

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0039-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-07-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. TITULO EJECUTORIAL Y/O CON ANTECEDENTE EN TITULO EJECUTORIAL / 6. Fraude en la acreditación del título ejecutorial o expediente agrario /**

**Problemas jurídicos**

Dentro de un proceso contencioso administrativo interpuesta por el Viceministro de Tierras (amparado en la Disposición Final Vigésima del Reglamento Agrario aprobado por D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007), contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado las Resoluciones Administrativas RA-SS N° 1121/2009 de 27 de octubre de 2009 y RA-SS N° 0121/2010 de 4 marzo de 2010 dictadas dentro de los procesos de saneamiento de los predios denominados "Triunfo I", "Triunfo II", "Triunfo III" y "Triunfo IV", ubicados en los cantones San Juan y San José de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que los cuatro predios "Triunfo I, II, III y IV", tienen una sola tradición agraria en el expediente 58028 y que el registro de marca de ganado fue inscrito posterior al levantamiento de información en campo, registro otorgado por la Policía Nacional de San José de Chiquitos los cuales no debieron ser considerados en el proceso de saneamiento para la valoración del cumplimiento de la FES, por estar fuera del alcance de lo establecido en el art. 240 del D.S. N° 25763.

2.- Que, el antecedente agrario que respalda la tradición de los predios "Triunfo I, II, III y IV" deviene del expediente N° 58028 tramitado ante el Juez Agrario Móvil Miguel Toledo Hurtado, sin embargo, este no era empleado del Consejo Nacional de Reforma Agraria, por lo que la sentencia dictada por este supuesto juez agrario es nula de pleno derecho.

3.- Que en los informes en conclusiones de 31 de agosto y 3 de noviembre de 2009, elaborados por los funcionarios del Proyecto BID, sobre los predios "Triunfo I, II, III y IV", no se realizó una correcta valoración del antecedente agrario N° 58028, que nunca nació a la vida jurídica y que sirvió de tradición de los mismos y con base en estos antecedentes el INRA dictó las Resoluciones Finales de Saneamiento, por las que se resuelve por un lado modificar la ilegal sentencia de 8 de agosto de 1991 y disponer se emitan los correspondientes títulos ejecutoriales individuales en favor de los hermanos Masanes Rodriguez sobre la superficie de 2.179,8872 has., además que tampoco hacen una valoración

correcta de la FES y que la marca del ganado fue otorgada con posterioridad a las pericias de campo.

Finalmente, solicitó se dejen sin efecto las resoluciones administrativas impugnadas, se anulen obrados hasta los vicios mas antiguos (Informes de Adecuación) y se reencauce el proceso en apego a la normativa.

El demandado respondió reconociendo las observaciones realizadas en la demanda respecto al saneamiento de los predios Triunfo I,II, III y IV , sobre el Informe emitido por la Unidad de Recursos Humanos respecto a las carpetas de los Sres. Miguel Toledo Hurtado y Mamerto Mercado Suárez, la inexistencia de planillas de pago de la gestión 1991 de dichas personas, indicando que es un aspecto que no determina a cabalidad si los supuestos funcionarios eran realmente competentes para emitir la referida sentencia, por lo que solicitó al Tribunal Agrario Nacional resolver conforme a la normativa aplicable.

El tercer interesado acusó la falta de materia para que el Viceministro de Tierras active la demanda contencioso administrativa, ya que la legitimidad activa de la autoridad demandante descansa en la Disposición Final Vigésima del Reglamento aprobado mediante D.S. N° 29215, la cual establece como presupuesto la evidencia de vicios de fondo insubsanables en el trámite de saneamiento, lo que no ocurre en el caso, presentó Escritura Pública N° 46/2011 en el cual los ciudadanos Miguel Toledo Hurtado ex Juez Agrario Móvil y Armando Saldaña Ayala ex Topógrafo autorizado por el Consejo Nacional de Reforma Agraria, se apersonan ante la Notaría acompañados de su documentación personal y laboral, con el memorando de designación Cite N° 121/89 de 13 de septiembre de 1989, por el que es designado como Juez Agrario de la provincia Chiquitos y copia legalizada del acta de posesión del citado juez en la subprefectura de la provincia Chiquitos, reconociendo que en esa calidad conocieron el trámite de dotación del predio el "Triunfo", de donde se infiere que el juez agrario de entonces actuó con plena jurisdicción y competencia en dicho trámite; acusa la falta de materia para que el VT active la demanda contencioso administrativa ya que no existe el presupuesto de evidencia de vicios de fondo insubsanables como ser la inexistencia de actividad productiva, la ausencia de un acto administrativo sin el cual el proceso de saneamiento no iniciaría, se ejecutaría o concluiría, la ausencia o falsificación de firmas de los interesados, colindantes y funcionarios del INRA, etc. Menciona también que el Viceministro ya fue notificado anteriormente con la resoluciones impugnadas por lo que la demanda hubiese sido presentada fuera de plazo legal, correspondiendo rechazarla. Solicita se declare extemporánea la demanda o alternativamente improbadamente y subsistentes las resoluciones impugnadas.

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

*"(...) En ese contexto de antecedentes se infiere que la verificación de su cumplimiento que para el caso de autos radica en la FES efectuada por el INRA en las propiedades denominadas "Triunfo I, II, III y IV", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad de las etapas previstas por los arts. 239 y 240 del D.S. N° 25763, norma vigente a momento de la ejecución de las nombradas pericias de campo y que en el caso de análisis se encuentran plasmadas en las respectivas fichas catastrales, formularios de registro de la Función Económico Social y Formularios de Registro de Mejoras, piezas procesales que se encuentran en el legajo de saneamiento. En ese sentido, tomando en cuenta que la ganadería es la actividad que indica desarrollarse en los predios "Triunfo I, II, III y IV", la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social, como uno de los objetivos de las pericias de campo establecidas por el art. 173 del Reglamento de la L. N° 1715, tiene que ver con la comprobación de la cantidad de ganado existente en*

el predio, se reitera constatado en su oportunidad, que acredita la propiedad del mismo, conforme lo señala el art. 238.III inc. c) del mencionado cuerpo reglamentario agrario y punto 4.1.2. de la Guía de Verificación de la Función Económico Social y la Función Social; es en dicho contexto que llevadas a cabo las pericias de campo en el caso sub lite, se constató **por observación directa que cada predio cuenta con su propia marca de ganado** y es relevada por verificación directa in situ; consiguientemente, dicha información, hace plena fe del cumplimiento efectivo de la FES respecto de los predios "Triunfo I, II, III y IV".

"(...) Es entonces y con dichos antecedentes, que este Tribunal puede inferir con meridiana claridad que la literal consistente en la Resolución Suprema Nº 212822 de 13 de julio de 1993, si bien no resulta específica para el caso de autos, permite concluir que la dictación de la Sentencia de 8 de agosto de 1991 emitida por el ex CNRA, y el proceso agrario signado con el expediente Nº 58028 del predio denominado el "Triunfo", se encuentran viciados de nulidad absoluta, por haber sido tramitado ante un juez inexistente y emitido sentencia por una autoridad que carece de competencia a tal fin, como es el caso de Miguel Toledo Hurtado, quien ilegalmente fungió como Juez Agrario Móvil de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, usurpando funciones y actuando totalmente fuera de la ley, conforme a lo estipulado por el art. 321.I incs. a) y b) numeral 1 del D.S. Nº 29215, que a la letra dice: "**(..) Son vicios de nulidad absoluta: a) Falta de jurisdicción y competencia; b) Incumplimiento o acto doloso comprobado en las principales actuaciones procesales en perjuicio de la causa pública o de tercero interesado**, de acuerdo al siguiente detalle: **1. En trámites seguidos ante el Ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria: demanda, audiencia de inspección, sentencia**, auto de vista o Resolución Suprema (..)" (las negrillas y subrayado son nuestros). Afirmación esta que resulta corroborada por el Jefe de Unidad de Gestión de Recursos Humanos del INRA, que refiere haber revisado la documentación existente en Archivo Central del Instituto Nacional de Reforma Agraria, así como la base de datos de la Unidad de Recursos Humanos, en las que se evidenció la inexistencia de carpetas personales de Miguel Toledo Hurtado como Juez Agrario Móvil y Mamerto Mercado Suárez como testigo actuario, asimismo no figura en planillas de pago de la gestión 1991, documentación que cursa a fs. 14, 15 y 16 de obrados, **extremos que permiten evidenciar que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, fueron inducidos a error, puesto que no contaban con tal información a momento de ejecutar el proceso de saneamiento y por ende presumieron legales los actos administrativos realizados en ese momento**, los cuales se traducen en la errónea consideración de legalidad tanto de la Sentencia de 8 de agosto de 1991 emitida por el ex CNRA, y el proceso agrario signado con el expediente Nº 58028 del predio denominado el "Triunfo"; conforme lo dispone la L. Nº 2341 basándose en el principio de legalidad y consideraron que el proceso de dotación fue llevado con toda legalidad y por autoridad competente."

"(...) Resulta pertinente anotar que, dentro del proceso de saneamiento simple de oficio respecto del polígono Nº 199-008; 009; 010 y 199 correspondientes a los predios "Triunfo I, II, III y IV", respectivamente, previos Informes de Adecuación conforme la Disposición Transitoria Segunda del D.S. Nº 29215, el INRA realizó el análisis de nulidades para determinar la regularidad del trámite agrario Nº 58028 correspondiente a los predios anteriormente anotados, habiendo establecido que dicho expediente cuenta con los siguientes vicios de nulidad relativa: inexistencia de topógrafo habilitado para el proceso de dotación, aspecto que transgrede el art. 26 del D.S. Nº 3471 en concordancia con el art. 5 inc. c) de la L. de 22 de diciembre de 1956; incumplimiento del art. 8 de la misma Ley que determina la obligatoriedad de calificación de la propiedad en la sentencia, salvo subsanación posterior; y la falta de certificado de solvencia tributaria en medianas propiedades y empresas agropecuarias conforme al art. 2 del D.S. Nº 11121. Que tales causales fueron calificadas como nulidades relativas de conformidad a los arts. 243.I y 245 de su reglamento, por lo que los Informes en Conclusiones cursantes

de fs. 439 a 447 (Triunfo I, II, y III) y fs. 180 a 185 (Triunfo IV) siempre de el cuadernillo de antecedentes, sugirieron se dicte Resolución Administrativa modificatoria de la sentencia de 8 de agosto de 1991, dando por subsanados los vicios de nulidad relativa a efecto de que se emitan los correspondientes títulos ejecutoriales y sugiriendo también por tales antecedentes la adjudicación simple de las superficies excedentarias, estableciéndose la legalidad de la posesión; asimismo, las Resoluciones Administrativas ahora impugnadas resolvieron en consecuencia con las sugerencias dadas por los Informes en Conclusiones, es decir que ambas modifican la sentencia de 8 de agosto de 1991 y subsanan los vicios de nulidad relativa, siendo que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0121/2010 de 4 de marzo de 2010, que titula por una parte la superficie de 1556,0000 has., y adjudica la superficie excedente de 1034,9320 has. a favor de Roberto Daniel Masanes Rodríguez, correspondientes al predio "Triunfo IV"; y por otra parte Resolución Administrativa RA-SS N° 1121/2009 de 27 de octubre de 2009, que titula la superficie de 2179,8872 has., a favor de Marco Antonio Masanes Rodríguez, respecto del predio denominado "Triunfo I"; también se titula la superficie de 2250,0000 has. y adjudica la superficie excedente de 111,9354 has. a favor de Juan José Masanes Rodríguez, correspondientes al predio "Triunfo II"; y finalmente se titula la superficie de 2250,0000 has. con adjudicación de 269,6201 has. a favor de Rocío Masanes Rodríguez, respecto del predio "Tirunfo III", clasificándolas a todas como medianas propiedades ganaderas."

"(...) Corresponde señalar que dicha acusación no ha sido enervada por el tercer interesado frente a las diligencias de notificación adjuntas en original a fs. 4 y 8 de obrados, acreditando que la demanda ha sido presentada dentro del plazo establecido por el art. 68 de la L. N° 1715; además y por los antecedentes ampliamente desarrollados en la presente sentencia, son los que activarían la legitimidad del Viceministro de Tierras para impugnar las Resoluciones Administrativas RA SS N° 1121/2009 de 27 de octubre de 2009 y RA SS N° 0121/2010 de 4 de marzo de 2010, al evidenciarse vicios de fondo insubsanables en el trámite de saneamiento, conforme lo establecen los arts. 160, 270 y la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215."

"En conclusión se tiene entonces que, compulsados los antecedentes, se infiere por todo lo expuesto supra, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria realizó una correcta valoración de la Función Económica Social de los predios "Triunfo I, II, III y IV", por lo evidenciado en las pericias de campo, datos que a su vez resultan contestes respecto de los formularios levantados en dicha fase; no obstante de ello y conforme a las denuncias realizadas por el ahora actor, se evidencia también que el expediente agrario N° 58028 del predio denominado el "Triunfo", tramitado por Tomás Raúl Suárez Céspedes y otros ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria ha sido tramitado por autoridad inexistente, quien ilegalmente fungió como Juez Agrario Móvil de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, extremo que sin lugar a dudas representa un vicio de nulidad absoluta conforme ya se tiene anotado, razón por la que las resoluciones ahora impugnadas modificaron ilegalmente la sentencia de 8 de agosto de 1991 respecto del expediente agrario de dotación N° 58028, habiendo correspondido en todo caso anular la mencionada sentencia a efectos de que se proceda a la adjudicación de la totalidad de las superficies con cumplimiento efectivo de la FES y no parcialmente como se tiene resultado en las resoluciones impugnadas, ya que la constitución de derechos sobre las superficies efectivamente aprovechadas resulta independiente de las calidades como subadquirentes o poseedores legales"

### **Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, se **ANULÓ** las Resoluciones Administrativas RA SS N° 1121 de 27 de octubre de 2009 y RA SS N° 0121/2010 de 4 de marzo de 2010, correspondiendo al INRA elaborar nuevos Informes en

Conclusiones, evaluando la situación jurídica del expediente agrario de dotación N° 58028 viciado de nulidad absoluta, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a los datos contenidos en las fichas catastrales y fichas de verificación de la FES, revisado el proceso de saneamiento se infiere que la FES efectuada por el INRA en las propiedades denominadas "Triunfo I, II, III y IV", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715, pues tomando en cuenta que la ganadería es la actividad que indica desarrollarse en los predios "Triunfo I, II, III y IV", la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social, tiene que ver con la comprobación de la cantidad de ganado existente en el predio, habiéndose constatado que cada predio cuenta con su propia marca de ganado y es relevada por verificación directa in situ, siendo irrelevante lo observado sobre la fecha de inscripción del registro

2.- Respecto a que el proceso agrario N° 58028 del predio denominado el "Triunfo" hubiese sido tramitado por el Juez Agrario Móvil Miguel Toledo Hurtado, quien no era empleado del Consejo Nacional de Reforma Agraria, se dijo que a través de la Resolución Suprema N° 212822 de 13 de julio de 1993, se dispuso anular la parte resolutive del expediente de la propiedad denominada "San Nicolás", por haber sido emitido por Miguel Toledo Hurtado quien no era empleado del Consejo Nacional de Reforma Agraria, razón por la cual el Tribunal infiere que la emisión de la Sentencia de 8 de agosto de 1991 y el proceso agrario signado con el expediente N° 58028 del predio denominado el "Triunfo", se encuentran viciados de nulidad absoluta, por haber sido tramitado ante un juez inexistente y emitido sentencia por una autoridad que carece de competencia a tal fin, por lo que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, fueron inducidos a error, puesto que no contaban con tal información a momento de ejecutar el proceso de saneamiento y por ende presumieron legales los actos administrativos realizados en ese momento y;

3.- Sobre los Informes en Conclusiones y las Resoluciones Finales de Saneamiento, el INRA en el proceso de saneamiento habría identificado vicios de nulidad relativa por lo que los Informes en Conclusiones sugirieron se dicte Resolución Administrativa modificatoria de la sentencia de 8 de agosto de 1991, dando por subsanados los vicios de nulidad relativa a efecto de que se emitan los correspondientes títulos ejecutoriales, habiendo las Resoluciones Administrativas ahora impugnadas resuelto en consecuencia con las sugerencias dadas por los Informes en Conclusiones, por lo que éstos y las resoluciones administrativas impugnadas, no identifican como causal de nulidad absoluta las establecidas en el art. 321.I incs. a) y b) numeral 1 del D.S. N° 29215 en **referencia** a la falta de jurisdicción y competencia del Juez Agrario Móvil que dictó la sentencia de 8 de agosto de 1991 respecto del expediente agrario de dotación N° 58028.

4.- Sobre el argumento del tercer interesado, dicha acusación no ha sido enervada por el tercer interesado pues la demanda ha sido presentada dentro del plazo establecido por el art. 68 de la L. N° 1715, además y por los antecedentes ampliamente desarrollados en la sentencia, son los que activarían la legitimidad del Viceministro de Tierras al evidenciarse vicios de fondo insubsanables en el trámite de saneamiento, conforme lo establecen los arts. 160, 270 y la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215.

En conclusión el Tribunal expresó que el INRA realizó una **correcta** valoración de la FES en los predios por lo evidenciado en campo, datos contestes con los formularios levantados, no obstante por las denuncias del actor siendo el antecedente tramitado por autoridad inexistente y representando ello un vicio de nulidad absoluta, **correspondía** en todo caso, anular la sentencia a efectos de proceder a la adjudicación total de las superficies con cumplimiento efectivo de FES y no parcialmente puesto que la

constitución de derechos sobre superficies efectivamente aprovechadas es independiente de las calidades de **subadquirientes** o poseedores legales.

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

TITULO EJECUTORIAL Y/O CON ANTECEDENTE EN TITULO EJECUTORIAL / FRAUDE EN LA ACREDITACIÓN DEL TÍTULO EJECUTORIAL O EXPEDIENTE AGRARIO

Expediente tramitado por autoridad inexistente del Ex CNRA

**Si se evidencia que un expediente agrario del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria fue tramitado por autoridad inexistente que fungió ilegalmente como Juez Agrario Móvil, implica un vicio de nulidad absoluta, pero ello no perjudica la constitución de derechos, independientemente de la calidad de poseedores legales o subadquirentes sobre superficies aprovechadas con cumplimiento efectivo de la Función Económico Social (FES)**

*"En conclusión se tiene entonces que, compulsados los antecedentes, se infiere por todo lo expuesto supra, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria realizó una correcta valoración de la Función Económica Social de los predios "Triunfo I, II, III y IV", por lo evidenciado en las pericias de campo, datos que a su vez resultan contestes respecto de los formularios levantados en dicha fase; no obstante de ello y conforme a las denuncias realizadas por el ahora actor, se evidencia también que el expediente agrario N° 58028 del predio denominado el "Triunfo", tramitado por Tomás Raúl Suárez Céspedes y otros ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria ha sido tramitado por autoridad inexistente, quien ilegalmente fungió como Juez Agrario Móvil de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, extremo que sin lugar a dudas representa un vicio de nulidad absoluta conforme ya se tiene anotado, razón por la que las resoluciones ahora impugnadas modificaron ilegalmente la sentencia de 8 de agosto de 1991 respecto del expediente agrario de dotación N° 58028, habiendo correspondido en todo caso anular la mencionada sentencia a efectos de que se proceda a la adjudicación de la totalidad de las superficies con cumplimiento efectivo de la FES y no parcialmente como se tiene resultado en las resoluciones impugnadas, ya que la constitución de derechos sobre las superficies efectivamente aprovechadas resulta independiente de las calidades como subadquirentes o poseedores legales"*