

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0009-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 09-05-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso contencioso administrativo interpuesta contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, la parte actora ha impugnado la Resolución Suprema N° 228640 de 2 de abril de 2008, emitida a la conclusión del proceso de saneamiento simple de oficio de la propiedad denominada "Marquina Seja Pata", ubicada en el cantón Quillacollo, provincia Quillacollo del Departamento de Cochabamba. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

- 1.- Que al anularse los títulos de la Cooperativa Chocaya Ltda. por incumplimiento de la función social, contradictoriamente, también se determinó anular sus títulos ejecutoriales, es decir los emitidos dentro del proceso de consolidación de sus tierras, pese a la existencia de informes de auditorías referidas a su derecho propietario y cuando ellos cumplen con los preceptos de la C.P.E. y la L. N° 1715;
- 2.- Que al pretender dividir pequeñas propiedades por falta de cumplimiento parcial de la FES, cuando a la pequeña propiedad le corresponde cumplir con la función social, se conculcó lo dispuesto por los art. 41 y 48 de la L. N° 1715;
- 3.- Alegó que de un análisis de los actuados de Pericias de Campo, Informe de ETJ e Informe de Cierre, a juicio suyo constituyen errores insubsanables contra los "Piqueros de Marquina Seja Pata";
- 4.- Que el Acta de Campaña Pública, no se habría llevado a cabo, de modo que propietarios titulados no fueron notificados conforme a ley en las fechas previstas o el acto que correspondía, siendo citados recién en Pericias de Campo y cambiando la fecha real en la Carta de Citación;
- 5.- Que el INRA midió únicamente el área de mejoras o áreas trabajadas de los piqueros y que existe una cantidad apreciable de puntos identificados en gabinete induciendo así a confusión en la forma y superficie de las parcelas;
- 6.- La aseveración del INRA en sentido de que nunca tuvieron la posesión real de sus predios constituye

una falacia, pues adquirieron sus títulos mediante un proceso de consolidación.

Solicitó la nulidad de la resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

" (...) se cumplió con la finalidad de difundir la ejecución del saneamiento en el área y garantizar la participación de los interesados durante este proceso, teniéndose presente además que la Campaña Pública no constituye un actuado ni una reunión sino el conjunto de acciones y actuados orientados a asegurar la publicidad del proceso y garantizar la participación de los interesados, tal como está establecido en el art. 172 del reglamento entonces vigente y ratificado y precisado en el art. 297 del actual reglamento agrario, por lo que no se evidencia haberse incumplido con esta actividad que constituye parte de la etapa de relevamiento de información en campo y gabinete contenida en el inc. a) del Art. 169 párrafo I, como erradamente arguye la parte demandante"

"(...) En cuanto a las pericias de campo efectuadas, respecto a las parcelas N° 10, 12 y 13 que son las que tienen que ver con la parte demandante, inicialmente es necesario hacer mención a que de acuerdo a los formularios de cartas de citación respectivos cursantes a fs. 8310 y vta., 8338 y vta., y 8358 y vta. firmadas por los citados, estas actuaciones se efectuaron en fecha 10 de mayo de 2007 y siendo actuados realizados por funcionarios públicos de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, gozan de la presunción de legalidad, conforme a lo señalado por el art. 399-I del Cód. Pdto. Civ., supletoriamente aplicable a materia agraria por disposición del art. 78 de la L. N° 1715, mientras no se demuestre lo contrario. Asimismo, en relación a las parcelas mencionadas, se realizaron las declaraciones juradas de posesión pacífica cursantes a fs. 8321, 8341 y 8364, respectivamente, se llenaron los formularios de fichas catastrales firmadas por los interesados, cursantes a fs. 8322, 8342 y 8365, respectivamente; se llenaron los formularios de anexos de beneficiarios de fs. 8323 y 8343 de las dos primeras parcelas, se elaboró el respectivo croquis poligonal cursante a fs. 8324, 8344 y 8366, respectivamente; se llenaron los formularios de verificación de la FES cursantes a fs. 8326, 8351 y 8376, respectivamente; asimismo, se realizó la referenciación de vértices prediales conforme a los documentos de fs. 8327 a 8330, de fs. 8346 a 8349 y de fs. 8367 a 8373, respectivamente. A fs. 8331, 8350 y 8374, respectivamente, cursan los planos catastrales y se observa que también se han realizado los correspondientes informes técnicos y jurídicos de control de calidad, evidenciándose haber cumplido con las actividades de campo establecidas en el procedimiento administrativo de saneamiento."

"(...) Sobre la ausencia de memorándums de notificación a colindantes, se advierte que por la situación de conflicto de derechos existentes de manera genérica en el área de saneamiento, no es regular la participación e identificación de colindantes; sin embargo estos actuados extrañados no resultan imprescindibles a los fines del proceso en el caso presente, pues como lógica consecuencia de los derechos sobrepuestos en el área, resulta también conflictiva e inicialmente provisional la identificación de colindantes mientras se definan derechos en toda el área; sin embargo de manera específica respecto a las parcelas 10,12 y 13, se tiene la situación siguiente: Respecto a las parcelas N° 10 y 12, en los respectivos formularios de conformidad de linderos se han sentado de manera expresa notas manuscritas al pie de los formularios que mencionan que la ausencia de firmas por parte de los colindantes se debe a la situación de conflicto sobre derecho propietario existente, por lo que además se pintaron los mojones de color rojo. En cuanto a la parcela N° 13 correspondiente a Enrique Camacho Salinas, a fs. 8375 se observa la respectiva Acta de Conformidad de linderos avalando de este modo su

participación y aquiescencia con quienes en campo son identificados como colindantes, por lo que la ausencia de memorándums de notificación a colindantes no constituye en el caso presente, a juicio de este Tribunal una omisión de fondo ni tiene mayor trascendencia en la definición de derechos agrarios."

"(...) Sobre las observaciones a las mensuras realizadas en campo, en cuanto a la Parcela N° 10, los linderos del área mensurada, son refrendados y ratificados por el interesado con la firma de Casiano Arroyo Colque estampada a fs. 8325 en relación a los puntos graficados en el croquis de fs. 8324, además de observarse su participación personal en la identificación de los mismos de acuerdo a los formularios de referenciación de los vértices de fs. 8327 a 8330; respecto a la Parcela N° 12, levantada a nombre de Natividad Arroyo Vargas, en la que también figura como beneficiaria Rosalía Arroyo de Chambi, los linderos levantados, son ratificados y refrendados por Natividad Arroyo Vargas con su firma estampada a fs. 8345, en relación a los puntos graficados en el croquis de fs. 8344 y finalmente en cuanto a la Parcela N° 13 correspondiente a Enrique Camacho Salinas, del mismo modo, los puntos identificados en campo y contenidos en el croquis predial de fs. 8366, con la respectiva participación y aquiescencia de colindantes, se identificaron con la participación activa de la parte interesada hoy demandante, cuyas fotografías se encuentran en los formularios de referenciación de vértices, de fs. 8368 a 8372. Por todo lo mencionado sobre este punto, no se puede admitir ahora lo afirmado por la parte demandante, respecto a que los datos obtenidos en campo fueron discrecionalmente tomados por el INRA, cuando quienes guían y muestran sus propiedades son los interesados presentes durante el levantamiento de datos y en el caso presente, éstos han participado activamente en las actuaciones de pericias de campo y específicamente en la identificación del área que comprenden sus parcelas, área que no necesariamente debe corresponder matemáticamente con los datos existentes en documentos, pues ello puede variar bastante y ello suele suceder debido a muchos factores, por ello la importancia de la mensura y verificación de cumplimiento de la función social y económico social en campo durante el proceso de saneamiento. En este sentido, tampoco resultan congruentes las observaciones sobre la intención de dividir propiedades pequeñas, conculcándose lo dispuesto por los arts. 41 y 48 de la L. N° 1715, toda vez que como se ha visto precedentemente, la información levantada en campo, responde a los datos otorgados por los interesados presentes a momento de efectuar dichas actividades dentro del proceso de saneamiento y en el caso de la parcela 10, al haberse verificado cumplimiento de la función social, se reconoció el total de la superficie mensurada, no así respecto a la parcela 12, por no existir posesión y por haberse verificado incumplimiento total de la función social, conforme se evidencia de los antecedentes del proceso de saneamiento y en cuanto a la parcela 13, se reconoce el derecho propietario agrario sobre la superficie mensurada, al haberse verificado el cumplimiento de la función social en dicha área. Por otra parte, este Tribunal considera que las observaciones referidas a aspectos formales que tienen que ver por ejemplo con el llenado de algunos rubros en los formularios, el cuestionamiento sobre la idoneidad profesional de funcionarios que intervinieron en el llenado de algunos formularios, la falta de fotografías en algunos vértices o la confusión de términos entre titular inicial, beneficiario inicial y subadquirente y otros aspectos de orden netamente formal, descritos sin fundamentar normas vulneradas ni conculcadas, resultan intrascendentes y no afectan al tema de fondo sometido a proceso de saneamiento, no ameritan mayor consideración y finalmente en atención a los principios de preclusión y convalidación que rigen la tramitación de todo procedimiento, las supuestas deficiencias de orden material, quedaron convalidadas, al no haber sido oportunamente reclamadas."

"(...) el que luego de efectuarse una relación de hechos y de los antecedentes documentales existentes en el área así como de la información levantada en campo y analizados los mismos, además de hacerse referencia a los vicios de nulidad observados en los expedientes y respectivos títulos ejecutoriales, en atención a la antigüedad de la posesión y cumplimiento de la función social, finalmente se realizan una serie de consideraciones respecto a todos los intervinientes en el proceso de saneamiento en el polígono

Nº 54, entre ellos, los denominados "piqueros" que son quienes tienen como antecedente documental el expediente Nº 56437 "A" dentro de los cuales se encuentran los actuales demandantes. Así, se menciona que "los piqueros" nunca tuvieron la posesión real de lo titulado, pero sus títulos además nacieron con un vicio de nulidad absoluta al haberse sobrepuesto a la "Cooperativa Chocaya" titulada con anterioridad a éstos; en tal sentido, además de la nulidad de dichos títulos, se sugiere considerar el derecho propietario de acuerdo al asentamiento legal y cumplimiento de la función social, reconociendo la legalidad de las parcelas 10 y 13, para su adjudicación y correspondiente titulación en atención a lo establecido por los arts. 66 parágrafos I y II numeral 2 y 74 de la L. Nº 1715, artículos 205, 231 parágrafo II inc. c), 232 y 234 de su reglamento, en la superficie mensurada. Por lo descrito, se evidencia que las observaciones de fondo efectuadas al informe de ETJ única y específicamente en relación a las parcelas de los actores, convergen en una errónea apreciación de la norma por parte de los demandantes, cuando se pretende que la entidad ejecutora del proceso de saneamiento simplemente ratifique las superficies tituladas dentro del expediente agrario Nº 56437, haciendo abstracción de la situación observada en campo con la participación directa de los interesados a tiempo de ejecutar el proceso de saneamiento en el área así como del vicio de nulidad absoluta identificado en su expediente, más allá de que actualmente por evidenciarse incumplimiento de la función social o económico social también se declare la nulidad del expediente correspondiente al predio de la Cooperativa Chocaya Ltda., tal como lo hace la Resolución Suprema Nº 228640 de 2 de abril de 2008."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, manteniéndose en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema Nº 228640 de 2 de abril de 2008, específicamente en relación a las parcelas Nº 10, 12 y 13 del polígono Nº 54, resolución emitida a la conclusión del proceso de saneamiento simple de oficio de la propiedad denominada "Marquina Seja Pata", ubicada en el cantón Quillacollo, provincia Quillacollo del Departamento de Cochabamba, conforme los fundamentos siguientes:

1, 3 y 6.- Respecto a los piqueros, el Tribunal aclaró inicialmente que pese a que los argumentos de la demanda hacen referencia a los "Piqueros de Marquina Seja Pata", sin existir apersonamiento de un **grupo** de personas ni asociación alguna con dicha denominación, los argumentos expuestos se consideraron única y exclusivamente en relación a quienes constituyen parte del proceso; por lo demás indicó que las observaciones de fondo efectuadas al informe de ETJ, convergen en una errónea apreciación de la norma por parte de los demandantes que pretenden que simplemente se ratifiquen las superficies tituladas dentro del expediente agrario Nº 56437, haciendo abstracción de la situación observada en campo con la participación directa de los interesados a tiempo de ejecutar el proceso de saneamiento así como del vicio de nulidad absoluta identificado en su expediente, más allá de que actualmente por evidenciarse incumplimiento de la función social o económico social también se declare la nulidad del expediente correspondiente al predio de la Cooperativa Chocaya Ltda., tal como lo hace la resolución impugnada.

Al existir conflictos en el área, incluso desde antes de la **creación** del INRA, ésta fue sometida a proceso de saneamiento de oficio con la denominación de Polígono 54, Marquina Seja Pata, dentro de la cual se identificaron varios expedientes agrarios y entre estos, el Nº 56437; sin **embargo**, los títulos emitidos, nacieron con un vicio de nulidad absoluta, puesto que estuvieron sobrepuestos a la "Coop. Chocaya", titulada con anterioridad, entonces además de esta nulidad, se consideró el derecho propietario de acuerdo al asentamiento legal y el cumplimiento de la función social, reconociendo la legalidad de las parcelas 10 y 13

2 y 5.- Sobre las observaciones a las mensuras realizadas en campo, no se puede admitir lo afirmado por la parte demandante, respecto a que los datos obtenidos en campo fueron discrecionalmente tomados por el INRA, cuando quienes guían y muestran sus propiedades son los interesados presentes durante el levantamiento de datos, área que no necesariamente debe corresponder matemáticamente con los datos existentes en documentos, pues ello puede variar bastante y ello suele suceder debido a muchos factores, asimismo sobre las observaciones sobre la intención de dividir propiedades pequeñas, en el caso de la parcela 10, al haberse verificado cumplimiento de la función social, se reconoció el total de la superficie mensurada, no así respecto a la parcela 12, por no existir posesión y por haberse verificado incumplimiento total de la función social, y en cuanto a la parcela 13, se reconoció el derecho propietario agrario sobre la superficie mensurada, al haberse verificado el cumplimiento de la función social en dicha área;

4.- Determinada el área para ejecutar el proceso de oficio, se intimó a propietarios, **subadquirientes**, poseedores y en general a todos quienes alegaren derechos en el área a participar, apersonarse y presentar su documentación conforme a lo dispuesto por el art. 170 del reglamento entonces vigente de la L. N° 1715, por los medios legalmente establecidos para garantizar la publicidad del saneamiento a ejecutarse conforme se observa de los antecedentes, evidenciándose además la notificación personal con el respectivo Aviso Público y Edicto a l demandante, por lo que se cumplió con la finalidad de difundir el saneamiento y garantizar la participación de los interesados durante el proceso. La Campaña Pública no constituye un actuado ni una reunión sino el conjunto de acciones y actuados orientados a asegurar la publicidad del proceso y garantizar la participación de los interesados, tal como está establecido en el art. 172 del reglamento entonces vigente y ratificado y precisado en el art. 297 del reglamento agrario, por lo que no se incumplió con esta actividad que constituye parte de la etapa de relevamiento de información en campo y gabinete contenida en el inc. a) del Art. 169 parágrafo I, como erradamente arguye la parte demandante.

Respecto a la falta de notificación a los colindantes, en los conflictos de derechos existentes de manera genérica en el área de saneamiento, no es regular la participación e identificación de colindantes, pues no resultan imprescindibles a los fines del proceso, ya que los derechos sobrepuestos en el área, resulta también conflictiva e inicialmente provisional la identificación de colindantes mientras se definan derechos en toda el área.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRANSCENDENCIA

Observaciones referidas a aspectos formales

Observaciones referidas a aspectos formales que tienen que ver por ejemplo con el llenado de algunos rubros en los formularios, el cuestionamiento sobre la idoneidad profesional de funcionarios que intervinieron en el llenado de formularios, la falta de fotografías en algunos vértices y otros aspectos de orden netamente formal, descritos sin fundamentar normas vulneradas ni conculcadas, resultan intrascendentes y no afectan al tema de fondo sometido a proceso de saneamiento, por lo que no ameritan mayor consideración y en atención a los principios de preclusión y convalidación que rigen la tramitación de todo procedimiento se convalidan, al no haber sido oportunamente reclamadas.

"(...) Sobre la ausencia de memorándums de notificación a colindantes, se advierte que por la situación

de conflicto de derechos existentes de manera genérica en el área de saneamiento, no es regular la participación e identificación de colindantes; sin embargo estos actuados extrañados no resultan imprescindibles a los fines del proceso en el caso presente, pues como lógica consecuencia de los derechos sobrepuestos en el área, resulta también conflictiva e inicialmente provisional la identificación de colindantes mientras se definan derechos en toda el área; sin embargo de manera específica respecto a las parcelas 10,12 y 13, se tiene la situación siguiente: Respecto a las parcelas N° 10 y 12, en los respectivos formularios de conformidad de linderos se han sentado de manera expresa notas manuscritas al pie de los formularios que mencionan que la ausencia de firmas por parte de los colindantes se debe a la situación de conflicto sobre derecho propietario existente, por lo que además se pintaron los mojones de color rojo. En cuanto a la parcela N° 13 correspondiente a Enrique Camacho Salinas, a fs. 8375 se observa la respectiva Acta de Conformidad de linderos avalando de este modo su participación y aquiescencia con quienes en campo son identificados como colindantes, por lo que la ausencia de memorándums de notificación a colindantes no constituye en el caso presente, a juicio de este Tribunal una omisión de fondo ni tiene mayor trascendencia en la definición de derechos agrarios."