

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0007-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-02-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**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**

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Viceministerio de Tierras contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RACS-LP N° 0021/2013 de 03 de junio de 2003, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, respecto al polígono N° 09 del predio "San Julián". El presente recurso se plantea bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que en los antecedentes del proceso de saneamiento no existen Resolución Administrativa que determinó como área de saneamiento integrado al catastro del departamento La Paz, zona Ixiamas con una superficie de 223962.5098 has., Resolución Administrativa RA-CSLP-A4 N° 001/99 de 30 de agosto de 1999, que amplía el Área de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN); Resolución Instructoria RA- CSLP-A4 N° 002/99 de 3 de septiembre de 1999, Resolución administrativa RACS-LP N° 0449/2002 de 20 de diciembre de 2002, que anula la sentencia de 4 de abril de 1991 correspondiente al expediente 57800; Resolución Administrativa N° 021/2003 de 03 de junio de 2003;

2.- que, en la Ficha Catastral, se observa que se consignó la clasificación del predio como propiedad mediana agrícola, con explotación rudimentaria, con uso actual de la tierra en la actividad agrícola, no habiéndose establecido la superficie explotada con trabajos agrícolas y;

3.- que, la Resolución Administrativa, anula la sentencia de 4 de abril de 1991 correspondiente al expediente 57800 del predio SAN JULIAN de propiedad de Juliana Murachev Kalugin por encontrarse afectado de vicios de nulidad absoluta y por haberse constatado el incumplimiento de la Función Económico Social, que, posteriormente la Resolución Administrativa que se impugna, en su parte resolutive primera decide adjudicar de forma definitiva el predio "San Julián" con una superficie de 410.3715 has. clasificándola como mediana propiedad con actividad agrícola a favor de Julia Murachev Kalugin, existiendo una flagrante contradicción entre ambas resoluciones.

Solicita se declare probada la demanda, dejando sin efecto la Resolución Administrativa RACS-LP N°

0021/2003 de 3 de junio de 2003.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: que en mérito a la Resolución Administrativa N° RES-ADM-0246/2002 de 8 de Noviembre de 2002 que dispone que en todas las modalidades de saneamiento en las que exista polígonos de trabajo y aún no se hubiera armado carpetas, la observada Resolución Administrativa N° RACS-LP N° 0449/2002 de 20 de Diciembre de 2002 en la parte Resolutiva quinta señala "El derecho de la poseedora JULIANA MURACHEV, identificada en la parcela mencionada, se resolverá una vez ejecutoriada la presente resolución en sujeción a lo previsto en los artículos 66- I numeral 1 y 74 de la Ley 1715.", que, de la revisión de antecedentes la posesión del predio se computa desde el año 1991 por lo que se considera como posesión legal, referente al incumplimiento de la Función Económico Social se debe considerar que la Empresa Inypsa y el INRA a momento de reconocer derecho sobre las propiedades San Julián, San Paulo y Campo Verde, no consideraron a cabalidad la verificación de la FES por predio, si no de varios predios perjudicando una correcta valoración.

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

*"(...)el armado de carpetas dentro del proceso de saneamiento, es un aspecto netamente formal que no incide en el fondo del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, más aún cuando ninguna de las normativas prevé la forma de realizar esta actividad, en este sentido, al verificarse en los antecedentes que de fs. 146 a 147 cursa la Resolución Administrativa RA-CSLP-A4 N° 001/99 de 30 de agosto de 1999 y de fs. 149 a 150 cursa la Resolución Instructoria RA-CSLP-A4 N° 002/99 de 3 de septiembre de 1999, actuados administrativos que son la base para la ejecución del proceso de saneamiento, Resoluciones Administrativas que fueron consideradas a momento de la emisión de los Informes de Evaluación Técnico Jurídico de 5 de septiembre de 2000 y de 11 de abril de 2001 cursantes de fs. 63 a 72 y de fs. 82 a 89 respectivamente, así como en la Resolución que se impugna, no siendo evidente la inexistencia de dichos actuados, consiguientemente al ser un aspecto netamente formal que no contiene relevancia jurídica, no se evidencia vulneración a ninguna normativa agraria establecida que amerite su reposición."*

*"(...)en base a los actuados antes descritos se emite el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 5 de septiembre de 2000 cursante de fs. 63 a 72 de los antecedentes, con referencia al predio "San Julián" no habiéndose consignado en los mismos a los predios "San Paulo" y "Campo Verde"; sin embargo de manera posterior se procede a un nuevo llenado del formulario de Informe de Verificación en el predio el 29 de agosto de 2001 la cual cursa de fs. 76 a 77 de los antecedentes, con referencia solo al predio "San Julián" señalando como mejoras introducidas 73 a 75 has. aproximadamente de barbecho, consignándose la existencia de zonas inundadas en la pampa Cayupari sin establecer la superficie de la misma; asimismo, cursante de fs. 82 a 89 se evidencia la emisión de un nuevo Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 11 de abril de 2001 con referencia al predio "San Julián", que en el punto 3.1.5. de Valoración de la Función Económico Social consigna como superficie cultivadas, en descanso o de uso forestal la superficie de 43.0000 has. y una superficie de 272.0504 has. de área susceptible de inundación u otras zonas utilizables en pastoreo y/o agricultura, sugiriendo la nulidad del expediente agrario N° 57800 en la que se sustenta el derecho propietario de la beneficiaria, por encontrarse afectado de vicios de nulidad absoluta, concluyendo sin embargo que al haberse verificado el cumplimiento de la Función Económico Social sobre el predio por parte de la beneficiaria original, debe reconocerse su posesión legal sujeta a adjudicación simple en una extensión equivalente al 37.71% de la superficie mensurada."*

*"(...)las imágenes de Análisis Multitemporal que se adjunto a la demanda, amerita indicar que el art. 239-II del D.S. N° 25763 vigente a momento de emitirse los Informes de Evaluación Técnico Jurídico de 5 de septiembre de 2000 y de 11 de abril de 2001 cursantes de fs. 63 a 72 y de fs. 82 a 89 de los antecedentes y la Resolución que se impugna, establece que el principal medio de comprobación de la Función Económico Social, es la verificación directa en el terreno durante la ejecución de la etapa de pericias de campo, consiguientemente, las citadas imágenes satelitales al margen de ser complementarias y al no haber sido producidas en el proceso de saneamiento, sino en el presente proceso no puede atribuírsele al INRA una falta de análisis dentro del proceso de saneamiento."*

*"(...)Respecto a la antigüedad de la posesión, si bien se evidenció la nulidad del expediente agrario que servía de base del derecho propietario de la beneficiaria, sin embargo, al haber solicitado la adjudicataria la dotación de tierras el 20 de febrero de 1991 dentro del proceso agrario que se anuló, no puede considerarse como incorrecta valoración de la antigüedad de la posesión como arguye el demandante, remontándose en todo caso la posesión que ejerce en el predio desde esa época, siendo que el mismo es anterior a la vigencia del D. S. N° 23022 de 23 de diciembre de 1991 que crea la Reserva Forestal de Inmovilización Iturralde, conforme se tiene expresado por el Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante de fs. 82 a 89 de los antecedentes."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Viceministerio de Tierras, en su mérito, se declara NULA la Resolución Administrativa RACS-LP N° 0021/2013 de 03 de junio de 2003. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Con relación a este punto se debe establecer que el armado de carpetas dentro del proceso de saneamiento, es un aspecto netamente formal que no incide en el fondo del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, en ese sentido se evidencia la Resolución Administrativa RA-CSLP-A4 N° 001/99 de 30 de agosto de 1999 y la Resolución Instructora RA-CSLP-A4 N° 002/99 de 3 de septiembre de 1999, actuados administrativos que son la base para la ejecución del proceso de saneamiento, los cuales fueron tomados en cuenta a momento de la emisión de los Informes de Evaluación Técnico Jurídico, por lo que no es evidente la inexistencia de dichos actuados, consiguientemente al ser un aspecto netamente formal que no contiene relevancia jurídica, no se evidencia vulneración a ninguna normativa agraria establecida que amerite su reposición;

2.- sobre la ficha catastral levantada en 1999 se debe manifestar que en la misma no se consigna cual la superficie explotada dentro del predio, clasificándola como propiedad mediana, indicando en la casilla de observaciones que "las mejoras corresponden a las propiedades San Paulo, San Julián y Campo Verde de forma conjunta", es decir no existen dentro de la carpeta de saneamiento Fichas Catastrales independientes de los predios, ni el croquis al que se hace referencia en la Ficha Catastral del predio "San Julián", por lo que se emite el Informe de Evaluación Técnico Jurídico, con referencia al predio "San Julián" no habiéndose consignado en los mismos a los predios "San Paulo" y "Campo Verde", sin embargo de manera posterior se procede a un nuevo llenado del formulario de Informe de Verificación en el predio , por lo que se evidencia que el Informe de Verificación del predio "San Julián" no coincide con los datos existentes en la Ficha Catastral de dicho predio, vulnerándose lo establecido en el art. 193 del D.S. N° 24784 y;

3.- respecto a la Resolución Administrativa RACS-LP N° 0449/2002 de 20 de diciembre de 2002 se debe manifestar que el principal medio de comprobación de la Función Económico Social, es la verificación

directa en el terreno, por lo que las imágenes satelitales presentadas como prueba en la presente demanda al margen de ser complementarias y al no haber sido producidas en el proceso de saneamiento, sino en el presente proceso no puede atribuírsele al INRA una falta de análisis dentro del proceso de saneamiento, así mismo al haber solicitado la adjudicataria la dotación de tierras el 20 de febrero de 1991 dentro del proceso agrario que se anuló, no puede considerarse como incorrecta valoración de la antigüedad de la posesión como arguye el demandante.

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

#### PRECEDENTE 1

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

No valoración de datos de campo, para determinar el cumplimiento o no de la FS / FES

**En aquellos casos en los que el Informe de Evaluación Técnico Jurídico (Informe en Conclusiones) realiza una valoración del cumplimiento de la FES sobre datos inexistentes en actuados que preceden, como cuando hay un Informe de Verificación que no coincide con los datos de la ficha catastral, se vulnera norma legal**

" (...) al no existir en la carpeta de saneamiento Fichas Catastrales independientes de las propiedades "San Paulo" y "Campo Verde"; que, de acuerdo al Informe de Verificación de 21 de septiembre de 1999 cursante de fs. 54 a 55 de la carpeta de saneamiento, en el párrafo quinto indica "...Como producto de dicha medición se obtiene la división de "San Paulo", "San Julián" y "Campo Verde"; sin embargo el Informe sobre Pericias de Campo INF: 023/2000 LP de 15 de marzo de 2000 cursante de fs. 61 a 62 de los antecedentes, refiere que en cumplimiento al art. 192 del D. S. N° 24784, se remite el Informe de Verificación del predio de manera conjunta para las propiedades "San Paulo", "San Julián" y "Campo Verde" para determinar el cumplimiento de la Función Económico Social.

Que, en base a los actuados antes descritos se emite el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 5 de septiembre de 2000 cursante de fs. 63 a 72 de los antecedentes, con referencia al predio "San Julián" no habiéndose consignado en los mismos a los predios "San Paulo" y "Campo Verde"; sin embargo de manera posterior se procede a un nuevo llenado del formulario de Informe de Verificación en el predio el 29 de agosto de 2001 la cual cursa de fs. 76 a 77 de los antecedentes, con referencia solo al predio "San Julián" señalando como mejoras introducidas 73 a 75 has. aproximadamente de barbecho, consignándose la existencia de zonas inundadas en la pampa Cayupari sin establecer la superficie de la misma"

" (...) De los actuados antes descritos, se evidencia que el Informe de Verificación del predio "San Julián" no coincide con los datos existentes en la Ficha Catastral de dicho predio, vulnerándose lo establecido en el art. 193 del D.S. N° 24784 vigente en su momento; por otro lado el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 11 de abril de 2001 realiza una valoración del cumplimiento de la Función Económico Social sobre datos inexistentes en los actuados que le preceden, vulnerando lo establecido en los arts. 176, 236 y siguientes del D. S. N° 25763 vigente a momento de su emisión."

### 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 Nº 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 Nº 106/2019

*“este extremo trascendental que amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento; constándose que el Informe Técnico Legal DGS-JRLL Nº 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 Nº 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. Nº 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. 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..."