

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0017-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-03-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 05663 de 4 de julio de 2011, con base en los siguientes argumentos:

1. Indica que en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio ejecutado en el polígono N° 031 del predio denominado Cooperativa Agropecuaria "5 de Mayo Ltda.", en el que se han realizado las actividades de Pericias de Campo, Evaluación Técnica Jurídica y Exposición Pública de Resultados, se les informó que el saneamiento concluiría con Títulos Individuales, por lo que expresa, no les hicieron valer para nada la presentación de las diferentes minutas de transferencia por parte de la cooperativa, hasta que al final les dijeron que ya era demasiado tarde para realizar cualquier modificación.

2. Señala que por ser personas humildes con esta decisión expresa, fueron discriminados, habiéndoseles frustrado su posibilidad de contar con Títulos Ejecutoriales Individuales, pese a que el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de 6 de junio de 2005 hace referencia a las minutas de transferencias y a la existencia de varios propietarios en calidad de subadquirientes (punto 5-b) los cuales se encuentran cumpliendo la Función Social, conforme lo establece el art. 397-I de la C.P.E.; que, al haberlo aprobado de manera general y no individual, señala se vulnera el art. 51-1 de la C.P.E., que garantiza el derecho a la propiedad individual; que, en su momento se presentó el Plan de Ordenamiento Predial, que no fue recibido por los funcionarios del INRA, quienes indicaron que no tenía ninguna importancia dentro del trámite de saneamiento vigente.

3. Refiere que la Resolución Suprema N° 04109 de 10 de septiembre de 2010, atenta contra el art. 3-f y j) del Reglamento de la Ley INRA, ya que dentro del proceso se comprobó que existen varios copropietarios, debido a que en ningún momento se manifestó la intención de sanear a nombre de la Cooperativa, sino a nombre de cada uno de sus integrantes, por lo que expresa se vulneraron los arts. 56-I y 393 de la C.P.E.

4. Manifiesta que se vulneraron las siguientes normativas: los arts. 64 y 66 de la Ley INRA, en razón de que en el presente caso existe un Título Ejecutorial totalmente válido y otorgado por la autoridad

competente; el art. 159 del D.S. N° 29215, porque al margen de verificar in situ la prueba instrumental a decir de los arts. 159, 165 y 167 del D.S. N° 29215, se demostró que las pruebas documentales tenían titularidad individual y no colectiva, las que no fueron consideradas por el INRA; los arts. 2 y 3 de la L. N° 1715 y el art. 393 de la C..P.E., porque se desconoció a los titulares individuales, su dignidad y el derecho al trabajo, el Decreto Ley N° 3464 elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956, porque el INRA los calificó como Empresa Agrícola Ganadera, cuando en las pericias de campo se ha demostrado que no es así, que si bien se trata de un grupo de personas, éstas gozan de individualidad con derecho propietario de cada una de sus parcelas.

5. Que, el INRA dispuso que existe un vicio de anulabilidad establecida en el art. 17-b) del Decreto Ley N° 2364, que sirvió de base para anular el Título Ejecutorial N° 37318-0, desconociendo que las Cooperativas se caracterizan por no tener fines de lucro, donde cada socio aporta con el fin de administrar sus recursos, mientras que las Empresas tiene ganancias y pertenece a unos pocos inversionistas.

6. Indica que la misma liquidación no deja de ser arbitrario, ya que el mismo se basa sobre un Título Ejecutorial otorgado a una Cooperativa y no así a una Empresa Agropecuaria, que si bien se tiene que cancelar no es sobre la totalidad del predio sino sobre la diferencia existente entre la superficie del predio y la resultante de la mensura, el cual tiene que cargar incluso a los predios que se encuentran fuera de los límites originales del predio saneado.

#### **Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

*"(...) el art. 64 de la L. N° 1715 señala que el saneamiento es un procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria. Que, tiene por finalidad, entre otras, la titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económica social o función social, definidas en el art. 2° de esta ley, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o dotación y la convalidación de los títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económica social o función social, conforme señala el art. 66-I-1) y 6) de la L. N° 1715".*

*"(...) el proceso contencioso administrativo es un procedimiento de control jurisdiccional que tiene como finalidad verificar la legalidad de los actos que realiza el Estado a través de sus funcionarios administrativos, con el propósito de precautelar los intereses del administrado cuando son lesionados o perjudicados en sus derechos. Asimismo, el proceso de saneamiento de la propiedad agraria para su validez y eficacia jurídica, debe desarrollarse conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente ajustando su accionar la autoridad administrativa a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos de la materia, constituyendo la información obtenida durante dicho procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho de propiedad a través de un Título Ejecutorial, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a la normativa reglamentaria que rige dicho proceso administrativo".*

*"(...) Efectuando un análisis a los documentos adjuntados al proceso de saneamiento se constata que evidentemente a fs. 139 y vta., cursa antecedente de derecho propietario de la Cooperativa Agropecuaria "5 de Mayo" consistente en el Título Ejecutorial Individual N° 27318-D del expediente agrario N° 1158 otorgado el 28 de febrero de 1992 con una superficie de 3035.6000 has., así como*

también se verifica que dentro del expediente de saneamiento cursan minutas de transferencia realizadas de manera individual a cada uno de los socios, las cuales fueron presentadas conforme señala la parte actora en su demanda contenciosa administrativa con anterioridad a la Etapa de la Evaluación Técnica Jurídica, siendo estas: Dos (2) minutas de compra venta (fs. 89 y vta. y de fs. 122 y vta.), así como trece (13) documentos de transferencia (fs. 213 a 300), que fueron presentados mediante memorial cursante a fs. 210 y vta. de 28 de septiembre de 2009, después de la Exposición Pública de Resultados".

"(...) se constata que el Informe Jurídico de Campo de fs. 148 a 149 así como el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de 6 de junio de 2005 de fs. 152 a 157, en ningún apartado se pronuncian o hacen referencia a las minutas de transferencias presentadas con anterioridad a la ETJ, de 14 de mayo y 27 de junio de 2004 (Parcelas Nos. 29 y 43) con una extensión de 68 has. cada una, así como dicho informe de la ETJ tampoco hace un pronunciamiento expreso sobre los carnets de identidad los cuales acreditan el número de 44 socios de la Cooperativa "5 de Mayo", aspectos que debieron ser aclarados por la entidad ejecutora ante la duda razonable de la creencia de los socios de que se les iba a titular individualmente sus parcelas y si bien la ETJ en el punto 5-b) hace referencia a los subadquirientes, sin embargo la misma no aclara conforme a derecho sobre las transferencias realizadas el 14 de mayo y 17 de junio de 2004, verificándose que estas transferencias fueron realizadas mucho antes de haberse realizado la Ficha Catastral de fs. 36 a 37, el Registro de la Función Económica Social de fs. 40 a 43 y el Registro de Mejoras de fs. 43 a 46 que son de 22 de octubre de 2004, así como las Fotografías de mejoras de 24 de octubre de 2004; que ante esta omisión cometida por la entidad administrativa se tiene que el Informe de la Evaluación Técnica Jurídica no cumplió con lo dispuesto por el art. 169-b) del D.S. N° 25763 vigente ese entonces que señala "La evaluación técnica jurídica comprenderá simultáneamente los procedimientos de revisión de Títulos Ejecutoriales; revisión de procesos agrarios en trámite e identificación de poseedores legales", concordante con lo dispuesto por el art. 176 del Decreto Supremo referido; lo que significa que la entidad ejecutora del saneamiento de tierras, no se pronunció sobre estos documentos presentados por los socios de la Cooperativa "5 de Mayo" y sobre los 45 carnets de identidad adjuntados a las minutas de compraventa; en lo que respecta a la vulneración del art. 397-I de la C.P.E., cabe señalar que la Cooperativa "5 de Mayo", sí cumple con la Función Social o la Función Económica Social, debido a que el predio se encuentra trabajado, por lo que no existe ninguna transgresión al respecto".

"(...) cursa memorial de cambio de nombre de terrenos agrícolas a favor de socios de la Cooperativa Ganadera "5 de Mayo", dirigido al Director del INRA Santa Cruz por Florentino Cruz Chora apoderado legal de los socios de la Cooperativa "5 de Mayo", adjuntando 13 documentos de transferencia con una extensión de 68 has. cada uno, los cuales cursan de fs. 213 a 300 de los antecedentes, adjuntando documentos de compra venta correspondiendo a los años 2005, 2007, 2008 y 2009, el cual mereció el Informe Legal BID-1512 N° 1129/2010 de 4 de mayo de 2010 cursante de fs. 314 a 315 de los antecedentes, que refiere que se ha considerado como beneficiaria de este predio a la Cooperativa y no así a cada uno de los miembros de manera individual y que la misma debe ser considerada al interior de la Cooperativa por su Dirigencia; cabe señalar al respecto que no obstante de que se presentaron los documentos señalados después de las pericias de campo, sin embargo dicho Informe Legal BID-1512 N° 1129/2010 de 4 de mayo de 2010, no desvirtúa la omisión o falta de pronunciamiento en la etapa de la Evaluación Técnica Jurídica, de los documentos presentados con anterioridad a la etapa de la Evaluación Técnica Jurídica (Minutas de compraventa de fechas 14 de mayo y 27 de junio de 2004 y carnets de identidad de 45 socios) así como tampoco desvirtúa la omisión de la falta del registro de la marca de ganado en el predio Cooperativa "5 de Mayo" en la etapa de las Pericias de Campo; y si bien el INRA dispuso la adecuación del D.S. N° 25763 al D.S. N° 29215, a través del Informe SC-AREA-

*ICHILO INF N° 653/2007 de 26 de diciembre de 2007, sin embargo una vez más el ente administrativo no identificó las omisiones antes descritas, por consiguiente no realizó el control de calidad establecido en el art. 266 del D.S. N° 29215 disponiendo la nulidad de actuados por irregularidades o errores de fondo que se hubieren cometido en el procedimiento conforme lo dispone el art. 266-IV-c) del Reglamento citado, cumpliendo de esta manera a cabalidad con la verificación directa en campo prevista por los arts. 159 y 167-I del D.S. N° 29215, que hace referencia al conteo de ganado, constatando la marca y registro".*

*"(...) en lo que respecta a la falta de pronunciamiento de las minutas de compra venta de fechas 14 de mayo y 27 de junio de 2004 y sobre los 45 carnets de identidad introducidos con anterioridad a la ETJ, así como por la modificación realizada por el INRA de cambio de actividad agropecuaria a ganadera a momento de adecuarse el proceso de saneamiento al nuevo Reglamento agrario del D.S. N° 25763 al D.S. N° 29215, a través del Informe SC-AREA-ICHILO INF N° 653/2007 de 26 de diciembre de 2007 de fs. 206 a 208, sin haber comprobado in situ el conteo del ganado y el registro de marca, conforme el art. 159 del D.S. N° 29215, tomando en cuenta que los registros de marcas presentados refieren la existencia de varios propietarios individuales de estas marcas, por consiguiente no se identificó individualizando cual ganado con su respectiva marca pertenece a cada uno de los propietarios, no existiendo marca registrada a nombre de la Cooperativa "5 de Mayo Ltda."*

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema N° 05663 de 4 de julio de 2011, así como la Resolución Suprema Rectificatoria N° 11598 de 31 de diciembre de 2013, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Efectuando un análisis a los documentos adjuntados al proceso de saneamiento se constata que evidentemente que cursa antecedente de derecho propietario de la Cooperativa Agropecuaria "5 de Mayo" consistente en el Título Ejecutorial Individual N° 27318-D del expediente agrario N° 1158 otorgado el 28 de febrero de 1992 con una superficie de 3035.6000 has., así como también se verifica que dentro del expediente de saneamiento cursan minutas de transferencia realizadas de manera individual a cada uno de los socios, las cuales fueron presentadas conforme señala la parte actora en su demanda contenciosa administrativa con anterioridad a la Etapa de la Evaluación Técnica Jurídica.

**2.** La Evaluación Técnica Jurídica no cumplió con lo dispuesto por el art. 169-b) del D.S. N° 25763 vigente ese entonces, concordante con lo dispuesto por el art. 176 del Decreto Supremo referido; lo que significa que la entidad ejecutora del saneamiento de tierras, no se pronunció sobre estos documentos presentados por los socios de la Cooperativa "5 de Mayo" y sobre los 45 carnets de identidad adjuntados a las minutas de compraventa; en lo que respecta a la vulneración del art. 397-I de la C.P.E., cabe señalar que la Cooperativa "5 de Mayo", sí cumple con la Función Social o la Función Económica Social, debido a que el predio se encuentra trabajado, por lo que no existe ninguna transgresión al respecto.

**3.** Si bien el INRA dispuso la adecuación del D.S. N° 25763 al D.S. N° 29215, a través del Informe SC-AREA-ICHILO INF N° 653/2007 de 26 de diciembre de 2007, sin embargo una vez más el ente administrativo no identificó las omisiones antes descritas, por consiguiente no realizó el control de calidad establecido en el art. 266 del D.S. N° 29215 disponiendo la nulidad de actuados por irregularidades o errores de fondo que se hubieren cometido en el procedimiento conforme lo dispone

el art. 266-IV-c) del Reglamento citado, cumpliendo de esta manera a cabalidad con la verificación directa en campo prevista por los arts. 159 y 167-I del D.S. N° 29215, que hace referencia al conteo de ganado, constatando la marca y registro.

4. E en lo que respecta a la falta de pronunciamiento de las minutas de compra venta de fechas 14 de mayo y 27 de junio de 2004 y sobre los 45 carnets de identidad introducidos con anterioridad a la ETJ, así como por la modificación realizada por el INRA de cambio de actividad agropecuaria a ganadera a momento de adecuarse el proceso de saneamiento al nuevo Reglamento agrario del D.S. N° 25763 al D.S. N° 29215, a través del Informe SC-AREA-ICHILLO INF N° 653/2007 de 26 de diciembre de 2007, sin haber comprobado in situ el conteo del ganado y el registro de marca, conforme el art. 159 del D.S. N° 29215, tomando en cuenta que los registros de marcas presentados refieren la existencia de varios propietarios individuales de estas marcas, por consiguiente no se identificó individualizando cual ganado con su respectiva marca pertenece a cada uno de los propietarios, no existiendo marca registrada a nombre de la Cooperativa "5 de Mayo Ltda."

### **Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita**

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE SANEAMIENTO

**El proceso de saneamiento de la propiedad agraria para su validez y eficacia jurídica, debe desarrollarse conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente ajustando su accionar la autoridad administrativa a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos de la materia, constituyendo la información obtenida durante dicho procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho de propiedad a través de un Título Ejecutorial, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a la normativa reglamentaria que rige dicho proceso administrativo.**

*"(...) el art. 64 de la L. N° 1715 señala que el saneamiento es un procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria. Que, tiene por finalidad, entre otras, la titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económica social o función social, definidas en el art. 2° de esta ley, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o dotación y la convalidación de los títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económica social o función social, conforme señala el art. 66-I-1) y 6) de la L. N° 1715". (...) el proceso contencioso administrativo es un procedimiento de control jurisdiccional que tiene como finalidad verificar la legalidad de los actos que realiza el Estado a través de sus funcionarios administrativos, con el propósito de precautelar los intereses del administrado cuando son lesionados o perjudicados en sus derechos. Asimismo, el proceso de saneamiento de la propiedad agraria para su validez y eficacia jurídica, debe desarrollarse conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente ajustando su accionar la autoridad administrativa a las reglas preestablecidas y a los principios jurídicos de la materia, constituyendo la información obtenida durante dicho procedimiento el insumo básico para que el Estado otorgue el derecho de propiedad a través de un Título Ejecutorial, labor que debe adecuarse imprescindiblemente a la normativa reglamentaria que rige dicho proceso administrativo".*