

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0043-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-11-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso de Nulidad de Título Ejecutorial, interpuesta por Verónica Mallea Rada de Azeñas contra Oscar Azeñas García, demandando la Nulidad del Título Ejecutorial SPP-NAL-066857 de 19 de diciembre de 2008, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Que, en calidad de propietaria del fundo rural denominado "El Duque", que se desprende de la propiedad "El Bohemio", ubicado en el Cantón San Buena Ventura, Sección Segunda de la Provincia Abel Iturralde del Departamento de La Paz, adquirido el 02 de septiembre de 1986 del Sr. Ruperto Morales Céspedes, constituyendo dicho predio un bien ganancial conforme establece el art. 101 del Cód. de Familia, por nupcias contraídas con el Sr. Oscar Azeñas García en fecha 30 de diciembre de 1983, acreditando su interés legal y capacidad para incoar la demanda de Nulidad del Título Ejecutorial Individual SPP-NAL-066857 emitido solo a nombre de Oscar Azeñas García y la nulidad del proceso agrario de saneamiento que sirvió de base para la emisión del referido título.

2. Expresa que, la propiedad "El Bohemio" tiene como base el expediente agrario N° 29057 que dispone la dotación de tierras fiscales en una extensión de 2.051,8800 ha, a favor de Ruperto Morales Céspedes con Título Ejecutorial Individual N° 672542 e iniciado el proceso de saneamiento, se dicta Resolución Administrativa RA-CSLP-A4 N° 001/99 por la que se amplía el área de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) correspondiente a la zona de Ixiamas y San Buenaventura del Departamento de La Paz, definida inicialmente por Resolución Administrativa DN ADM N° 0060/99 de 30 de abril de 1999.

3. Posteriormente; se dispone el cambio de modalidad de Saneamiento Integrado al Catastro Legal al de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, antes de este cambio se procedió a la mensura de la propiedad denominada "El Bohemio" (El Doce) en una superficie de 196.0096 ha, a lo que el Informe de Evaluación Técnico Jurídica sugiere reconocer 50 hectáreas y calificarla como pequeña propiedad agrícola, emitiendo la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 el 31 de enero de 2003, disponiendo la anulación del Título Ejecutorial inicial con antecedentes en el expediente N° 29057 y vía conversión otorgar un nuevo Título Ejecutorial Individual sólo a favor de Oscar Azeñas

García sobre la superficie de 50 ha, con código catastral 02-15-02-01-002021, declarando además las 146,0066 ha, restantes como tierra fiscal, desconociendo su derecho amparado en la Disposición Final Octava de la Ley N° 1715 posteriormente modificada por la Ley N° 3545.

4. Señala que, la propiedad fue adquirida en 1986 siendo por tanto un bien ganancial y que a raíz de una separación posterior se firmó un documento transaccional el 3 de octubre de 1997, dejando la administración de la propiedad en manos de su cónyuge el Sr. Oscar Azeñas, motivo por el que no conoció la realización del saneamiento en su propiedad, quedando en indefensión e injustamente despojada de su titularidad.

5. Por otra parte manifiesta, que el proceso de saneamiento en el predio denominado "El Bohemio" fue iniciado bajo la modalidad CAT-SAN al igual que las pericias de campo en vigencia del procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997, la Evaluación Técnica Jurídica fue realizada el 02 de agosto de 2000 bajo la misma modalidad con el procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 25763 de 05 de mayo de 2000, llevándose dicho proceso de saneamiento hasta el año 2000, bajo la modalidad de CAT-SAN.

6. A raíz de la demanda seguida por el Consejo Indígena de Pueblos Tacanas, sobre Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen en el área donde se encuentra la propiedad "El Bohemio" bajo la modalidad de CAT-SAN, se emite el Auto de 26 de septiembre de 2000, que dispone el cambio de modalidad CAT-SAN al de SAN-TCO, conforme a los arts. 144 y 256 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 25763, observando que no se ha dado cumplimiento en los hechos al art. 256 mencionado, pues todas las actividades y etapas posteriores al Auto de 26 de septiembre de 2000, continuaron bajo la modalidad CAT-SAN desconociendo lo dispuesto por el reglamento agrario, emitiéndose la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 por el Coordinador Nacional de CAT-SAN, cuando debió remitirse el proceso a la Coordinación Nacional SAN-TCO, pues no correspondía que una tierra comunitaria de origen pueda ser saneada bajo una modalidad distinta como lo es el CAT-SAN, vulnerando el art. 72 de la Ley N° 1715; quedando demostrado que la Resolución Final emitida en el proceso de saneamiento de la propiedad "El Bohemio" considerada como tercero al interior de la demanda del CIPTA conforme establecen los párrafos III y IV del art. 72 de la Ley N° 1715, fue emitida por la Coordinación Nacional CAT-SAN y no por la Coordinación Nacional TCO's como correspondía.

7. También hace notar que en ninguno de los actuados del proceso de saneamiento se hace mención a un informe de identificación de necesidades espaciales de la TCO demandante, siendo causal de nulidad en un proceso de saneamiento TCO la falta de este informe, estableciéndose que el INRA no adaptó sus actuados posteriores al Auto de 26 de septiembre de 2000 que dispuso el cambio de modalidad a dichos alcances.

8. Asimismo manifiesta que se le hubiese provocado un estado de indefensión, al no haberse procedido a emitir la Resolución Instructoria antes de proceder a las pericias de campo conforme el art. 190 del Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997, pues la falta de publicación en un medio de circulación nacional de la Resolución Instructoria antes de realizarse las pericias de campo cumpliendo la campaña pública establecida en el art. 191 concordante con el art. 78 del Decreto Supremo N° 24784, no permitió que su persona se enterara del proceso a ser ejecutado en su propiedad, provocando su estado de indefensión, el Informe de Evaluación Técnico Jurídica de fs. 140 a 146 sin fundamento jurídico alguno, pretendiendo justificar una etapa inexistente argumentando que queriendo justificar este hecho con el argumento de que todo el saneamiento fue conforme al Decreto Supremo N° 24784,

salvándose resoluciones y actos cumplidos. Argumenta también que conforme a la línea jurisprudencial agraria, el no haberse dictado y publicado la Resolución Instructoria, es causal de nulidad de la resolución final de saneamiento, al haber incumplido con la obligación de emitir Resolución Instructoria estando vigente el Reglamento aprobado en 1997.

9. Por otro lado, el Informe de Verificación del predio de 06 de julio de 1998 que cursa a fs. 101 a 102 de los antecedentes de saneamiento no se encuentra firmado por el Sr. Oscar Azeñas ni su representante a efectos de avalar lo establecido y tampoco consta entre los adjuntos del citado informe las fotografías aéreas y planos de restitución, como señala la parte final del referido informe y la verificación incompleta del predio ocasionó que se proceda al recorte de 146 ha, desconociendo las demás mejoras que hacen a la actividad ganadera.

10. Posteriormente, señala que la brigada de medición no realizó la medición de dos vértices de los cuatro que conforman la propiedad, no obstante aparecen los anexos de conformidad de linderos para los cuatro vértices.

11. También hace referencia al Informe Técnico Jurídico de agosto de 2000, que según afirma establece de manera errónea la superficie que cumple la función económica social en base a una imagen satelital que data de 1996, documento de dos años de anterioridad a que se efectúen las pericias de campo y de cuatro años antes de que se emita este Informe Técnico Jurídico, por lo que nunca hubo una valoración correcta de las mejoras ni de la función económica social.

12. Señala también que, en la Guía del Encuestador aprobada por Resolución Administrativa N° 092/99, utilizada durante los trabajos de campo en 1998, se debe llenar el anexo de copropietarios, cuando se establezca que el predio corresponde a un bien ganancial estando bajo el régimen de copropiedad, pero en la inspección de campo el señor Azeñas, no solo desconoció los aportes personales y financieros en las mejoras realizadas por su persona, sino que se presentó como soltero y único propietario, continuando el proceso de saneamiento sin que se la tome en cuenta.

13. Respecto del Informe de Evaluación Técnico Jurídica, éste debería ser publicado, no existiendo constancia de una publicación de Exposición Pública de Resultados del presente proceso, vulnerándose el art. 215 del Decreto Supremo N° 25763 y menos cursa en antecedentes un Informe en Conclusiones, en lugar de ello se elabora un segundo Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 15 de noviembre de 2000 de fs. 179 a 187, que no sustituye el alcance del Informe en Conclusiones establecido en el reglamento quedando demostrada la vulneración del art. 215 del Decreto Supremo N° 25763.

14. Concluye señalando que el proceso de saneamiento fue ejecutado incorrectamente bajo la modalidad CAT-SAN, y la irregular Exposición Pública de Resultados no responde a la normativa vigente y siendo que el área se encuentra comprendida dentro de la demanda de TCO forzando el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del Decreto Supremo N° 25848 de julio de 2000.

15. Por otra parte, señala también que la Disposición Final Décima del Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007 reglamento de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, establece que en ejecución de Resoluciones Finales de Saneamiento, se procederá a los replanteos en propiedades privadas, estableciendo claramente que en la propiedad "El Bohemio" debió realizarse el correspondiente replanteo en el área mensurada, motivo por el cual presentó un memorial solicitando al INRA la paralización del trámite de dotación ordinaria y el replanteo de su predio, recibiendo respuesta por informe U-DDT-AAHH N° 063/2008 de 11 de marzo de 2008 señalando que no se ha emitido Resolución que declare como tierra fiscal al área de recorte del predio "El Bohemio", debido a que se

encuentra pendiente de pronunciamiento del Tribunal Constitucional ya que el Recurso de Amparo Constitucional se encuentra en revisión ante el Tribunal Constitucional, el INRA concluye con el plano catastral de replanteo en agosto de 2009 y extrañamente el INRA emite el Título Ejecutorial SPO-NAL-066857 el 19 de diciembre de 2008 antes de realizar el replanteo solicitado, contraviniendo la Disposición Final Décima del Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007, consolidándose de esta manera una doble injusticia su exclusión del proceso de saneamiento desconociendo su derecho de propiedad y el recorte reconociendo solamente un área de 50 ha, carente del recurso agua, lo que inviabiliza cualquier actividad productiva.

16. Señala también contravención a una Sentencia Constitucional en la Resolución Administrativa RCS-LP N° 1130/2004 y la RCS-LP N° 0335/2005 que rectifican errores materiales existentes en la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 de 31 de enero de 2003 emitida por el Director Nacional del INRA, la cual tendría el carácter de Resolución Suprema por los alcances establecidos en la misma, concordantes con lo dispuesto en el art. 67 párrafo II numeral 1) de la Ley N° 1715, por lo que correspondería que cualquier modificación deba efectuarse a través de una resolución de igual jerarquía; sin embargo, las rectificaciones a la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 de 31 de enero de 2003, fueron efectuadas por resoluciones administrativas y no por resoluciones supremas.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) en relación a la indefensión ocasionada a la demandante no haberse emitido la Resolución Instructoria, se tiene que en los antecedentes de saneamiento, no cursa la resolución extrañada; se tiene que el Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante de fs. 179 a 187 de los antecedentes de saneamiento, en su punto 2 referido a la relación de hechos y resumen de las etapas de saneamiento, en el subtítulo de Resoluciones Operativas de Saneamiento en Ixiamas (fs. 181) determina textualmente: "No existiendo Resolución Instructoria, por efectos de la metodología inicialmente aplicada, fue dispuesto término para la acreditación de derechos, hasta la conclusión de las Reuniones Informativas con alcance de Exposición Pública de Resultados", evidenciándose de esta manera por el propio Instituto Nacional de Reforma Agraria la inexistencia de la Resolución Instructoria".

"(...) el Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997, que determina el marco legal bajo el cual se ha ejecutado el proceso de saneamiento durante la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete y en Campo, reconoce en su art. 190 a la emisión de la Resolución Instructoria como parte de esta etapa, y cuyo fin es la intimación: "a) A beneficiarios de predios consignados en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento, acreditando su personalidad o identidad; b) A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento y acreditar su derecho y personalidad o identidad; c) A propietarios de predios con Títulos Ejecutoriales a presentar los mismos; y d) A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en Títulos Ejecutoriales a acreditar su derecho y a presentar el Título Ejecutorial, antecedente originario de su dominio...", por lo que el INRA no pudo haber prescindido de ésta etapa, por el riesgo que esto implica con relación al derecho a la defensa de quienes en ésta etapa pueden acreditar algún tipo de derecho sobre los predios sometidos al proceso de saneamiento".

"(...) el extinto Tribunal Agrario Nacional ya se ha pronunciado al respecto en su Sentencia Agraria Nacional S1° N° 17/2003 de 14 de julio de 2003 al decir: "...el INRA, reconoce espontánea y

expresamente no haber emitido Resolución Instructoria, que disponga el inicio del proceso de saneamiento CAT - SAN dentro del área San Julián -San Pedro Dpto. de Santa Cruz, que intime a propietarios con títulos ejecutoriales, beneficiarios de predios consignados en sentencias o minutas de compra venta anteriores al 24 de noviembre de 1992, y a poseedores, a acreditar su personalidad jurídica, fecha y origen de su posesión, cumplimiento de la función económica social, ubicación y superficie poseída, vulnerando de esta manera los arts. 175 y 190 del D.S 24784, vigente a momento de iniciarse el saneamiento de la propiedad rústica "San Andrés A". De conformidad al art. 190 - II del Reglamento de la Ley N° 1715, Aprobado por D.S., 24784, la Resolución Instructoria, se constituye en una actuación fundamental del proceso de saneamiento porque además de permitir al INRA obtener datos relevantes de utilidad en la sustanciación del procedimiento, garantiza la transparencia de su trámite y asegura la información y participación de personas interesadas", evidenciándose de esta manera la importancia del actuado en el desarrollo del proceso de saneamiento".

"(...) cabe destacar que el Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante de fs. 179 a 187 de los antecedentes de saneamiento, en su punto 2 referido a la Relación de Hechos y Resumen de las Etapas de Saneamiento, en el subtítulo de Resoluciones Operativas de Saneamiento de la Ampliación de Ixiamas (fs. 181) determina textualmente: "Resolución Instructoria RA-CSLP-A4N° 002/99 de fecha 3 de septiembre de 1999, por la que se establece término de prueba para la sustentación de derechos propietarios o de posesión, a los beneficiarios comprendidos en la zona de referencia"; sin embargo, de la revisión de antecedentes, se establece que la Resolución de referencia ha sido emitida de forma posterior a las pericias de campo del predio "El Bohemio", toda vez que la Ficha Catastral del predio es levantada en fecha 26 de junio de 1998, tal cual consta de fs. 82 a 83 de los antecedentes de saneamiento, incumpliendo el orden establecido para los actuados de acuerdo al Decreto Supremo N° 24784, que en su art. 192 parágrafo I determina: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), publicados los edictos y avisos señalados en el artículo 190 de este reglamento, dispondrán la realización de las pericias de campo...", es decir, que previa realización de las pericias de campo, debió haberse emitido la Resolución Instructoria correspondiente a fin de que la misma cumpla sus fines, enmarcándose en consecuencia la omisión descrita en el vicio de nulidad absoluta descrito por el art. 50 parágrafo I numeral 2) inciso c) de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545".

"Con relación a que el predio se trataría de un bien ganancial desconocido por el INRA en el proceso de Saneamiento, al haberse titulado únicamente a favor de Oscar Azeñas García sin considerar a la demandante, se tiene que de la revisión de los antecedentes de saneamiento se evidencia el beneficiario Oscar Azeñas García, presentó cédula de identidad cursante a fs. 100 de los antecedentes de saneamiento, misma que consigna como su estado civil: soltero, por lo que el INRA ha considerado tal calidad a los efectos del saneamiento; sin embargo, a pesar de la documental señalada, la falta de emisión y publicación de Resolución Instructoria en el proceso ha contribuido a materializar el hecho de hacer aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad, que en el caso corresponde al estado civil del beneficiario, enmarcándose la conducta en el vicio de nulidad previsto por el art. 50 parágrafo I numeral 1) inciso c) de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545".

"(...) con referencia a que el predio "El Bohemio" hubiera sido iniciado bajo la modalidad de CAT-SAN y que posteriormente a raíz de la demanda seguida por el Consejo Indígena de Pueblos Tacanas, sobre Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen se hubiera dispuesto el cambio de modalidad de CAT-SAN a SAN-TCO, se tiene que en los antecedentes del proceso de saneamiento, no cursa documentación que demuestre lo afirmado por la demandante; sin embargo, es el propio Instituto Nacional de Reforma Agraria en la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 de 31 de

enero de 2003, que reconoce lo afirmado al señalar: "...dentro de la demanda seguida por el Consejo Indígena del Pueblo Tacana, sobre Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen se emitió el auto de fecha 26 de septiembre de 2000, por el que se dispone el cambio de modalidad de Saneamiento Integrado al Catastro Legal al de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, dentro de la jurisdicción de la provincia Abel Iturralde del departamento de La Paz, conforme a lo dispuesto por los artículos 144 y 256 del Reglamento de la Ley N° 1715, adaptándose actuados posteriores a dichos alcances", evidenciándose a pesar de ello, lo afirmado por la demandante respecto de que todas las actuaciones posteriores al auto de 26 de septiembre de 2000, como el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 15 de noviembre de 2000 cursante de fs. 179 a 187 de los antecedentes de saneamiento y la propia Resolución Final de Saneamiento de 31 de enero de 2003 cursante de fs. 207 a 210, aún son firmadas por personal de ejecución de la modalidad de CAT-SAN sin que se haya efectuado materialmente el cambio de modalidad de saneamiento dispuesto por el citado auto".

"En relación a que el Informe de Verificación del predio cursante de fs. 103 a 104 de obrados, no se encuentra firmado por el Sr. Oscar Azeñas ni su representante a efectos de avalar lo establecido, se tiene que el informe de referencia corresponde a un informe dirigido de un funcionario a su superior; por tanto, no es necesaria la firma o el aval del propietario del predio; al respecto, también conviene señalar que dicho informe, refleja los datos levantados en campo respecto de la FES, conforme se establece en la Ficha Catastral cursante de fs. 82 a 83 de los antecedentes de saneamiento, que se encuentra firmada por el Sr. Oscar Azeñas García, sin que se evidencie una valoración incorrecta de la Función Económica Social".

"Ante la argumentación de que las actas de conformidad de linderos no se encontrarían debidamente llenadas, toda vez que contienen una firma que no corresponde al Sr. Oscar Azeñas, se tiene, que las Actas de Conformidad de Linderos del predio, cursantes de fs. 86 a 90 de los antecedentes de saneamiento, dos se encuentran firmadas por Oscar Azeñas y otras dos se encuentran firmadas por su representante, conforme consta en su contenido, en atención a la Carta de Representación otorgada al Sr. Adolfo Paz Saavedra cursante a fs. 80 de los antecedentes de saneamiento".

"Respecto de que no existe constancia de una publicación de Exposición Pública de Resultados, se tiene que de la revisión de los antecedentes de saneamiento, no se evidencia la existencia de la publicación señalada, ni del Informe en Conclusiones, vulnerándose de esta manera lo previsto por los art. 214 y 215 del Reglamento Agrario aprobado a través del Decreto Supremo N° 25763, toda vez que el primero señala: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, elaborados y aprobados los informes de evaluación, previstos en los artículos 182, 187, 191 y 207... dispondrán la ejecución de la exposición pública de resultados en la zona donde se ejecuta el saneamiento, por un plazo perentorio e improrrogable fijado al efecto, no menor a quince (15) días calendario computables a partir de la primera publicación de avisos en los medios señalados en el párrafo II del artículo 79 de este reglamento ; sin que sea necesaria la publicación en un medio de prensa escrito", mientras que el segundo artículo citado establece: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, vencido el plazo de exposición pública, requerirán a sus departamentos competentes la elaboración de un informe en conclusiones, que contenga los aspectos principales de su desarrollo y, en particular, los errores materiales u omisiones denunciados", evidenciándose de esta manera el incumplimiento de los preceptos descritos".

"(...) respecto de la Resolución Administrativa RCS-LP N° 1130/2004 y la RCS-LP N° 0335/2005 que ratifican errores existentes en la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 de 31 de enero de 2003 emitida por el Director Nacional del INRA, la cual que tendría el carácter de una

Resolución Suprema por los alcances establecidos en la misma, se establece que a través de Sentencia Constitucional N° 13/2003 de 14 de febrero de 2003, el Tribunal Constitucional, declara la inconstitucionalidad del art. 2 del Decreto Supremo N° 25848 de 18 de julio de 2000, así como de la Resolución Suprema N° 219199 de 29 de agosto de 2000, con los efectos derogatorios limitados a sentencias y decisiones anteriores que tengan calidad de cosa juzgada, se tiene que la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 de 31 de enero de 2003, es anterior a la sentencia constitucional citada; por tanto, se mantiene vigente a pesar de anular un título ejecutorial y las Resoluciones Administrativas RCS-LP N° 1130/2004 y la RCS-LP N° 0335/2005 se limitan a rectificar y complementar errores de la misma, sin que éstas anulen título ejecutorial alguno, por tanto no existe contravención alguna con la emisión de las mismas".

"Es en atención de todo lo descrito, que se evidencia que tanto la ausencia de la Resolución Instructoria y del Informe en Conclusiones y la falta de publicación de la Exposición Pública de resultados, se enmarcan en la causal de existencia de vicio de nulidad absoluta de Títulos Ejecutoriales descrita por el art. 50 parágrafo I numeral 2) inciso c) de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 que señala, que los Títulos Ejecutoriales estarán viciados de Nulidad Absoluta cuando fueren otorgados por mediar: "c. Violación de la Ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su otorgamiento".

"(...) el desconocimiento de estado civil por parte del beneficiario, demostrado documentalmente por la demandante, evidencia la existencia del vicio de nulidad absoluta de Títulos Ejecutoriales descrita por el art. 50 parágrafo I numeral 1) inciso c) de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 que señala que los Títulos Ejecutoriales estarán viciados de Nulidad Absoluta cuando la voluntad de la administración resultare viciada por: "Simulación absoluta, cuando se crea un acto aparente que no corresponde a ninguna operación real y se hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera Liquidadora del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda de nulidad de Título Ejecutorial, en consecuencia nulo el Título Ejecutorial N° SPP-NAL-066857 emitido en fecha 19 de diciembre de 2008 a favor de Oscar Azeñas García respecto de la propiedad denominada "El Bohemio" con una superficie de 50,0000 ha, y todos los efectos previstos por el artículo 50 parágrafo II de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545, bajo los siguientes fundamentos:

1. En relación a la indefensión ocasionada a la demandante no haberse emitido la Resolución Instructoria, se tiene que en los antecedentes de saneamiento, no cursa la resolución extrañada; se tiene que el Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante de fs. 179 a 187 de los antecedentes de saneamiento, en su punto 2 referido a la relación de hechos y resumen de las etapas de saneamiento, en el subtítulo de Resoluciones Operativas de Saneamiento en Ixiamas (fs. 181) determina textualmente: "No existiendo Resolución Instructoria, por efectos de la metodología inicialmente aplicada, fue dispuesto término para la acreditación de derechos, hasta la conclusión de las Reuniones Informativas con alcance de Exposición Pública de Resultados", evidenciándose de esta manera por el propio Instituto Nacional de Reforma Agraria la inexistencia de la Resolución Instructoria.

2. En este sentido, el Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997, que determina el marco legal bajo el cual se ha ejecutado el proceso de saneamiento durante la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete y en Campo, reconoce en su art. 190 a la emisión de la Resolución Instructoria como parte de esta etapa, y cuyo fin es la intimación: "a) A beneficiarios de predios consignados en

sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento, acreditando su personalidad o identidad; b) A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento y acreditar su derecho y personalidad o identidad; c) A propietarios de predios con Títulos Ejecutoriales a presentar los mismos; y d) A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en Títulos Ejecutoriales a acreditar su derecho y a presentar el Título Ejecutorial, antecedente originario de su dominio...", por lo que el INRA no pudo haber prescindido de ésta etapa, por el riesgo que esto implica con relación al derecho a la defensa de quienes en ésta etapa pueden acreditar algún tipo de derecho sobre los predios sometidos al proceso de saneamiento.

3. Asimismo, cabe destacar que el Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante de fs. 179 a 187 de los antecedentes de saneamiento, en su punto 2 referido a la Relación de Hechos y Resumen de las Etapas de Saneamiento, en el subtítulo de Resoluciones Operativas de Saneamiento de la Ampliación de Ixiamas (fs. 181) determina textualmente: "Resolución Instructoria RA-CSLP-A4Nº 002/99 de fecha 3 de septiembre de 1999, por la que se establece término de prueba para la sustentación de derechos propietarios o de posesión, a los beneficiarios comprendidos en la zona de referencia"; sin embargo, de la revisión de antecedentes, se establece que la Resolución de referencia ha sido emitida de forma posterior a las pericias de campo del predio "El Bohemio", toda vez que la Ficha Catastral del predio es levantada en fecha 26 de junio de 1998, tal cual consta de fs. 82 a 83 de los antecedentes de saneamiento, incumpliendo el orden establecido para los actuados de acuerdo al Decreto Supremo Nº 24784, que en su art. 192 párrafo I determina: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), publicados los edictos y avisos señalados en el artículo 190 de este reglamento, dispondrán la realización de las pericias de campo...", es decir, que previa realización de las pericias de campo, debió haberse emitido la Resolución Instructoria correspondiente a fin de que la misma cumpla sus fines, enmarcándose en consecuencia la omisión descrita en el vicio de nulidad absoluta descrito por el art. 50 párrafo I numeral 2) inciso c) de la Ley Nº 1715 modificada por la Ley Nº 3545.

4. Con relación a que el predio se trataría de un bien ganancial desconocido por el INRA en el proceso de Saneamiento, al haberse titulado únicamente a favor de Oscar Azeñas García sin considerar a la demandante, se tiene que de la revisión de los antecedentes de saneamiento se evidencia el beneficiario Oscar Azeñas García, presentó cédula de identidad cursante a fs. 100 de los antecedentes de saneamiento, misma que consigna como su estado civil: soltero, por lo que el INRA ha considerado tal calidad a los efectos del saneamiento; sin embargo, a pesar de la documental señalada, la falta de emisión y publicación de Resolución Instructoria en el proceso ha contribuido a materializar el hecho de hacer aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad, que en el caso corresponde al estado civil del beneficiario, enmarcándose la conducta en el vicio de nulidad previsto por el art. 50 párrafo I numeral 1) inciso c) de la Ley Nº 1715 modificada por la Ley Nº 3545.

5. Con referencia a que el predio "El Bohemio" hubiera sido iniciado bajo la modalidad de CAT-SAN y que posteriormente a raíz de la demanda seguida por el Consejo Indígena de Pueblos Tacanas, sobre Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen se hubiera dispuesto el cambio de modalidad de CAT-SAN a SAN-TCO, se tiene que en los antecedentes del proceso de saneamiento, no cursa documentación que demuestre lo afirmado por la demandante; sin embargo, es el propio Instituto Nacional de Reforma Agraria en la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP Nº 0004/2003 de 31 de enero de 2003, que reconoce lo afirmado al señalar: "...dentro de la demanda seguida por el Consejo Indígena del Pueblo Tacana, sobre Dotación y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen se emitió el

auto de fecha 26 de septiembre de 2000, por el que se dispone el cambio de modalidad de Saneamiento Integrado al Catastro Legal al de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, dentro de la jurisdicción de la provincia Abel Iturralde del departamento de La Paz, conforme a lo dispuesto por los artículos 144 y 256 del Reglamento de la Ley N° 1715, adaptándose actuados posteriores a dichos alcances", evidenciándose a pesar de ello, lo afirmado por la demandante respecto de que todas las actuaciones posteriores al auto de 26 de septiembre de 2000, como el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 15 de noviembre de 2000 cursante de fs. 179 a 187 de los antecedentes de saneamiento y la propia Resolución Final de Saneamiento de 31 de enero de 2003 cursante de fs. 207 a 210, aún son firmadas por personal de ejecución de la modalidad de CAT-SAN sin que se haya efectuado materialmente el cambio de modalidad de saneamiento dispuesto por el citado auto.

6. En relación a que el Informe de Verificación del predio cursante de fs. 103 a 104 de obrados, no se encuentra firmado por el Sr. Oscar Azeñas ni su representante a efectos de avalar lo establecido, se tiene que el informe de referencia corresponde a un informe dirigido de un funcionario a su superior; por tanto, no es necesaria la firma o el aval del propietario del predio; al respecto, también conviene señalar que dicho informe, refleja los datos levantados en campo respecto de la FES, conforme se establece en la Ficha Catastral cursante de fs. 82 a 83 de los antecedentes de saneamiento, que se encuentra firmada por el Sr. Oscar Azeñas García, sin que se evidencie una valoración incorrecta de la Función Económica Social.

7. Respecto de que no existe constancia de una publicación de Exposición Pública de Resultados, se tiene que de la revisión de los antecedentes de saneamiento, no se evidencia la existencia de la publicación señalada, ni del Informe en Conclusiones, vulnerándose de esta manera lo previsto por los art. 214 y 215 del Reglamento Agrario aprobado a través del Decreto Supremo N° 25763, toda vez que el primero señala: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, elaborados y aprobados los informes de evaluación, previstos en los artículos 182, 187, 191 y 207... dispondrán la ejecución de la exposición pública de resultados en la zona donde se ejecuta el saneamiento, por un plazo perentorio e improrrogable fijado al efecto, no menor a quince (15) días calendario computables a partir de la primera publicación de avisos en los medios señalados en el parágrafo II del artículo 79 de este reglamento ; sin que sea necesaria la publicación en un medio de prensa escrito", mientras que el segundo artículo citado establece: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, vencido el plazo de exposición pública, requerirán a sus departamentos competentes la elaboración de un informe en conclusiones, que contenga los aspectos principales de su desarrollo y, en particular, los errores materiales u omisiones denunciados", evidenciándose de esta manera el incumplimiento de los preceptos descritos.

8. Finalmente, respecto de la Resolución Administrativa RCS-LP N° 1130/2004 y la RCS-LP N° 0335/2005 que ratifican errores existentes en la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 de 31 de enero de 2003 emitida por el Director Nacional del INRA, la cual que tendría el carácter de una Resolución Suprema por los alcances establecidos en la misma, se establece que a través de Sentencia Constitucional N° 13/2003 de 14 de febrero de 2003, el Tribunal Constitucional, declara la inconstitucionalidad del art. 2 del Decreto Supremo N° 25848 de 18 de julio de 2000, así como de la Resolución Suprema N° 219199 de 29 de agosto de 2000, con los efectos derogatorios limitados a sentencias y decisiones anteriores que tengan calidad de cosa juzgada, se tiene que la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-LP N° 0004/2003 de 31 de enero de 2003, es anterior a la sentencia constitucional citada; por tanto, se mantiene vigente a pesar de anular un título ejecutorial y las Resoluciones Administrativas RCS-LP N° 1130/2004 y la RCS-LP N° 0335/2005 se limitan a rectificar y complementar errores de la misma, sin que éstas anulen título ejecutorial alguno, por tanto no existe

contravención alguna con la emisión de las mismas.

9. Es en atención de todo lo descrito, que se evidencia que tanto la ausencia de la Resolución Instructoria y del Informe en Conclusiones y la falta de publicación de la Exposición Pública de resultados, se enmarcan en la causal de existencia de vicio de nulidad absoluta de Títulos Ejecutoriales descrita por el art. 50 párrafo I numeral 2) inciso c) de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 que señala, que los Títulos Ejecutoriales estarán viciados de Nulidad Absoluta cuando fueren otorgados por mediar: "c. Violación de la Ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su otorgamiento".

10. Asimismo, el desconocimiento de estado civil por parte del beneficiario, demostrado documentalmente por la demandante, evidencia la existencia del vicio de nulidad absoluta de Títulos Ejecutoriales descrita por el art. 50 párrafo I numeral 1) inciso c) de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 que señala que los Títulos Ejecutoriales estarán viciados de Nulidad Absoluta cuando la voluntad de la administración resultare viciada por: "Simulación absoluta, cuando se crea un acto aparente que no corresponde a ninguna operación real y se hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Procedimientos Administrativos / Saneamiento / Etapas / Preparatoria

Considerando la finalidad de la emisión de la Resolución Instructoria, de acuerdo al art. 190 del Decreto Supremo N° 24784 , el INRA no puede prescindir de ésta etapa, por el riesgo que esto implica con relación al derecho a la defensa de quienes en ésta etapa pueden acreditar algún tipo de derecho sobre los predios sometidos al proceso de saneamiento.

"(...) el Decreto Supremo N° 24784 de 31 de julio de 1997, que determina el marco legal bajo el cual se ha ejecutado el proceso de saneamiento durante la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete y en Campo, reconoce en su art. 190 a la emisión de la Resolución Instructoria como parte de esta etapa, y cuyo fin es la intimación: "a) A beneficiarios de predios consignados en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento, acreditando su personalidad o identidad; b) A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento y acreditar su derecho y personalidad o identidad; c) A propietarios de predios con Títulos Ejecutoriales a presentar los mismos; y d) A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en Títulos Ejecutoriales a acreditar su derecho y a presentar el Título Ejecutorial, antecedente originario de su dominio..." , por lo que el INRA no pudo haber prescindido de ésta etapa, por el riesgo que esto implica con relación al derecho a la defensa de quienes en ésta etapa pueden acreditar algún tipo de derecho sobre los predios sometidos al proceso de saneamiento".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sobre la ausencia de Resolución Introdutoria: *"el extinto Tribunal Agrario Nacional ya se ha pronunciado al respecto en su Sentencia Agraria Nacional S1° N° 17/2003 de 14 de julio de 2003 al decir: "...el INRA, reconoce espontánea y expresamente no haber emitido Resolución Instructoria, que disponga el inicio del proceso de saneamiento CAT - SAN dentro del área San Julián -San Pedro Dpto. de Santa Cruz, que intime a propietarios con títulos ejecutoriales, beneficiarios de predios consignados*

en sentencias o minutas de compra venta anteriores al 24 de noviembre de 1992, y a poseedores, a acreditar su personalidad jurídica, fecha y origen de su posesión, cumplimiento de la función económica social, ubicación y superficie poseída, vulnerando de esta manera los arts. 175 y 190 del D.S 24784, vigente a momento de iniciarse el saneamiento de la propiedad rústica "San Andrés A". De conformidad al art. 190 - II del Reglamento de la Ley N° 1715, Aprobado por D.S., 24784, la Resolución Instructoria, se constituye en una actuación fundamental del proceso de saneamiento porque además de permitir al INRA obtener datos relevantes de utilidad en la sustanciación del procedimiento, garantiza la transparencia de su trámite y asegura la información y participación de personas interesadas".