FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0017-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-04-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Germán Mejía Soliz y Eduardo Rivero Mina en representación de Gregorio Vargas Tenorio, Gertrudis Vásquez Jaldin de Hinojosa, José Francisco Vázquez Jaldín, impugnando la Resolución Suprema Nº 00965, de 17 de julio de 2009, dirigiendo su acción contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Señala que la publicación realizada en un medio de comunicación escrita que acompañan, acredita que el 24 de marzo de 2010 se publicó la Resolución Suprema Nº 00965 de 17 de julio de 2009, emitida dentro del trámite de Saneamiento Simple de Oficio de la propiedad "Comunidad Chillcar Grande", polígono Nº 004, ubicada en el cantón de Punata, sección Primera, provincia Punata del departamento de Cochabamba, misma que en su parte resolutiva resolvió anular los Títulos Ejecutoriales individuales y colectivos con antecedente en las Resoluciones Supremas Nºs. 874 y 28115, de los predios denominados "Chillcar Grande", por supuestos vicios de nulidad relativa, incumplimiento de la Función Social y falta de apersonamiento de titulares iniciales, resolviendo además dotar a favor de "Chillcar Grande" como propiedad comunaria sus terrenos individuales por haber acreditado la legalidad de la posesión, atentando así contra sus derechos a la propiedad y posesión individual, reconocidos Constitucionalmente y por la normativa agraria vigente, razón por la que interponen la demanda, alegando la vulneración del art. 173 del D.S. Nº 25763, vigente en ese tiempo y los arts. 56.I y II, 393, y 397 de la C.P.E.

2. Sostiene que en el trámite de saneamiento se evidencia que los dirigentes de ese tiempo de la OTB Chillcar Grande, solicitaron el perfeccionamiento y regularización del derecho propietario de los terrenos individualizados de sus afiliados a objeto de que se les otorgue Títulos Ejecutoriales individuales a cada uno de los propietarios, acompañando al efecto Títulos Ejecutoriales individuales; que en esa línea se acompañó lista de beneficiarios de la OTB, además de la suscripción de un convenio para la ejecución de las pericias de campo, haciendo conocer que la OTB correrá con los gastos de 20

dólares por parcela y que la nómina reformulada de beneficiarios acompañada corresponde a la cantidad de parcelas individuales, solicitud que mereció proveído de 10 de febrero de 2005 a efecto de que el departamento de saneamiento y Asesoría Legal lo considere; no obstante de ello, el INRA ejecutó las pericias de campo considerando la propiedad como comunaria, pues solo midió el perímetro de la misma, sin mensurar las propiedades individuales bien delimitadas que existen en su interior, olvidándose de la solicitud de saneamiento basada en Títulos Ejecutoriales individuales sobre parcelas con cumplimiento de la Función Social de manera individual y posesiones también individuales, pues lo correcto hubiese sido proceder conforme al art. 173 del D.S. Nº 25763.

3. Aduce que dentro del mismo trámite de saneamiento, existen más pruebas sobre la existencia de propiedades y posesiones individuales al interior del polígono saneado, que demuestran que la propiedad no es comunaria, como son las fotografías cursantes a fs. 328 a 329, 343 a 345, 366 a 373; el Informe de fs. 398 a 403; el Informe Técnico de fs. 438 a 442; las imágenes de Google Earth de fs. 444; y la publicación del periódico de fs. 478. Para refrendar lo anterior, señalan que acompañaron prueba de la existencia de propiedades y posesiones individuales al interior del polígono saneado, consistentes en el legajo de la medida preparatoria de demanda realizada ante el Juzgado Agrario de Punata, en la que cursa Acta de Inspección realizada por el indicado Juez, así como Informe de Inspección realizado por el Sub Prefecto de la provincia Punata y certificaciones emitidas por las OTB's y comunidades colindantes, los cuales respaldan la existencia de propiedades y posesiones individuales con cumplimiento de la Función Social al interior del polígono saneado; demostrando con ello que los títulos ejecutoriales fueron anulados sin verificación de que las propiedades o predios establecidos en la zona cumplen con la Función Social, vulnerando así el debido proceso consagrado en el art. 115 de la C.P.E., encontrándose por ende viciada de nulidad la Resolución Suprema impugnada, correspondiendo por tanto su nulidad.

4. Denuncian la vulneración de los arts. 303 inc. c), 304 incs. b) y c) y 305.I del D.S. Nº 29215, haciendo notar que a partir del Informe en Conclusiones el proceso de saneamiento se tramitó conforme al Decreto Reglamentario antes citado; pues por Resolución Administrativa R.A. Nº 085/2007 de 17 de octubre de ese año, que cursa a fs. 435 a 437, se resolvió dividir el área de saneamiento en: Área "A" con la superficie de 190,2163 has. (sin conflicto) y Área "B" con la superficie de 25,0995 has. (con conflicto), disponiéndose además la suspensión del saneamiento en el Área "B" por el plazo de 6 meses; que con dicho antecedente se evidencia que el Informe en Conclusiones adolece de deficiencias de fondo, resultando además confuso, ya que no realiza una valoración de la documentación aportada por las partes interesadas referida a la identificación personal y derecho propietario o posesión ejercida en toda el área, tampoco efectúa valoración de la Función Social, no valora concretamente la mejoras identificadas en la Fichas Catastrales, resultando estas últimas incompletas y contradictorias.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) se verifica la existencia de memorial dirigido al Director Departamental del INRA de Cochabamba, solicitando el Saneamiento Simple de Oficio de las parcelas de terreno que se encuentran ubicadas en el sector de "Chillcar Grande", para que a la conclusión del trámite se les otorgue los correspondientes Títulos Ejecutoriales en forma individual a cada uno de los miembros propietarios, solicitud que mereció el Auto de 5 de mayo de 2004 cursante a fs. 67 de la carpeta de saneamiento, admitiéndola y disponiendo la substanciación del referido proceso; en mérito a ello, de fs. 68 a 69, consta Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio RSSO Nº 0091/2004 de 17 de mayo de 2004, misma que declara como Área de Saneamiento la superficie de 223,2500 has., correspondientes a la "Comunidad Chillcar Grande" ubicada en el cantón Villa Punta, sección Primera, provincia Punata del*

departamento de Cochabamba, superficie de saneamiento que resultó dividida mediante Resolución Administrativa R.A. Nº 085/2007 de 17 de octubre de 2007; asimismo, durante el desarrollo de las etapas que conforman el proceso de saneamiento en lo que respecta específicamente a las pericias de campo, se tiene la Ficha Catastral (fs. 96 y vta.), anexos de beneficiarios (fs. 97 a 135), fotocopias de las cédulas de identidad de los beneficiarios de la mencionada Comunidad (fs. 137 a 224), actas de conformidad de linderos (fs. 227 a 232) y formularios con los datos de vértices prediales (fs. 235 251), todos correspondientes a los antecedentes. De fs. 396 a 401, consta el Informe Circunstanciado de las Pericias de Campo; de fs. 437 a 441 costa Informe Técnico de Relevamiento correspondiente a la OTB "Chillcar Grande", el mismo que da cuenta del parcelamiento existente en su interior; también se evidencia dentro de la carpeta predial el Informe en Conclusiones cursante de fs. 449 a 463; y finalmente, se dictó la Resolución Suprema impugnada cursante de fs. 486 a 491 del legajo de saneamiento. En consecuencia, por los antecedentes señalados precedentemente, se consideran cumplidas las etapas de saneamiento que fueron efectuadas en el caso de análisis".

"(...) del análisis de los antecedentes que cursan en la carpeta predial, se tiene que ante la solicitud de Saneamiento Simple de Oficio de las parcelas de terreno que se encuentran ubicadas en el sector de "Chillcar Grande", la entidad encargada de la ejecución del proceso de saneamiento, debió proceder precisamente en la oportunidad de desarrollarse las pericias de campo conforme determina el art. 173.I del D.S. Nº 25763, que se encontraba vigente en aquella oportunidad (...)"

"(…) corresponde referirse a los fundamentos esgrimidos por éstos en su demanda contenciosa administrativa, precedentemente descritos. En ese sentido, del análisis de los antecedentes que cursan en la carpeta predial, se tiene que ante la solicitud de Saneamiento Simple de Oficio de las parcelas de terreno que se encuentran ubicadas en el sector de "Chillcar Grande", la entidad encargada de la ejecución del proceso de saneamiento, debió proceder precisamente en la oportunidad de desarrollarse las pericias de campo conforme determina el art. 173.I del D.S. Nº 25763, que se encontraba vigente en aquella oportunidad, normativa que a la letra establece: "I. Concluida la campaña pública, en la fecha fijada, se dará inicio a las pericias de campo a los efectos de: a) Determinar la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en Títulos Ejecutoriales, o aquellas que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite; b) Identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas; c) Verificar el cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social; (..)". Esto quiere decir que, durante la ejecución de las pericias de campo, el INRA no determinó la ubicación y posesión geográfica, superficies y límites de las parcelas individuales situadas al interior de la comunidad "Chillcar Grande" y como lógica deducción de lo anterior, la verificación del cumplimiento de la Función Social tampoco fue realizada en cada una de las parcelas antes referidas; prueba clara del extremo manifestado supra, es que la Ficha Catastral levantada en el caso de autos, consigna genéricamente tal cumplimiento a favor de la OTB "Chillcar Grande", más aun si mediante la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento se ha considerado que la solicitud de saneamiento de los ahora demandantes se enmarca dentro de las previsiones del art. 158 incs. a) y b) del Reglamento de la L. Nº 1715, solicitud que además resultaba explícita respecto de los efectos conclusivos del trámite de saneamiento, cuya pretensión radicaba en el otorgamiento de los correspondientes Títulos Ejecutoriales en forma individual a cada uno de los miembros propietarios de dicha comunidad , solicitud que se encontraba acompañada además de una lista de los miembros que la componen (fs. 4 a 5); fotocopias de certificaciones y títulos ejecutoriales individuales y colectivos (fs. 6 a

35); fotocopias de minutas de transferencia (fs. 36 a 47) y otros que permiten inferir con meridiana claridad respecto de la existencia de propiedades individuales al interior de la propiedad denominada "Chillcar Grande"; por lo que resulta evidente el argumento de los demandantes de haberse vulnerado el art. 173.I del D.S. Nº 25763, vigente en su momento".

"(...) durante la ejecución de las pericias de campo, el INRA no determinó la ubicación y posesión geográfica, superficies y límites de las parcelas individuales situadas al interior de la comunidad "Chillcar Grande" y como lógica deducción de lo anterior, la verificación del cumplimiento de la Función Social tampoco fue realizada en cada una de las parcelas antes referidas; prueba clara del extremo manifestado supra, es que la Ficha Catastral levantada en el caso de autos, consigna genéricamente tal cumplimiento a favor de la OTB "Chillcar Grande", más aun si mediante la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento se ha considerado que la solicitud de saneamiento de los ahora demandantes se enmarca dentro de las previsiones del art. 158 incs. a) y b) del Reglamento de la L. Nº 1715, solicitud que además resultaba explícita respecto de los efectos conclusivos del trámite de saneamiento, cuya pretensión radicaba en el otorgamiento de los correspondientes Títulos Ejecutoriales en forma individual a cada uno de los miembros propietarios de dicha comunidad , solicitud que se encontraba acompañada además de una lista de los miembros que la componen (fs. 4 a 5); fotocopias de certificaciones y títulos ejecutoriales individuales y colectivos (fs. 6 a 35); fotocopias de minutas de transferencia (fs. 36 a 47) y otros que permiten inferir con meridiana claridad respecto de la existencia de propiedades individuales al interior de la propiedad denominada "Chillcar Grande"; por lo que resulta evidente el argumento de los demandantes de haberse vulnerado el art. 173.I del D.S. Nº 25763, vigente en su momento".

"(...) como consecuencia de la vulneración descrita y explicada con anterioridad, también se produjo la vulneración de los arts. 56.I y II, 393 y 397.II de la C.P.E., los cuales reconocen y garantizan el derecho de la propiedad privada individual, que se encuentra relacionada al ineludible cumplimiento de la Función Social a fin de preservar la propiedad y posesión agraria".

"(...) la firma de la Ficha Catastral por parte del representante legal de ese entonces de la comunidad ahora demandante, no puede convalidar la omisión del INRA de proceder conforme preceptuaba el art. 173.I del D.S. Nº 25763; en ese mismo sentido, tampoco puede alegarse la no vulneración de los arts. 56.I y II, 393 y 397.II de la C.P.E., en razón al reconocimiento de un derecho propietario colectivo en la Resolución Suprema impugnada".

"(...) la definición asumida en la Resolución Suprema Nº 00965 de 17 de julio de 2009, de anular los Títulos Ejecutoriales individuales y colectivos con antecedente en las Resoluciones Supremas Nºs. 108360 y 176724 de los trámites de dotación Nºs. 874 y 28115 del predio denominado "Chillcar Grande", por supuestos vicios de nulidad relativa, incumplimiento de la función social y falta de apersonamiento de los titulares iniciales, no resulta conteste con los datos que arrojan los antecedentes anteriormente referidos, ni se enmarca en los alcances previstos por la Constitución Política del Estado y legislación agraria que rige la materia; ya que conforme se tiene expresado, en oportunidad de desarrollarse las pericias de campo, el INRA no cumplió con la identificación de la posesión y propiedad individual que indican ejercer en sus predios, menos determinó la ubicación, extensión y límites de las superficies poseídas, como tampoco verificó el cumplimiento de la función social que mencionan cumplir en las superficies que abarcan sus parcelas, conforme señalan los incisos a), b) y c) del art. 173.I del D.S. Nº 25763, que según afirmación de los nombrados demandantes, las mismas estarían ubicadas precisamente al interior de la comunidad de la cual forman parte; limitándose a establecer datos genéricos de la propiedad "Chillcar Grande" en su conjunto, por ello y partiendo del relevamiento

de información en gabinete , no se determinó de manera clara, objetiva y legal, si les asiste o no a los actores, derecho propietario en las parcelas situadas al interior de la propiedad denominada "Chillcar Grande"; consecuentemente, el INRA en el proceso de saneamiento mencionado, incumplió con lo preceptuado por el art. 173.I del D. S. Nº 25763 que fue acusado por los demandantes en su demanda contencioso administrativa de fs. 115 a 122 de obrados, actuación que va en contra del objeto y finalidad del saneamiento de la propiedad agraria establecidos por los arts. 64 y 66 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, correspondiendo por parte del INRA, regularizar el proceso de saneamiento acorde a la normativa que rige la materia señalada supra".

"*(...) corresponde aclarar que el apersonamiento de Telésforo Méndez Tenorio, que cursa a fs. 236 a 237 de obrados, realizado en su calidad de antiguo dirigente de la OTB demandante y lo expresado en tal oportunidad, no enerva de forma alguna lo evidenciado en antecedentes ni tampoco lo obrado en el presente proceso contencioso administrativo tramitado ante este Tribunal (...)*".

"*(...) el INRA ha incumplido las normas establecidas para el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria, dada las omisiones e irregularidades descritas, vulnerando en su accionar la previsión contenida en los arts. 56.I y II, 393 y 397.II de la Constitución Política del Estado, así como el art. 173.I del D.S. Nº 25763, lo que lleva a declarar la procedencia de la demanda contenciosa administrativa*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, declara **PROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema Nº 00965, de 17 de julio de 2009, debiendo el INRA proceder a efectuar nuevas pericias de campo en relación al predio "Chillcar Grande", bajo los siguientes fundamentos:

1. Durante la ejecución de las pericias de campo, el INRA no determinó la ubicación y posesión geográfica, superficies y límites de las parcelas individuales situadas al interior de la comunidad "Chillcar Grande" y como lógica deducción de lo anterior, la verificación del cumplimiento de la Función Social tampoco fue realizada en cada una de las parcelas antes referidas; prueba clara es que la Ficha Catastral levantada en el caso de autos, consigna genéricamente tal cumplimiento a favor de la OTB "Chillcar Grande", más aun si mediante la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento se ha considerado que la solicitud de saneamiento de los ahora demandantes se enmarca dentro de las previsiones del art. 158 incs. a) y b) del Reglamento de la L. Nº 1715, solicitud que además resultaba explícita respecto de los efectos conclusivos del trámite de saneamiento, cuya pretensión radicaba en el otorgamiento de los correspondientes Títulos Ejecutoriales en forma individual a cada uno de los miembros propietarios de dicha comunidad, solicitud que se encontraba acompañada además de una lista de los miembros que la componen que permiten inferir con meridiana claridad respecto de la existencia de propiedades individuales al interior de la propiedad denominada "Chillcar Grande"; por lo que resulta evidente el argumento de los demandantes de haberse vulnerado el art. 173.I del D.S. Nº 25763, vigente en su momento.

2. Como consecuencia de la vulneración descrita y explicada con anterioridad, también se produjo la vulneración de los arts. 56.I y II, 393 y 397.II de la C.P.E., los cuales reconocen y garantizan el derecho de la propiedad privada individual, que se encuentra relacionada al ineludible cumplimiento de la Función Social a fin de preservar la propiedad y posesión agraria.

3. La firma de la Ficha Catastral por parte del representante legal de ese entonces de la comunidad

ahora demandante, no puede convalidar la omisión del INRA de proceder conforme preceptuaba el art. 173.I del D.S. Nº 25763; en ese mismo sentido, tampoco puede alegarse la no vulneración de los arts. 56.I y II, 393 y 397.II de la C.P.E., en razón al reconocimiento de un derecho propietario colectivo en la Resolución Suprema impugnada.

4. El INRA no cumplió con la identificación de la posesión y propiedad individual que indican ejercer en sus predios, menos determinó la ubicación, extensión y límites de las superficies poseídas, como tampoco verificó el cumplimiento de la función social que mencionan cumplir en las superficies que abarcan sus parcelas, conforme señalan los incisos a), b) y c) del art. 173.I del D.S. Nº 25763, que según afirmación de los nombrados demandantes, las mismas estarían ubicadas precisamente al interior de la comunidad de la cual forman parte; limitándose a establecer datos genéricos de la propiedad "Chillcar Grande" en su conjunto, por ello y partiendo del relevamiento de información en gabinete , no se determinó de manera clara, objetiva y legal, si les asiste o no a los actores, derecho propietario en las parcelas situadas al interior de la propiedad denominada "Chillcar Grande"; consecuentemente, el INRA en el proceso de saneamiento mencionado, incumplió con lo preceptuado por el art. 173.I del D. S. Nº 25763 que fue acusado por los demandantes en su demanda contencioso administrativa, actuación que va en contra del objeto y finalidad del saneamiento de la propiedad agraria establecidos por los arts. 64 y 66 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, correspondiendo por parte del INRA, regularizar el proceso de saneamiento acorde a la normativa que rige la materia.

5. Se establece que el INRA ha incumplido las normas establecidas para el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria, dada las omisiones e irregularidades descritas, vulnerando en su accionar la previsión contenida en los arts. 56.I y II, 393 y 397.II de la Constitución Política del Estado, así como el art. 173.I del D.S. Nº 25763, lo que lleva a declarar la procedencia de la demanda contenciosa administrativa.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Saneamiento / Etapas / De Campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros)

Ante una solicitud de Saneamiento Simple de Oficio, el INRA debe desarrollar las pericias de campo conforme determina el art. 173.I del D.S. Nº 25763, a efectos de: a) Determinar la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en Títulos Ejecutoriales; b) Identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas y; c) Verificar el cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores.

"*(…) corresponde referirse a los fundamentos esgrimidos por éstos en su demanda contenciosa administrativa, precedentemente descritos. En ese sentido, del análisis de los antecedentes que cursan en la carpeta predial, se tiene que ante la solicitud de Saneamiento Simple de Oficio de las parcelas de terreno que se encuentran ubicadas en el sector de "Chillcar Grande", la entidad encargada de la ejecución del proceso de saneamiento, debió proceder precisamente en la oportunidad de desarrollarse las pericias de campo conforme determina el art. 173.I del D.S. Nº 25763, que se encontraba vigente en aquella oportunidad, normativa que a la letra establece: "I. Concluida la campaña pública, en la fecha*

fijada, se dará inicio a las pericias de campo a los efectos de: a) Determinar la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en Títulos Ejecutoriales, o aquellas que tengan como antecedente Títulos Ejecutoriales o procesos agrarios en trámite; b) Identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas; c) Verificar el cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social; (..)". Esto quiere decir que, durante la ejecución de las pericias de campo, el INRA no determinó la ubicación y posesión geográfica, superficies y límites de las parcelas individuales situadas al interior de la comunidad "Chillcar Grande" y como lógica deducción de lo anterior, la verificación del cumplimiento de la Función Social tampoco fue realizada en cada una de las parcelas antes referidas; prueba clara del extremo manifestado supra, es que la Ficha Catastral levantada en el caso de autos, consigna genéricamente tal cumplimiento a favor de la OTB "Chillcar Grande", más aun si mediante la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento se ha considerado que la solicitud de saneamiento de los ahora demandantes se enmarca dentro de las previsiones del art. 158 incs. a) y b) del Reglamento de la L. Nº 1715, solicitud que además resultaba explícita respecto de los efectos conclusivos del trámite de saneamiento, cuya pretensión radicaba en el otorgamiento de los correspondientes Títulos Ejecutoriales en forma individual a cada uno de los miembros propietarios de dicha comunidad , solicitud que se encontraba acompañada además de una lista de los miembros que la componen (fs. 4 a 5); fotocopias de certificaciones y títulos ejecutoriales individuales y colectivos (fs. 6 a 35); fotocopias de minutas de transferencia (fs. 36 a 47) y otros que permiten inferir con meridiana claridad respecto de la existencia de propiedades individuales al interior de la propiedad denominada "Chillcar Grande"; por lo que resulta evidente el argumento de los demandantes de haberse vulnerado el art. 173.I del D.S. Nº 25763, vigente en su momento".