

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**



Acreditada por Resolución CEUB 1126/02

**MONOGRAFÍA**

**GUÍA PARA EL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO EN LA FASE DE  
PERICIAS DE CAMPO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA  
PROPIEDAD AGRARIA EJECUTADO POR EL INRA DEPARTAMENTAL  
LA PAZ**

**Para optar al Título Académico de Licenciatura en Derecho**

**POSTULANTE : Irene Marisol Claire Torrez**

**DIRECTOR DE CARRERA : Dr. Juan Ramos Mamani**

**TUTOR INSTITUCIONAL : Dr. Edgar Choque Mamani**

**La Paz – Bolivia**

**2007**



# ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTOS	
ÍNDICE	
PRÓLOGO	
INTRODUCCIÓN	1
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA .....	4
1. ELECCIÓN DEL TEMA .....	4
2. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA .....	4
3. DELIMITACIÓN DEL TEMA .....	5
4. BALANCE DEL TEMA .....	6
5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	13
6. OBJETIVOS .....	13
7. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA	14
CAPÍTULO I. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA AGRARIA VIGENTE QUE HACE REFERENCIA AL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO .....	15
I.1 LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA .....	15
I.1.1 Saneamiento de la Propiedad Agraria .....	15
I.1.2 Modalidades de Saneamiento .....	16
I.1.3 Clasificación de la Propiedad Agraria .....	16
I.2 DECRETO SUPREMO N° 25763 REGLAMENTO DE LA LEY N° 1715 .....	17

I.2.1 Etapas del Proceso de Saneamiento .....	17
I.2.1.1 Relevamiento de Información en Gabinete y Campo .....	18
I.2.1.1.1 Relevamiento de Información en Gabinete .....	18
I.2.1.1.2 Relevamiento de Información Pericias de Campo .....	18
I.2.1.1.2.1 Control de Calidad Jurídico a la Fase de Pericias de Campo .....	19
I.2.2 Evaluación Técnica Jurídica .....	19
I.2.3 Exposición Pública de Resultados .....	19
I.2.4 Resolución Definitiva emergente del Proceso de Saneamiento .....	20
I.2.5 Titulación y Declaratoria de Área Saneada .....	20
I.3 NORMAS TÉCNICAS PARA EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA, CONFORMACIÓN DEL CATASTRO Y REGISTRO DE TIERRAS .....	22
I.4 GUÍA DE CONTROL DE CALIDAD GENERAL PARA EL PROCESO DE SANEAMIENTO.....	25
CAPÍTULO II. DISTORSIONES EN LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES AGRARIAS REFERIDAS A PERICIAS DE CAMPO Y AL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO .....	27
II.1 EFICACIA DEL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO .....	27
II.2 FACTORES QUE INTERVIENEN EN LOS REITERADOS CONTROLES DE CALIDAD JURÍDICOS .....	33
II.2.1 Factores Internos .....	33
II.2.2 Factores Externos .....	34
II.3 PERJUICIOS A LOS BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO .....	37

CAPÍTULO III. GUÍA PARA EL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO EN LA FASE DE PERICIAS DE CAMPO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA EJECUTADO POR EL INRA DEPARTAMENTAL LA PAZ .....	42
III.1 CONCEPTO .....	42
III.2 OBJETO .....	42
III.3 MARCO LEGAL.....	42
III.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN .....	43
III.5 RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN .....	43
III.6 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS .....	43
III.7 PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DEL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO .....	44
III.7.1 Acta de Inicio de Campaña Pública .....	44
III.7.2 Informe de Campaña Pública .....	45
III.7.3 Acta de Cierre de Campaña Pública .....	45
III.7.4 Acta de Inicio de Pericias de Campo .....	46
III.7.5 Acta de Cierre Pericias de Campo .....	46
III.7.6 Carta de Citación .....	46
III.7.7 Memorándum de Notificación .....	48
III.7.8 Carta de Representación .....	49
III.7.9 Designación de Representantes .....	49
III.7.10 Designación de Representantes de las Comunidades Colindantes .....	50
III.7.11 Acta de Apersonamiento y Recepción de Documentos .....	50
III.7.12 Declaración Jurada de Posesión Pacífica de Predio .....	50
III.7.13 Ficha Catastral .....	51
III.7.14 Anexo de Beneficiarios .....	52
III.7.15 Acta de Conformidad de Linderos .....	52
III.7.16 Acta de Conciliación .....	54

III.7.17 Informe Circunstanciado de Campo Jurídico	54
III.8 SANCIONES .....	55
CONCLUSIONES .....	56
RECOMENDACIONES .....	58
BIBLIOGRAFÍA .....	59
ANEXOS	

## INTRODUCCIÓN

El INRA tiene como objetivo principal el Saneamiento de la Propiedad Agraria en todo el país, realizando actividades en coordinación con las Direcciones Departamentales, en ese sentido la prioridad del INRA Departamental La Paz, es atender las crecientes demandas de saneamiento concentrándose principalmente en la consolidación de la propiedad agraria y el reconocimiento al derecho que tienen las comunidades campesinas, colonizadores, pueblos indígenas y originarios, así como productores agropecuarios a acceder a la tierra.

El saneamiento de la propiedad agraria, se realiza en las modalidades de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, Saneamiento Integrado al Catastro Legal y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen y cada modalidad comprende las etapas de: Relevamiento de Información en Gabinete y Campo, Evaluación Técnica Jurídica, Exposición Pública de Resultados, Resolución definitiva emergente del proceso de saneamiento, Titulación y Declaratoria de Área Saneada; siendo en la primera etapa de Relevamiento de Información en Campo que se encuentra la Fase de Pericias de Campo a la cual se realiza el Control de Calidad Técnico y Jurídico.

Las Pericias de Campo son ejecutadas por Brigadas del INRA y por las Empresas Habilitadas por la Institución para éste efecto, considerando que ésta fase es de suma importancia para definir derechos en el proceso de saneamiento, a partir del cual se derivan las demás acciones que posibilitarán la emisión del Título Ejecutorial. Constituyéndose el Control de Calidad en un instrumento para asegurar el cumplimiento de las disposiciones agrarias en el momento de realizar el trabajo en campo.

Al existir dificultades en la ejecución de las Pericias de Campo, como en el Control de Calidad a ésta fase, las mismas que deben ser superadas con el objetivo de mejorar éstas actividades en favor de los beneficiarios del proceso de saneamiento como de la Institución en particular, debido a que existe un plazo fatal de 7 años para concluir el proceso de saneamiento en el país, tal como lo establece la Ley N° 3501.

Una de las falencias identificadas para realizar el Control de Calidad Jurídico es el uso de la Guía de Control de Calidad que ha proporcionado la Dirección Nacional del INRA, sin embargo, la citada Guía tiene un uso más apropiado para la Dirección Nacional y no así para la Departamental La Paz, ya que es en esa instancia donde se realiza un control de calidad general a todo el proceso de saneamiento, antes de la emisión de los Títulos Ejecutoriales, con los que se consolida el derecho propietario de los beneficiarios. En tanto que en la Departamental La Paz, se hace uso de éste instrumento, para aplicarlo al Control de Calidad de Pericias de Campo, lo que genera una serie de errores por ser general e incompleta, lo que conduce a que existan reiterados Controles de Calidad a un mismo trabajo de campo, ya que se carece de uniformidad de criterios en la aplicación de las disposiciones agrarias al realizar dicho control.

Así también, se encontraron falencias en el desarrollo de las Pericias de Campo al no existir los lineamientos jurídicos bajo los cuales el personal encargado de realizar éste trabajo deba actuar, generando malos productos de campo que a futuro serán motivo de devolución a esa instancia, debido a que se encontraron errores y omisiones de forma y de fondo.

Los hechos descritos ocasionan perjuicios a los beneficiarios del proceso de saneamiento, ya que se trata de personas individuales y de comunidades que viven en el área rural, los que tienen que apersonarse a oficinas del INRA La Paz, para hacer el seguimiento a sus procesos.

Por otro lado, crean perjuicios para la Institución en los reiterados Controles de Calidad Jurídicos realizados a una misma carpeta predial (que contiene las pericias de campo), cuando las Pericias de Campo fueron realizadas de forma errónea, de ésta forma lo que repercute en el rendimiento de dicho personal, ya que cualquier corrección implica otro gasto de tiempo y recursos económicos, pues supone volver al campo a completar datos.

A su vez, el perjuicio se encuentra en el tiempo que demora la realización de un nuevo Control de Calidad Jurídico, debido a que éste trabajo se lo realiza a



detalle, siendo fácil deducir el tiempo que implica realizar varios controles de calidad, esta situación se agrava con la alta demanda de procesos de saneamiento nuevos y el escaso personal con que cuenta el INRA Departamental La Paz.

La monografía, se encuentra dividida en tres partes, cuyo contenido se detalla a continuación:

En el Capítulo I se hace una breve reseña de los antecedentes del proceso de saneamiento y del Control de Calidad Jurídico que ejecuta el INRA en nuestro país, considerando su estrecha relación, luego se explica qué implica el saneamiento, sus etapas, sus modalidades y clasificación de la propiedad agraria, así también define qué son las Pericias de Campo y el Control de Calidad a dicha actividad, para entender a que parte del saneamiento va dirigida la propuesta de la presente monografía, para luego realizar un análisis de la normativa agraria vigente que hace referencia al control de calidad jurídico a carpetas prediales en la fase de pericias de campo.

En el Capítulo II se realiza un explicación de las distorsiones en la aplicación de las disposiciones agrarias referidas a pericias de campo y al control de calidad jurídico a esa actividad de saneamiento, la eficacia del control de calidad jurídico, los factores internos como externos que intervienen para que se efectúen reiterados controles de calidad, para finalmente desglosar los perjuicios ocasionados a los beneficiarios del proceso de saneamiento como a la Institución.

En el Capítulo III se elabora una propuesta de solución al problema detectado, y se enuncia un proyecto de Guía para el Control de Calidad Jurídico en la Fase de Pericias de Campo del Proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria ejecutado por el INRA Departamental La Paz.

En las Conclusiones, se establece que se ha cumplido con los objetivos trazados, se formulan recomendaciones y sugerencias a ser adoptadas para el mejoramiento de la presente propuesta.

## **DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA**

### **1. ELECCIÓN DEL TEMA**

La iniciativa para realizar la presente monografía que lleva el título de: **“Guía para el Control de Calidad Jurídico en la Fase de Pericias de Campo, del proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria ejecutado por el INRA Departamental La Paz”**, surge en virtud a lo observado, realizado y experimentado en las funciones designadas por la Unidad Jurídica del Instituto Nacional de Reforma Agraria Departamental La Paz, para la ejecución del control de calidad jurídico a la fase de pericias de campo, labor llevada a cabo durante el tiempo de Trabajo Dirigido.

### **2. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA**

Debido a las dificultades que se presentan en los reiterados Controles de Calidad Jurídicos a la fase de Pericias de Campo, parte fundamental del proceso de saneamiento, donde se pudo advertir los perjuicios principalmente en tiempo y la falta de uniformidad de criterios en la aplicación de las “Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro de Tierras”, lo cual retrasa la conclusión de los procesos agrarios, ocasionando perjuicios a los beneficiarios (personas individuales, comunidades, pueblos indígenas y originarios) y a la Institución, con un mayor gasto de recursos económicos y la atención que debe brindar el personal jurídico a los mismos, para la obtención de los títulos ejecutoriales de la propiedad agraria.

Éste hecho se agrava debido a la inestabilidad laboral en el INRA (escasez de personal jurídico), que conduce a tener diferentes criterios respecto a la realización del Control de Calidad Jurídico (omitiendo en algunos casos lo que realmente es importante), lo cual repercute en la dilación de los trámites de los beneficiarios de dicho proceso ya que se llega hasta el tercer o cuarto Control de Calidad Jurídico a las pericias de campo de un predio individual o de comunidad, vale decir, que este trabajo demora la conclusión del proceso de ese predio varios

meses o hasta años, debido a que una vez realizadas las observaciones por el personal jurídico, se devuelve la carpeta predial (que contiene las pericias de campo), para las subsanaciones correspondientes y de esta manera el proceso queda trunco sin poder avanzar a las otras etapas del Saneamiento.

El INRA en la procura de mejorar la actividad de Pericias de Campo, elaboró una Guía de Control de Calidad de fecha 13 de Mayo de 2005, la cual es utilizada **tanto por el personal Técnico como Jurídico de manera general y conjunta, además se la aplica para varias fases del proceso de saneamiento.** En este sentido, siendo que esta guía no es específica para la Fase de Pericias de Campo, conduce a una aplicación con diversidad de criterios de las disposiciones agrarias en vigencia por parte del personal jurídico que realiza el trabajo de Control de Calidad.

Es debido a lo señalado que se hace necesaria la elaboración de una guía de control de calidad jurídico específica para la fase de pericias de campo, por las connotaciones, sociales, económicas y jurídicas que tendría la misma, buscando favorecer a los beneficiarios del proceso de saneamiento y al INRA Departamental La Paz en particular.

### **3. DELIMITACIÓN DEL TEMA**

#### **a) Tema o materia**

Se orienta hacia el ámbito del Derecho Agrario, ya que la Guía propuesta va dirigida al Control de Calidad Jurídico de la fase de Pericias de Campo en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

#### **b) Espacio**

La propuesta se desarrollará en el Instituto Nacional de Reforma Agraria Nacional (INRA) Departamental La Paz.

## **c) Tiempo**

Gestiones 2003 a 2007

## **4. BALANCE DEL TEMA**

### **4.1 Marco Histórico**

Siendo que el saneamiento de la propiedad agraria y las pericias de campo están estrechamente relacionados con el Control de Calidad Jurídico, dentro del Marco Histórico, primeramente veremos los antecedentes del saneamiento en nuestro país y una breve descripción de sus etapas para así poder comprender a que parte del saneamiento va dirigida la propuesta de la presente monografía.

#### **4.1.1. Antecedentes**

Bolivia dada su estructura económica feudal y servidumbral, vivió una profunda conmoción social como efecto de las generalizadas ocupaciones de haciendas en regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de los 50, cuando en abril de 1952 se produjo la Revolución Nacional, el MNR tomó el poder, sin embargo, no tenía claro su programa en relación al tema de la tierra aunque había formulado varios ensayos, uno de los cuales fue el *“Proyecto de Reformas Constitucionales del Régimen Agrario y Campesino”*<sup>1</sup> de 1944, que no llegaban a la propuesta explícita de una Reforma Agraria, sino que la misma se dio en los hechos como consecuencia de la rebelión indígena y las generalizadas tomas de tierras. Un año después de iniciado el gobierno revolucionario, en fecha 2 de agosto de 1953 se proclamó en Ucareña la Ley de Reforma Agraria N° 3464 que dio legalidad a la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y al reparto de tierras con la premisa de que la tierra es de quien la trabaja, inspirada profundamente en el proceso similar iniciado 35 años antes en México, sólo que a diferencia de esa revolución y de esa Reforma Agraria, en Bolivia

---

<sup>1</sup> HERNAINZ Irene y Pacheco Diego. La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. Fundación Tierra. La Paz – 2000. Pág. 50.

simultáneamente se abrió la válvula para el nacimiento del neolatifundismo en las tierras del oriente repartiendo gigantescos territorios a supuestos hacendados.

A mediados de la década de los 70, la Reforma Agraria había sido abandonada y nadie sabe cuándo terminó, quedó arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles, miles de expedientes no contaron con voluntad política para su continuidad, debido a que todos los gobiernos fueron negligentes en la conducción de este proceso. Las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras especialmente en el oriente, para pagar apoyos y lealtades políticas, incluso en tierras que fueron distribuidas en la Reforma Agraria de 1953.

Posteriormente se determinó la necesidad de mejorar la administración de tierras en el país, esto implicaba reformas políticas, jurídicas e institucionales a las disposiciones legales y administrativas agrarias existentes. En tal sentido, el 24 de noviembre de 1992 en el gobierno de Jaime Paz Zamora se decidió intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) para frenar la corrupción y poner orden en el caos administrativo entre otras por las siguientes razones:

*“Ambas instituciones no contaban con estadísticas ni con mosaicados o cartas geográficas que muestren a ciencia cierta el grado de distribución y redistribución de la tierra, lo que provocó duplicidad en las demandas, superposiciones en las dotaciones y adjudicaciones, anomalías en la titulación, concentración de la propiedad y latifundio, comercio ilegal de la tierra y loteamiento clandestino”<sup>2</sup>*

Es así que el 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), conocida como Ley INRA, que entre otros tiene por objetivo garantizar el derecho de propiedad sobre la tierra y regular el saneamiento de la propiedad agraria y mediante el Artículo 17, se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria cuya misión es dirigir, coordinar y ejecutar políticas,

---

<sup>2</sup> HERNAINZ Irene, Pacheco Diego, Guerrero Ramiro y Miranda Hugo. Análisis crítico del proceso de Catastro Rural Legal y Saneamiento Integrado al Catastro Legal en el Departamento de Chuquisaca (KADASTER e INRA). Tierra. La Paz – 2000. Pág. 9.

planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, entre otras. La prioridad de esta institución, es atender a las demandas concentrándose principalmente en la consolidación de la propiedad agraria y el reconocimiento al derecho que tienen campesinos, comunidades campesinas y originarias, colonizadores, pueblos indígenas originarios y productores agropecuarios a acceder a la tierra y que ha significado en este último periodo una creciente demanda.

#### **4.1.2. El Control de Calidad en el proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria en Bolivia**

En el Decreto Ley N° 3464 de 2 de Agosto de 1953 de Reforma Agraria, elevado a rango de Ley el 29 de Octubre de 1956, no se considera el Control de Calidad en la distribución de la tierra, siendo aplicado inicialmente a partir de la promulgación de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 18 de octubre de 1996 y su Reglamento aprobado mediante D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, en el que se hace referencia al Control de Calidad en su Art. 383 que señala: A efectos de ejercitar control de calidad sobre el trabajo cumplido por las empresas habilitadas dentro del proceso de saneamiento, el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, podrá suscribir convenios o contratos con empresas públicas y privadas, para que realicen dicha labor.

Por otra parte existe el texto legal que se denomina Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro de Tierras, el mismo que tiene el propósito de establecer el marco técnico de los procedimientos de saneamiento de la propiedad agraria, la formación del catastro y registro de tierras, ofrece los lineamientos generales de la actuación del personal técnico durante el proceso de saneamiento ya sea durante la etapa de pre-campo, campo y post-campo, asimismo, contiene formatos preestablecidos de informes y formularios a emplear durante todo el proceso de saneamiento. Señalando en su Art. 69 que: el papel fundamental del INRA es garantizar la calidad del producto. El Art. 70 indica: Una vez entregado el producto final, el INRA verificará el cumplimiento explícito de la presente norma, considerando veracidad y calidad de

los datos, para lo cual se realizaba el Control de Calidad Jurídico simplemente a criterio y de acuerdo a los conocimientos generales propios del personal jurídico.

## **4.2 Marco Conceptual**

### **4.2.1 Saneamiento de la Propiedad Agraria**

El saneamiento es definido como *“el procedimiento técnico-jurídico destinado a regularizar el derecho de la propiedad agraria”*<sup>3</sup> de esta manera se constituye en un instrumento para reordenar la tenencia de la tierra; garantizar la seguridad técnico jurídica de la propiedad agraria legítimamente adquirida; evitar el acaparamiento de tierras; eliminar el mercado ilegal de tierras; identificar tierras que estén sujetas a reversión y aquellas tierras disponibles (fiscales).

### **4.2.2 Etapas del Proceso de Saneamiento**

#### **a) Relevamiento de Información en Gabinete y Campo**

En gabinete se llevan a cabo las actividades de Identificación de Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la Ley N° 1715 y de los expedientes que les sirvieron de antecedente, la identificación y clasificación de los procesos agrarios en trámite la identificación de beneficiarios y la representación en un mapa de las áreas clasificadas y áreas protegidas existentes en la zona.

En Campo (**Pericias de Campo**) se llevan a cabo las actividades de levantamiento de datos técnicos y jurídicos determinando la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en Títulos Ejecutoriales, emitidos por el Consejo Nacional de Reforma Agraria, procesos agrarios en trámite y posesiones; en relación a propietarios, subadquirientes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores, identificar a los poseedores, verificar el cumplimiento de la función social o función económico-social de las tierras, identificar áreas fiscales, límites de las superficies poseídas.

---

<sup>3</sup> Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de fecha 18 de octubre de 1996. Cuarta Edición. La Paz 2003. Pág. 43.

**Siendo en ésta primera etapa de Relevamiento de Información en Gabinete y Campo que se encuentra la fase de pericias de campo, a la que se dirige la propuesta de la monografía.**

**b) Evaluación Técnica Jurídica**

Cumplida la etapa de Pericias de Campo, previa verificación y validación de los informes circunstanciados por predio, se procederá a la Evaluación Técnica Jurídica que consiste en la confrontación de información de gabinete y campo, se verificará la legalidad los títulos ejecutoriales del CNRA, el cumplimiento de las formalidades en el proceso agrario en trámite y se determinará la legalidad de poseedores identificados en campo. Este resultado sugiere el tipo de Resolución a dictarse por cada predio identificado en campo y el curso de acción a seguir.

**c) Exposición Pública de Resultados**

Durante la ejecución de esta etapa se pondrá en conocimiento de los beneficiarios del saneamiento, los resultados preliminares obtenidos con el objeto de que propietarios, poseedores y personas con un interés legal, hagan conocer errores materiales y omisiones en la ejecución de etapas anteriores del saneamiento y el precio de adjudicación.

**d) Resolución definitiva emergente del proceso de saneamiento**

En base a los resultados de la Evaluación Técnico Jurídica, el Presidente de la República, conjuntamente el Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, recibidos los actuados, dictará por cada Título Ejecutorial revisado la respectiva Resolución Suprema y el Director Nacional de INRA emitirá la Resolución Administrativa.

**e) Titulación y Declaratoria de Área Saneada**

El Director Nacional del INRA dictadas las Resoluciones y vencido el término de impugnación previo dictamen técnico y/o legal, dictará resolución declarando



saneada el área. y fiscales las tierras ubicadas en su interior, disponiendo su inscripción en el Registro de Derechos Reales de las tierras fiscales a nombre del INRA en representación del Estado.

#### **4.2.3 Pericias de Campo**

En ésta etapa se procederá al relevamiento de información en campo y mensura de los vértices de los polígonos, verificará el cumplimiento de la función social o económico - social de los predios con Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones en relación a propietarios, sub adquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores, discriminará las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico – social.

Todas estas tareas se plasmarán en los formatos pre establecidos de informes y formularios que proporcionan las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro de Tierras, con las que se formará la carpeta predial, la misma que será sujeta del Control de Calidad Técnico y Jurídico.

La nueva Ley N° 3545 de Modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, señala que la Función Social (FS) o Función Económico Social (FES) debe ser verificada en campo (en el terreno), siendo su cumplimiento la base para consolidar el derecho de la propiedad agraria, las tierras que incumplan con esta función serán sujetas a la reversión o expropiación. Consecuentemente el desarrollo de esta fase, será de vital importancia, para definir derechos.

Por lo que se ve la necesidad de un Control de Calidad Jurídico de manera **específica a las pericias de campo**, para realizar un control efectivo que no entrase y retrase el proceso de saneamiento, al no poder avanzar a otras etapas por continuas devoluciones al constituirse en un producto mal elaborado.

### 4.3 Marco Teórico

El Control de Calidad Jurídico a la Fase de Pericias de Campo que ejecuta el INRA Departamental La Paz, se refleja de la siguiente manera: *“El control de calidad se posesiona como una estrategia para asegurar el cumplimiento de las disposiciones agrarias conducentes al saneamiento de la propiedad agraria, a través de la aplicación de criterios y tareas uniformes y facilitados mediante sistemas que automaticen y aseguren el correcto tratamiento de la información”*<sup>4</sup>

Si bien cada actividad del proceso de saneamiento es susceptible de control de calidad, en este caso específico el Control de Calidad Jurídico a la fase de Pericias de Campo es de vital importancia para definir derechos sobre la propiedad agraria, mismo que debe ser apropiado, por cuanto es en ésta fase que se realizará el control efectivo y real del cumplimiento de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria Conformación del Catastro y Registro de Tierras, que señalan las fichas técnicas y jurídicas a ser llenadas en la mensura catastral (pericias de campo) y que debe ser complementada con las demás disposiciones agrarias en vigencia.

Todo ello con la finalidad de garantizar el logro de los objetivos de calidad en el trabajo realizado en campo, siendo el objetivo fundamental asegurar el cumplimiento satisfactorio las normas técnicas identificando los errores de fondo y forma lo antes posible.

Como se menciona precedentemente, el Control de Calidad Jurídico a la Fase de Pericias de Campo, comprende tres partes fundamentales: 1) inspección, 2) comparación y 3) acción correctiva <sup>5</sup>.

- En la primera parte, existen las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria donde se establecen criterios que determinan los objetivos y metas frente a las cuales se podrán juzgar los resultados.

---

<sup>4</sup> Guía de Control de Calidad general para las diferentes etapas del proceso de saneamiento. Pág. 1.

<sup>5</sup> <http://www.geocities.com/wallstreet/Exchange/9158/feigen.htm>

- La segunda parte del proceso de control de calidad corresponde a la comprobación de las actuaciones realizadas en campo para verificar y valorar si se encuadra dentro de la norma prevista, o si se ha producido una desviación. El control de calidad terminaría en las dos primeras fases, de no existir observaciones al producto final de las pericias de campo que constituye la carpeta predial, caso contrario, se tomarán medidas correctivas.
- La tercera parte comprende las medidas correctivas, cuando se han detectado errores de forma y de fondo en la carpeta predial, se devuelve la misma para la subsanación correspondiente y el proceso pueda avanzar a la siguiente etapa, demostrando que las pericias de campo fueron llevadas a cabo de acuerdo a las disposiciones agrarias en vigencia.

## **5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

¿Una guía control de calidad jurídica para la fase de pericias de campo específica y completa, que señale los criterios de aplicación de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, logrará minimizar tiempos y recursos simplificando y dinamizando ésta fase del proceso de saneamiento?

## **6. OBJETIVOS**

### **6.1 Objetivo General**

Elaborar una Guía de Control de Calidad Jurídico a la fase de Pericias de Campo del Proceso de Saneamiento de la Propiedad Agraria que dinamice el mismo y evite los excesivos controles realizados a las carpetas prediales, buscando la transparencia y el cumplimiento de las disposiciones agrarias en vigencia, además la retroalimentación del proceso para que no se vuelvan a cometer errores en la ejecución de las pericias de campo.

## **6.2 Objetivos Específicos**

- Analizar la normativa agraria vigente que hace referencia al control de calidad jurídico a carpetas prediales en la fase de pericias de campo, que realiza el INRA Departamental La Paz.
- Describir las distorsiones en la aplicación de las disposiciones agrarias referidas a pericias de campo y al control de calidad jurídico, ejecutadas por el personal del INRA Departamental La Paz.
- Proponer una Guía para el Control de Calidad Jurídico a la fase de Pericias de Campo que dinamice esta fase y que permita la uniformidad de criterios en la aplicación de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria.

## **7. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA**

### **7.1 Métodos**

El método a ser utilizado es el Inductivo, que involucra aquellos procedimientos que van de lo simple a lo compuesto.

### **7.2 Técnicas**

Las técnicas de investigación a ser utilizadas son: fichas bibliográficas, entrevistas y estadísticas.

## **CAPÍTULO I**

### **ANÁLISIS DE LA NORMATIVA AGRARIA VIGENTE QUE HACE REFERENCIA AL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO**

#### **I.1 LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA**

El 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley N° 1715 del SNRA, conocida como Ley INRA, que entre otros tiene por objetivo, garantizar el derecho de propiedad sobre la tierra y regular el saneamiento de la propiedad agraria y definir al SNRA como el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país.

##### **I.1.1 Saneamiento de la Propiedad Agraria**

La Ley N° 1715, en su Art. 64 define al Saneamiento de la Propiedad Agraria como: El procedimiento técnico-jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte, se constituye en un instrumento para reordenar la tenencia de la tierra, garantizar la seguridad técnico-jurídica de la propiedad agraria legítimamente adquirida, evitar el acaparamiento de tierras, eliminar el mercado ilegal de tierras, identificar tierras que estén sujetas a reversión y aquellas tierras disponibles (fiscales) para beneficiar las aspiraciones de contar con tierra de los pueblos originarios y otros beneficiarios.

La ejecución del saneamiento requiere de los servicios de profesionales geodestas, geógrafos, topógrafos y abogados que constituyen el personal técnico y jurídico, además de financiamiento para lo cual el INRA podrá habilitar empresas o instituciones para que realicen el levantamiento catastral rural a nivel nacional en la fase de pericias de campo del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, mismas que deben regirse por las normas técnico-jurídicas del INRA.

### **I.1.2 Modalidades de Saneamiento**

Asimismo, ésta Ley señala en el Art. 69 (Modalidades de Saneamiento), que en el proceso de saneamiento, existen tres modalidades la cuales son: Saneamiento Simple (SAN SIM), Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO).

El Saneamiento Simple se ejecuta a solicitud de parte (financiado por la parte interesada), en áreas no catastrales o de oficio (financiado por el Estado) cuando se detecta conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal.

El Saneamiento Integrado al Catastro Legal<sup>6</sup> se ejecuta de oficio en áreas catastrales.

Finalmente, el Saneamiento en Tierras Comunitarias de Origen se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen, donde se garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del saneamiento.

### **I.1.3 Clasificación de la Propiedad Agraria**

La Ley N° 1715 señala en su Art. 3 (Garantías Constitucionales) que reconoce y garantiza la propiedad agraria privada en favor de personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con la Constitución Política del Estado, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias, garantizando la existencia del Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad, Empresa Agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias, que corresponde a la clasificación y extensiones de la propiedad agraria, señaladas en el Art. 41. Asimismo, el Estado no reconoce el latifundio.

---

<sup>6</sup> Sistema público de registro de información en el que se hacen constar datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites.

De la clasificación precedente se puede concluir que existen dos características fundamentales en la propiedad de la tierra, la primera donde el Estado protege los derechos de los pobladores del área rural que viven en Solares Campesinos, Pequeña Propiedad, Propiedades Comunitarias y Tierras Comunitarias de Origen, a través de la inembargabilidad e imprescriptibilidad; la segunda se refiere a las Medianas Propiedades y Empresas Agropecuarias, las cuales sólo tendrán protección estatal en caso de que cumplan la Función Económico Social, de lo contrario ésta clase de propiedades pueden ser objeto de reversión o expropiación.

Sin embargo, en éste cuerpo legal no existe ningún artículo que haga referencia al Control de Calidad Jurídico a la Fase de Pericias de Campo, aspecto que recién se puede encontrar en el Decreto Supremo N° 25763 Reglamento de la Ley N° 1715, que regula el procedimiento a seguir en el saneamiento de la propiedad agraria.

## **I.2 DECRETO SUPREMO N° 25763 REGLAMENTO DE LA LEY N° 1715**

Luego de transcurridos más de tres años de la promulgación de la Ley N° 1715, en fecha 5 de mayo de 2000, se promulga el Decreto Supremo N° 25763 Reglamento de la citada Ley, en este cuerpo legal se señala en forma detallada las etapas y actividades del proceso de saneamiento, las cuales se describen a continuación y además recién se hace referencia al Control de Calidad como se describe ulteriormente:

### **I.2.1 Etapas del Proceso de Saneamiento**

Las etapas que comprende el proceso de saneamiento de la propiedad agraria son:

## **I.2.1.1 Relevamiento de Información en Gabinete y Campo**

### **I.2.1.1.1 Relevamiento de Información en Gabinete**

En gabinete se llevan a cabo las actividades de Identificación de Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la Ley N° 1715, por el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización y de los expedientes que les sirvieron de antecedente, a fin de ver las colindancias o sobre posiciones de propiedades.

### **I.2.1.1.2 Relevamiento de Información - Pericias de Campo**

Las Pericias de Campo se realizan en las tres modalidades de saneamiento SAN SIM, CAT-SAN y SAN TCO, consiste en el levantamiento de datos técnicos y jurídicos, mensura de los vértices de los polígonos, verificación del cumplimiento de la Función Social en Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Propiedades Comunitarias y Tierras Comunitarias de Origen y Función Económico Social en Medianas Propiedades y Empresas Agropecuarias, determinando la ubicación y posición geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones<sup>7</sup>, que son producto del Relevamiento de Información en Gabinete; en relación a propietarios, subadquirientes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores, se identifican áreas fiscales y límites de las superficies poseídas.

Dichas tareas se plasmarán en los formularios e informes pre-establecidos que están contenidos en las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, lo que conducirá al armado de la carpeta predial, que posteriormente será objeto de Control de Calidad Técnico y Jurídico.

---

<sup>7</sup> Es el poder de hecho sobre una cosa mediante actos que denotan la intención de tener sobre ella el derecho de propiedad u otro derecho real.



#### **I.2.1.1.2.1 Control de Calidad Jurídico a la Fase de Pericias de Campo**

Con el Informe de aprobación del Control de Calidad a Pericias de Campo, se remite la carpeta predial a la instancia denominada post campo, que es un trabajo de gabinete, donde se realiza el respectivo control de calidad, producto del cual se emite un informe, que en muchos casos supone la devolución de la carpeta predial para subsanar observaciones de forma y de fondo; una vez subsanadas las observaciones, recién puede avanzar el trámite a la siguiente etapa que es Evaluación Técnica Jurídica.

Cabe resaltar que la Ley N° 3545, señala que tanto la Función Social como la Función Económico Social deben ser verificadas en campo, siendo su cumplimiento la base para consolidar el derecho de la propiedad agraria, las tierras que incumplan con esta función serán sujetas a la reversión o expropiación. Consecuentemente el desarrollo de la fase de Pericias de Campo, será de vital importancia para definir derechos.

#### **I.3.2 Evaluación Técnica Jurídica**

Con el Informe de Control de Calidad que aprueba la fase de Pericias de Campo, se procederá a la Evaluación Técnica Jurídica que consiste en la confrontación de información de gabinete y campo, se verificará la legalidad de los títulos ejecutoriales del CNRA, el cumplimiento de las formalidades en el proceso agrario en trámite y se determinará la legalidad de poseedores identificados en campo. Este resultado sugiere el tipo de Resolución Final de Saneamiento a dictarse por cada predio identificado en campo y el curso de acción a seguir.

#### **I.3.3 Exposición Pública de Resultados**

Durante la ejecución de esta etapa se pondrá en conocimiento de los beneficiarios del saneamiento, los resultados preliminares obtenidos y el precio de adjudicación, con el objeto de que propietarios, poseedores y personas con un interés legal, hagan conocer errores materiales y omisiones en la ejecución de etapas anteriores del saneamiento.

### I.3.4 Resolución Definitiva Emergente del Proceso de Saneamiento

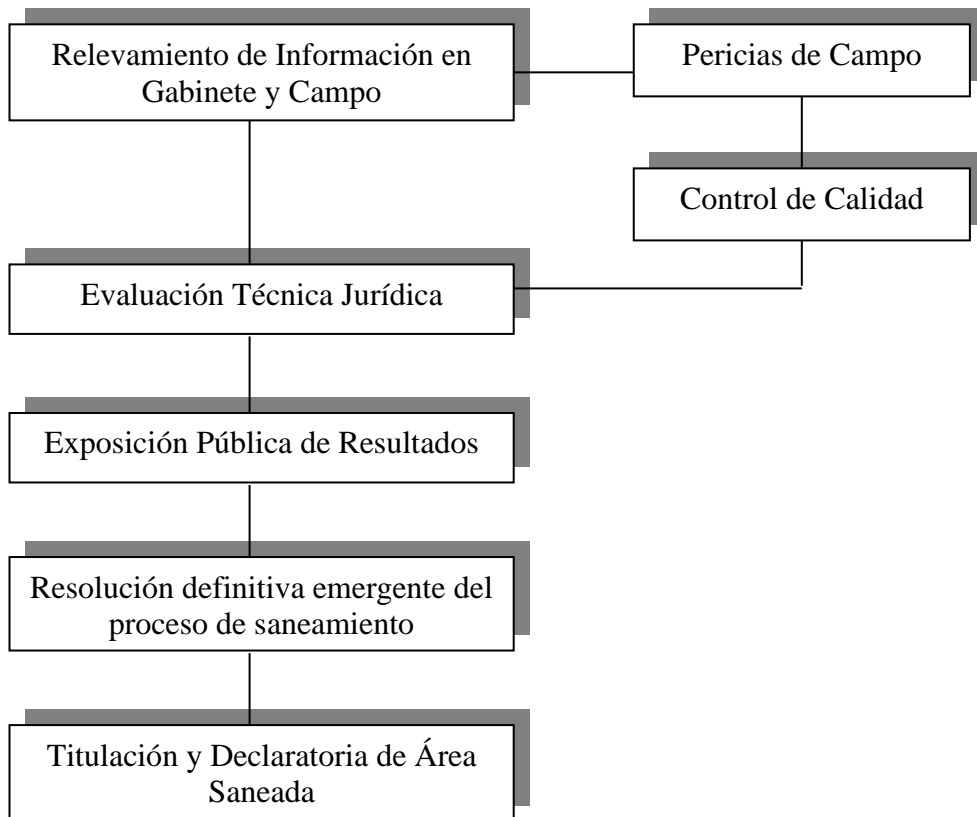
En base a los resultados de la Evaluación Técnico Jurídica, el Presidente de la República, conjuntamente el Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, recibidos los actuados, dictará la respectiva Resolución Suprema y el Director Nacional de INRA emitirá la Resolución Administrativa.

### I.3.5 Titulación y Declaratoria de Área Saneada

El Director Nacional del INRA dictadas las Resoluciones y vencido el plazo de impugnación ante el Tribunal Agrario Nacional, al cual tienen derecho todos los beneficiarios del saneamiento, previo dictamen técnico y legal, emitirá y firmará los Títulos Ejecutoriales, posteriormente dictará resolución declarando saneada.

Figura 1

#### Etapas del Saneamiento



Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de la Ley N° 1715.

Además de las etapas señaladas, el Decreto Supremo N° 25763 Reglamento de la Ley N° 1715, se refiere al Control de Calidad en los siguientes artículos:

➤ **Artículo 29. (Atribuciones del Director Nacional)**

El Director Nacional del INRA tiene, además de las comunes, las siguientes atribuciones técnicas y administrativas: a.17 Emitir disposiciones técnicas para el control de calidad del Saneamiento Simple (SAN-SIM) a pedido de parte.

➤ **Artículo 383. (Control de Calidad)**

A efectos de ejercitar control de calidad, sobre el trabajo cumplido por las empresas habilitadas, dentro del proceso de saneamiento, el Director Nacional del INRA, podrá suscribir convenios o contratos con empresas públicas y privadas, para que realicen dicha labor.

➤ **Artículo 384. (Responsabilidad de Empresas Habilitadas)**

Si efectuado el control de calidad, a que se refiere el artículo anterior, se verifica, que las empresas habilitadas, actuaron irregular o fraudulentamente, el INRA, las desautorizará inmediatamente, sin perjuicio de iniciar las acciones legales respectivas.

Se debe aclarar que las empresas habilitadas, han intervenido en el proceso de saneamiento de acuerdo a lo establecido en el Art. 382 del Reglamento de la Ley N° 1715, el cual señala: Previo proceso de Calificación, podrá habilitar o autorizar a empresas privadas, en todo el territorio de la República, para que las mismas puedan ejecutar las pericias de campo dentro del proceso de saneamiento.

El INRA luego de un proceso de calificación, mediante el Manual de Habilitación de Empresas estableció una base de datos con empresas habilitadas para ejecutar pericias de campo, dichas empresas ejecutaron Pericias de Campo en la modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, constituyéndose ésta modalidad en un contrato civil entre partes (empresa y beneficiario), remitiendo la

información obtenida al INRA Departamental La Paz, para el correspondiente Control de Calidad.

El análisis de los artículos precedentes, permite evidenciar que además del INRA, otras empresas podían realizar el Control de Calidad cuando era necesario en el SAN SIM a Pedido de Parte y como resultado de dicho control se podía desautorizar inmediatamente a la empresa que realizó un mal trabajo; aspecto que no se aplicó en la práctica, ya que no se conoce que una empresa habilitada para realizar Pericias de Campo haya sido suspendida por el INRA.

#### **I.4 NORMAS TÉCNICAS PARA EL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA, CONFORMACIÓN DEL CATASTRO Y REGISTRO DE TIERRAS**

Por otra parte, el INRA Departamental La Paz hace uso de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro de Tierras, el mismo que tiene el propósito de establecer el marco técnico de los procedimientos de saneamiento de la propiedad agraria, la formación del catastro y registro de tierras; ofrece los lineamientos generales de la actuación del personal técnico durante el proceso de saneamiento ya sea durante la etapa de pre-campo, campo y post-campo, asimismo, contiene formatos preestablecidos de informes y formularios a emplear durante todo el proceso de saneamiento.

A continuación se mencionan los artículos que hacen referencia al Control de Calidad.

##### **➤ Artículo 69. (Control de Calidad)**

El contratista o empresa habilitada del levantamiento catastral es el responsable de implementar los detalles de Control de Calidad, para que los productos a entregar alcancen las especificaciones de precisión y contenido requeridos. El papel fundamental del INRA es garantizar la calidad del producto. Se verificará la calidad del producto utilizando una variedad de métodos de inspección y comprobación en las entregas finales de acuerdo a procedimientos internos de la instancia correspondiente (Art. 383 del

Reglamento de la Ley N° 1715).

➤ **Artículo 70. (Requerimientos y Procedimientos de Campo)**

El contratista o empresa habilitada deberá seleccionar los procedimientos apropiados y consistentes con normas profesionales y aceptadas en los levantamientos catastrales y cartografía para establecer control, adquirir datos técnicos y jurídicos de campo, y compilar mapas base en conformidad con la exactitud requerida.

El contratista o empresa habilitada empleará, bajo supervisión adecuada, brigadas completamente equipadas y conformadas de personal profesional capacitado para prestar los servicios dentro del saneamiento de la propiedad agraria.

Al reconocer deficiencias en los servicios, el contratista o empresa habilitada tomará la acción correctiva que se requiera. Para efectos de verificación de calidad, el contratista o empresa habilitada permitirá contacto directo entre representantes designados del INRA y el responsable encargado del contratista o empresa habilitada en cualquier fase de los trabajos, con el propósito de observar y coordinar el avance y la conformidad de los requisitos de los servicios.

Una vez entregado el producto final, el INRA verificará el cumplimiento explícito de la presente Norma, considerando veracidad y calidad de los datos.

➤ **Artículo 71. (Otros Aspectos)**

Cualquier metodología propuesta de levantamiento catastral al INRA que no se encuentre en la presente Norma deberá ser justificada técnicamente. Efectuado el análisis de la misma se realizarán las especificaciones técnicas acordes a la propuesta con la finalidad de alcanzar los objetivos. Se constituyen causales de rechazo de trabajo las siguientes:

- a) El incumplimiento a las Normas Técnicas.

- b) La adulteración, suplantación o sustitución de documentación presentada en la Fase de Pericias de Campo.
- c) La adulteración a la información proporcionada por el beneficiario en la Fase de Pericias de Campo.
- d) La realización de trabajos de Pericias de Campo con personal no habilitado por el INRA.
- e) La aplicación distorsionada de las Normas Técnicas y/o normativa agraria en vigencia.
- f) La no subsanación de observaciones efectuadas por el INRA en cualquier fase del Proceso de Saneamiento en el tiempo establecido y de forma reiterada.
- g) La no presentación de trabajos en el tiempo determinado en contrato o incumplimiento del mismo.

Ésta norma es la más específica en cuanto se refiere a la fase de Pericias de Campo, proporcionando los formularios que deben ser utilizados por el personal jurídico, aunque no da mayores luces de cómo hacerlo, sin embargo, ofrece al personal jurídico la Guía del Encuestador Jurídico, que si bien establece criterios de orientación para el desarrollo de funciones a seguir durante las Pericias de Campo, tampoco explica cómo se deben llenar todos los formularios, limitándose a explicar el llenado de la Ficha Catastral, tocando de manera superficial algunos formularios y dejando de lado otros. Contrariamente es ampliamente explicativa en la parte técnica.

Como se mencionó, el INRA es el encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones agrarias vigentes, de productos eficaces y transparentes, sin embargo, ante las constantes devoluciones de productos finales (carpetas prediales) de la fase de pericias de campo, las sanciones no son efectivas, es más, no se sancionan a las empresas habilitadas ni a los funcionarios del INRA

Departamental La Paz que efectúan las Pericias de Campo; ya que también éste personal entrega productos mal elaborados con errores y omisiones de forma como de fondo, por lo que se tienen que devolver las carpetas prediales para las subsanaciones correspondientes una vez realizado el Control de Calidad Jurídico, lo que demora el avance expedito de cada proceso de saneamiento.

## **I.5 GUÍA DE CONTROL DE CALIDAD GENERAL PARA EL PROCESO DE SANEAMIENTO**

Con el propósito de realizar el control de calidad a todo el proceso de saneamiento, el INRA emitió la Guía de Control de Calidad el cual señala que *“el Control de Calidad se posesiona como una estrategia para asegurar el cumplimiento de las disposiciones agrarias conducentes al saneamiento de la propiedad agraria, a través de la aplicación de criterios y tareas uniformes y facilitados mediante sistemas que automaticen y aseguren el correcto tratamiento de la información”*<sup>8</sup>.

Su objetivo general es *“Garantizar la ejecución del proceso de saneamiento acorde a la normativa agraria vigente, con metodologías uniformes, adecuadas y en lo posible mediante herramientas automatizadas que permitan niveles de eficiencia, efectividad y validez de los productos obtenidos, de forma transparente, dinámica y consistente”*<sup>9</sup>.

Asimismo, como objetivos específicos señala los siguientes:

- Verificar la validez técnica y jurídica de los resultados de saneamiento.
- Velar por el cumplimiento de la normatividad agraria: Ley N° 1715, su Reglamento, modificaciones y manuales internos.
- Coordinar la aplicación de criterios de control de calidad con las Direcciones Departamentales y con empresas habilitadas proveedoras de servicios.

---

<sup>8</sup> Guía de Control de Calidad general para todas las etapas del proceso de saneamiento. Pág. 1.

<sup>9</sup> Idem. Pág. 1.

- Lograr la uniformidad en metodología y criterios de trabajo.
- Coadyuvar en la capacitación del personal de saneamiento.

Ésta guía tiene un uso más apropiado por parte de la Dirección Nacional, ya que es en esa instancia donde se realiza un control de calidad general al citado proceso, lo que posibilitará la emisión de los Títulos Ejecutoriales, con los que se consolida el derecho propietario de los beneficiarios. En tanto que en la Departamental La Paz, se hace uso de éste instrumento, para aplicarlo al Control de Calidad de Pericias de Campo, lo que condujo a que existan reiterados controles de calidad a una misma carpeta predial, por carecer de uniformidad de criterios para ésta fase que se constituye en la más importante del proceso de saneamiento, a partir del cual se derivan las demás acciones que posibilitarán la emisión del Título Ejecutorial, lo cual se pudo evidenciar durante la realización del Trabajo Dirigido, siendo importante por tanto, la elaboración de una Guía de Control de Calidad Jurídico específica para la Fase de Pericias de Campo y que sirva a su vez para retroalimentar la ejecución de Pericias de Campo.



## **CAPÍTULO II**

### **DISTORSIONES EN LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES AGRARIAS REFERIDAS A PERICIAS DE CAMPO Y AL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO**

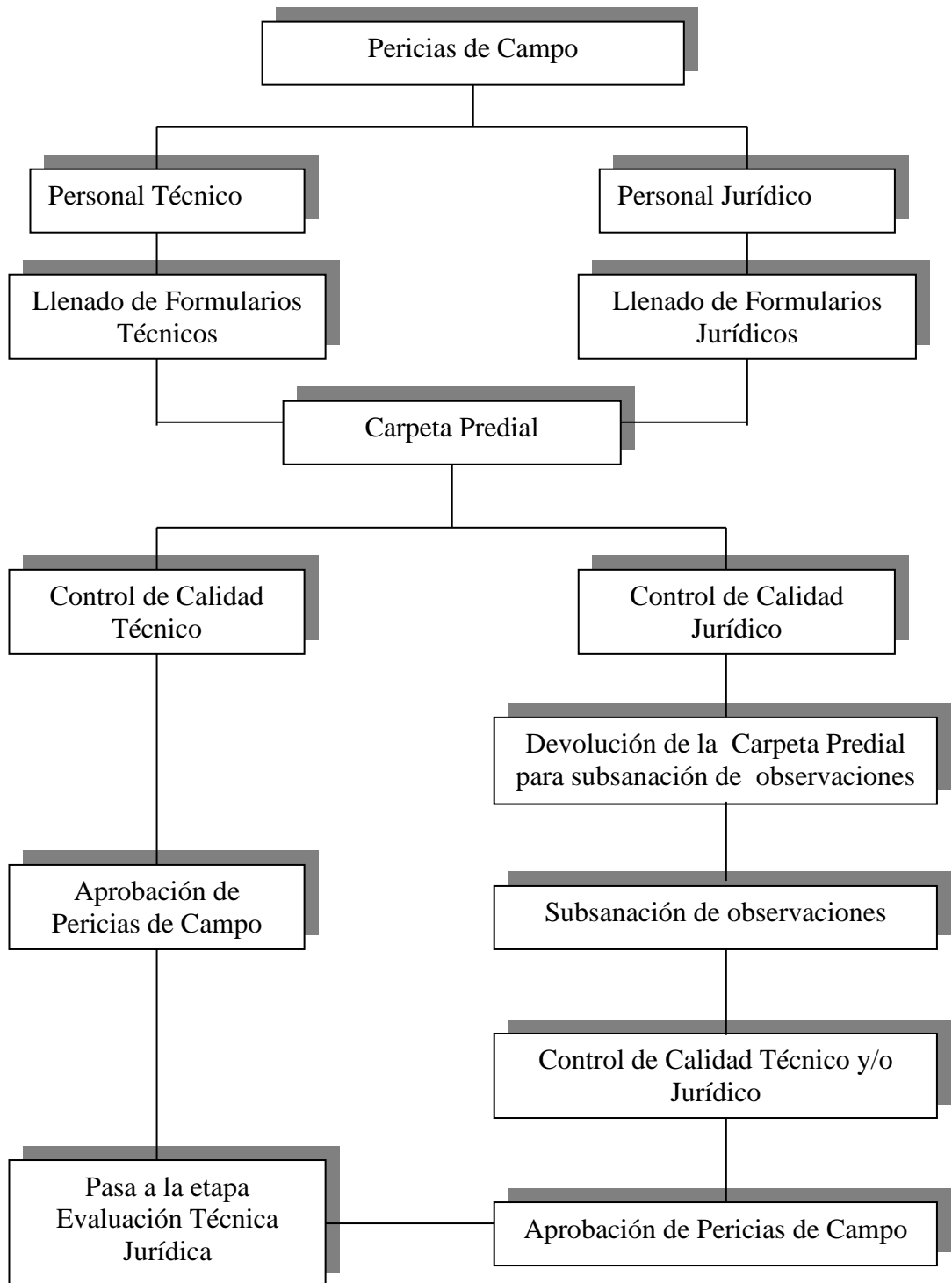
#### **II.1 EFICACIA DEL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO**

Como se indica en el capítulo anterior las directrices generales para realizar la fase de Pericias de Campo son proporcionadas por las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, así como los formularios que deben ser utilizados por el personal jurídico y técnico (en campo), para posteriormente concluida ésta fase, se remita la carpeta predial que contienen todos los antecedentes de las pericias de campo, a la instancia de post campo integrado por personal técnico y jurídico (en gabinete), quienes realizan el control de calidad al producto entregado y elaboran el informe respectivo, que supone dos resultados:

- La devolución de la carpeta predial para subsanar observaciones por errores y omisiones de forma y de fondo. Las observaciones de fondo se refieren a que se debe volver a ejecutar el actuado, lo que implicaría inversión de tiempo y costos adicionales, porque supone volver al campo a completar los datos, donde los beneficiarios no siempre se encuentran a disposición de los funcionarios del INRA La Paz. Las observaciones de forma pueden ser subsanadas en gabinete. Una vez subsanadas dichas observaciones, la carpeta predial recién puede avanzar a la siguiente etapa del proceso de saneamiento.
- La aprobación de las pericias de campo en el caso de no presentar observaciones, lo que no ocurre normalmente, posibilita el paso de la carpeta predial, a la siguiente etapa de éste proceso.

A continuación, para mayor detalle, se muestra el flujo de las Pericias de Campo y su respectivo Control de Calidad:

Figura 2



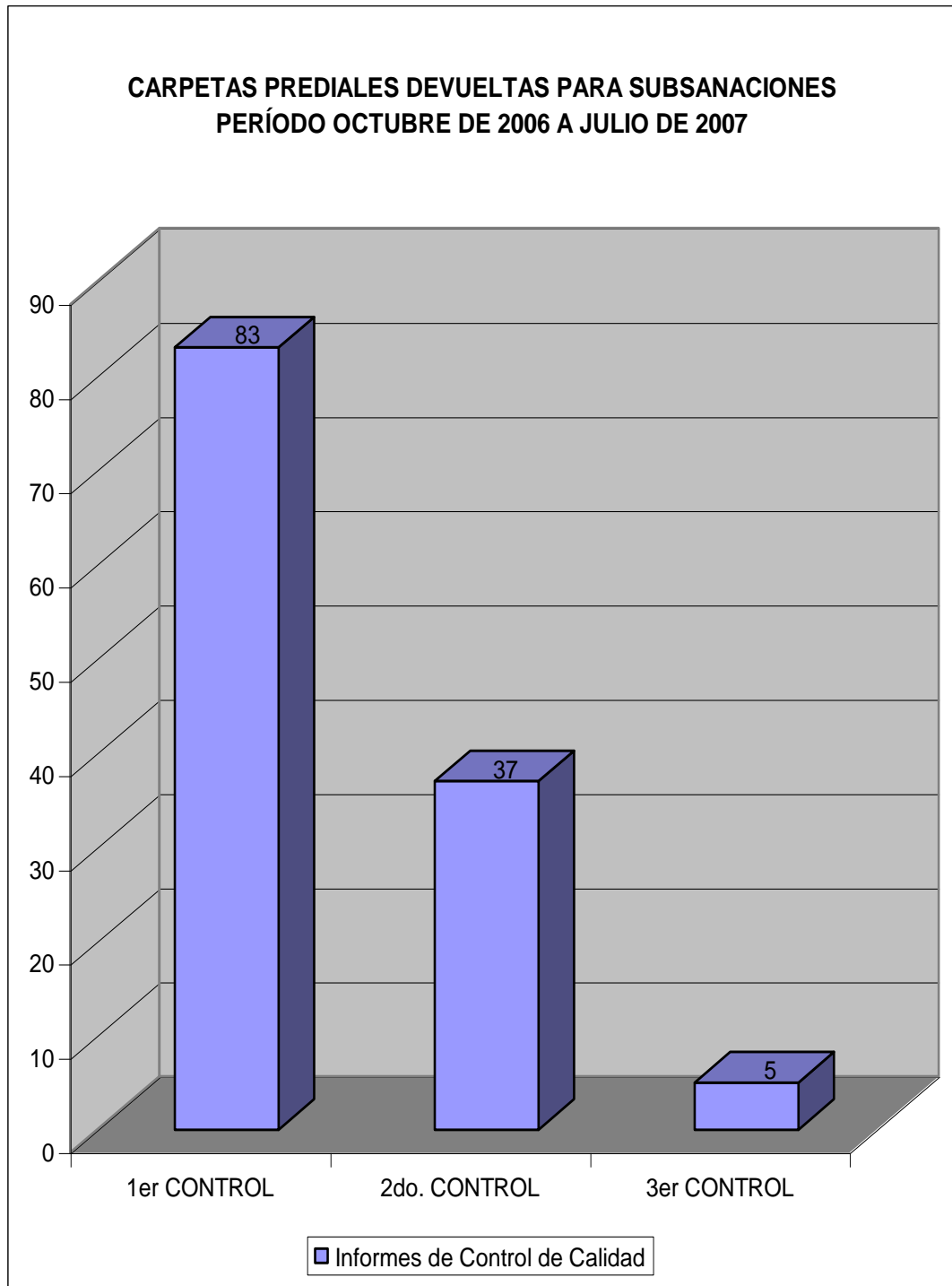
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a experiencia de Trabajo Dirigido.

Con el Control de Calidad Jurídico se trata de garantizar la transparencia y cumplimiento de las disposiciones agrarias vigentes, en la realización de las Pericias de Campo, sin embargo, existen factores internos como externos que dificultan la elaboración de un buen producto en campo, lo que derivará en observaciones cuando éste trabajo llegue al Control de Calidad Jurídico en gabinete, las cuales debido a la falta de la correcta subsanación, provocan reiterados controles de calidad tanto técnicos como jurídicos, llegando hasta el tercer control inclusive y por consiguiente, existen procesos de saneamiento que demoran años en ésta fase sin poder avanzar a la siguientes etapas del proceso de saneamiento, como se puede ver en el gráfico 1.

En el período de referencia señalada en dicho gráfico, se elaboraron 150 Informes de Control de Calidad a la Fase de Pericias de Campo, de los cuales 125 fueron devueltos a quienes ejecutaron ésta actividad, a fin de que sean subsanados los errores y omisiones de fondo y de forma.

En los informes observados, se realizó un primer control de calidad (66,40%), donde se identificaron los mayores errores y omisiones de forma como de fondo; asimismo, se efectuó un segundo control de calidad (29,60%) a carpetas prediales, que ya tenían observaciones en gestiones anteriores del 2003 al 2006, evidenciándose que las mismas no fueron subsanadas o que en el primer control no fueron tomados en cuenta algunos requisitos que deben contener éstas carpetas para avanzar a las siguientes etapas del proceso saneamiento, haciendo necesaria su complementación o subsanación; ésta última situación se reprodujo y dio lugar a un tercer control de calidad jurídico (0,40%).

**Gráfico 1**



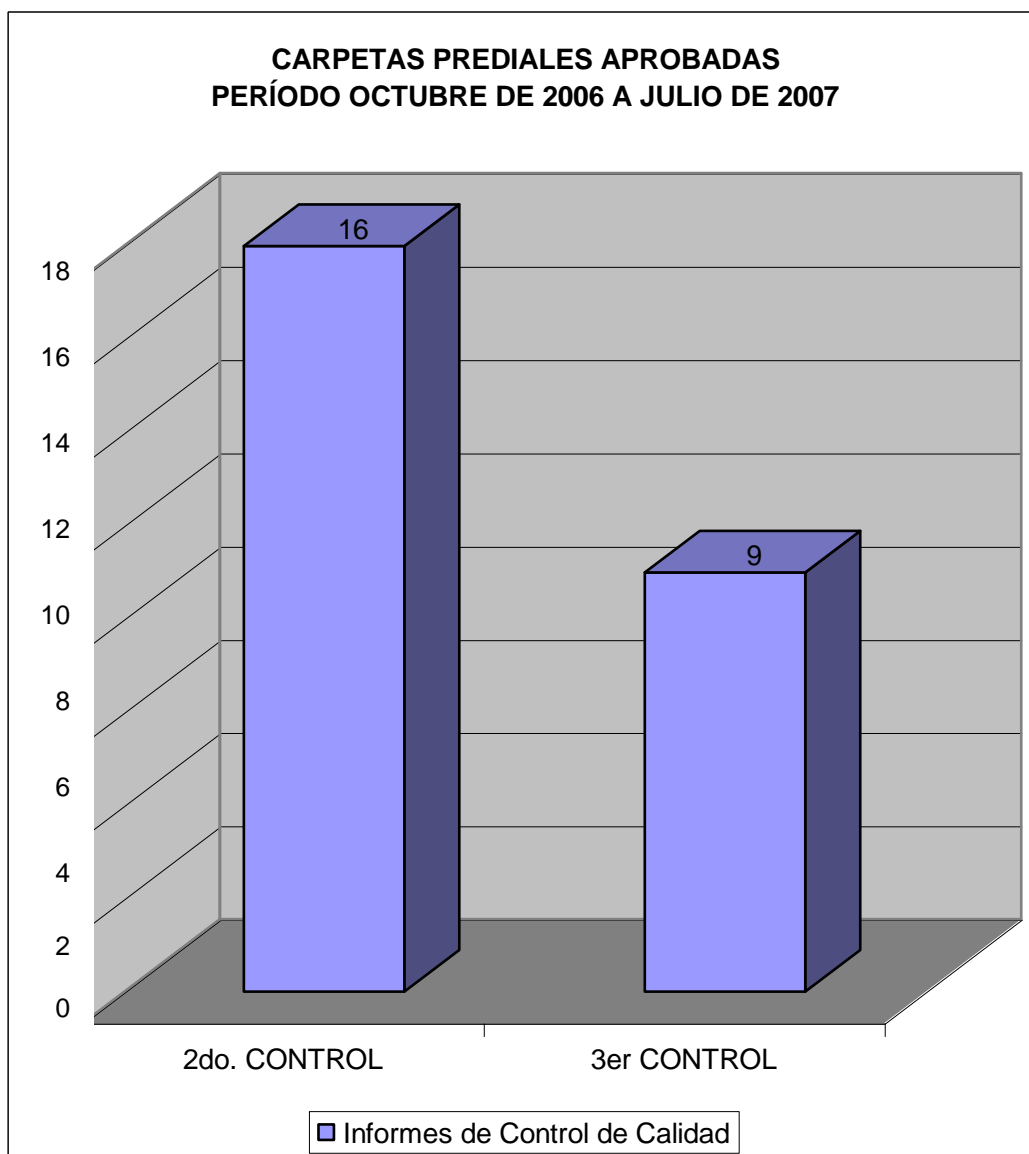
Fuente: Elaboración propia en base a informes de Control de Calidad a Pericias de Campo elaborados.

En el siguiente gráfico se puede apreciar que en el período octubre de 2006 a julio de 2007, de un total de 150 Informes de Control de Calidad Jurídico realizados a carpetas de diferentes predios realizados en las tres modalidades de saneamiento, vale decir, Saneamiento Simple a pedido de parte y de oficio, Saneamiento Integrado al Catastro Legal y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, sólo se aprobaron 25 carpetas prediales con pericias de campo concluidas, de las cuales 64,00% fueron producto de un segundo control de calidad jurídico y 34% de un tercer control de calidad jurídico, lo que permite deducir que no existen carpetas prediales que avancen a la siguiente etapa del proceso de saneamiento con la realización de un solo control de calidad, ya que por las observaciones principalmente de fondo al trabajo de campo se hace necesario la devolución en una segunda y hasta tercera oportunidad.

Así también se ha podido percibir carpetas prediales observadas que siguen en un segundo o tercer control de calidad desde hace tres, cuatro y hasta cinco años que no pueden seguir adelante con su trámite, hasta la conclusión de su proceso de saneamiento.

Por tanto, la guía de control de calidad descrita es de carácter general para varias fases del proceso de saneamiento, lo que induce a que exista diversidad de criterios en la aplicación de las disposiciones agrarias en el INRA Departamental La Paz, al momento de realizar el Control de Calidad Jurídico a la Fase de Pericias de Campo, lo que se refleja en los reiterados controles efectuados a las mismas carpetas prediales, originando mayores gastos en tiempo y dinero tanto para la Institución como para los beneficiarios de éste proceso.

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia en base a informes de Control de Calidad a Pericias de Campo elaborados.

## **II.2 FACTORES QUE INTERVIENEN EN LOS REITERADOS CONTROLES DE CALIDAD JURÍDICOS**

En la realización de reiterados Controles de Calidad Jurídicos por parte del personal del INRA Departamental La Paz, intervienen tanto factores internos como externos.

Los factores internos están vinculados directamente con el INRA La Paz, mientras que los factores externos se relacionan con las empresas habilitadas para realizar las Pericias de Campo y los beneficiarios del proceso de saneamiento que son: personas individuales, comunidades originarias y campesinas.

### **II.2.1 Factores Internos**

Las Pericias de Campo en las modalidades de SAN SIM de oficio, CAT-SAN y SAN TCO, son financiados por la cooperación internacional o por el Estado con recursos del Tesoro General de la Nación en mínima proporción, razón por la cual son realizadas de oficio por el personal del INRA Departamental La Paz, sin embargo, debido a la falta de personal jurídico, así como por la inexperiencia del personal nuevo y su falta de conocimientos respecto a la normativa agraria para realizar tanto Pericias de Campo como Control de Calidad Jurídico, introducen cambios en la aplicación de las disposiciones agrarias respecto a la realización de ambas actividades, lo que provoca considerables retrasos en éstas actividades del proceso.

Asimismo, es preciso señalar que aún siendo personal del INRA, al igual que las empresas, generan productos mal elaborados, lo que ocasiona la devolución de carpetas prediales de Pericias de Campo a éstos ejecutores para la subsanación de observaciones correspondientes.

En relación a las diferencias de criterios en la aplicación de las disposiciones agrarias por el personal jurídico, se puede mencionar que esta situación ha ocasionado que algunos abogados observen errores u omisiones que no son relevantes; y por el contrario que otros abogados dejen pasar aspectos relevantes

que a futuro ocasionarán la devolución de esos trámites, cuando se encuentren en una instancia superior, tal cual es el INRA Nacional, donde también se efectúa el Control de Calidad pero a todo el proceso de saneamiento, puesto que de este último filtro se emiten los Títulos Ejecutoriales. Lo que en ambos casos ocasionará un retraso innecesario con el consiguiente perjuicio para la misma Institución como para los beneficiarios.

Así también, se dan casos en que un abogado puede inobservar ciertos ítems en el primer Control de Calidad, a partir del cual los ejecutores de las Pericias de Campo efectúan la subsanaciones de errores, siendo posteriormente otro abogado el que realiza el segundo o tercer Control de Calidad, donde observa aspectos que no se tomaron en cuenta en el primer Control, incrementando el tiempo de demora de una carpeta predial en ésta fase, devolviendo el producto para que se realicen las respectivas subsanaciones, lo que dificulta el paso a la siguiente etapa de saneamiento, ocasionando nuevamente la falta de uniformidad de criterios en la ejecución del Control de Calidad Jurídico.

A continuación, como ejemplos de lo precedentemente señalado, se pueden citar entre otras, algunas observaciones frecuentes que implican la contradicción en la aplicación de criterios en el Control de Calidad Jurídico, las cuales originan retrasos a ésta fase del saneamiento, sin que por ello se reste importancia a los demás formularios que también presentan la falta de uniformidad en el llenado y control de los mismos:

➤ **Acta de Inicio de Campaña Pública**

La Campaña Pública se encuentra en el Art. 172 del Reglamento de la Ley N° 1715 y en el Capítulo IV de la Normas Técnicas, sin embargo, en éste último cuerpo legal no se encuentra ésta Acta, lo que origina la omisión en la presentación de dicho documento por parte de algunas empresas que realizan las Pericias de Campo, pese a que otras empresas sí la presentan, la misma situación ocurre con el personal de las brigadas de campo de la Institución, así también éste aspecto es observado por una parte del personal jurídico que realiza el Control de Calidad y es considerado irrelevante para otra parte de éste personal.



No obstante, se hace necesaria la utilización de ésta Acta, porque representa el inicio de una actividad de suma importancia para el desarrollo transparente del trabajo de campo, por cuanto representa una parte de la planificación del proceso de saneamiento a ser desarrollada, el cumplimiento del plazo señalado en la Resolución Instructoria (que da vía libre para el inicio de las Pericias de Campo), así como dar a conocer los objetivos, ventajas obligaciones y la participación de los interesados y agentes sociales en la ejecución del mencionado proceso.

➤ **Acta de Cierre de Campaña Pública**

Éste caso es similar al anterior, su importancia se refleja en la conclusión de la campaña pública de acuerdo al cronograma establecido por la Resolución Instructoria y en la confirmación de la participación de los interesados en el saneamiento .

➤ **Acta de Cierre de Pericias de Campo**

El problema que se presenta en éste punto es similar a los casos precedentes, sin embargo, su importancia radica en que se trata del cierre de la fase más importante del proceso de saneamiento, ya que se trata del cierre del trabajo de campo, en el lugar donde se verifica el cumplimiento de la FS o de la FES, lo que definirá derechos para el interesado que está regularizando su propiedad; como es lógico si es abierta en una fecha, debe ser cerrada dentro del término señalado en la Resolución Instructoria; evitando dejar en estado de indefensión a terceros interesados en el proceso, lo que a futuro podría generar la anulación de actuados del saneamiento, en el caso de existir conflictos, u opositores que deben apersonarse justamente en ésta fase a fin de hacer valer sus derechos.

Se debe tener especial cuidado en la fecha del cierre, ya que no puede cerrarse antes por los motivos explicados, ni después por que las pericias fuera de término son nulas.

➤ **Designación de Representantes de las Comunidades Colindantes**

Éste formulario debe ser utilizado en el caso de que los colindantes sean comunidades y no cuando sean personas individuales, siendo necesario la identificación de los representantes mediante la fotocopia de su cédula de identidad que debe ser adjuntada en la carpeta predial al momento de realizarse el Control de Calidad, aspecto que también origina la diferencia de criterios en el personal jurídico en campo como en gabinete, siendo objeto de observación por unos y obviado por otros.

➤ **Informe Circunstanciado Jurídico de Campo**

Éste formulario comúnmente no contiene datos mínimos como la residencia, especificación de la variedad y cantidad de producción agrícola y/o ganadera, para valoración de la FS o FES, como lo dispone el Art. 2 de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, aspecto que es observado en el Control de Calidad Jurídico por una parte del personal jurídico y no es considerado como observación por la otra parte, siendo importante ésta información al momento de introducir los datos de Pericias de Campo en el Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación (SIST), que es el instrumento para el control y seguimiento del proceso de saneamiento.

## **II.2.2 Factores Externos**

El Saneamiento Simple a Pedido de Parte, es la modalidad que menos avances tuvo por las dificultades encontradas en todo el proceso de saneamiento, al ser trámites pagados a empresas privadas por sus propietarios ya sean individuales o de comunidades, para la realización de Pericias de Campo; el resto del procedimiento nunca fue priorizado por el INRA Departamental, debido a la falta de financiamiento para la contratación de recursos humanos y adquisición de materiales, lo que incide en que muchos trámites se queden simplemente estancados en el Control de Calidad a ésta fase, sin poder avanzar a la siguientes etapas, ya que los trabajos de dichas empresas resultaron deficientes, habiendo generando la devolución de éstos productos mal elaborados.

Al ser las Empresas habilitadas las que realizaban las Pericias de Campo en la modalidad de SAN SIM a pedido de parte, éste hecho se constituyó en el factor que más conflictos ha generado al INRA La Paz, por denuncias y oposiciones a los procesos iniciados, debido a las sospechas de manipulación o distorsiones en la información obtenida en campo, ya que al haber recibido de particulares un pago para la ejecución de este trabajo, se presume que recibieron instrucciones para favorecerlos y que el resultado no se hallaba conforme a las disposiciones agrarias vigentes; aspecto al que el INRA Departamental La Paz, no ha podido dar solución efectiva, por carecer de recursos humanos y financieros suficientes para el control de estos procesos de saneamiento in situ.

Así también, se pudo evidenciar el abandono de sus trámites por parte de los interesados del saneamiento, debido a la excesiva demora en ésta fase, los reiterados Controles de Calidad y las constantes devoluciones de sus carpetas prediales que no pudieron ser aprobadas por diferentes observaciones efectuadas.

### **II.3 PERJUICIOS A LOS BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO**

Los hechos anteriormente descritos ocasionan perjuicios económicos (gastos de traslado y estadía) a los beneficiarios del proceso de saneamiento, ya que se trata de personas individuales y de comunidades que viven en el área rural, en localidades que se encuentran en muchos casos, alejadas de la ciudad de La Paz, quienes tienen que apersonarse a oficinas del INRA La Paz, para hacer el seguimiento correspondiente, sin embargo, reciben como respuesta que sus trámites deben ser sujetos de un nuevo Control de Calidad o que no existe personal disponible para realizar dicho control, lo que tiene como consecuencia que dejen sus procesos inconclusos.

### **II.4 PERJUICIOS AL INRA DEPARTAMENTAL LA PAZ**

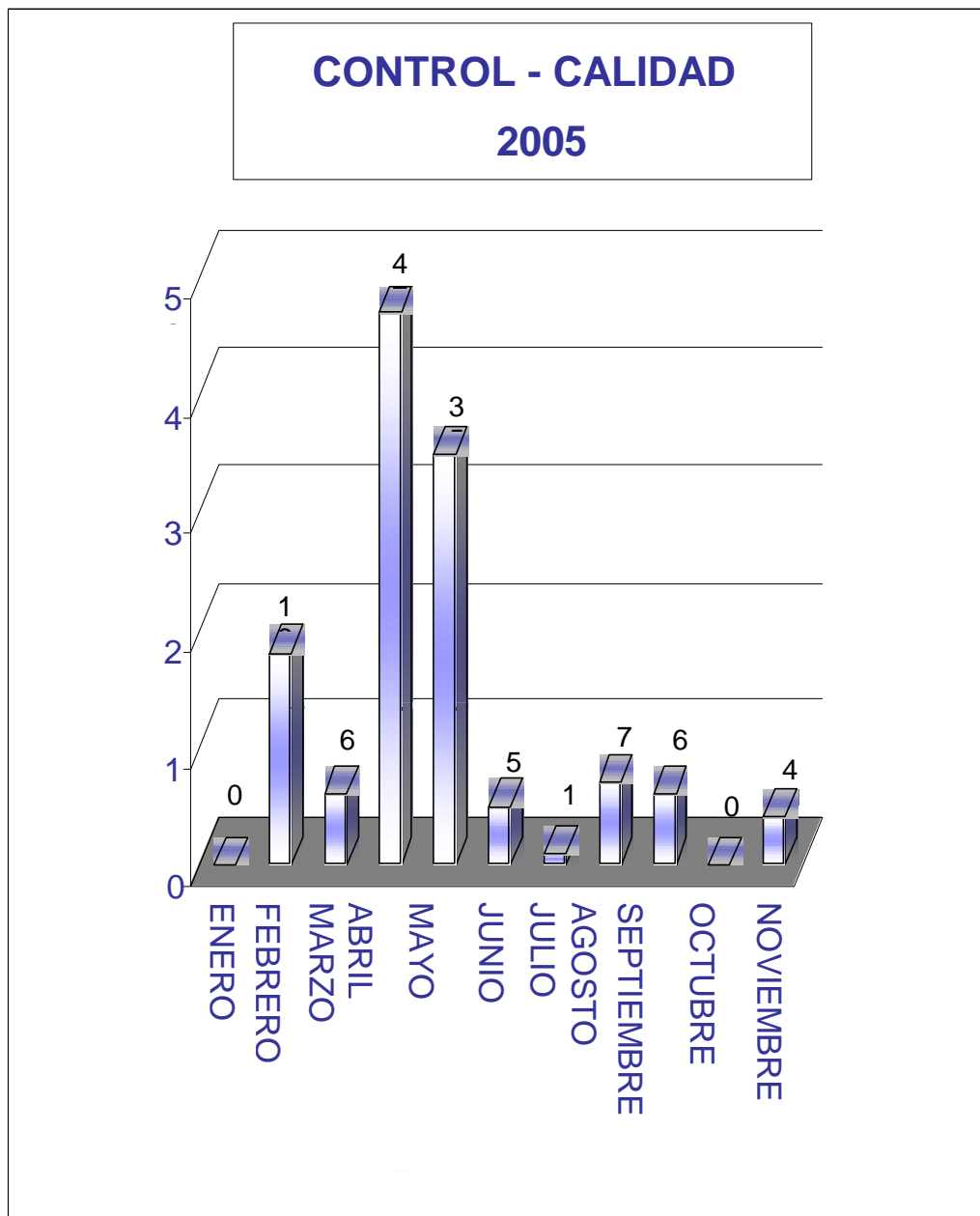
Los reiterados Controles de Calidad realizados a una carpeta predial, cuando las Pericias de Campo fueron realizadas de forma errónea por el personal de la

Institución, repercute en el rendimiento de dicho personal, ya que cualquier corrección implicaría otra inversión de tiempo y costos adicionales, pues supondría volver al campo a completar datos, donde además los beneficiarios no siempre se encuentran a disposición de los funcionarios, dándose en algunos casos, el cambio de autoridades originarias que intervinieron en el proceso de saneamiento de ese predio.

A su vez, se encuentra el perjuicio en el tiempo que demora realizar un nuevo Control de Calidad, debido a que éste trabajo se lo realiza a detalle, siendo fácil deducir el tiempo que implica realizar varios controles de calidad, dada la alta demanda de procesos de saneamiento y el escaso personal del INRA La Paz para realizar ésta labor.

Asimismo, mientras el reducido personal se encuentra realizando los reiterados Controles de Calidad Jurídico, bien podría estar realizando otros trabajos, con lo que se optimizaría el tiempo y por ende los recursos escasos, considerando la gran demanda de saneamiento que existe en la Institución, como se muestra en los siguientes gráficos de la gestión 2005 y parte de la gestión 2006, ya que no se cuenta con información de pasadas gestiones, también debido a la falta de personal y del constante cambio de personal reducido que ha dificultado que se concrete una base de datos:

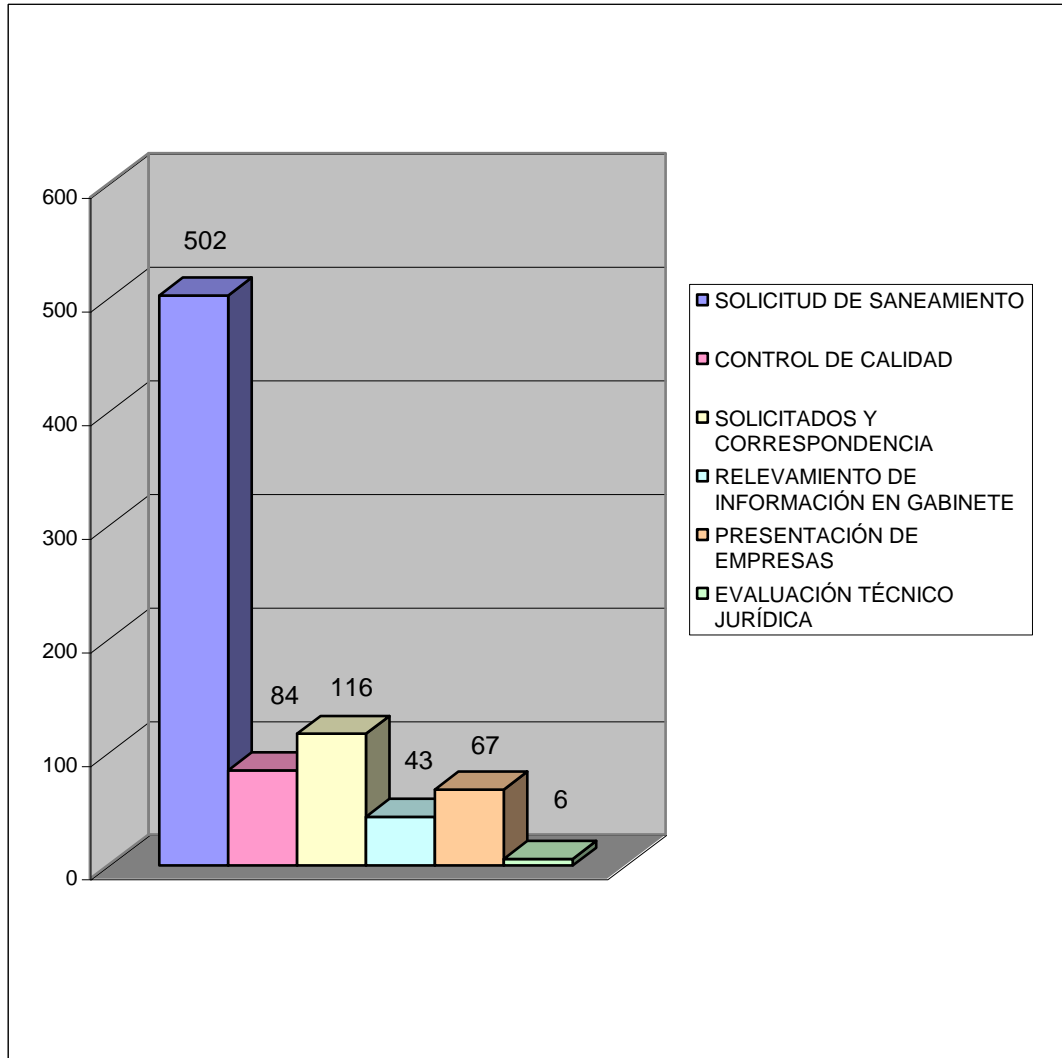
Gráfico 3



Fuente: Unidad de Saneamiento INRA Departamental La Paz.

En cuanto se refiere a las solicitudes de Saneamiento Simple a Pedido de Parte remitidas a la Unidad de Saneamiento del INRA La Paz, durante la gestión 2005, se tiene el detalle siguiente:

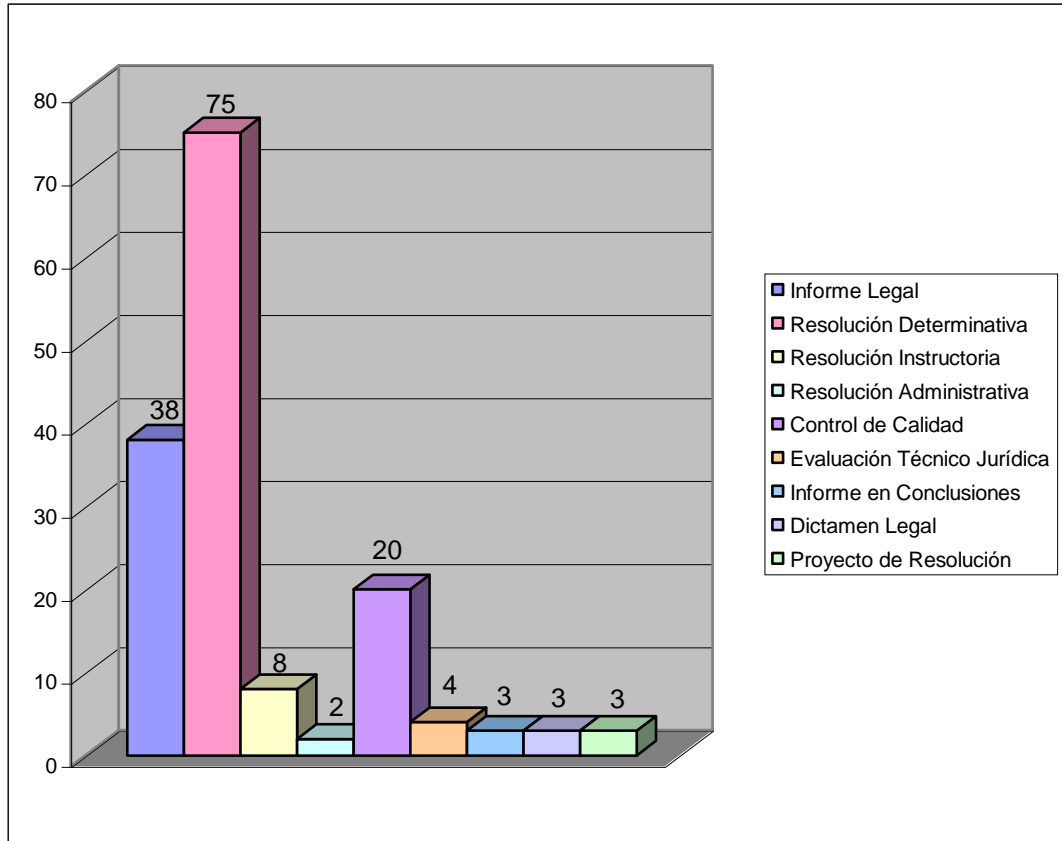
**Gráfico 4**



Fuente: Unidad de Saneamiento INRA Departamental La Paz.

Durante el primer trimestre de la gestión 2006, se tiene el siguiente avance en trabajos de saneamiento de acuerdo al siguiente detalle:

**Gráfico 5**



Fuente: Unidad de Saneamiento INRA Departamental La Paz.

## **CAPÍTULO III**

### **“GUÍA PARA EL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO EN LA FASE DE PERICIAS DE CAMPO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA EJECUTADO POR EL INRA DEPARTAMENTAL LA PAZ”**

#### **III.1 CONCEPTO**

El Control de Calidad Jurídico en la Fase de Pericias de Campo, es un instrumento para asegurar el cumplimiento de las disposiciones agrarias conducentes al saneamiento de la propiedad agraria, a través de la aplicación de criterios uniformes que aseguren el correcto tratamiento de la información jurídica generada en campo.

#### **III.2 OBJETO**

Garantizar la ejecución del proceso de saneamiento acorde a las disposiciones agrarias en vigencia uniformando criterios de control y seguimiento que permitan niveles de eficiencia, efectividad y validez de los productos obtenidos en campo de forma transparente dinámica y consistente.

#### **III.3 MARCO LEGAL**

La Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de fecha 18 de octubre de 1996 y su Reglamento aprobado mediante D.S. N° 25763 de fecha 5 de mayo de 2000.

La Ley N° 3501 de Ampliación del Plazo de Saneamiento de fecha 19 de octubre de 2006.

La Ley N° 3545 de Modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de fecha 28 de noviembre de 2006.



Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro de Tierras de fecha 14 de octubre de 2004.

Otras disposiciones afines a la materia agraria como Circulares, Resoluciones Administrativas y otros instructivos.

### **III.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN**

Se dirige a las actividades de la Fase de Pericias de Campo y al Control de Calidad Jurídico ejecutados por el INRA Departamental La Paz.

### **III.5 RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN**

Como responsables de la aplicación, se tiene al personal jurídico de brigadas que realiza las Pericias de Campo y al personal jurídico de gabinete que realiza el Control de Calidad Jurídico del INRA Departamental La Paz.

### **III.6 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS**

#### **➤ Error**

*“Consiste en la disconformidad de las ideas con la realidad o verdad de las cosas”<sup>10</sup>*

#### **➤ Error de Fondo**

*“Consiste en la discordancia de un actuado, información o dato respecto a la veracidad o realidad registrada, aquello que no puede ser subsanado o complementado, sino volver a ejecutar”<sup>11</sup>.*

---

<sup>10</sup> CD Enciclopedia Jurídica OMEBA.

<sup>11</sup> Guía de Control de Calidad general para todas las etapas del proceso de saneamiento. Pág. 4.

➤ **Error Material o de Forma**

*“Se entiende por error material a aquella equivocación que no repercute de manera sustancial en la identificación o fidelidad del dato, información o actuado cumplido en saneamiento, pudiendo ser objeto de corrección respectiva o en su caso obviar la observación”<sup>12</sup>.*

➤ **Omisión de Fondo**

Es la falta de algún dato, información o actuado obligatorio y/o necesario, sin el cual no se puede avanzar a la siguiente etapa del proceso de saneamiento, en cuyo caso deberá exigirse se cumpla con lo omitido.

➤ **Omisión Material o de Forma**

*“Se la entenderá como la falta de algún dato, información o actuado de saneamiento, que no repercute en su identidad o fidelidad y que podrá ser objeto de la complementación respectiva o en su caso podrá obviarse la observación”<sup>13</sup>.*

### **III.7 PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DEL CONTROL DE CALIDAD JURÍDICO**

Tomando en cuenta la importancia de cada formulario, en el llenado de los mismos se deberá proceder de la siguiente manera:

#### **III.7.1 Acta de Inicio de Campaña Pública**

La Campaña Pública se realizará antes de las Pericias de Campo, tiene la finalidad de dar a conocer el objetivo, plazos, beneficios y obligaciones de los beneficiarios y de buscar la participación de los interesados y agentes sociales en la ejecución del Saneamiento.

---

<sup>12</sup> Guía de Control de Calidad general para todas las etapas del proceso de saneamiento. Pág. 4.

<sup>13</sup> Idem.

Se deberá enfatizar y explicar la participación de las mujeres en el proceso de saneamiento, velando por el cumplimiento del párrafo V del Art. 3, y la Disposición Final Octava de la Ley N° 3545, así como el Art. 146 del Reglamento de la Ley N° 1715 en el que se garantiza la participación igualitaria de hombres y mujeres en el proceso de saneamiento, lo mismo que la Resolución Administrativa RES-ADM-00160/2001, la Comunicaciones Internas N° 0086/2001 y N° 0036/2003.

Ésta acta debe reflejar la fecha de inicio de la Campaña Pública señalada en la Resolución Instructoria<sup>14</sup>, con las firmas identificadas de los interesados, personas que participaron en el acto y del personal jurídico.

Es aplicable en las modalidades de CAT-SAN y SAN TCO, SAN SIM de oficio, en el caso de SAN SIM a pedido de parte, se sustituye la campaña pública por la notificación por cédula con el respectivo Aviso Público a los colindantes y en su caso a terceros afectados con el proceso de saneamiento.

### **III.7.2 Informe de Campaña Pública**

Además, del llenado de todas las casillas del formulario, en el informe de campaña pública se deberán adjuntar los textos de los comunicados emitidos y fotocopia de las facturas o recibos de los avisos radiales, la lista de participantes en el que se deberá incluir el número de mujeres en los talleres y reuniones realizadas.

### **III.7.3 Acta de Cierre de Campaña Pública**

Al igual que el acta de inicio de campaña pública, ésta Acta debe reflejar la fecha de cierre de acuerdo a la Resolución Instructoria, con las firmas identificadas de los interesados, demás participantes y del personal jurídico.

---

<sup>14</sup> La Resolución Instructoria dispone el inicio del proceso de saneamiento, señalando el plazo para la realización de la Campaña Pública y Pericias de Campo e intimando a personas interesadas a apersonarse y presentar la documentación hasta la conclusión de Pericias de Campo.

### **III.7.4 Acta de inicio de Pericias de Campo**

Es una formalidad que se realiza para el inicio de los trabajos de campo del proceso de saneamiento.

Producto de la reunión de trabajo, el personal jurídico deberá elaborar el acta de inicio de pericias de campo, en la fecha que señala la Resolución Instructoria, las firmas debidamente identificadas y los números de cédulas de identidad correspondientes de los interesados y personas presentes en el acto, asimismo, las firmas del personal jurídico y técnico.

### **III.7.5 Acta de Cierre Pericias de Campo**

Una vez finalizadas las pericias de campo, el personal jurídico deberá elaborar el acta de cierre de ésta fase, en la fecha que señala la Resolución Instructoria, no pudiendo ser antes para evitar que se deje en indefensión a personas interesadas en el proceso de saneamiento (terceros) y garantizando derechos legalmente establecidos, lo que a futuro podría evitar impugnaciones ante el Tribunal Agrario Nacional.

El cierre no puede ser después de la fecha señalada, ya que en ese caso resultaría que las pericias de campo se habrían terminado fuera de término lo que conllevaría a la nulidad de lo ejecutado.

También se deberán identificar las firmas de los interesados y personas presentes en el acto, así como las firmas del personal jurídico y técnico.

### **III.7.6 Carta de Citación**

Dirigida a los propietarios o poseedores de predios donde se ejecuta el proceso de saneamiento convocándolos a presentar la documentación respaldatoria de su derecho propietario o situación jurídica, en las fechas establecidas para éste efecto y se solicita su participación activa en la mensura catastral, encuesta y otras actividades de campo.

Anteriormente se disponía 5 días de anticipación como mínimo para la citación, éste plazo se lo podía aplicar al Saneamiento Simple a Pedido de Parte ya que como los interesados contrataban a las empresas habilitadas para la realización de las Pericias de Campo, obviamente ya tenían conocimiento de las fechas de trabajo, y se les podía notificar incluso con mayor anticipación. Al contrario, en el Saneamiento de Oficio, las brigadas de campo no podían cumplir con éste plazo, siendo que la planificación de las pericias de campo no contemplaba los citados 5 días para comenzar con su trabajo.

Por lo precedentemente descrito, se propone que la diligencia de citación a los propietarios o poseedores debe efectuarse durante las reuniones preparatorias en las áreas de trabajo, con una anticipación de 48 horas como mínimo al inicio de los trabajos de encuesta y mensura catastral. El personal jurídico hará constar la diligencia en una copia de la misma indicando el nombre de la persona que ha sido citada, el lugar, día y hora de la actuación, la firma identificada, su número de cédula de identidad y suscribiéndola junto al citado.

Si la persona a ser citada no pudiera ser encontrada en la propiedad, se practicará válidamente en la persona del administrador o encargado del predio, por su parte si se negara a firmar, se fijará la Carta de Citación en la puerta de ingreso al predio. En ambos casos se efectuará en presencia de un testigo vecino del lugar, quien firmará la diligencia junto con el personal jurídico.

Si el interesado no supiere firmar o se viere imposibilitado de hacerlo, se procederá a registrar las huellas dactilares del mismo, anteriormente se requería de dos testigos, pero ante la resistencia o desconfianza de las personas que viven en el área rural, para la firma o entrega de algún documento personal, se propone la presencia de un testigo de actuación como lo señala el Art. 120 parágrafo II del Código de Procedimiento Civil, quienes también deberán firmar y ser identificados por el personal jurídico.

En el caso de propietarios o poseedores de predios rústicos, cuyas identidades y domicilio sean ignorados se fijará la carta en la puerta de las sedes de organizaciones agrarias (federaciones, centrales, sindicatos, asociaciones de

productores), en el Municipio de la jurisdicción o en otros lugares públicos, en presencia de un testigo de actuación quien firmará la diligencia, identificando su firma junto al personal jurídico.

### **III.7.7 Memorándum de Notificación**

Dirigido a los propietarios, poseedores (colindantes) o su representante y terceras personas que tuvieran relación o interés legal en el proceso de saneamiento, a objeto de que asistan a algún acto, proporcionen información o aporten pruebas, a fin de evitar futuras impugnaciones o nulidades del proceso de saneamiento.

Debido a que el plazo que se aplicaba de 5 días de anticipación para las notificaciones no se justifica a un trabajo realizado en campo, dado que pueden existir labores a realizarse al día siguiente como por ejemplo conciliaciones acordadas u otras situaciones, por lo que se propone que las notificaciones se las realice con una anticipación de 24 horas como mínimo al inicio de los trabajos de encuesta y mensura catastral, considerando que la gente interesada en el proceso de saneamiento ya ésta anoticiada del mismo con la Campaña Pública.

El personal jurídico hará constar la diligencia en una copia de la misma, indicando el nombre de la persona que ha sido notificada, el lugar, día y hora de la actuación, la firma identificada, su número de cédula de identidad y deberá ser suscrita junto a la persona notificada.

Si la persona convocada no pudiera ser encontrada, podrá firmar otra persona en su representación como ser un familiar o vecino mayor de catorce años, pero necesariamente deberá firmar el Acta de Conformidad de Linderos.

En el caso de que no se encuentre en el lugar o se negara a firmar, se fijará el Memorándum en la puerta de su vivienda en presencia de un testigo vecino del lugar, quien firmará la diligencia identificando su firma junto con el personal jurídico.

Si el interesado no supiere firmar o se viere imposibilitado de hacerlo se procederá a registrar las huellas dactilares del mismo con la presencia de un testigo de actuación, quien también deberá ser identificado.

### **III.7.8 Carta de Representación**

Este documento tiene por objeto permitir que una persona llamada mandante sea representada por otra persona llamada mandatario, en la ejecución del proceso de saneamiento.

La carta de representación legal deberá ser llenada por el personal jurídico y firmada en su presencia tanto por el mandante como por el mandatario. Para llenar los datos en la carta de representación legal el personal jurídico debe identificar a las personas que intervienen en el acto y firmar junto a las partes.

El mandato puede también constar en un instrumento público otorgado por un Notario de Fe Pública, señalando en forma expresa que el objeto del mismo es el saneamiento de la propiedad agraria.

### **III.7.9 Designación de Representantes**

Dirigido a los representantes de la Comunidad o Colonia, cuando se trata del saneamiento de dichas propiedades, se trata de personas habilitadas para representar en la firma de documentos, salir en las fotografías, etc.

Éste formulario, deberá ser llenado por el personal jurídico a solicitud de las partes interesadas, orientándolos en el contenido de sus declaraciones, suscribiendo junto a las partes, además de la firma del Dirigente de su comunidad; identificando correctamente al representante de la Comunidad o Colonia a la que pertenece, denominación correcta del propósito perseguido.

Asimismo, ésta pieza es válida para interesados comprendidos en organizaciones campesinas del sector y su valor solamente es subsidiario, lo que no salva la

obligación de sus recurrentes a presentar los documentos de identidad y cuando sea pertinente ratificar los actos cumplidos.

En sustitución de éste formulario se podrá admitir la fotocopia simple del acta de elección y/o posesión de autoridades de la comunidad, en el caso de que se trate de las mismas autoridades que representen a la Comunidad o Colonia en el proceso de saneamiento o finalmente, por el poder emitido por Notario de Fe Pública en el caso de que el o los representantes no sean autoridades elegidas.

#### **III.7.10 Designación de Representantes de las Comunidades Colindantes**

Éste formulario deberá ser utilizado en el caso de que los colindantes sean Comunidades, Colonias o Sindicatos y no personas individuales, ya que toda la Comunidad no podrá firmar las Actas de Conformidad de Linderos, por lo que se hace necesario que nombren a sus representantes.

El llenado de éste formulario y los documentos de sustitución deberán ser de igual forma que el formulario precedente.

#### **III.7.11 Acta de Apersonamiento y Recepción de Documentos**

El personal jurídico deberá llenar el Acta de Apersonamiento, con toda la documentación referida al predio a sanear proporcionada por los interesados, señalando exactamente cada uno de los documentos y el número de copias entregadas, la fecha de recepción de dichos documentos, que debe estar dentro del plazo de realización de pericias de campo, suscribiéndola junto al interesado.

#### **III.7.12 Declaración Jurada de Posesión Pacífica de Predio**

Éste formulario tiene por objeto recoger la manifestación escrita del poseedor de un predio rural sobre el tiempo de su posesión, reservada para interesados que tengan la calidad de poseedores potencialmente legales (asentamiento anterior a la Ley N° 1715).



El personal jurídico debe tener clara la diferencia que existe entre la posesión (poder de hecho ejercido sobre una cosa mediante actos que denotan la intención de tener sobre ella el derecho de propiedad) y la detentación (posesión por cuenta de otra persona).

Se deberá verificar la posesión efectiva de las personas, independientemente de su estado civil o de la situación de género.

Deberá ser suscrito por los poseedores, dentro del plazo de realización de la pericias de campo, sin perjuicio de presentar otra documentación respaldatoria de su posesión legal.

Con el fin de lograr una información más confiable, la Declaración de Posesión Pacífica del Predio debe ser respaldada por la autoridad natural o administrativa de la zona quien también deberá firmar y sellar éste formulario.

### **III.7.13 Ficha Catastral**

La Ficha Catastral tiene por objeto levantar una encuesta que registre la información del predio en sus aspectos físicos, jurídicos, de infraestructura y actividad productiva, recogida por el personal jurídico en su visita a los predios.

Debe llenarse una Ficha Catastral, por cada predio o parcela identificada en campo, los datos deberán ser registrados en función al propietario o poseedor actual del predio independientemente que sea suscrita por su representante.

En la parte superior derecha del formulario deberá contemplar la numeración de la ficha para efectos de la introducción al Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación.

La suscripción del interesado o representante, reconoce su apersonamiento al proceso de saneamiento y la transmisión de información completa relativa a su predio, razón por la cual es esencial la orientación que debe brindar el personal jurídico respecto a los datos registrados, el cuidado necesario al momento del

llenado de cada casilla y al momento de consignar cualquier enmienda, expresamente citada e identificada por este último y en presencia del interesado avalando con un corre y vale además de la rúbrica o firma del responsable del llenado, sin perjuicio de aclarar ésta situación en la parte de observaciones. La fecha de la suscripción deberá ser dentro la realización de pericias de campo.

En la parte de observaciones es necesario los datos mínimos sobre el trabajo o residencia, producción o actividad de los beneficiarios en el predio, la misma que debe ser coherente con el Informe Circunstanciado de Campo Jurídico, para fines de la valoración de la Función Social o Función Económico Social y de introducción de éstos datos en el SIST; así como de todos los hechos puntuales y relevantes o la referencia a la existencia de un informe adjunto o complementario en relación al predio o titular, la apreciación particular sobre algún aspecto jurídico, técnico, físico o económico del predio que merezca ser tomado en cuenta en oportunidad de la Evaluación Técnica Jurídica. Todos los ítems correspondientes a "otros" y que sean llenados deberán ser especificados en éste punto.

Los ítems no utilizados deben ser tachados para evitar la presunción de omisión.

#### **III.7.14 Anexo de Beneficiarios**

En éste formulario se deberán incluir a las personas que el interesado señale como beneficiarios, en el caso de personas individuales y tratándose de comunidades se añadirán a las personas que integran la comunidad sin distinción de género, sus números de cédulas de identidad y fechas de nacimiento.

Asimismo, se deberán adjuntar las fotocopias de sus cédulas de identidad para fines de introducción de datos de los beneficiarios en el SIST.

#### **III.7.15 Acta de Conformidad de Linderos**

Por cada lindero colindante que se establezca en campo, se recabará un Acta de Conformidad de Linderos. En éste formulario se firmará la conformidad y aceptación de los vértices del lindero por parte del interesado o su representante,

siempre que este último, esté debidamente acreditado mediante un Poder Notarial, Carta de Representación o mediante Designación de Representantes.

En éste formulario se plasmarán los datos más importantes del predio como son: lugar, fecha, nombre del propietario, poseedor o representante, firma del mismo, así como los códigos de los vértices (mojones), que acordaron con sus colindantes.

Cuando el predio cuente con más vértices que los espacios previstos en el documento citado, se utilizará otro u otros formularios, debiendo estar firmados de igual forma que el primero, cada uno de ellos.

Tratándose de un documento de suma importancia, se hace necesario verificar los datos del colindante en el control de calidad, y para ello se requiere las fotocopias de su cédula de identidad que deberá ser adjuntada en el Acta de Recepción de Documentos, con el fin de tener en orden la documentación que será utilizada en la introducción de datos al SIST.

Sin embargo, por la idiosincrasia de la gente en campo se tropieza con el problema de la resistencia a entregar la fotocopia de su cédula de identidad, aspecto que debe ser explicado en el Informe Circunstanciado de Campo, a fin de no constituirse como motivo de observación en el Control de Calidad Jurídico y para evitar la demora en ésta fase, dejándose la subsanación hasta la Exposición Pública de Resultados; en el que mediante participación de las personas interesadas y el ejercicio del control social, podría ser objeto de denuncia cualquier anomalía en la identidad de los colindantes.

Cuando se trata de la colindancia con una Unidad Educativa, se hace necesario la Carta de Representación de la Junta Escolar a favor de la persona que firmará y aceptará la colindancia.

Asimismo, en el Control de Calidad se verificará los colindantes de cada vértice de acuerdo al plano predial.

### **III.7.16 Acta de Conciliación**

En el caso de existir conflictos y siendo que ésta es una de las actuaciones de campo más importante del saneamiento, el mismo que tiene como finalidad, lograr que las partes solucionen los conflictos emergentes de la propiedad y la posesión agraria, a través de acuerdos libremente aceptados. En lo aplicable se tomará en cuenta lo dispuesto por los Artículos 91 y 92 de la Ley N° 1770 de Conciliación y Arbitraje.

Resulta claro que en la conciliación, las partes no pueden disponer de derechos que no tienen, por ejemplo no podrán adoptar acuerdos para dividirse tierras fiscales que se encuentren fuera del área respaldada por sus títulos o por su posesión.

El personal jurídico deberá agotar todos los medios para que los conflictos se solucionen por la vía de la conciliación, sin embargo, se deberá tener en cuenta que la conciliación es un acto voluntario para las partes y de ninguna manera pueden ser sometidos a presiones para aceptar acuerdos que no desean.

El personal jurídico convocará a las partes para promover la conciliación utilizando el Memorándum de Notificación y deberá llenar el Acta de Conciliación, firmando junto con las partes e identificando las firmas, las cuales son homologadas en las Resoluciones Finales del Saneamiento.

### **III.7.17 Informe Circunstanciado de Campo Jurídico**

Cumplidas las Pericias de Campo se presentará un informe circunstanciado utilizando éste formulario.

Se presentará de manera resumida los antecedentes, objetivos y resultados obtenidos en el trabajo, se indicará la ubicación geográfica (Departamento, Provincia, Sección y Cantón) del predio, el nombre del beneficiario, especificando nombre definitivo del predio.

Es importante citar datos mínimos sobre el trabajo o residencia, producción o actividad de los beneficiarios en el predio, la misma que debe ser coherente con la Ficha Catastral para fines de la valoración de la Función Social o Función Económico Social y de introducción de éstos datos en el SIST, así por ejemplo la cantidad y variedad de la producción del beneficiario.

También es importante citar todos los hechos puntuales y relevantes durante la ejecución de Pericias de Campo, lo que servirá para la valoración en la siguiente etapa.

### **III.8 SANCIONES**

Los trabajos de Pericias de Campo y el Control de Calidad Jurídico, se deben realizar de forma clara y transparente, dando cumplimiento a todas las disposiciones agrarias vigentes, de manera responsable ya que se trata de información trascendental para acceder a un Título Ejecutorial por parte de los beneficiarios.

Si al contrario ésta información se la maneja inadecuadamente, dando lugar a una mala interpretación de la misma o falseando los datos obtenidos en campo y se evidencia el perjuicio tanto para la Institución como para los beneficiarios, se deberán aplicar las sanciones correspondientes por la Responsabilidad Administrativa de acuerdo a la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental y según el caso, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal por el daño ocasionado.

## CONCLUSIONES

Luego de haber efectuado un análisis y descripción crítica del Control de Calidad Jurídico en la fase de Pericias de Campo del proceso de saneamiento de la propiedad agraria que ejecuta el INRA Departamental La Paz, se ha podido llegar a las siguientes conclusiones:

Tratándose de la fase más importante del proceso de saneamiento, el INRA Departamental La Paz, no ha desarrollado instrumentos para un adecuado y efectivo manejo de la información de campo, utilizando alguna normativa que no es aplicable a la realidad de la Institución, razón por la cual se hace necesario y urgente tomar medidas oportunas y convenientes, considerando además la alta rotación del personal que muchas veces no cuenta con la experiencia requerida, así como la falta de capacitación al personal jurídico nuevo que realiza las Pericias de Campo como el Control de Calidad a ésta fase. Por los problemas descritos en capítulos precedentes, se ha logrado evidenciar los perjuicios considerables que ocasionan a la Institución como a los beneficiarios, retardando cada vez más la conclusión de los procesos de saneamiento iniciados.

Consecuentemente, la presente propuesta pretende mejorar el Control de Calidad Jurídico a la fase de Pericias de Campo, ya que el personal jurídico podrá acceder a una Guía completa y específica para desarrollar ésta actividad en gabinete, uniformando criterios de aplicación de las disposiciones agrarias, para de ésta manera facilitar y disminuir el tiempo de ejecución y los esfuerzos que conlleva dicha actividad; lo que también reducirá los reiterados Controles de Calidad realizados a una carpeta predial, beneficiando a la Institución en el incremento del rendimiento de los profesionales jurídicos y logrando de ésta manera mejorar su productividad.

En lo que se refiere a las Pericias de Campo, el personal jurídico también podrá acceder a la Guía que le proporcionará los lineamientos para desarrollar éstas funciones y así evitar errores y omisiones de forma como de fondo, que en el futuro podrían ocasionar la devolución de su producto y consecuentemente se podrá obtener una reducción del tiempo utilizado y los recursos económicos que

conllevar realizar las medidas correctivas, como son las subsanaciones a dichas observaciones, favoreciendo de ésta manera tanto a la Institución como a los beneficiarios del proceso de saneamiento.

Asimismo, podría mejorar la cantidad y calidad de los datos obtenidos en Pericias de Campo filtrados por el Control de Calidad Jurídico, para su introducción al Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación que presenta dificultades y falencias al momento de introducir ésta información al sistema.

De igual forma, es una propuesta que iría a aportar en las perspectivas del Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación que implementa el INRA, el cual tiene como premisa acortar tiempos y recursos, además de garantizar la total transparencia en la regularización del derecho propietario en el área rural del país.

Es preciso mencionar que dos días antes de concluir el Trabajo Dirigido (4 de agosto de 2007) realizado en el INRA Departamental La Paz, en fecha 2 de agosto de 2007, se promulgó el Decreto Supremo 29215 Reglamento de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que consigna modificaciones de forma a las etapas del proceso de saneamiento, eliminando la participación de las empresas para realizar las Pericias de Campo, definiendo que sólo será el INRA el ejecutor directo.

Sin embargo, no existen cambios con referencia a las Pericias de Campo, las mismas que continúan vigentes, considerando que existen trabajos pendientes de la empresas, como también carpetas prediales que aún no tienen sus pericias aprobadas, la presente propuesta podrá coadyuvar al Control de Calidad de éstos trabajos pendientes hasta su conclusión.

En lo que se refiere a las Normas Técnicas para el Saneamiento de la propiedad agraria, tampoco han sufrido ningún cambio que modifique la fase de Pericias de Campo, consecuentemente, tampoco modifica el Control de Calidad a dicha fase.

## **RECOMENDACIONES**

La presente propuesta es un trabajo que puede ser mejorado, más aún tomando en cuenta los cambios que se irán produciendo con la aplicación de la nueva normativa agraria en vigencia, además, por la necesidad que tiene el INRA de concluir el proceso de saneamiento dentro del tiempo de ampliación que le otorga la Ley N° 3501.

Por lo que se recomienda esperar el desarrollo de los cambios y la aplicación de las nuevas disposiciones agrarias, para considerar los resultados y si se requiere, adecuar las modificaciones a la presente propuesta de Guía, que puedan coadyuvar a mejorar el rendimiento del personal jurídico, en beneficio de la Institución como de las personas que pretenden regularizaron su derecho propietario con la realización del saneamiento de su predios rurales.



## BIBLIOGRAFÍA

1. BOLIVIA. Ley N° 2650 de fecha 13 de abril de 2004. Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz Bolivia. 2004.
2. BOLIVIA. Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de fecha 18 de octubre de 1996. INRA. Cuarta Edición. La Paz 2003.
3. BOLIVIA. Ley N° 3501 de Ampliación del Plazo de Saneamiento de fecha 19 de octubre de 2006. Gaceta Oficial de Bolivia. N° 0093. 2006.
4. BOLIVIA. Ley N° 3545 de Modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de fecha 28 de noviembre de 2006. Gaceta Oficial de Bolivia. N° 0093. 2006.
5. BOLIVIA. Decreto Supremo N° 25763 Reglamento de la Ley N° 1715, de fecha 5 de mayo de 2000. INRA. Cuarta Edición. La Paz 2003.
6. BARRENECHEA Zambrana Ramiro. Derecho Agrario hacia el Derecho del Sistema Terrestre. Segunda Edición – 2003.
7. HERNAINZ Irene, Pacheco Diego, Guerrero Ramiro y Miranda Hugo. Análisis crítico del proceso de Catastro Rural Legal y Saneamiento Integrado al Catastro Legal en el Departamento de Chuquisaca (KADASTER e INRA). Tierra. La Paz – 2000.
8. HERNAINZ Irene y Pacheco Diego. La Ley INRA en el espejo de la historia Propuestas de Modificación. Tierra. La Paz – 2000.
9. HERNÁNDEZ Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos, Baptista Lucio Pilar. Metodología de la Investigación. MCGRAW-HILL INTERAMERICANA DE MÉXICO. S.A. de C.V. Miembro de la Cámara Nacional de la Industrial Editorial. Reg. Núm. 1890.

10. <http://www.geocities.com/wallstreet/Exchange/9158/feigen.htm>
11. <http://www.Landcoalition.org/pdf/instiera-modulo 2-1 na.pdf>.
12. INRA. Normas Técnicas para el Saneamiento de al Propiedad Agraria, Conformación del Catastro y Registro de Tierras de fecha 14 de octubre de 2004.
13. INRA. Guía de Control de Calidad General para el Proceso de Saneamiento de fecha 13 de mayo de 2005.
14. INRA. Guía para la Verificación y Valoración del Cumplimiento de la Función Social y Económico Social.
15. INRA. Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007.
16. KONRAD Adenauer Stiftung, Jost Stefan, Rivera S, José Antonio. Molina Rivero Gonzalo, Cajías Huascar. Constitución Política del Estado Comentario Crítico 2º Edición. Ed. KONRAD Adenauer. Cochabamba 2003.
17. MALDONADO Abraham. Derecho Agrario. Edición 1956.
18. SERRANO Torrico Servando. Reforma Agraria y Reforma Urbana. Ed. Serrano. Cochabamba – Bolivia.
19. YAÑEZ R. Fernando. Métodos, Técnicas y Herramientas de la Investigación Científica. La Paz – 2000.