

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0015-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-06-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Saneamiento interno (comunidades campesinas y colonias) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Berna Llanos Clemente Vda. de Flores, representada por Cristhel Mireyba Palma Verduguez, mediante Testimonio de Poder N° 189/2012, impugnando la Resolución Suprema N° 07000 de 16 de enero de 2012, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Que fue declarada heredera de los bienes pertenecientes a Hipólito Flores Mamani, quién a su vez, junto a sus hermanos Luis y Lucia Flores Mamani, obtuvieron mediante anticipo de legítima del titular inicial Vicente Flores Chura los terrenos con Título Ejecutorial Individual N° 391941 con una superficie de 20.0000 ha. y Título Ejecutorial Colectivo N° 392032 con una superficie de 682.2700 ha., consolidando su derecho sobre las tierras de pastoreo colectivo en 20.0000 ha., haciendo un total de 40.0000 ha., reconocidas a través de amparo administrativo de 2 de agosto de 1972 y posterior posesión judicial de 15 de mayo de 1989.

2. Que la competencia del INRA se halla limitada al área rural de los municipios y por los datos del expediente de saneamiento, se evidencia que Hipólito Flores y familia son propietarios de dos diferentes predios ubicados en lugares distintos, cada uno con una superficie de 20,0000 ha., estando ubicada la una en área urbana y la otra en área rural, así la dotada a Vicente Flores Chura con Título Ejecutorial Individual N° 391941 se encuentra dentro del radio urbano de Potosí y la otra se halla ubicada en el área rural dentro de la Comunidad Karachipampa, sobre la cual, Hipólito Flores Mamani pide al INRA saneamiento de manera individual.

3. Que la Comunidad Karachipampa al ser colindante con el área urbana del Municipio de Potosí, en virtud del art. 283-II del D. S. N° 29215 debió solicitar certificación al Gobierno Municipal para determinar si el predio objeto de saneamiento se encuentra o no dentro del área urbana, extremo al cual no se dió cumplimiento, agravándose con la nota de 3 de mayo de 2010 enviada al INRA Potosí por el Alcalde Municipal de Potosí, en la que se evidencia que tomó conocimiento del saneamiento de manera informal, más aun cuando el INRA tenía pleno conocimiento que parte del antecedente agrario de la referida Comunidad se encuentra sobrepuesta al radio urbano, constituyendo dicha certificación

un requisito de admisibilidad de las demandas de saneamiento a pedido de parte y al haberse incumplido dicho requisito, lo actuado en el saneamiento está viciado de nulidad.

4. Que al no haberse identificado correctamente los antecedentes agrarios y menos aún los títulos ejecutoriales que tienen como antecedente el expediente N° 691, el INRA ha ejecutado saneamiento dentro del área urbana del referido municipio, actuando sin competencia, anulando el Título Ejecutorial Individual N° 391941 y colectivo N° 392032 de Vicente Flores sin haber ubicado el predio ni mucho menos verificado el cumplimiento de la función social, al no haber sido sometido a mensura y encuesta catastral por encontrarse en área urbana y por ello la Resolución Suprema impugnada excluye anular títulos colindantes al título anulado de Vicente Flores, violando el derecho a la igualdad consagrado en el art. 119.1 de la C.P.E., pues como es posible que títulos ejecutoriales colindantes al título anulado esten dentro del radio urbano y sólo el Título N° 391941 que está ubicado en medio de los títulos excluidos se halle en área rural, siendo por tal evidente el error en que incurrió el INRA que no solo afecta los derechos de los herederos titulares sino de mucha gente que compró terrenos en la urbanización que se formaron en base al título ejecutorial que fue anulado, por lo que al haberse ejecutado el saneamiento sin competencia, cae en la nulidad prevista por el art. 122 de la C.P.E al vulnerarse el art. 11 del D.S. N° 29215.

5. Que Hipólito Flores Mamani y Nicolasa Villca de Flores mediante memorial presentado en fecha 29 de marzo de 2010 solicitan exclusión de los terrenos ubicados en el sector de Quepu Mayu del saneamiento a nivel comunal de la Comunidad Karachipampa, pidiendo saneamiento individual, sin embargo pese a estar reconocido por autoridades de la Comunidad como por el propio INRA su derecho propietario y el cumplimiento de la FS, el INRA omite el levantamiento individual de dicho predio con el argumento de que Hipólito Flores habría manifestado su consentimiento con el saneamiento a nivel comunidad, referido en el Informe en Conclusiones, desestimando dicha oposición con una ligereza absoluta, puesto que en el acta de fs. 1976 no renunció a dicho derecho ya que la manifestación efectuada de que si los comunarios respetaban su derecho él sería parte del saneamiento de la Comunidad, significa que sería parte pero como tercero ubicado al interior de la Comunidad, por lo que el INRA no puede interpretar discrecionalmente las palabras del abogado que asistió a Hipólito Flores en dicha oportunidad, más aún cuando posteriormente se suscribió formulario adicional de predios en conflicto, pues si supuestamente habría renunciado a la oposición y al saneamiento individual, el INRA no hubiera ejecutado más actividades con relación a la superficie poseída por Hipólito Flores, de lo que se concluye que el INRA omitió sanear la indicada propiedad de manera individual vulnerando los arts. 298.I y 299 del D.S. N 29215 desconociendo su derecho a la propiedad individual consagrado por el art. 56 de la C.P.E.

6. Que las autoridades de la Comunidad Karachipampa fueron intimadas a dar cumplimiento a ciertos requisitos, entre ellos, la presentación de acta o documentación por la que se manifieste la voluntad de los integrantes de las 20 secciones que forman parte de la Comunidad Karachipampa de someterse al proceso de saneamiento simple a nivel de comunidad, sobre el cual el INRA no hace una correcta valoración de la documentación presentada por el Sindicato Agrario, toda vez que de la lectura de las actas se evidencia que ninguna de las secciones dieron su consentimiento expreso de someter sus predios al saneamiento a nivel comunidad como erróneamente interpreta el INRA, ejecutando el saneamiento sin dicho consentimiento expreso, viciando de nulidad lo tramitado.

7. Que el INRA notifica con el informe de cierre únicamente a los terceros que fueron mensurados al interior de la Comunidad, omitiendo notificar a los herederos de Hipólito Flores, vulnerando el art. 305.I del D.S. N 29215, coartando la posibilidad de hacer las denuncias expuestas.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"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, mismo que contempla diferentes etapas secuenciales, entre otras, la determinación de áreas de saneamiento simple a pedido de parte que es la modalidad en la que se sustanció el proceso de saneamiento que dio origen a la emisión de la Resolución Suprema N° 07000 de 16 de enero de 2012 impugnada en el presente proceso contencioso administrativo, previendo el art. 283-II del D.S. N° 29215 aplicable a dicho procedimiento, que las solicitudes de saneamiento simple, a más de acreditar derecho de propiedad o posesión, deberán, en áreas cercanas a radios urbanos, como es el caso del proceso de saneamiento de la Comunidad Karachipampa, acreditar tal extremo con un informe o certificado del Gobierno Municipal estableciendo que el predio se encuentra o no dentro del radio urbano, constituyendo en los hechos un requisito de forma con carácter previo a la admisión de la solicitud de saneamiento que tiende a determinar la competencia del ente administrativo para la ejecución del proceso de saneamiento, que dada su trascendencia, es de estricta observancia, extremo que no mereció la atención debida y oportuna por parte del INRA, pues si bien por Informe Jurídico CITE-SAN-SIM-USAN-INF-N° 0035/2009 de 7 de agosto de 2009 cursante de fs. 731 a 732 de legajo de saneamiento se efectúa observaciones a la solicitud de saneamiento a pedido de parte de fs. 689, a objeto de su subsanación, la misma no contempla respecto del informe o certificado del Gobierno Municipal para establecer si el predio se encuentra o no dentro del radio urbano, pese a que por Informe Técnico CITE-SAN-SIM-DDP-USAN-INF N° 033/2009/ de 7 de agosto de 2009 cursante de fs. 727 a 729 del mismo legajo, se consigna la colindancia o proximidad del predio a ser sometido a saneamiento con el área urbana del Municipio de Potosí, lo que obligaba a contar previamente con dicha información, sin embargo, cumplidas como fueron las observaciones requeridas, el INRA por auto de 29 de septiembre de 2009 cursante de fs. 766 a 768 admitió simple y llanamente la referida solicitud de saneamiento a pedido de parte prescindiendo de tan importante información que le hubiera permitido asumir legal y correctamente su competencia con relación al predio de la demandante con antecedente en el Título Individual N° 391941, incumpliendo de este modo la previsión contenida en el señalado art. 283-II del D.S. N° 29215. Dicha inobservancia derivó como lógica consecuencia que el INRA no identifique correcta y legalmente el predio de la actora cuyo título ejecutorial tiene como antecedente el expediente agrario N° 691 con la finalidad de determinar si se encuentra o no dentro del radio urbano del Municipio de Potosí, sometiendo de este modo al indicado predio con antecedente en el Título Ejecutorial Individual N° 391941 al proceso de saneamiento de referencia cuando en derecho no correspondía someterlo a dicho procedimiento administrativo, al encontrarse ubicado dicho predio dentro del radio urbano del Municipio de Potosí, por ende, fuera de su competencia, tal cual se desprende de la Ordenanza Municipal No. 047/2005 de 28 de junio de 2005, debidamente homologada mediante Resolución Suprema N° 226005 de 10 de enero de 2006 y plano de área urbana del Municipio de Potosí, cursantes de fs. 426 a 429, 576 a 578 y 557 del expediente, corroborándose la misma con el plano de sobreposición e Informe Técnico TA-DTE-G 016/2013 de 12 de abril de 2013 cursante de fs. 599 a 603 de obrados, que fue elaborado por el Técnico Geodesta del Tribunal Agroambiental en mérito a la solicitud de éste órgano jurisdiccional para contar con mayores elementos de juicio al amparo de la previsión contenida en el art. 378 del Cód. Pdto. Civ., en el que de manera clara y precisa, concluye que el predio de la actora con antecedente en el Título Ejecutorial N° 391941 se encuentra sobrepuesto en un 100% al radio urbano del Gobierno Municipal de Potosí; consecuentemente, contando, tanto la Ordenanza Municipal homologada, el plano del área urbana del Municipio de Potosí, así como el plano de sobreposición e Informe Técnico del Geodesta del Tribunal Agroambiental de referencia, con la fuerza probatoria y valor legal respectivo teniendo para ello en consideración la competencia, principios

científicos en que se fundan y la concordancia de su aplicación con las reglas de la sana crítica y al provenir los mismos de funcionarios públicos que merecen entera fe, conforme señala el art. 1296-I del Cód. Civ., se llega al convencimiento, de que al encontrarse el mencionado predio de la actora dentro del radio urbano del Gobierno Municipal de Potosí, no correspondía al INRA someterlo al proceso administrativo de saneamiento por estar fuera de su competencia, estando por tal viciada de nulidad dicha actuación administrativa conforme prevé el art. 122 de la Constitución Política del Estado y art. 11-I del D.S. N° 29215 que señala: "Los procedimientos agrarios administrativos serán ejecutados sólo en el área rural. Los predios ubicados al interior del radio urbano de un Municipio que cuenta con una Ordenanza Municipal homologada, no serán objeto de aplicación de estos procedimientos, bajo sanción de nulidad" (sic)

"Con relación a que el INRA omitió sanear de manera individual el derecho que le asiste en el predio ubicado dentro del área rural con antecedente en el Título Ejecutorial Colectivo N° 392032 dentro de la Comunidad Karachipampa, sobre el cual, indica la demandante, que su causante Hipólito Flores Mamani solicitó saneamiento a título individual y que el mismo no renunció, habiendo el INRA interpretado discrecionalmente las palabras del abogado que asistió a Hipólito Flores Mamani, de antecedentes se desprende, que si bien Hipólito Flores Mamani y Nicolasa Villca de Flores mediante memorial cursante a fs. 854 del legajo de saneamiento solicitan exclusión de su terreno del proceso de saneamiento que realiza la Comunidad Karachipampa manifestando que realizarán un saneamiento individual sin injerencia de la Comunidad, no es menos evidente que por memorial de fs. 1923 y vta. del referido legajo de saneamiento, Hipólito Flores manifiesta que está buscando un diálogo con las autoridades de la Comunidad Karachipampa para "determinar una posición final respecto del saneamiento" (sic), llevándose a cabo posteriormente una reunión de conciliación en oficinas del INRA-Potosí entre autoridades de la indicada Comunidad y el Sr. Hipólito Flores Mamani, cuya acta cursa de fs. 1950 a 1951 del legajo de saneamiento, en el que solicita a las autoridades y bases de la Comunidad respetar sus terrenos y así "sería parte del saneamiento de la Comunidad" (sic), manifestando las autoridades de la Comunidad de Karachipampa que "respetarán sus terrenos del Sr Hipólito y el indicado señor será un comunario activo" (sic), de lo que se colige que la voluntad expresada en la referida reunión de conciliación es para la realización de saneamiento de tierras como propiedad comunitaria o colectiva, desarrollándose el proceso de saneamiento del predio de referencia en dicha calidad, más aún cuando el derecho de propiedad que le asiste a la actora en el predio de referencia es dentro de una propiedad colectiva, conforme se desprende del Título Ejecutorial N° 392032 del cual emerge su derecho, conforme se observa en la fotocopia de título ejecutorial cursante a fs. 1938 del legajo de saneamiento, figurando inclusive el nombre de su causante Hipólito Flores en la lista de afiliados o miembros de la Comunidad Karachipampa, tal cual se desprende de la lista de afiliados de fs. 690 a 694 vta., así como en la lista cursante de fs. 722 a 724 de legajo de saneamiento; consecuentemente, carece de sustento lo afirmado por la actora en sentido de que el INRA interpretó discrecionalmente lo expresado por su causante Hipólito Flores en la referida reunión de conciliación y menos aún que hubiere omitido sanear individualmente su derecho, siendo que el INRA asumió tal decisión como resultado de lo acordado y en base a los antecedentes del proceso de saneamiento, no siendo por tal evidente la vulneración de los arts. 298.1 y 299 del D.S. N° 2921 y menos aún al derecho consagrado en el art. 56 de la C.P.E. como acusa la demandante".

"Lo extrañado por la demandante en sentido de que el INRA no hace una correcta valoración de los documentos presentados por las secciones que forman parte de la Comunidad Karachipampa de someterse al proceso de saneamiento simple a nivel de Comunidad al no evidenciarse consentimiento expreso, dicha afirmación carece de sustento y veracidad, toda vez que la Comunidad Karachipampa adjuntó documentación cursante de fs. 708 a 724 del legajo de saneamiento, en la que se advierte

varias Actas de las diferentes secciones infiriéndose de las mismas la decisión y acuerdo de efectuar el saneamiento a nivel de comunidad acorde a sus usos y costumbres; al margen de ello, la supuesta inexistencia de manifestación de voluntad para efectuar un saneamiento como propiedad comunaria o colectiva, en sí mismo no constituye un elemento que implique nulidad del acto administrativo y menos es un acto o una etapa dentro del proceso de saneamiento que se encuentre prevista por ley, por ello, la parte actora en su demanda, respecto de este punto, no acusa vulneración de norma procesal administrativa que regule dicha actividad y que su inobservancia esté penado con nulidad, por ende, menos pudo haberse vulnerado supuestos derechos de acceder a la propiedad agraria individual".

"(...) en el proceso de saneamiento de referencia, el Informe de Cierre, se puso en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, tal cual se desprende de las diligencias de notificación de fs. 2189 a 2224, entre ellas, notificación de carácter general (aviso público) debidamente publicitada por el medio de comunicación radial "Fundación Acción Cultural Loyola Radio Aclo Potosí" cursantes a fs. 2193 y 2193, respectivamente, así como la diligencia de notificación a los titulares iniciales del expediente agrario N° 691 entre lo que figura Vicente Flores titular primigenio de los predios con antecedente en los Títulos Ejecutoriales Nos. 391941(individual) y 392032 (colectivo), cursando asimismo de fs. 2206 a 2210, Acta de Socialización de Resultados del Proceso de Saneamiento de la Comunidad Karachipampa; de lo que se colige que el INRA cumplió adecuadamente con la socialización de los resultados del proceso de saneamiento de referencia en observancia de lo previsto por el art. 305-I del D.S. N° 29215, no siendo por tal evidente haberle coartado a los herederos de Hipólito Flores o a la actora la posibilidad de efectuar observaciones o denuncias como ésta afirma en su demanda, dada la publicidad que reviste el proceso de saneamiento donde los propietarios, poseedores y terceros interesados tienen la libertad, la facultad y el derecho de presentar sus petitorios y observaciones que vean convenientes durante el desarrollo de dicho procedimiento administrativo, sin que la actora o los herederos del anteriormente nombrado hubieran hecho uso en su oportunidad de tales facultades, por lo que no se evidencia vulneración al art. 305-I del D.S. N° 29215 como acusa la demandante".

"(...) del análisis precedente, se establece que el INRA incumplió con la normativa que regula su competencia establecida en el art. 11 del D.S. N° 29215 al haber ejecutado el proceso de saneamiento en el predio de la actora con antecedente en el Título Ejecutorial Individual N° 391941 sin que le asista competencia para ello, al estar ubicado el predio en el área urbana del Municipio de Potosí viciando de nulidad su actuación, lo que lleva a declarar la procedencia de la demanda contenciosa administrativa con relación únicamente a dicha titularidad, manteniéndose en lo demás subsistente la Resolución Suprema impugnada al haberse pronunciado el mismo en estricta sujeción a la normativa agraria que rige la materia".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por Berna Llanos Clemente Vda. de Flores; en su mérito, **NULA** la Resolución Suprema N° 07000 de 16 de enero de 2012 únicamente respecto del predio con antecedente en el Título Ejecutorial Individual N° 391941 excluyéndolo de los alcances de la referida Resolución Suprema, manteniéndose subsistente dicha resolución en todo lo demás, bajo los siguientes fundamentos:

1. Contando, tanto la Ordenanza Municipal homologada, el plano del área urbana del Municipio de Potosí, así como el plano de sobreposición e Informe Técnico del Geodesta del Tribunal Agroambiental

de referencia, con la fuerza probatoria y valor legal respectivo teniendo para ello en consideración la competencia, principios científicos en que se fundan y la concordancia de su aplicación con las reglas de la sana crítica y al provenir los mismos de funcionarios públicos que merecen entera fe, conforme señala el art. 1296-I del Cód. Civ., se llega al convencimiento, de que al encontrarse el mencionado predio de la actora dentro del radio urbano del Gobierno Municipal de Potosí, no correspondía al INRA someterlo al proceso administrativo de saneamiento por estar fuera de su competencia, estando por tal viciada de nulidad dicha actuación administrativa conforme prevé el art. 122 de la Constitución Política del Estado y art. 11-I del D.S. N° 29215.

2. Carece de sustento lo afirmado por la actora en sentido de que el INRA interpretó discrecionalmente lo expresado por su causante Hipólito Flores en la referida reunión de conciliación y menos aún que hubiere omitido sanear individualmente su derecho, siendo que el INRA asumió tal decisión como resultado de lo acordado y en base a los antecedentes del proceso de saneamiento, no siendo por tal evidente la vulneración de los arts. 298.1 y 299 del D.S. N° 2921 y menos aún al derecho consagrado en el art. 56 de la C.P.E. como acusa la demandante.

3. Lo extrañado por la demandante en sentido de que el INRA no hace una correcta valoración de los documentos presentados por las secciones que forman parte de la Comunidad Karachipampa de someterse al proceso de saneamiento simple a nivel de Comunidad al no evidenciarse consentimiento expreso, dicha afirmación carece de sustento y veracidad, toda vez que la Comunidad Karachipampa adjuntó documentación cursante de fs. 708 a 724 del legajo de saneamiento, en la que se advierte varias Actas de las diferentes secciones infiriéndose de las mismas la decisión y acuerdo de efectuar el saneamiento a nivel de comunidad acorde a sus usos y costumbres; al margen de ello, la supuesta inexistencia de manifestación de voluntad para efectuar un saneamiento como propiedad comunaria o colectiva, en sí mismo no constituye un elemento que implique nulidad del acto administrativo y menos es un acto o una etapa dentro del proceso de saneamiento que se encuentre prevista por ley, por ello, la parte actora en su demanda, respecto de este punto, no acusa vulneración de norma procesal administrativa que regule dicha actividad y que su inobservancia esté penado con nulidad, por ende, menos pudo haberse vulnerado supuestos derechos de acceder a la propiedad agraria individual.

4. El INRA cumplió adecuadamente con la socialización de los resultados del proceso de saneamiento de referencia en observancia de lo previsto por el art. 305-I del D.S. N° 29215, no siendo por tal evidente haberle coartado a los herederos de Hipólito Flores o a la actora la posibilidad de efectuar observaciones o denuncias como ésta afirma en su demanda, dada la publicidad que reviste el proceso de saneamiento donde los propietarios, poseedores y terceros interesados tienen la libertad, la facultad y el derecho de presentar sus petitorios y observaciones que vean convenientes durante el desarrollo de dicho procedimiento administrativo, sin que la actora o los herederos del anteriormente nombrado hubieran hecho uso en su oportunidad de tales facultades, por lo que no se evidencia vulneración al art. 305-I del D.S. N° 29215 como acusa la demandante.

5. Se establece que el INRA incumplió con la normativa que regula su competencia establecida en el art. 11 del D.S. N° 29215 al haber ejecutado el proceso de saneamiento en el predio de la actora con antecedente en el Título Ejecutorial Individual N° 391941 sin que le asista competencia para ello, al estar ubicado el predio en el área urbana del Municipio de Potosí viciando de nulidad su actuación, lo que lleva a declarar la procedencia de la demanda contenciosa administrativa con relación únicamente a dicha titularidad, manteniéndose en lo demás subsistente la Resolución Suprema impugnada al haberse pronunciado el mismo en estricta sujeción a la normativa agraria que rige la materia.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Procedimientos Administrativos / Saneamiento / Saneamiento interno (comunidades campesinas y colonias)

La supuesta inexistencia de manifestación de voluntad para efectuar un saneamiento como propiedad comunaria o colectiva, no constituye un elemento que implique nulidad del acto administrativo y menos es un acto o una etapa dentro del proceso de saneamiento que se encuentre prevista por ley.

"Lo extrañado por la demandante en sentido de que el INRA no hace una correcta valoración de los documentos presentados por las secciones que forman parte de la Comunidad Karachipampa de someterse al proceso de saneamiento simple a nivel de Comunidad al no evidenciarse consentimiento expreso, dicha afirmación carece de sustento y veracidad, toda vez que la Comunidad Karachipampa adjuntó documentación cursante de fs. 708 a 724 del legajo de saneamiento, en la que se advierte varias Actas de las diferentes secciones infiriéndose de las mismas la decisión y acuerdo de efectuar el saneamiento a nivel de comunidad acorde a sus usos y costumbres; al margen de ello, la supuesta inexistencia de manifestación de voluntad para efectuar un saneamiento como propiedad comunaria o colectiva, en sí mismo no constituye un elemento que implique nulidad del acto administrativo y menos es un acto o una etapa dentro del proceso de saneamiento que se encuentre prevista por ley, por ello, la parte actora en su demanda, respecto de este punto, no acusa vulneración de norma procesal administrativa que regule dicha actividad y que su inobservancia esté penado con nulidad, por ende, menos pudo haberse vulnerado supuestos derechos de acceder a la propiedad agraria individual".