proceso de saneamiento referido dentro de éste marco y conforme a sus usos y costumbres, conforme señala el art. 351-II del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

La adjudicación de tierras como resultado del proceso de saneamiento, está basada necesaria e imprescindiblemente en la ejecución y cumplimiento de las diferentes etapas que la ley prevé en su desarrollo, donde la verificación del cumplimiento de la FS o FES, según corresponda, es el elemento fundamental para que el Estado a través de los mecanismos y autoridades competentes, garantice la adquisición y conservación del derecho propietario, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y art. 3-I de la L. N° 1715, concluyéndose que lo verificado en campo traducido en los informes técnico legales que prevé la normativa agraria aplicable, constituye el insumo para el reconocimiento o no del derecho de propiedad agraria.

"La adjudicación de tierras como resultado del proceso de saneamiento, está basada necesaria e imprescindiblemente en la ejecución y cumplimiento de las diferentes etapas que la ley prevé en su desarrollo, donde la verificación del cumplimiento de la FS o FES, según corresponda, es el elemento fundamental para que el Estado a través de los mecanismos y autoridades competentes, garantice la adquisición y conservación del derecho propietario, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y art. 3-I de la L. N° 1715, tomando en cuenta además que la finalidad del proceso de saneamiento es precisamente la de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, concluyéndose que lo verificado en campo traducido en los informes técnico legales que prevé la normativa agraria aplicable, constituye el insumo para el reconocimiento o no del derecho de propiedad agraria; consecuentemente, carece de sustento, lo expresado por la parte actora de que se hubiera adjudicado parcelas a personas que no tuvieran domicilio en el área de saneamiento, cuando dicha verificación, sin objeción alguna, estuvo a cargo de los miembros y autoridades originarias campesinas de la Comunidad "Ankasoca" donde se efectuó el Saneamiento Interno a pedido expreso de los mismos, en el que se verificó el cumplimiento de la Función Social de sus miembros, contando por tal dicha labor con el valor legal y la credibilidad que le otorga la normativa agraria que regula su ejecución y procedimiento, más aún, como se señaló reiteradamente, que la Comunidad demandante no participó de dicho Saneamiento Interno por decisión propia. Asimismo, conforme ya se tiene analizado en los numerales anteriores, la oposición formulada por la Comunidad "Muyuhuta Pampa" y la determinación asumida por el INRA de excluir 38 áreas de parcelas del Saneamiento Interno de referencia en conflicto, sobre las cuales aduce la parte actora tener derecho propietario, no puede constituir impedimento para la prosecución y conclusión del Saneamiento Interno de la Comunidad "Ankasoca", toda vez que la misma tiene todo el derecho de solicitar saneamiento de sus tierras sea de manera individual o colectiva, por lo que dicho proceso se desarrolló dentro del marco legal sin que se evidencie vulneración a derechos o a normativa que invalide su ejecución, careciendo por tal de sustento lo expresado por el demandante sobre el particular".