

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0003-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 05-04-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) /**

**Problemas jurídicos**

En demanda contencioso administrativa interpuesta contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte actora ha impugnado la Resolución Suprema No. 01533 de 18 de septiembre de 2009, dictada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN TCO ISOSO, sub-área 1 (Polígono 556) propiedad denominada "La Senda". La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Denunció que en la carpeta de saneamiento no existe el Relevamiento de la Información en Gabinete (previsto en los arts. 187.I y 189 inc a) del DS 24784), debido a que no se adjuntaron las tareas establecidas en el art. 189 inc. c) del D.S. No. 2478, existiendo incumplimiento de esta etapa por parte del INRA y no se identificó en mosaico el expediente agrario N° 52749 correspondiente al título ejecutorial de su predio "La Senda" que según informe técnico se encontraría a 188 Km aprox. del lugar saneado por lo que correspondía reconocersele como poseedor y por ende adjudicarle la tierra ocasionando estado de indefensión del titular inicial y los demás subadquirentes.

2.- Asimismo argumentó que existe información contradictoria en ficha Catastral y ficha de Función Económica Social (FES) puesto que en la primera se identificó como propietario de su predio a Mario Balcazar Ponce, empero según la declaración jurada se consignó a José Luis Gonzales Monaterios y con base en tales contradicciones no puede sustentarse la ETJ y menos una Resolución Final de Saneamiento porque vulnera el art. 173 del DS 25763 conc con el art. 239.II del mismo DS y la Guía para la Actuación del Encuestador Jurídico así como la Guía para la verificación de la FES.

3.- Finalmente argumentó que existe contradicción en la titularidad del trámite, puesto que la tradición del predio "La Senda" con base en el expediente agrario No. 52749 es la siguiente, Titular inicial Mario Justiniano Aponte y titular final Robert Haab Chávez, por lo que los supuestos propietarios consignados en las actuaciones del INRA, Mario Balcazar Ponce y José Luis Gonzáles Monasterios, jamás fueron propietarios y/o subadquirentes del predio "La Senda", mucho menos poseedores del referido predio, siendo errónea la información levantada en campo.

Solicitó se declare probada la demanda, declarándose en consecuencia la nulidad de la Resolución Suprema No. 01533 de 18 de septiembre de 2009.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que durante el saneamiento se realizaron las etapas de relevamiento de información de Gabinete y en Campo, conforme preveía el art. 187 del D.S. No. 24784 vigente en esa oportunidad, como consta de los antecedentes de la carpeta de saneamiento e Informe Técnico de Relevamiento de Información en Gabinete en el área de saneamiento, por lo que solicitó se declare improbada la demanda que por informe del BID 1512 N° 513/2010, luego de emitida la RFS, se observó que el expediente N° 52749 estaba desplazado del predio saneado y no había otra información para ubicar exactamente el expediente debido a ello, que contrariamente el demandante desconoce su derecho propietario buscando una nulidad para ser considerado como poseedor no bastante la documentación presentada y en cuanto a la clasificación, se hizo notar que está en transformación de agrícola a ganadera la actividad, pero sin embargo no se constató ninguna cabeza de ganado, verificándose únicamente actividad agrícola y sobre la titularidad del predio, dijo que si bien de inicio se notificó a otras personas fue porque se encontraban en el predio y otros así se registraron, sin embargo en la ETJ se hizo el análisis técnico legal en base a la documentación presentada y el levantamiento de datos técnicos disponiéndose el desalojo de Mario Balcazar Ponce y José Luis Gonzales Monasterios, de conformidad a los arts. 67 Prgfo. II numeral 1 y disposición final decimo cuarta, prgfo. II de la Ley 1715. demostrándose además su condición de asubadquirente actual por ello se le reconoció cumplimiento de FES en 1209.5886 has, de ahí la decisión contenida en la resolución impugnada, por lo que pidió se declare improbada la demanda.

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

*"(...) En el caso que nos ocupa, si bien el Director Departamental del INRA Santa Cruz, dictó las Resoluciones Determinativas de Área y Sub Áreas con datos de coordenadas de los predios a ser saneados, no es menos evidente que el aviso al público o la publicación cursante de fs. 46 a 47, ni el Edicto Agrario cursante de fs. 48 a 52, no consignaron el predio "La Senda" en listado de predios a ser saneados de dicha campaña pública, lo que coarta el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia oportuna, previsto en el art. 115 prgfo. II de la vigente Constitución Política del Estado (CPE) y 16 de la CPE, derogada, vulnerándose el principio de igualdad en los procesos, toda vez que los propietarios de los predios mencionados en la documentación y el aviso público, conocen a ciencia cierta que su predio será saneado, a diferencia de aquellos propietarios de predios que no son referidos expresamente que quedan en una situación incierta que confunde y vulnera el derecho a presentarse oportunamente y asumir defensa, de ahí que cuando la Ley exige el Relevamiento de Información en Gabinete es precisamente para individualizar los predios a ser saneados claramente y para determinar a los posibles propietarios o poseedores."*

*"En ese orden el art. 187 del D.S. 24784, disponía claramente las etapas a cumplirse en el saneamiento en relación con el art. 189 del mismo Decreto Supremo que señala que una vez determinadas y aprobadas las áreas de saneamiento, el departamento respectivo del INRA, debe realizar el **Relevamiento de la Información en gabinete** identificando los Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la vigencia de la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 y los expedientes que les sirvieron de antecedentes, les corresponde identificar y clasificar los procesos agrarios en trámite con sentencia ejecutoriada o minuta de compra venta protocolizada al 24 de noviembre de 1992 y la identificación de beneficiarios consignados en las mismas y realizar la representación en un mapa de la ubicación geográfica, superficie y límites de los predios consignados en los Títulos Ejecutoriales y procesos agrarios identificados, y de las áreas clasificadas existentes en la zona; concluida esa fase recién puede*

dictarse la Resolución Instructoria intimando a los propietarios y poseedores a apersonarse en el procedimiento para acreditar su derecho, personalidad o identidad, señalando claramente los predios a ser saneados."

"En obrados luego de las Resoluciones Determinativas de Área y Sub Área entre fs. 37 a 42, **no cursa en el expediente de saneamiento como debía ser el Informe de Relevamiento de la Información en Gabinete**, dicho documento se encuentra engrampado y sin foliar antes de fs. 201 del segundo cuerpo del expediente de saneamiento, (es decir que no existe correlación con el foliado del expediente de saneamiento lo que cuestiona su credibilidad), analizado el mismo no señala a quien está dirigido, no hace referencia en su listado al predio "La Senda"; dice que se evidencia sobre-posición con áreas clasificadas polígonos 1 y 2, si bien describe que se adjunta mosaico demostrativo y croquis referente a la sobreposición no se tiene esa documentación anexa a dicho informe; asimismo sugiere que la parte jurídica realice la revisión de los expedientes, empero tampoco consta en obrados el informe jurídico, lo que demuestra irregularidades por ausencia de documentación al respecto, lo que infringe el art. 189 del D.S. 24784 citado precedentemente, toda vez que el informe de relevamiento de Información en Gabinete no cumple con los requerimientos exigidos en dicha norma. Más aún cuando el art. 60 del D.S.29215 expresamente señala las formalidades que se deben cumplir a tiempo de formar un expediente, entre otros refiere deben ser compaginados en cuerpos numerados que no excedan de 200 hojas y todos los actuados previa costura deben ser foliados siguiendo el orden correlativo y cronológico de incorporación al expediente, lo que en el caso de autos no ocurre con el documento que dice ser el Informe de Relevamiento en Gabinete cursante antes de fs. 201 sin número de folio e incompleto. Por consiguiente el primer punto cuestionado por el demandante quedó plenamente demostrado en cuanto a la ausencia del informe de Relevamiento de Información en Gabinete y la falta de identificación del predio "La Senda" correspondiente al expediente agrario No. 52749 en mosaico, así como la ausencia de su referencia en las publicaciones y edictos realizados, es decir que no se aseguró que el propietario, poseedor o beneficiario tenga conocimiento cierto y verdadero de que su predio será sometido a saneamiento, para que asuma defensa o participe desde el inicio del proceso de saneamiento, lo que evidentemente demuestra que existe estado de indefensión que coarta el derecho a la defensa."

En cuanto a la información contradictoria en ficha catastral y ficha FES, alegada por el actor, respecto de los propietarios, poseedores, representantes y beneficiarios del predio se tiene que ni Mario Balcazar Ponce y su representante José Luis Gonzales Monasterios, acreditaron legalmente la titularidad ni la posesión del predio, por lo que tales fichas resultan ajenas a la tradición que **debió ser tomada en cuenta durante el Relevamiento de Información en Gabinete**, lo que resulta cuestionable y contradictorio dado que la Función Económica Social, se encuentra íntimamente ligada al propietario o poseedor del predio, de ahí que evidentemente la ficha catastral de fs. 59 y ficha FES de fs. 62 que determinan la Función Económica Social que se cumple en el predio resultan contradictorias, puesto que no responden a los datos reales de la titularidad y posesión del predio, más aún cuando queda la duda respecto a qué poseedor o propietario fue valorada la Función Económica Social, que se traduce en las mejoras o actividad que se desarrolla en el predio por el poseedor o propietario. Más aún si se toma en cuenta que Robert Haab, adquirió el predio el 3 de septiembre de 1999, es decir después de las pericias de campo, siendo sus anteriores titulares Roger Soria Herrera que adquirió el 28 de junio de 1999 y Roque Edmundo Urey que adquirió el 12 de mayo de 1999, siendo su inicial titular Mario Justiniano Aponte beneficiario del Título Ejecutorial, empero en la carta de representación a fs. 58 figura José Luis Gonzales como representante de Mario Balcazar Ponce, cuando el titular del predio en esa época era Roger Soria Herrera, según la tradición del título, a fs. 59 figura Mario Justiniano Aponte y fs. 60 figuran Mario Justiniano Aponte, Roque Edmundo Urey Jordan y José Luis Gonzales Monasterios

y Mario Balcazar el primero como dotado y los demás como compradores, no se tomó en cuenta que el titular inicial del predio saneado es Mario Justiniano Aponte, tomando en cuenta que las pericias de campo comenzaron el 8 de mayo de 1999, como consta de fs. 53 del expediente de saneamiento.

Si bien el art. 173 del D.S. 25763 de 5 de mayo de 2000, señala en el párrafo II "**que las superficies que se midan durante las pericias de campo no son definitivas ni declarativas de derechos** , sino hasta la dictación de las resoluciones definitivas"; (las negrillas son nuestras), tómesese en cuenta que lo que se cuestiona en el caso de autos no son las superficies ni derecho alguno, sino más bien las omisiones, errores y contradicciones de que adolece el proceso de saneamiento y la imprecisión durante las pericias de campo y la evaluación de la Función Económica Social, que vulneran el derecho a la defensa, puesto que el INRA está en la obligación de respetar durante el saneamiento el procedimiento previsto en la Ley 1715 y sus Reglamentos conforme al tiempo de su vigencia, para determinar correctamente si el propietario del predio o poseedor **cumple o no** la Función Social o la Función Económica Social, pues en base a ello se define la tenencia de una determinada superficie del predio. Por ello el demandante se personó denunciando errores en el saneamiento que son objeto del análisis."

"(...) Del mismo modo resultan contradictorios los datos respecto de la actividad ganadera consignadas en las fichas, de fs 60, 62 de verificación de la FES y el informe de pericias de campo de fs. 108 a 113 con el informe de Evaluación Técnica Jurídica de fs. 188 a 192 vlta., que cataloga al predio como agrícola, datos que cuestionan la seriedad de las pericias de campo prevista en el art. 192 del D.S. 24784 vigente durante el saneamiento en cuestión. Más aún cuando el art. 193 del referido D.S. exige que una vez concluidas las pericias de campo sus resultados deben ser asentados en un informe de campo circunstanciado que anexe mapa, planos y documentos obtenidos, que demuestren todos los aspectos requeridos para evidenciar y catalogar la actividad que se desarrolla en el predio para demostrar con certeza e incuestionablemente la Función Económica Social, que cumple el titular o poseedor del predio por lo que no es posible que la documentación al respecto contenga contradicciones en tales datos. La documentación que respalde las pericias de campo debe ser uniforme y debe contemplar datos ciertos que no se contradigan entre sí para dar lugar al saneamiento y no vulnerar la seguridad jurídica, tomando en cuenta que las mismas son el resultado de lo observado y verificado en el predio.

Por todo lo expuesto resulta igualmente evidente la contradicción denunciada por el demandante en cuanto a la consideración del titular del predio, toda vez que por determinación del art. 192 del D.S. 24784 incisos b) y c) es preciso disponer la realización de las pericias de campo para la identificación de poseedores y determinación de la ubicación geográfica extensión y límites de las superficies **poseídas, (entiéndase por la persona titular o poseedor)** y la verificación del cumplimiento de la función social o económico social de las tierras objeto de títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico -social con especificación, en cada caso, de su ubicación geográfica, superficie y límites, precisamente para determinar claramente quien cumplió la función social o económico-social, requisito indispensable que no puede estar viciado de contradicciones como acontece en el caso presente."

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia declaró **NULA** la Resolución Suprema No. 01533 de 18 de septiembre de 2009 y

el proceso de saneamiento que le sirvió de base, hasta la etapa de Relevamiento de la Información en Gabinete, debiendo el INRA realizar nueva verificación desde la etapa preparatoria de Procedimiento Común de Saneamiento establecido en el Capítulo III art. 291 y siguientes del D.S. No. 29215, efectuar nuevas verificaciones de la posesión del predio y valoración correcta y real de la Función Económica Social, conforme a Ley y con las formalidades de rigor a fin de contar con información objetiva para determinar el cumplimiento o el incumplimiento de la FES o FS según corresponda por parte del Predio "La Senda", en relación con su propietario o poseedor, y continuar el proceso de saneamiento hasta su conclusión conforme a los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la falta del Relevamiento de información en gabinete, revisada la carpeta de saneamiento, se ha evidenciado que en el Aviso Público y en el Edicto Agrario no se consignó al predio "La Senda" dentro el listado de predios que iban a ser saneados, omisión que coarta el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia oportuna, previsto en el art. 115 prgfo. II de la vigente Constitución Política del Estado, pues a través de estos avisos que los propietarios de predios conocen si su predio será saneado o no, observándose en la carpeta que luego de las Resoluciones Determinativas de Área y Sub Área no cursa como debía ser el Informe de Relevamiento de la Información en Gabinete, observándose que dicho documento se encuentra engrampado, incompleto y sin foliar en el segundo cuerpo del expediente de saneamiento (además no se hace referencia al mismo en las publicaciones y edictos realizados), el mismo no señala a quien está dirigido, no hace referencia en su listado al predio "La Senda", por lo que este argumento quedó plenamente demostrado, en tal sentido se infringió el art. 187 del DS 24784 que establecía claramente las etapas del saneamiento.

2 .- Sobre la información contradictoria en ficha catastral y ficha FES; evidentemente resultan contradictorias, puesto que no responden a los datos reales de la titularidad y posesión del predio, más aún cuando queda la duda respecto a qué poseedor o propietario fue valorada la Función Económica Social (considerando que el demandante adquirió el predio después de las Pericias de Campo siendo sus anteriores propietarios Roger Soria Herrera que adquirió el 28 de junio de 1999 y Roque Edmundo Urey que adquirió el 12 de mayo de 1999, siendo su inicial titular Mario Justiniano Aponte beneficiario del Título Ejecutorial), asimismo el Tribunal recalcó que el INRA está en la obligación de determinar correctamente si el propietario del predio o poseedor cumple o no la Función Social o la Función Económico Social, pues en base a ello se define la tenencia de una determinada superficie del predio, siendo igualmente contradictorios los datos respecto de la actividad ganadera consignada en las fichas de verificación de la FES y el informe de Pericias de Campo, en relación al informe de Evaluación Técnica Jurídica que cataloga al predio como agrícola, datos que cuestionan la seriedad del trabajo de campo desarrollado, siendo evidente la contradicción denunciada por el demandante.

3.- En cuanto a la contradicción respecto a la titularidad del predio, también resultó evidente porque conforme establecía el art. 192 del DS 24784, es precisamente en Pericias de Campo donde se identifica la ubicación geográfica, extensión, límites de las superficies poseídas y a los titulares o poseedores, cumplimiento de FS/FES, requisito indispensable que no podría estar viciado de contradicciones como sucede en este caso, debiendo las notificaciones cumplir con la finalidad de hacer conocer efectiva y oportunamente del proceso. Sobre la clasificación por una parte se dice que la propiedad es ganadera y por otra se dice que está en transformación de agrícola a ganadera y finalmente se la señala como agrícola, datos contradictorios que vician de nulidad el proceso de saneamiento.

Sobre el Informe BID 1512 No. 513/2010 de 23 de febrero, posterior a la emisión de la resolución impugnada, pero al provenir de una autoridad del INRA tiene todo el valor, el mismo dio lugar a que se

tome en consideración sobre la falta de un correcto relevamiento de información en gabinete además de que el expediente se encuentra desplazado del área de saneamiento a aprox. 188 km., corresponde anular obrado hasta que se realice este relevamiento siguiendo etapas del saneamiento establecidas por normativa agraria vigente respetando actos cumplidos, aprobados y resoluciones ejecutoriadas, salvo efectos de controles de calidad, supervisión y seguimiento.

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

SANEAMIENTO / ETAPAS / PREPARATORIA / DIAGNÓSTICO (RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN DE GABINETE)

Debe cumplir con requerimientos exigidos en normas para considerarse existente.

**Es considerado inexistente el Informe de Relevamiento de Información en Gabinete y la consiguiente identificación de un predio en el área de saneamiento, constituyendo una omisión cuando no se ha cumplido efectivamente con el mismo, aunque conste en obrados un documento con esta denominación cuya credibilidad está cuestionada al ser incompleto, no señalar a quién está dirigido, no tener foliación siguiendo un orden correlativo y cronológico del expediente, no señalar en su listado a todos los predios en el área y en general no cumplir con los requerimientos exigidos en normas.**

*"(...) En el caso que nos ocupa, si bien el Director Departamental del INRA Santa Cruz, dictó las Resoluciones Determinativas de Área y Sub Áreas con datos de coordenadas de los predios a ser saneados, no es menos evidente que el aviso al público o la publicación cursante de fs. 46 a 47, ni el Edicto Agrario cursante de fs. 48 a 52, no consignaron el predio "La Senda" en listado de predios a ser saneados de dicha campaña pública, lo que coarta el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia oportuna, previsto en el art. 115 prgfo. II de la vigente Constitución Política del Estado (CPE) y 16 de la CPE, derogada, vulnerándose el principio de igualdad en los procesos, toda vez que los propietarios de los predios mencionados en la documentación y el aviso público, conocen a ciencia cierta que su predio será saneado, a diferencia de aquellos propietarios de predios que no son referidos expresamente que quedan en una situación incierta que confunde y vulnera el derecho a presentarse oportunamente y asumir defensa, de ahí que cuando la Ley exige el Relevamiento de Información en Gabinete es precisamente para individualizar los predios a ser saneados claramente y para determinar a los posibles propietarios o poseedores."*

*"En ese orden el art. 187 del D.S. 24784, disponía claramente las etapas a cumplirse en el saneamiento en relación con el art. 189 del mismo Decreto Supremo que señala que una vez determinadas y aprobadas las áreas de saneamiento, el departamento respectivo del INRA, debe realizar el **Relevamiento de la Información en gabinete** identificando los Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la vigencia de la Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 y los expedientes que les sirvieron de antecedentes, les corresponde identificar y clasificar los procesos agrarios en trámite con sentencia ejecutoriada o minuta de compra venta protocolizada al 24 de noviembre de 1992 y la identificación de beneficiarios consignados en las mismas y realizar la representación en un mapa de la ubicación geográfica, superficie y límites de los predios consignados en los Títulos Ejecutoriales y procesos agrarios identificados, y de las áreas clasificadas existentes en la zona; concluida esa fase recién puede dictarse la Resolución Instructoria intimando a los propietarios y poseedores a apersonarse en el procedimiento para acreditar su derecho, personalidad o identidad, señalando claramente los predios a*

ser saneados."

"En obrados luego de las Resoluciones Determinativas de Área y Sub Área entre fs. 37 a 42, **no cursa en el expediente de saneamiento como debía ser el Informe de Relevamiento de la Información en Gabinete**, dicho documento se encuentra engrampado y sin foliar antes de fs. 201 del segundo cuerpo del expediente de saneamiento, (es decir que no existe correlación con el foliado del expediente de saneamiento lo que cuestiona su credibilidad), analizado el mismo no señala a quien está dirigido, no hace referencia en su listado al predio "La Senda"; dice que se evidencia sobre-posición con áreas clasificadas polígonos 1 y 2, si bien describe que se adjunta mosaico demostrativo y croquis referente a la sobreposición no se tiene esa documentación anexa a dicho informe; asimismo sugiere que la parte jurídica realice la revisión de los expedientes, empero tampoco consta en obrados el informe jurídico, lo que demuestra irregularidades por ausencia de documentación al respecto, lo que infringe el art. 189 del D.S. 24784 citado precedentemente, toda vez que el informe de relevamiento de Información en Gabinete no cumple con los requerimientos exigidos en dicha norma. Más aún cuando el art. 60 del D.S.29215 expresamente señala las formalidades que se deben cumplir a tiempo de formar un expediente, entre otros refiere deben ser compaginados en cuerpos numerados que no excedan de 200 hojas y todos los actuados previa costura deben ser foliados siguiendo el orden correlativo y cronológico de incorporación al expediente, lo que en el caso de autos no ocurre con el documento que dice ser el Informe de Relevamiento en Gabinete cursante antes de fs. 201 sin número de folio e incompleto. Por consiguiente el primer punto cuestionado por el demandante quedó plenamente demostrado en cuanto a la ausencia del informe de Relevamiento de Información en Gabinete y la falta de identificación del predio "La Senda" correspondiente al expediente agrario No. 52749 en mosaico, así como la ausencia de su referencia en las publicaciones y edictos realizados, es decir que no se aseguró que el propietario, poseedor o beneficiario tenga conocimiento cierto y verdadero de que su predio será sometido a saneamiento, para que asuma defensa o participe desde el inicio del proceso de saneamiento, lo que evidentemente demuestra que existe estado de indefensión que coarta el derecho a la defensa."

### Voto Disidente

Existe voto disidente de un Magistrado de la sala quien sugiere se declare **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, en razón de que si bien la parte no fue citada con los avisos públicos y los edictos correspondientes, al apersonarse al proceso de saneamiento, ejercitó su derecho a la defensa, correspondiendo aplicar el art. 129-II) del Cód. Pdto. Civ., asimismo del predio denominado "La Senda", en el segundo cuerpo de los mismos, sí cursa el Informe de Relevamiento de Información en Gabinete, razón por la cual considero el magistrado que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, ha llevado un proceso de saneamiento enmarcado en la normativa aplicable a la materia, sobre cuya base se ha emitido legalmente la Resolución Suprema recurrida.