

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0064-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Conclusiones y/o complementario (ETJ) / 8. Ilegal /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando, la Resolución Administrativa RACS-LP No. 0031/2003 de 08 de agosto de 2003, bajo los siguientes fundamentos:

1.- que para la clasificación de la propiedad como mediana agrícola en la Ficha Catastral e informe de verificación del predio, no se habría considerado el art. 41 de la L. N° 1715, siendo errónea la clasificación realizada en la ETJ, así mismo demandado habría hecho una ilegal valoración del cumplimiento de la FES y;

2.- que se habría emitido dos informes de evaluación técnica jurídica, que las mejoras que figuran en el informe de verificación son inexistentes vulnerando disposiciones normativas.

Solicitó se deje sin efecto la Resolución impugnada y se anule obrados.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: que no se puede considerar como prueba para establecer el incumplimiento de la FES del predio "Campo Verde", los datos plasmados en el Informe de Verificación de 29 de agosto de 2001, en sentido de que en el predio sólo existiría 73 ha. de barbecho, éste aspecto indica vulneraría el debido proceso, que la resolución impugnada no vulnera los arts. 166 y 169 de la CPE., (vigente en su momento), porque durante la ejecución de Pericias de Campo, el beneficiario del predio "Campo Verde", demostró trabajos como cultivos y mejoras, evidenciadas en documentales.

El tercero interesado Consejo Indígena del Pueblo Tacana CIPTA se apersona manifestando: que de la verificación in situ realizada por los miembros de la Comunidad Maravilla, como parte de la TCO

Tacana y colindantes, no evidenciaron actividad agrícola en el predio, ni personal que desarrolle acciones que justifiquen la FES, se adhieren a lo solicitado por el demandante de anular obrados hasta el vicio más antiguo.

El tercero interesado Florencio Cadenas Mamani, se apersono manifestando: que el 16 de marzo de 2015 adquirió a título de compra venta la propiedad "Campo Verde", con usos, servidumbres y mejoras de su anterior propietaria Fedosia A Basargin, quien es legítima heredera de Artemon Vasily Basargin, conforme a Testimonio N° 372/2015 de 13 de marzo de 2015, la cual actuó por intermedio de su representante legal, Filaret I Basargin conforme a Testimonio Poder N° 285/2013 de 9 de abril de 2013, en ese sentido se adhiere a la presente demanda interpuesta por el Viceministerio de Tierras a efectos de que se anulen obrados.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...)en el caso del predio "Campo Verde" fue llevada a cabo las Pericias de Campo, sin haberse constatado datos importantes como la superficie explotada ni las mejoras introducidas, como se verifica en la Ficha Catastral (fs. 43-44); aspecto contradictorio con el informe de verificación en el predio (fs. 79) y con los informes de Evaluación Técnico Jurídica (85-94 y fs. 103-110), en los cuales se señala que el predio "Campo Verde" es agrícola y cumple con la FES, sin respaldo ni sustento en prueba alguna, desconociendo las mejoras y la verificación directa efectuada en Pericias de Campo y sin tener certeza de la superficie mensurada en campo con discriminación de las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la Función Económico Social, cuyo resultado fuera consignado en un Informe de Campo circunstanciado(...) sin embargo, el INRA no observó la información técnica y jurídica levantada en campo respecto al predio "Campo Verde", contenida en la Ficha Catastral, informe de verificación y actas de conformidad de linderos que son contradictorios, habiendo mediante la resolución administrativa ahora impugnada, consolidado una clasificación incoherente y contradictorio con los resultados que en él se establecen, contraviniendo el art. 41-3) de la L. N° 1715, así como los arts. 192 y 193 del D.S. N° 24784 y arts. 238-III, 239-II del D.S. N° 25763."

"(...)se infiere que ambos informes de Evaluación Técnico Jurídica hacen una valoración sobre el cumplimiento de la Función Económico Social del predio "Campo Verde" con información que no condicen con la realidad predial, si bien INYPSA S.A., (Empresa Ejecutoria del saneamiento) en las primeras etapas de este procedimiento, elaboró una Ficha Catastral individual para el predio "Campo Verde" con información insuficiente y poco clara, mientras el Informe de Verificación de 26 de mayo de 1999 registraba las mejoras para los predios "San Paulo, San Julián y Campo Verde" sin discriminar las mejoras de dichos predios, con dicha información inconsistente surge el primer informe de ETJ del predio "Campo Verde" creando duda razonable sobre el origen de las superficies de valoración que no se identificaron en etapa de Pericias de Campo, como es el caso de la superficie mensurada de 1088.2016 ha., por cuanto en datos del antecedente se evidencia que el "personal técnico del Inypsa", mensuró un solo predio denominado "Propiedad Familia Murachev" (compuesto por Campo Verde, Juliana y Sao Paulo), obteniendo como resultado la superficie de 2787.0196 ha., siendo ésta extensión equivalente únicamente a la superficie del antecedente del predio "Campo Verde" (2134.7975 ha.), y que además se contrapone con los resultados obtenidos en campo por el "personal jurídico del Inypsa" que levantó datos del predio "Campo Verde" pero que consignó no solo los tres predios de referencia sino también a los predios "Buena Hora" y "Juliana" de los cuales no se realiza ninguna observación, convirtiéndose en una incógnita si sus mejoras también fueron parte de la valoración conjunta realizada en el Informe de Verificación, las cuales dan cuenta de una casa de madera, un gallinero, vivienda de madera, una cocina además de plantaciones de platanal y cítricos y plantas de Mara, de lo que se infiere

que se trataría de una sola unidad productiva, sujeta a valoración conjunta, por lo que el informe de Evaluación Técnico Jurídica vulnera los arts. 173-c) y 239-II del D.S. N° 25763 (vigente en ese momento)."

"(...)que al ser la Resolución Administrativa RACS.LP No. 0031/2003 de 8 de agosto de 2003, el resultado de una falta de coherencia en la que incurrió la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, la cual es contraria al ordenamiento jurídico nacional, al advertirse errores de fondo que hacen a la clasificación del predio "Campo Verde" y que se encuentra sujeta en función y en relación directa con el cumplimiento de la Función Económica Social (FES) y con la extensión superficial del mismo, además de las contradicciones en el Relevamiento de Información en Campo."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda por tanto **NULA** la Resolución Administrativa RACS.LP No. 0031/2003 de 8 de agosto de 2003, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria subsanar la irregularidad en que incurrió, realizando nuevas Pericias de Campo y adecuando sus actos a la normativa vigente, que es de cumplimiento inexcusable y obligatorio, conforme los argumentos siguientes:

1.- Sobre la valoración incorrecta de la clasificación del predio, incumplimiento de la FES, se debe manifestar que la entidad administrativa al momento de tomar en cuenta las mejoras lo realizó en base a los tres predios (Campo Verde, San Pablo y San Julián), sin embargo en la elaboración de la Evaluación Técnico Jurídico solo lo hizo para el predio "Campo Verde", por lo que las Pericias de Campo, se habrían realizado sin haberse constatado datos importantes como la superficie explotada ni las mejoras introducidas, señalando que el predio "Campo Verde" es agrícola y cumple con la FES, sin respaldo ni sustento en prueba alguna, desconociendo las mejoras y la verificación directa efectuada en Pericias de Campo y sin tener certeza de la superficie mensurada en campo con discriminación de las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la Función Económico Social, cuyo resultado fuera consignado en un Informe de Campo circunstanciado, por lo que la resolución administrativa impugnada, ha consolidado una clasificación incoherente y contradictorio con los resultados que en él se establecen, contraviniendo el art. 41-3) de la L. N° 1715 y;

2.- sobre las irregularidades del proceso, se debe manifestar que los dos informes de evaluación técnico jurídico hacen una valoración de la FES con información que no condice a la realidad pues se registro las mejoras de los tres predios, sin determinar que mejoras pertenecen a cada predio de lo que se infiere que se trataría de una sola unidad productiva, sujeta a valoración conjunta, por lo que el informe de Evaluación Técnico Jurídica vulnera los arts. 173-c) y 239-II del D.S. N° 25763.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

(CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO)

La existencia de contradicciones entre la *Ficha Catastral, informe de verificación y actas de conformidad de linderos, de éstos con el Informe de ETJ, da lugar a una clasificación incoherente, contraviniendo norma agraria*

"(...)en el caso del predio "Campo Verde" fue llevada a cabo las Pericias de Campo, sin haberse

constatado datos importantes como la superficie explotada ni las mejoras introducidas, como se verifica en la Ficha Catastral (fs. 43-44); aspecto contradictorio con el informe de verificación en el predio (fs. 79) y con los informes de Evaluación Técnico Jurídica (85-94 y fs. 103-110), en los cuales se señala que el predio "Campo Verde" es agrícola y cumple con la FES, sin respaldo ni sustento en prueba alguna, desconociendo las mejoras y la verificación directa efectuada en Pericias de Campo y sin tener certeza de la superficie mensurada en campo con discriminación de las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la Función Económico Social, cuyo resultado fuera consignado en un Informe de Campo circunstanciado(...) sin embargo, el INRA no observó la información técnica y jurídica levantada en campo respecto al predio "Campo Verde", contenida en la Ficha Catastral, informe de verificación y actas de conformidad de linderos que son contradictorios, habiendo mediante la resolución administrativa ahora impugnada, consolidado una clasificación incoherente y contradictorio con los resultados que en él se establecen, contraviniendo el art. 41-3) de la L. N° 1715, así como los arts. 192 y 193 del D.S. N° 24784 y arts. 238-III, 239-II del D.S. N° 25763."

PRECEDENTE 2

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE CAMPO / INFORME DE CONCLUSIONES Y/O COMPLEMENTARIO (EVALUACIÓN TÉCNICA JURÍDICA ETJ) / ILEGAL

Deficiente valoración

Cuando en el Informe de ETJ (Informe en Conclusiones) se hace una valoración (deficiente) sobre el cumplimiento de la FES de un predio, que no condice con la realidad, por esa falta de coherencia se crea una duda razonable

"(...)se infiere que ambos informes de Evaluación Técnico Jurídica hacen una valoración sobre el cumplimiento de la Función Económico Social del predio "Campo Verde" con información que no condicen con la realidad predial, si bien INYPSA S.A., (Empresa Ejecutoria del saneamiento) en las primeras etapas de este procedimiento, elaboró una Ficha Catastral individual para el predio "Campo Verde" con información insuficiente y poco clara, mientras el Informe de Verificación de 26 de mayo de 1999 registraba las mejoras para los predios "San Paulo, San Julián y Campo Verde" sin discriminar las mejoras de dichos predios, con dicha información inconsistente surge el primer informe de ETJ del predio "Campo Verde" creando duda razonable sobre el origen de las superficies de valoración que no se identificaron en etapa de Pericias de Campo, como es el caso de la superficie mensurada de 1088.2016 ha., por cuanto en datos del antecedente se evidencia que el "personal técnico del Inypsa", mensuró un solo predio denominado "Propiedad Familia Murachev" (compuesto por Campo Verde, Juliana y Sao Paulo), obteniendo como resultado la superficie de 2787.0196 ha., siendo ésta extensión equivalente únicamente a la superficie del antecedente del predio "Campo Verde" (2134.7975 ha.), y que además se contrapone con los resultados obtenidos en campo por el "personal jurídico del Inypsa" que levantó datos del predio "Campo Verde" pero que consignó no solo los tres predios de referencia sino también a los predios "Buena Hora" y "Juliana" de los cuales no se realiza ninguna observación, convirtiéndose en una incógnita si sus mejoras también fueron parte de la valoración conjunta realizada en el Informe de Verificación, las cuales dan cuenta de una casa de madera, un gallinero, vivienda de madera, una cocina además de plantaciones de platanal y cítricos y plantas de Mara, de lo que se infiere que se trataría de una sola unidad productiva, sujeta a valoración conjunta, por lo que el informe de Evaluación Técnico Jurídica vulnera los arts. 173-c) y 239-II del D.S. N° 25763 (vigente en ese

momento)."

"(...) En ese sentido, que al ser la Resolución Administrativa RACS.LP No. 0031/2003 de 8 de agosto de 2003, el resultado de una falta de coherencia en la que incurrió la entidad ejecutora del proceso de saneamiento, la cual es contraria al ordenamiento jurídico nacional, al advertirse errores de fondo que hacen a la clasificación del predio "Campo Verde" y que se encuentra sujeta en función y en relación directa con el cumplimiento de la Función Económica Social (FES) y con la extensión superficial del mismo, además de las contradicciones en el Relevamiento de Información en Campo, la mismas que conlleva a declarar la procedencia de la demanda contencioso administrativa, en función a los fundamentos expresados en la presente resolución.

POR TANTO: La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, administrando justicia agraria en única instancia, en virtud a la jurisdicción y competencia que le otorga el en uso de sus atribuciones y competencias que le otorga el art. 189-3 de la Constitución Política del Estado y el art. 36-3 de la Ley N° 1715, **FALLA** declarando **PROBADA** la demanda contencioso-administrativa de fs. 28 a fs. 35 de obrados, y por tanto **NULA** la Resolución Administrativa RACS.LP No. 0031/2003 de 8 de agosto de 2003, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria subsanar la irregularidad en que incurrió, realizando nuevas Pericias de Campo y adecuando sus actos a la normativa vigente, que es de cumplimiento inexcusable y obligatorio."

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea de contradicciones en el proceso de saneamiento:

SAP S1ª N° 053/2017 entre la ficha catastral y la ficha de la FES

SAP S2ª N° 059/2017 entre la ficha catastral y la ficha de la FES

SAP S1ª N° 067/2017 entre la ficha catastral como la ficha de la FES y formulario datos campo

SAP S2ª N° 061/2017 entre la ficha catastral y el Informe de ETJ (nulidad)

SAP S1ª N° 109/2019 en pericias: entre la verificación de campo e inspección ocular

SAP S1ª N° 93/2019 en el informe en conclusiones

SAP S1 075/2018 en el informe en conclusiones

SAP S1 055/2018 en el informe en conclusiones

SAP S1ª N° 037/2018 en el informe en conclusiones

SAP-S1-0041-2019 entre el Informe en conclusiones y el informe complementario (de control de calidad) (acá también es de las 5000 has)

SAP S2ª N° 055/2017 entre el Informe en conclusiones y el informe complementario;

SAP S2ª N° 055/2017 entre el Informe en conclusiones y el informe de control de calidad

SAP 025/2019 en la valoración realizada en la Resolución Final de Saneamiento

SAP S2ª N° 049/2017 en la valoración realizada en la Resolución Final de Saneamiento

SAP S1 019/2019 en la etapa de socialización de informe de cierre, entre el aviso público y el informe legal

SAP S2ª N° 027/2017 entre ETJ con campo y Resolución Final con Informe Complementario

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S2ª N° 28/2020 03 de septiembre

*“se evidenció la existencia de situaciones y datos anómalos consignados en el Informe en Conclusiones, Informe de Cierre y la Resolución Suprema 21723, referidos a la superficie mensurada del predio "San José" y a la superficie supuestamente declarada como Tierra Fiscal, así como a los aspectos no coincidentes, tanto en cuanto al porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 23560 sobre el predio "Campo Verde", como la **contradicción** de datos entre el Informe Técnico Complementario DDSC-UDECO-INF. No. 0192/2014 y el Informe en Conclusiones; por otra parte, queda en evidencia que, las mejoras correspondientes al demandante y registradas como área efectivamente aprovechada del predio "Campo Verde" en el Formulario de Verificación de FES de Campo de dicho predio, se encuentran dentro del área en conflicto con el predio "San José"; es decir, dentro del área mensurada al predio "Campo Verde"; y finalmente, se verificó el incumplimiento de medidas precautorias en el predio "San José", aspecto que no fue tomado en cuenta a momento de determinar el cumplimiento efectivo de la FES en dicho predio”.*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 109/2019

*“Al existir contradicción entre la verificación en campo y la inspección ocular debió procederse a la anulación de las pericias de campo ... Es evidente que en el proceso administrativo técnico-jurídico, no pueden consignarse datos contradictorios sino uniformes que respondan objetivamente a la realidad, por lo que estas manifiestas y evidentes contradicciones no pueden sustentar una Resolución Final de Saneamiento ... consiguientemente el INRA no cumplió a cabalidad las finalidades de la pericias de campo en relación del cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social ... Que la **información contenida** en los antecedentes del proceso de **saneamiento** resulta flagrantemente **contradictoria**, pues, por una parte se dice que la propiedad es ganadera y por otra en la inspección ocular no se constata este aspecto, por el contrario se evidencia que no existe ningún tipo de actividad y por otro en la inspección parcial se verifica sobreposiciones con el asentamiento de la comunidad Cerebó (chaqueos), datos contradictorios que vician de nulidad el proceso de saneamiento, puesto que esa catalogación debe ser el resultado de la valoración de la Función Social o Económica Social, lo que ha dado lugar a que se emita una cuestionada Resolución Final de Saneamiento”*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 106/2019

“este extremo trascendental que amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento; constándose que el Informe Técnico Legal DGS-JRLL N° 019/2010 de 27 de enero de 2010 que cursa de fs. 128 a 136, en el punto 5. CONCLUSIONES, también observó lo mismo señalando qué si bien durante las

*Pericias de Campo se identificó mejoras en dichos predios, entre ellos, el predio "San Joaquín IV" (0.3000 has. de Potrero de Pasto Braquiaria), sin embargo, en la Inspección Ocular, se verificó la inexistencia de mejoras; por lo que al existir **contradicción entre la verificación en campo, con la inspección ocular**, dicho informe concluye indicando que debió haberse procedido a la anulación de las Pericias de Campo; de donde se concluye que es el propio ente administrativo quien observó su mismo trabajo realizado en campo y no lo subsanó en su debida oportunidad y si bien dicha entidad administrativa observó dichas irregularidades cometidas, cuando la Resolución Final de Saneamiento se encontraba ya ejecutoriada."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 010/2019

*"...se advierte que, existe una clara **contradicción**, entre los **datos recogidos durante la ejecución de las pericias de campo y la información plasmada en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica S.S.O. N° 00016/2002** de 05 de julio de 2002, que posteriormente sirvió de base y fundamento de la Resolución Suprema 223211 de 10 de mayo de 2005 (Resolución Final de Saneamiento), hoy acusada de nula; dicha contradicción se refleja, principalmente, que en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica antes citada, refiere que el predio es clasificado como mediana propiedad ganadera y cuenta con 500 cabezas de ganado, cuando los datos de campo manifiestan lo contrario, pues en los Formularios "Ficha Catastral" de fs. 292 a 293 (foliación inferior derecha) y "Registro Función Económico Social" de fs. 295 a 298 de los antecedentes (foliación inferior derecha), indican que en el predio no se evidenció durante la ejecución de las Pericias de Campo, cabeza de ganado alguna y en el Informe de Campo de fs. 403 a 406 de los antecedentes (foliación inferior derecha) se clasifica al predio como Pequeña Propiedad Agrícola."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 53/2017

*"Con referencia a éste punto, cabe señalar que efectuando un análisis a la Ficha Catastral, al Registro de la Ficha FES, al Formulario de Mejoras y a las Fotografías del predio "La Negrita", se constata que las mismas **no son coherentes, concordantes, ni uniformes** ... por lo que ante esta incoherencia y contradicción existente entre la **Ficha Catastral, con el Registro de la Ficha FES**, que por una lado señalan: **1.-** Que, **in situ**, en el predio "La Negrita" se identificó 250 cabezas de ganado vacuno de raza Nelore y 25 cabezas de ganado caballar Criollo y **2.-** Por otro lado registra que "**en trabajo de campo (in situ) se constató que se verificó ganado que corresponde al otro predio denominado "Crisol"**"; se demuestra que existen (2) **conclusiones contradictorias e incoherentes** respecto de la verificación de ganado, evidenciándose que el ente administrativo no cumplió a cabalidad con lo previsto en el art. 238-III- c) del D.S. N° 25763 vigente ese entonces ... lo que significa que hubo una imprecisa valoración de la FES en el proceso de saneamiento del predio "La Negrita"; aspecto que se observa en el **Informe de Evaluación Técnica Jurídica** ... no discerniendo ni motivando o aclarando dicho informe sobre lo verificado en el Registro de la Ficha FES que señala que en trabajo de campo también se verificó ganado y que correspondería a otro predio denominado "Crisol"; hecho que genera inseguridad jurídica que afecta al debido proceso y la verdad material, establecidos en los arts. 178-I y 180-I de la C.P.E., que amerita reponer."*

Evaluación Técnica Jurídica Ilegal

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 64/2016

*“con los **informes de Evaluación Técnico Jurídica** (85-94 y fs. 103-110), en los cuales se señala que el predio "Campo Verde" es agrícola y cumple con la FES, sin respaldo ni sustento en prueba alguna, desconociendo las mejoras y la verificación directa efectuada en **Pericias de Campo y sin tener certeza de la superficie mensurada en campo con discriminación de las superficies que se encuentran y las que no se encuentran** cumpliendo la Función Económico Social, cuyo resultado fuera consignado en un Informe de Campo circunstanciado”*

“(…) FALLA declarando PROBADA la demanda contencioso administrativa de fs. 28 a fs. 35 de obrados, y por tanto NULA la Resolución Administrativa RACS.LP No. 0031/2003 de 8 de agosto de 2003, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria subsanar la irregularidad en que incurrió, realizando nuevas Pericias de Campo y adecuando sus actos a la normativa vigente”

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 10/2019

*“en la etapa de **Evaluación Técnico Jurídica** se debió haber ejecutado, entre otros actuados, la revisión, el análisis y la valoración de los antecedentes agrarios con base en Títulos Ejecutoriales y procesos en trámite que hubieren sido identificados en el área objeto de saneamiento durante la ejecución de la Etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, que debiera ejecutarse hasta el inicio del trabajo de campo; actividades de saneamiento que el INRA no cumplió, toda vez que procedió a considerar los Expedientes Agrarios N° 33823 y N° 33824, reconociéndolos como antecedentes del derecho propietario del predio "Guayacán del Norte", omitiendo la ejecución previa de la Etapa de Relevamiento de Información en Gabinete...”*