FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0018-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 18-04-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Demanda de Nulidad del **Título Ejecutorial N° PCM-NAL-000796 de fecha 30 de septiembre de 2011**, extendido a nombre de la “Comunidad Chiñata”, con una superficie de 10.5095 ha, propiedad ubicada en el Municipio de Sacaba, provincia Chapare del departamento de Cochabamba; invocando la causal de nulidad de **violación a la ley aplicable, error esencial, ausencia de causa y simulación absoluta.**

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

Violación a la ley aplicable

“Sobre la solicitud de saneamiento que cursa a fs. 29 de la carpeta predial, que no adjunta el plano de ubicación del predio "Comunidad Chiñata" transgrediendo el D.S. N° 29215; se debe establecer que revisando la normativa vigente, no existe una obligatoriedad en el art. 351 del D.S. N° 29215 o en cualquier otra disposición, que exija a la "Comunidad Chiñata" a que presente plano de la comunidad como requisito insalvable; dentro de este marco, la norma contrariamente a lo denunciado, establece que ente administrativo será quien defina el perímetro, la superficie y los limites a través de un plano;…”

(…)

“En consecuencia, como se podrá advertir no se pide la presentación de un plano en forma obligatoria, siendo este aspecto mero formalismo, y la no presentación por parte de la Comunidad, no motivó de ninguna manera una mala ejecución de la etapa preparatoria del procedimiento común de saneamiento, previsto por el art. 291 del D.S. N° 29215, como tampoco ocasiono que no exista el Informe Técnico Jurídico previsto en el art. 292 - II del D.S. N° 29215.

Ahora bien, en relación a lo denunciado sobre la informalidad de presentación de la solicitud de saneamiento, establecida en el art. 284 y 285 del D.S. N° 29215, se pudo constatar que dicha solicitud se presento ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA Cochabamba, adjuntada a fs. 29 de la carpeta predial, en la que se acompaño documentación que acreditaba el derecho posesorio de la "Comunidad Chiñata" antes del año 1995 (Personalidad Jurídica), individualizando cada predio objeto de la solicitud, en la que no se adjunto el plano definido por la norma técnica emitido

por el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, porque la Comunidad no contaba con el mismo. Revisando siempre los antecedentes del proceso, el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA Cochabamba, recibió la solicitud de saneamiento y requirió la elaboración de un informe legal, el cual se encuentra a fs. 31 y 32, signado como Informe Legal SAN - SIM LEG N°094/2009 de 30 de septiembre de 2009, que establece que dicha solicitud se encontraba amparada en la Ley N° 1715 y la Ley N° 3545, señalando domicilio legal la secretaria de la Dirección Departamental de Cochabamba, que el terreno que se sometería a saneamiento tenía una superficie de 206.9498 ha, que los representantes elegidos como comité de saneamiento interno se encontraban dentro de lo regulado por el art. 283 inc. a) y c) del D.S. N° 29215, y que de acuerdo al Informe Técnico SAN SIM N° 057/2009 de fecha 30 de septiembre de 2009 el predio no presentaba ninguna sobreposicion con los colindancias y otras propiedades.

En relación al Informe Legal PPC-C 214/2009 sin fecha que cursa a fs. 661 a 680 de la carpeta predial, que supuestamente se constituye en Informe de Diagnostico, debemos establecer que de conformidad al párrafo IV del art. 351 del D.S. N° 209215, en el proceso de saneamiento interno se podrán sustituir parcial o totalmente las actividades de Diagnóstico y Planificación, Campaña Pública y Relevamiento de Información en Campo, siempre que estos productos del saneamiento interno sean revisados y validados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA; que en el caso de autos, se constata que debió emitirse antes de la Resolución de Área Determinativa RSSPP N° 045/2009, antes de la Resolución de inicio de Procedimiento RA SSPP N° 046/2009 y antes del relevamiento de información de campo, sin embargo, este Informe Legal PPC -C 214/2009 que hace un mosaiqueado de los predios en forma de diagnostico, podría haber sido sustituido como actividad en cualquier parte del saneamiento, y que fue revisado y validado, tal como establece la norma, por el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA en el Informe en Conclusiones de 16 de noviembre de 2009, que se encuentra a fs. 690 a 746 de la carpeta predial, por consiguiente no se transgredió el D.S. N° 29215.

Por otro lado, en relación al Informe en Conclusiones de 16 de noviembre de 2009 que se encuentra a fs. 690 a 746 de la carpeta predial, relacionada a la posesión y FS denunciados por los actores por la mala ejecución del informe de diagnostico, debemos establecer claramente que este informe, en la parte correspondiente a la antigüedad de la posesión, dice que fue revisada y analizada toda la documentación generada en campo y en gabinete y de la cual se acredita la posesión anterior al año 1996 de todos los predios de la "Comunidad Chiñata", es decir consideradas como posesiones legales anteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; y en relación a la valoración de la FS, el mismo informe según los datos del título ejecutorial y proceso que le sirviera como antecedente, así como los datos de las encuestas catastrales, la documentación aportada y datos técnicos verifican el cumplimiento de la FS conforme a lo previsto por los arts. 393 y 397 parágrafo I y II de la Constitución Política del Estado, el art. 2 de la Ley N° 1715, la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 y el art. 164 del D.S. N° 29215.

En ese entendido y de acuerdo al análisis realizado tanto en la carpeta de saneamiento y el expediente, concluimos, que de los argumentos de la parte demandante, no se identifica la violación a ley aplicable en ninguna de las tres partes denunciadas en la demanda, teniendo inclusive la aceptación y aclaración del demandante, que el proceso de Saneamiento Interno en la zona, fue llevado adelante con el procedimiento establecido en el art. 351 del D.S. N° 29215, en consecuencia la acusación sobre estos puntos carecen de sustento legal y fáctico”.

Error esencial

“Las demandas de nulidad de títulos ejecutoriales no permiten al Tribunal Jurisdiccional competente, revisar los actos particulares del proceso de saneamiento, sino, principalmente, la forma en la que la autoridad administrativa valoró la información integrada al proceso de saneamiento, estando éste Tribunal impedido de revisar actos u omisiones que debieron ser reclamadas en la vía administrativa o en la vía jurisdiccional a través de una demanda contenciosa administrativa; dentro de este marco conceptual la información de fs. 234 vta. de la carpeta predial, relacionada con el registro de la parcela N° 366, donde se clasifica a la propiedad en saneamiento como comunaria, con una superficie de 10.0000 ha, y en la que no se consigna la fecha de inicio de posesión (Personalidad Jurídica otorgada el año 1995), fue valorada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA como un levantamiento de información realizado por la comisión de saneamiento interno, es decir por los mismos comunarios, quienes no terminaron de llenar la ficha correspondiente, empero de manera previa y no definitiva, porque aún el ente administrativo debería convalidar dicha información en base a la información recogida también en campo, por consiguiente, este hecho no implico que el ente administrativo entendiese o valorase la información al margen de la realidad, y que este hecho influyo en su voluntad, constituyendo el fundamento de su decisión.

Ahora bien, corresponde analizar, si la decisión administrativa podría quedar subsistente aún eliminando este hecho cuestionado, por no afectar las normas jurídicas que constituyen la razón de su decisión; en este sentido, se establece que no podría declararse la nulidad de un acto administrativo, si el mismo contiene, aún haciendo abstracción del acto observado, los elementos esenciales, de hecho y de derecho, en el que se funda.

Asimismo, se denuncia que suscribe las actas, el representante de la "Comunidad Chiñata", es decir el Presidente del Comité de Saneamiento Interno y no el Dirigente de la Comunidad; esta apreciación fuera de lugar de la parte demandante, es resuelta de conformidad a lo que establece el parágrafo V del art. 351 del D.S. N° 29215 que determina el nombramiento de representantes para actuar a nombre de la comunidad en el proceso de saneamiento interno, por consiguiente estas acciones no pueden ser causal de nulidad como error esencial que destruyese la voluntad del ente administrativo, dado que la Resolución Final de Saneamiento, R.S. N° 03969 de 10 de septiembre de 2010, determina dotar la parcela N° 366 a favor de la "Comunidad Chiñata" por constituirse en poseedor legal, por solo revisar la fecha de otorgación de su Personalidad Jurídica que fue presentada al proceso como prueba pre constituida, aún en el supuesto que los comunarios hayan omitido transcribir en el libro de saneamiento interno la fecha de inicio de posesión”.

Ausencia de causa

Sobre la ausencia de causa, relacionada con la no consignación de la fecha de inicio de posesión de la "Comunidad Chiñata" en el libro de saneamiento interno a fs. 234 de la carpeta predial, y que este dato no proporcionado por los miembros de comité de saneamiento interno, hizo que se otorgue el titulo en base a una ausencia de causa, por ser falso o no existir los hechos o el derecho invocado; debemos establecer que la no consignación de la fecha de la posesión, no se traduce en ausencia de causa, porque para llegar a determinar la posesión de la Comunidad en dicho predio, pasaron varias etapas de saneamiento interno, en las que se pudo confirmar el derecho invocado de posesión de la "Comunidad Chiñata", que bien se pudo constatar en el otorgamiento de su

Personalidad Jurídica el año 1995, por consiguiente la acusación sobre este punto carecen de sustento legal y fáctico".

Simulación absoluta

"En relación a la causal demandada como simulación absoluta, en la que se aduce que fue creado un acto aparente, dado que no existen actas de conformidad de linderos y que los miembros del comité de saneamiento interno de la "Comunidad Chiñata" han generado un acto aparente, que en la realidad no existe cuando certifican la antigüedad de la posesión; citamos en primera instancia la Sentencia Agroambiental Plurinacional SAN-S1-0049-2017 que establece un entendimiento jurisprudencial en relación a la utilización de los mismos argumentos denunciados también como causal de error esencial en la misma demanda, que a la letra dice: 'En relación a la causal de nulidad de Título Ejecutorial por 'simulación absoluta' mediante un acto aparente que contradice la realidad (…) Sobre esta causal, el demandante en relación a los hechos mediante los cuales considera que se operaria la simulación absoluta, utiliza los mismos argumentos para sostener el "error esencial" ya señalado en el punto precedente, (…) es decir que no se encuentra ningún elemento objetivo que haga presumir que tal verificación no existió o fue simulada por el interesado al momento de la verificación en el predio (...) toda vez que dicha verificación contó con la participación del Control Social quienes firman en dicha Ficha Catastral; por consiguiente no se advierte que el Título Ejecutorial se encontraría viciado por basarse en hechos que no corresponden a la realidad, afectando la voluntad de la administración, en este caso del INRA'.

Ahora bien, en el caso de autos debemos analizar lo que determina el art. 351 del D.S. N° 29215 que en su segunda parte dice a la letra: "Para fines de este Reglamento se entenderá por saneamiento interno el instrumento de conciliación de conflictos, y la delimitación de linderos, basados en usos y costumbres de las comunidades campesinas y colonias, sin constituir una nueva modalidad de saneamiento, pudiendo sustituir actuados del procedimiento común de saneamiento"; quiere decir en consecuencia, que la firma de linderos, en común acuerdo con los miembros de la Comunidad podía haber sido sustituida por otra actividad, según sus usos y costumbres o ser validada de manera objetiva, por no presentarse conflictos en el tramite, empero garantizando una delimitación de linderos con la suscripción de actas o no, porque en dicho saneamiento se pueden sustituir actuados del procedimiento común, con otras actividades en las cuales se llegaría al mismo fin, como lo establece el reglamento antes citado.

Sobre las responsabilidades de los miembros del comité de saneamiento interno, en relación a la posesión no certificada, el art. 351-V del D.S. N° 29215 permite el nombramiento de los representantes para actuar a nombre de la "Comunidad Chiñata" en el proceso de saneamiento y titulación de sus tierras, quienes emitieron y acreditaron la antigüedad de la posesiones de los interesados a través de certificados, que en relación a la parcela N° 366 no se estableció la antigüedad de la posesión en dicho certificado, pero esta fue comprobada por el año de otorgación de su Personalidad Jurídica; de estos certificados y el trabajo en campo se puede constatar que las posesiones de los comunarios fueron legales; estas mismas posesiones fueron validadas en el Informe en Conclusiones de fs.690 a 746, que dice en la parte de documentos aportados durante el relevamiento de de información en campo, que la documentación aportada por los poseedores, es reconocida y sirve de acreditación de la pacífica y continuada posesión de los predios en saneamiento, conforme lo prevé la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, la Ley N °3545 y los arts. 164 y 165 del D.S. N° 29215, reconociendo la legalidad de las posesiones conforme a la relación de los datos de campo, las cuales no fueron observadas por el Instituto Nacional de

Reforma Agraria - INRA, terceras personas o personas interesadas, legitimando los resultados.

Por último, sobre los testimonios de compra venta de más de 29 propietarios que se reclaman haber comprado después del año 1996, denunciados como poseedores ilegales, citaremos brevemente el entendimiento jurisprudencial de la Sentencia Agroambiental Plurinacional SAN-S1-0032-2018 que dice: (...) el documento al que hace referencia Fidelia Nogales de Mamani y Juan Mamani García, no fue de conocimiento del INRA, por lo que mal podría decirse que el Título Ejecutorial se encontraría viciado de nulidad, ya que los vicios deben producirse durante el procedimiento que precedió, más aún cuando este fue suscrito en fecha 14 de diciembre de 2011, después de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento (...); en consecuencia si no se formalizo un reclamo sobre esta denuncia, en una de las etapas del proceso de saneamiento interno, que debió ser formulada ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA, entidad ejecutora del proceso de saneamiento y ante su negativa, formular denunciadas a través de los recursos administrativos que proporciona el ordenamiento jurídico vigente y si no resultare dichos reclamos, debió ser a través de una demanda contenciosa administrativa, por constituir en esencia un acto procesal que da lugar a la convalidación de la conducta y/o preclusión del derecho a reclamar, para este efecto, deberá entenderse que el proceso administrativo se forma en una secuencia de actos que dan lugar a que se cierren determinadas etapas y se abran otras, precluyendo derechos en tanto que no sean utilizados oportunamente por los interesados. Por lo manifestado, se concluye que el actor hizo precluir su derecho de reclamo en forma oportuna".

Síntesis de la razón de la decisión

Dentro del proceso de demanda de **Nulidad del Título Ejecutorial N° PCM-NAL-000796 de fecha 30 de septiembre de 2011**, extendido a nombre de la "Comunidad Chiñata", con una superficie de 10.5095 ha, propiedad ubicada en el Municipio de Sacaba, provincia Chapare del departamento de Cochabamba; el Tribunal Agroambiental declara Improbada la demanda, bajos los siguientes argumentos:

1) Sobre la causal de violación a la Ley aplicable, efectuando una relación de la norma aplicable al Saneamiento Interno, refiere que no se transgredió la misma puesto que no se exige que la Comunidad demandante presente plano como requisito insalvable, habiéndose cumplido en el caso concreto con todos los requisitos para solicitar el saneamiento no advirtiendo el INRA en sus informes alguna sobreposición con otras propiedades colindantes, no constituyendo trasgresión a la norma que no se haya efectuado en un primer momento el Informe de Diagnóstico y antes del Relevamiento de Información en Campo; así también constata que fue revisada y analizada toda la documentación generada en campo y en gabinete y de la cual se acredita la posesión anterior al año 1996 de todos los predios de la "Comunidad Chiñata" y el cumplimiento de la Función Social.

2) Sobre la causal de error esencial y ausencia de causa, sostiene que no corresponde en este tipo de proceso, revisar los actos particulares del proceso de saneamiento, que no hubiesen sido reclamados en sede administrativa o en proceso contencioso administrativo, y que el hecho que no se hubiere registrado en los formularios la fecha de inicio de la posesión no invalidaría el actuado, porque existiría prueba que acredita una posesión anterior a 1996, así también todos los datos levantados por la Comisión de Saneamiento Interno habrían sido validados por el INRA; agrega que la no consignación de la fecha de la posesión, no implicaría ausencia de causa, porque para llegar a determinar la posesión de la Comunidad en dicho predio, pasaron varias etapas de Saneamiento Interno, en las que se pudo confirmar el derecho invocado de posesión de la "Comunidad Chiñata", que

bien se pudo constatar incluso con el otorgamiento de su Personalidad Jurídica el año 1995, por consiguiente la acusación sobre este punto carecería de sustento legal y fáctico.

3) Para la casual de simulación absoluta, manifiesta que la parte actora utilizó los mismos argumentos que para el error esencial, agregando al respecto, que de acuerdo a la normativa aplicable al Saneamiento Interno, se pueden sustituir actuados del procedimiento común con otras actividades en las cuales se llegaría al mismo fin; sostiene que el Informe en Conclusiones consideró todos los documentos aportados durante el relevamiento de información en campo y que la documentación aportada por los poseedores, acreditó la pacífica y continuada posesión del predio, no existiendo observaciones por parte del INRA o de terceras personas, por lo que se legitimaron los resultados. Finalmente argumenta que correspondió efectuar reclamos durante el saneamiento o vía demanda contencioso administrativa y que al no hacerlo se dio un acto de convalidación y preclusión del derecho a reclamar.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Cuando en la demanda de nulidad de título ejecutorial se cuestionen aspectos procedimentales del proceso de saneamiento, los mismos deben estar vinculados a las causales de nulidad previstas en la norma, explicando de qué manera dichos cuestionamientos afectan la validez del título ejecutorial y no limitarse simplemente a acusar irregularidades cometidas en dicho proceso administrativo.