

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0060-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-06-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

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-SC N° 0277/2002 de 31 de julio de 2002, que resuelve convalidar la sentencia de fecha 06 de febrero de 1973 del expediente N° 28663 en la superficie de 639,0000 ha; sentencia de 16 de junio de 1992 del expediente N° 58366 en la superficie de 1.556,7797 ha y sentencia de 29 de octubre de 1992 del expediente sin número denominado "El Retazo" en la superficie de 2.016,4887 ha, clasificando al predio como empresa ganadera, haciendo una superficie total de 4.212,2684 ha, ubicado en el cantón Cerro Concepción, sección Segunda, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

LEGITIMACIÓN Y TRADICIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO

**Predio Tuna Viejo**

1.- Que ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria se tramitó el proceso social agrario N° 28663 del predio "Tuna Viejo", en la cual el Juez Agrario Móvil Gonzalo Osinaga mediante sentencia doto la superficie de 639,0000 ha a favor de Virgilio Duran Paz, proceso agrario que no se encuentra titulado;

**Predio Triunfo**

1.1.- ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, se tramito el proceso social N° 58366 en la cual el Juez Agrario Germán Julio Zeballos, mediante sentencia, dota a favor de Juan Alfonso Bort Amelunge y Tatiana Banzer Gutiérrez la superficie de 1.556,7797 ha del predio denominado "Triunfo", cuyo proceso no fue titulado:

**Predio el Retazo**

1.2.- ante el Juzgado Agrario de la provincia de Chiquitos del departamento de Santa Cruz, se habría

tramitado el proceso social agrario sin número, en la cual se dictó la sentencia que dota a favor de Félix Abrego Zeballos la extensión superficial de 2.180,0850 ha del predio denominado El Retazo, de la referida sentencia se evidencia que no lleva la firma ni sello del juez agrario.

2.- que hubo una errónea valoración de la Función Económica Social en el predio "Tuna Viejo", inducido por la errónea información plasmada en el Informe de Verificación en el Predio, respecto a la supuesta existencia de 900 cabezas de ganado de raza Nelore, sin embargo dicha información fue aclarada por el funcionario responsable, quien señala que en el predio "Tuna Viejo" se verificó 400 cabezas de ganado y;

3.- el Instituto Nacional de Reforma Agraria no realizó una correcta y cabal valoración de los antecedentes agrarios: "El Retazo" sin expediente agrario sobre la superficie de 2.016,4887 ha y el "Triunfo" con expediente agrario N° 58366 sobre la superficie de 1.556,7797 ha, mismos que no se encuadran en lo dispuesto por el art. 75 de la Ley N° 1715.

Solicitó se declare probada la demanda y nula la resolución impugnada.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde a la demanda negando los extremos señalados en la demanda contencioso administrativa, efectuando una relación de los antecedentes del proceso de saneamiento, así como de aquellos aspectos denunciados como irregulares en la demanda e indica que la ficha catastral resulta ser una declaración jurada del beneficiario respecto a los predios Tuna Viejo, Triunfo y El Retazo, en base a los cuales se ha realizado las valoraciones del derecho propietario, constando en la ficha catastral general 900 cabezas de ganado que no está sobre escrita o que exista alguna observación al respecto.

Los terceros interesados Bort Amelunge y Tatiana Banzer de Bort, se apersonaron manifestando: que durante el saneamiento éstos procesos se encontraban en trámite y no otorgaban la calidad de poseedores a los beneficiarios amparándose en lo dispuesto por el art. 121 de la CPE, en cuanto a la ausencia de firma del Secretario en la Sentencia Agraria, indica que la misma constituye un vicio de anulabilidad y no causal para desconocer la validez de la Sentencia, menos del proceso en la categoría de "en trámite" y sea considerado como "poseedor", sustentando tal extremo en la doctrina de la nulidades absolutas y relativas, que la fundamentación de la demanda contenciosa deberá contar con opinión de autoridad competente que demuestre haberse "falseado o adulterado" la cantidad de 400 a 900 cabezas de ganado, de no existir tal declaración judicial, todo fundamento de la demanda se basa en un supuesto, más si existe declaración del mismo actor, Adolfo Suarez que afirma que las 900 cabezas, es la cantidad verificada. Sería muy distinto que Adolfo Suarez hubiera declarado que solo eran 400 cabezas.

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

*"(...) la Sentencia agraria de 16 de junio de 1992, cursante en el expediente, se encuentra (debidamente) legalizada por el propio INRA, estando impreso el sello institucional así como la firma de la Secretaria General a.i. del INRA - Santa Cruz, aspecto que hace constar su conformidad con el original auténtico, acorde con la previsión del art. 1311 del Cod. Civ.; asimismo, cursa a fs. 30 y vta., memorial de solicitud de reposición de trámite agrario de 5 de noviembre de 1999, interpuesto por Juan Alfonso Bort Amelunge y Tatiana Banzer Gutiérrez ante el INRA departamental de Santa Cruz, que a fs. 30 vta., el 17 de marzo de 2000, el jefe de Archivo del INRA Santa Cruz, dando respuesta a la solicitud en el inciso b), textualmente indica: "El fundo denominado "Triunfo" con N° 58366 de Chiquitos Cantón el Cerro, Si registra en la base de datos", actuado que concuerda con la fotocopia del registro*

*informático cursante a fs. 65 del expediente de saneamiento. En relación al Informe DGAJ N° 0859/2005 de 20 de diciembre de 2005, el mismo hace referencia a que el topógrafo y el testigo de actuación no figuran en planillas del C.N.R.A, en los meses de sustanciación del proceso agrario, sin embargo de ello, de fs. 1 a 2 cursa la fotocopia legalizada de sentencia de 16 de junio de 1992, que en su primer considerando, último párrafo, indica "Que, realizada la mensura del fundo por parte del topógrafo designado y posesionado al efecto, ésta arrojó la extensión superficial de 1.556,7797 ha", es decir, que dicho profesional tenía actuación temporal y solo respecto a la mensura de dicho predio; en relación al testigo de actuación, se debe mencionar que los testigos de actuación no necesariamente debían ser servidores o funcionarios públicos; finalmente en relación a la falta de firma del secretario del juzgado a la que hace referencia el demandante amparado en lo dispuesto por el art. 3 de la Ley de 22 de diciembre de 1956, es conveniente recordar que la referida normativa establecía la composición de los juzgados agrarios móviles sin mencionar qué funcionarios deberán firmar una sentencia emitida por tales juzgados; por tanto, dichos actuados al margen de haber sido legalizados por la autoridad administrativa, cumplen los requisitos de formación necesarios para su validez legal."*

*"(...) al respecto se advierte que de fs. 6 a 7 cursa la Ficha Catastral donde se registra la cantidad de 900 cabezas de ganado y a fs. 14 y vta. cursa el Informe de Verificación en el predio, en el que se advierte borrones y sobre escritos, en la sección Cantidad aproximada de ganado, numeral 2, una cantidad 926 cabezas de ganado vacuno raza Nelore, sin embargo en la sección comentarios y observaciones se advierte el siguiente texto: "La corrección en el Numeral 2 (400); corre y vale", es decir que la cantidad correcta es de 400 cabezas de ganado y no así de 900, por tanto existe incoherencia entre lo registrado en la Ficha Catastral y el Informe de Verificación en el predio, por lo que la autoridad administrativa debió advertir tal circunstancia a momento de evaluar el trabajo de pericias de campo, por tanto se incumplió lo dispuesto por los arts. 173.I.c, 238.III.c y 239.II del D.S. N° 25763 vigente durante el saneamiento, habiéndose realizado una mala valoración de la FES, debiendo recordarse que el principal medio para la comprobación de la función económica social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo, siendo esencial para poder realizar un Informe en Conclusiones, antes Evaluación Técnica Jurídica, que sirva válidamente como base de la resolución final de saneamiento, por todo lo referido se concluye que la autoridad administrativa no consideró ni advirtió las contradicciones referidas."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA EN PARTE** la demanda, en consecuencia, nula la Resolución Administrativa RACS-SC N° 0277/2002 de 31 de julio de 2002, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo, debiendo la entidad ejecutora subsanar las irregularidades en que incurrió, emitiendo nuevo Informe de Evaluación Técnica Jurídica o la actividad administrativa que corresponda acorde a la reglamentación actual y vigente, observando los fundamentos contenidos en el presente fallo:

1.- Sobre la falta de firma de la autoridad judicial se debe manifestar que la sentencia agraria de 1992, se encuentra legalizada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, pues el mismo contiene el sello institucional, ya que mediante memorial de respuesta del jefe de archivo del INRA, se evidencio que el tramite del predio el Triunfo si se encuentra registrado en la base de datos, similar argumento se puede manifestar sobre la firma del secretario, pues en ninguna parte de la norma se establece que debe existir firma de los secretarios, por tanto, dichos actuados al margen de haber sido legalizados por la autoridad administrativa, cumplen los requisitos de formación necesarios para su validez legal y;

2 y 3.- sobre el cumplimiento de la FES, se observa que es evidente lo manifestado por el demandante pues los datos registrados en la ficha catastral y los datos registrados en la ficha de la FES, no coinciden en lo que respecta al ganado encontrado en el predio, existiendo incoherencia entre los mismos aspecto que no fue advertido por la entidad administrativa, incumpléndose lo dispuesto por los arts. 173.I.c, 238.III.c y 239.II del D.S. N° 25763, llegándose a realizar una mala valoración de la FES, por todo lo referido se concluye que la autoridad administrativa no consideró ni advirtió las contradicciones referidas.

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

#### PRECEDENTE 1

(PROCESO DE SANEAMIENTO / CONTRADICCIONES DE SANEAMIENTO)

**Para poder realizar un Informe en Conclusiones (antes Evaluación Técnica Jurídica) es necesario que no exista contradicciones, pues de haber incoherencia entre lo registrado en la Ficha Catastral y el Informe de Verificación en el predio, corresponde anular el proceso**

*"(...) al respecto se advierte que de fs. 6 a 7 cursa la Ficha Catastral donde se registra la cantidad de 900 cabezas de ganado y a fs. 14 y vta. cursa el Informe de Verificación en el predio, en el que se advierte borrones y sobre escritos, en la sección Cantidad aproximada de ganado, numeral 2, una cantidad 926 cabezas de ganado vacuno raza Nelore, sin embargo en la sección comentarios y observaciones se advierte el siguiente texto: "La corrección en el Numeral 2 (400); corre y vale", es decir que la cantidad correcta es de 400 cabezas de ganado y no así de 900, por tanto existe incoherencia entre lo registrado en la Ficha Catastral y el Informe de Verificación en el predio, por lo que la autoridad administrativa debió advertir tal circunstancia a momento de evaluar el trabajo de pericias de campo, por tanto se incumplió lo dispuesto por los arts. 173.I.c, 238.III.c y 239.II del D.S. N° 25763 vigente durante el saneamiento, habiéndose realizado una mala valoración de la FES, debiendo recordarse que el principal medio para la comprobación de la función económica social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo, siendo esencial para poder realizar un Informe en Conclusiones, antes Evaluación Técnica Jurídica, que sirva válidamente como base de la resolución final de saneamiento, por todo lo referido se concluye que la autoridad administrativa no consideró ni advirtió las contradicciones referidas."*

" (...) **FALLA** declarando **PROBADA EN PARTE** la demanda contencioso administrativa de fs. 13 a 19, interpuesta por el Viceministro de Tierras en contra del Director Nacional a.i. del INRA, en consecuencia, nula la Resolución Administrativa RACS-SC N° 0277/2002 de 31 de julio de 2002, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo por lo que se dispone la anulación del proceso hasta fs. 80 inclusive, debiendo la entidad ejecutora subsanar las irregularidades en que incurrió, emitiendo nuevo Informe de Evaluación Técnica Jurídica o la actividad administrativa que corresponda acorde a la reglamentación actual y vigente, observando los fundamentos contenidos en el presente fallo, aplicando y adecuando sus actuaciones a la normativa agraria que rige el trámite administrativo de saneamiento y el resguardo de las garantías constitucionales, debiendo el INRA recurrir a información cursante en sus archivos a fin de resguardar el principio de verdad material."

**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 Nº 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. Nº 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.”*