FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0025-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-07-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por José Manuel Pinto Claure en calidad de Viceministro de Tierras, en contra del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Final de Saneamiento RA-ST Nº 0148/2005 de 12 de mayo de 2005, dictado dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN-TCO GUARAYOS, Polígono 3 (503) ubicado en el cantón El Puente, sección Tercera, provincia Guarayos correspondiente al departamento de Santa Cruz, respecto al predio "SAN JOAQUIN VIII", constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Que, al amparo de la Disposición Final Vigésima del Decreto Supremo Nº 29215 de 2 de agosto de 2007 interpone demanda Contencioso Administrativa impugnando la Resolución Final de Saneamiento RA-ST Nº 0148/2005 de 12 de mayo de 2005, por ser contraria a la normativa agraria vigente, vulnerando el ordenamiento jurídico y constituirse en un instrumento ilegal y contradictorio a los principios constitucionales de equidad y justicia.

2. Que, en fecha 11 de julio de 1997 se emitió la Resolución de Inmovilización Nº RAI-TCO-0009, en la cual se declara inmovilizada el área, emitiéndose en fecha 15 de febrero de 2000 la Resolución Determinativa del Área de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen Nº R-ADM-TCO-05-00, declarando como subárea priorizada de saneamiento al polígono "3" de la TCO Guarayos la superficie inmovilizada de 230.219,9794 ha., ubicada en los departamentos de Santa Cruz y Beni provincias Guarayos y Marban, secciones Tercera y Segunda, cantones El Puente, Yotaú y San Andrés. Encontrándose dentro de esta área el predio denominado "San Joaquín VIII", con una superficie declarada de 500.0000 ha; superficie mensurada 508.3819 ha., y según informe de Evaluación Técnico Jurídica Nº 016/2004 de fecha 02 de agosto del 2004, se establece que el trámite agrario signado con el

Nº 31030, correspondiente a la propiedad denominada "San Joaquín", es nulo de conformidad a lo dispuesto por el art. 1 del Decreto Supremo Nº 12268 de 28 de febrero de 1975.

3. Menciona que en la Etapa Exposición Pública de Resultados, emerge el Informe en Conclusiones de fecha 19 de noviembre de 2004, que sugiere se emita la resolución correspondiente según Evaluación Técnico Jurídico. Previa a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento se emite el Dictamen DGS Nº 0478/05 de 10 de mayo de 2005, establece la emisión de Resolución Administrativa declarando la Improcedencia de Titulación del predio San Joaquín VIII, de conformidad a los arts. 224 inc. e) y 229 del Reglamento de la Ley Nº 1715. El procedimiento de saneamiento concluye con la emisión de la Resolución Final de Saneamiento RA-ST Nº 0148/2005 de 12 de mayo de 2005, que determina la improcedencia de la Titulación del predio "San Joaquín VIII" y en consecuencia la conclusión del procedimiento sin derecho a titulación, respecto al subadquiriente Walter Bruno Banegas Espinoza en la superficie de 496.0640 ha, asimismo menciona que posteriormente a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, el Instituto Nacional de Reforma Agraria emite Informe Técnico Legal DGS-JRLL Nº 019/2010 de 27 de enero de 2010, del que se desprenden irregularidades e ilegalidades en el Proceso de Saneamiento, que pasa a detallar a continuación:

a) En la Etapa de Revelamiento de Información de Gabinete se observa que no se realizó una correcta valoración de la información del expediente agrario Nº 31030, que no correspondería al área objeto de saneamiento, encontrándose en otra área, por lo que no debió ser considerado en el presente proceso de saneamiento.

b) En la etapa de pericias de campo, se observa la Ficha Catastral, Registro de la Función Económico Social, Croquis de Mejoras, Acta de Conformidad de Linderos e Informe de Campo, fueron realizados por funcionarios de la Dirección Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria de Santa Cruz, actuados con los que se elaboró el informe de campo SAN-TCO GUARAYOS INFGAURA-TCO 056/02 de fecha 03 de julio de 2002 cursante a fs. 69 a 75 del expediente agrario, que concluye indicando que el predio esta destinado a la ganadería, con una superficie mensurada de 508,3819 ha, sin sobreposiciones con otras propiedades identificadas.

4. Asimismo, manifiesta a fs. 83 del expediente agrario cursa una solicitud de remisión de informe realizado por el Director General de Saneamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria, donde entre uno de los documentos solicitados esta el informe de Pericias de Campo de las comunidades el Cerebó, Arca de Noé, 1º de Octubre y Monte Sinaí, sobrepuestas a las propiedades San Joaquín y Los Maticos, dentro del polígono 3 de la TCO Guarayos.

5. En consideración a la observación de sobreposición realizada por el Director General de Saneamiento del INRA, se realiza una Inspección Ocular resultado de la cual se elabora el informe INF-TCO-417/04 de fecha 30 de junio 2004 correspondiente a los predios Los Maticos I al XII y San Joaquín I y XII, señala que en el recorrido durante dos horas por el área del predio San Joaquín llegaron a una casa de motacú completamente abandonada, siguiendo monte alto al lugar donde encontrarían mejoras, solo encontraron el mojón 717, después de machetear por toda el área, no se encontró mejora alguna o restos de lo que pudiera haber sido mejora, el representante de estos predios manifestó que a unos 200 metros se encontraba una vivienda, sin embargo después de llegar a esa zona, tampoco hallaron dicha casa, por lo que tuvieron que dar por terminado el recorrido.

6. Asimismo, señala el Informe Técnico Legal DGS-JRLL Nº 019/2010 de fecha 27 de enero de 2010, en su parte conclusiva se observa que de la revisión de la información enviada por la Dirección

Departamental del INRA Santa Cruz de datos Crudos y Rinex de los años 2001, 2002, 2003 y 2004, se evidencia la inexistencia de dichos datos de los predios San Joaquín I al XII y Los Maticos I al XII, haciendo concluir que esta etapa se la realizó en gabinete.

c) Sobre el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de fecha 2 de agosto de 2004, señala que se aplicó un mal procedimiento en su elaboración, al no pronunciarse respecto a la sobre posición identificada por el Director General de Saneamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante nota DGS-Nº 1062 de fecha 14 de Junio de 2004 con las comunidades Cerebó y Arca de Noé, 1º de Octubre y Monte Sinaí, ni considerar el Informe de Inspección Ocular INF-TCO-417/04 de fecha 30 de junio de 2004, ante la existencia de contradicciones, debió procederse a la anulación de pericias de campo vulnerándose lo establecido por los arts. 176 parágrafo II y 237 del Decreto Supremo Nº 25763, vigente en su oportunidad.

d) También señala, que sin considerar las observaciones expuestas se emitió la Resolución Administrativa RA-ST Nº 0148/2005 de 12 de mayo de 2005 cursante de fs. 114 a 116 del expediente agrario, sin respaldo técnico ni jurídico, sobre la base de datos de pericias de campo cuestionados por la misma institución y una inspección ocular realizada de forma parcial, por lo que vulneró el INRA lo dispuesto por el art. 237 del Decreto Supremo Nº 25763 vigente en su oportunidad, en el entendido que el solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunitarias y las TCOs cumplen la Función Social cuando sus propietarios o poseedores demuestren residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales, efectuando una mala valoración y aplicación del art. 173 inciso c), que dispone verificar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social de las tierras objeto de los títulos ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirientes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentra y las que no se encuentran cumpliendo Función Social o Económico Social, además pudiendo utilizarse como medios complementarios otra información técnica o jurídica que resulte útil para el cumplimiento efectivo de la función social y no como en el caso del predio "SAN JOAQUIN VIII" se verificó mejoras y actividad ganadera, pero resultado de una inspección ocular se desvirtúan las irregularidades que el INRA cometió.

7. También, hace mención al Informe Legal Nº 530/2004 de 26 de julio de 2004 que, recomienda se instruya a la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, proceda a la elaboración de una nueva ETJ considerando los resultados obtenidos en la inspección ocular de los predios Los Maticos y San Joaquín, sugiere la improcedencia de titulación y desalojo de los predios de referencia y considerar a favor de la TCO Guarayos la tierra fiscal identificada.

8. Menciona que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, debió emitir una resolución administrativa disponiendo la realización del relevamiento de Información en Gabinete y nuevas pericias de campo tomando en cuenta la contradicción manifiesta realizada en el informe de Inspección Ocular INF-TCO-417/04 de fecha 30 de junio de 2004. Como resultado de estas evidentes irregularidades, se ha vulnerado los artículos 64, 66 parágrafo I numeral 1) de la ley 1715 de fecha 18 de octubre de 1996, y los artículos 169, 173, 175, 176 parágrafo II y 237 del Reglamento de la Ley 1715, Decreto Supremo Nº 25763, vigente en su oportunidad y de cumplimiento obligatorio.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) de conformidad a lo establecido por el art. 64 de la Ley Nº 1715, el proceso de saneamiento de la propiedad agraria es el procedimiento técnico-jurídico transitorio que esta destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, ejecutándose de oficio o a pedido de parte; asimismo, de acuerdo a lo establecido por el art. 66 del referido cuerpo legal, el proceso de saneamiento de la propiedad agraria tiene la finalidad de titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social, aunque no cuenten con trámites agrarios que las respalden, así como la titulación en los procesos agrarios en trámite y la certificación de saneamiento de predios titulados, cuando corresponda; en ese entendido es a través del proceso de saneamiento, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria regulariza y perfecciona el derecho de propiedad agraria, a cuyo efecto dentro de dicho proceso se consideran predios en posesión, en trámite y titulados, ello en relación a la documentación con la que cuentan, los primeros son aquellos que no cuentan con trámites agrario alguno, los segundos son aquellos que cuentan con proceso agrario sustanciado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria o ex Instituto de Nacional de Colonización, de conformidad a o establecido por el art. 75 de la Ley Nº 1715; y los predios titulados, referidos a los que cuentan con derecho de propiedad constituido a través de un Título Ejecutorial*".

"*(…) de una minuciosa revisión de los antecedentes de la carpeta de saneamiento se evidencia que con posterioridad a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, emite el Informe Técnico Legal DGS-JRLL Nº 019/2010 de 27 de enero de 2010 cursante a fs. 130 a 138 del cuaderno de saneamiento, informe del cual se desprende ilegalidades e irregularidades evidenciadas en el proceso de saneamiento de los predios San Joaquín I al XII y Los Maticos I al XII*".

"*(…) respecto a la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, cabe hacer la siguiente puntualización, la Ley Nº 1715 de 18 de octubre de 1996 crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, siendo su principal función la realización del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, que de acuerdo con lo establecido por la Ley Nº 1715 modificada por la Ley Nº 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, se constituye en un procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y entre las finalidades de este proceso de carácter transitorio están la titulación de tierras que estuvieren cumpliendo con la Función Social o la Función Económico Social, por lo menos dos años antes de la publicación de la Ley Nº 1715, otros fines son la anulación de títulos afectados de nulidad absoluta y su convalidación si es que están afectados de vicio de nulidad relativa, siempre que la tierra estuviere cumpliendo con la Función Social o Económico Social, dentro de sus modalidades se reconoce el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, destinadas a la regularización del derecho propietario de Pueblos indígenas comprendidas precisamente en dichas tierras, entendiéndose que dentro de este tipo deben ser consideradas también los derechos de propiedad agraria de terceros conforme a procedimiento, siendo el caso de las Comunidades Cerebó, Monte Sinai, 1ro. de Octubre y Arca de Noé identificados posteriormente en la ejecución de las pericias de campo*".

"*(…) los arts. 64 y 65 de la Ley Nº 1715 modificada por la Ley Nº 3545, dispone el saneamiento de la propiedad agraria a objeto de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria; una vez dictadas las respectivas resoluciones determinativas se aplicará un procedimiento común que comprende las siguientes etapas: relevamiento de información de gabinete y campo, evaluación técnico jurídico que comprenderá simultáneamente los procedimientos de revisión de títulos ejecutoriales,*

revisión de procesos agrarios en tramite, de identificación de poseedores legales, exposición publica de resultados, resolución definitiva emergente del proceso de saneamiento: declaración de área saneada con exclusión de superficies objeto de controversia judicial en contencioso administrativo".

"*(…) el relevamiento de Información en Gabinete contiene las actividades descritas en el art. 171 del Decreto Supremo Nº 25763 entonces vigente y la oportunidad para su realización esta descrita en la parte final del mismo artículo, en el presente caso se puede evidenciar la falta de un correcto Relevamiento de Información en Gabinete, que identifique correctamente el expediente agrario Nº 31030 bajo la denominación de "San Joaquín", siendo que el mismo ha sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objeto de error, no se subsanó la equivocación y con esa grave falencia se dictó la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, lesionando los derechos de los poseedores y beneficiarios del lugar, vulnerando los alcances de los arts. 216 y 217 del Reglamento de la Ley Nº 1715, Asimismo, el relevamiento de información de campo, conocido como pericias de campo, misma tiene como una de sus finalidades la de verificar el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirientes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores, discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la Función Social o Económico Social, constituyendo el mismo una acto público y transparente garantizando la participación a toda persona interesada en dicho proceso administrativo, procediéndose para ello a su publicación por alguno de los medios que indica la norma reglamentaria respecto de la realización de las pericias de campo que se efectuará en el área o zona previamente determinada. Considerándose a las pericias de campo como una actividad de vital importancia, dado que los datos recabados por los funcionarios encargados para ello se los obtienes in situ, es decir directa y objetivamente, por lo que siendo una de las finalidades de las pericias de campo la de verificar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social de la tierra, actividad que debe efectuarse con la mayor responsabilidad, profesionalidad y veracidad que permita contar con los datos reales y objetivos a fin de asumir decisiones administrativos justas y legales que correspondan*".

"*(…) la errónea clasificación de la propiedad agraria constituye un vicio insubsanable, por no contemplar lo establecido en el art. 41 de la Ley Nº 1715, modificada por la Ley Nº 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, toda vez que para clasificar a la propiedad como ganadera, se requiere la concurrencia necesaria de todos los componentes que hacen a la propiedad ganadera, es así que en las propiedades ganaderas se verifica la cantidad de ganado existente en el predio, constando su registro de marca, como lo establece el art. 2 de la Ley Nº 80 de 5 de enero de 1961 que a la letra dice: "Todo Ganadero esta en la obligación de hacer registrar en las HH Alcaldías Municipales de sus residencias, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociación de Ganadería, las marcas o señales de que usa para la filiación de sus rebaños"; la marca en la actividad ganadera constituye el medio para la identificación del ganado bovino, caballar y principalmente para comprobar el derecho propietario ganadero, por ello no solo se debe marcar el ganado bovino y caballar, sino que se debe registrar la marca que se utilizará al efecto, conforme a los usos de ganadería la marca constituye el medio de probar la propiedad del ganado. Por otra parte, se establece también que los productos ganaderos tienen la obligación de inscribir y renovar cada cinco años la marca señal o carimbo de su ganado. En el caso que nos ocupa no se verificó de ninguna manera la cantidad de ganado en el predio, durante la ejecución de las pericias de campo y los beneficiarios no acreditaron oportunamente los documentos que certifiquen el registro de marca de ganado, tampoco el documento que certifique el ciclo de vacunación extendido por el SENASAG que justifique que las propiedades estaban destinadas a la actividad ganadera, antes y durante el periodo de levantamiento de información en campo, ya que*

dichos instrumentos son los que acreditan la actividad ganadera. Al respecto se debe precisar que la determinación del cumplimiento de la Función Económico Social, responde a la previsión contenida en los artículos 166 y 169 de la anterior Constitución Política del Estado y recogida por el nuevo texto constitucional a través de los arts. 393 y 397 parágrafo III y 401 y las condiciones establecidas por las leyes agrarias, desprendiéndose del espíritu de dicha normativa que la condición para la titulación es el trabajo y el cumplimiento ya sea de la Función Económica Social o Función Social dentro de los alcances previstos por el art. 2 de la Ley Nº 1715 modificada por la Ley Nº 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. En este contexto de antecedentes se infiere que la verificación de su cumplimiento para el caso de autos radica en la Función Económico Social efectuada por el INRA en la propiedad denominada "San Joaquín VIII", no se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el reglamento de la Ley Nº 1715, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad en las etapas previstas por los arts. 239 y 240 del Decreto Supremo Nº 25763, norma vigente a momento de la ejecución de las pericias de campo correspondiente al predio "San Joaquín VIII" conforme se evidencia la ficha catastral de fs. 41 a 42, consta que se verificó actividad ganadera en dicho predio, información que además fue plasmada en el Informe de Campo SAN-TCO-GUARAYOS INFGUARA-TCO 056/02, cursante a fs. 69 a 75, referencia totalmente contradictoria con los datos evacuados del informe de inspección ocular, pues de ninguna manera el predio "San Joaquín VIII" cumple con las características de una propiedad ganadera, ampliamente descritas supra, lo cual se puede colegir de la misma ficha catastral, que se constituye en una declaración jurada que efectúa el propietario sobre el predio objeto de saneamiento y que corresponde ser contrastada, también del registro de la Función Económico Social que cursa de fs. 43 a 45 se puede constatar que el predio no refleja actividad ganadera de ningún tipo, en ese sentido se tiene que la información contenida en la citada documentación no es confiable y menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la Función Económico Social durante la evaluación técnico jurídica; consiguientemente el INRA no cumplió a cabalidad la finalidad de las pericias de campo en relación al cumplimiento de la Función Económico Social, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II) del D.S. N° 25763 de la Ley 1715 vigente en su oportunidad".

"(…) ante las observaciones del INRA Nacional y Departamental a los resultados preliminares de la Evaluación Técnico Jurídica realizada a los predios "Los Maticos I al XII" y "San Joaquín I al XII", se prevé la realización de una inspección ocular y verificación de Función Económico Social a los citados predios de fs. 84 a 87 del cuaderno de saneamiento cursa el Informe de Inspección Ocular INF-TCO-417/04 del 30 de junio de 2004, el mismo que evacúa información contradictoria con la que se levantó en ocasión de las pericias de campo, siendo que la Ficha Catastral a mas de ser incompleta en razón de lo expuesto en el punto anterior, no ha sido llenada correctamente es decir no contiene toda la información del predio en sus aspectos físicos, jurídicos, infraestructura y sobre todo, en lo concerniente a la actividad productiva, a los fines de una efectiva y correcta verificación de la FES, pues no se le dio la relevancia que tiene el llenado de la Ficha Catastral, actividad considerada como uno de los más importantes en las Pericias de Campo".

"(…) de fs. 88 a 89 de la carpeta de saneamiento cursa el Informe Legal N° 530/04 de 26 de julio de 2004, a través del que se evidencian los siguientes extremos, que en las áreas identificadas de mejoras no se corrobora rastros o indicios de que las mismas hubieran existido, salvo viviendas derruidas en los predios San Joaquín I y XII y Los Maticos I y XII, por declaraciones del propio representante de los predios de referencia, no se llevó a cabo la inspección en los predios faltantes, toda vez que los mismos se encontrarían en las mismas condiciones y, más aún, no sería factible el acceso por las condiciones del monte; tampoco se ha evidenciado la existencia de trabajo o mejora actual, sólo se tienen barbechos abandonados, chacos de la Comunidad Cerebó, sendas cubiertas y mejoras abandonadas; aspectos contradictorios que llevan a sugerir que se proceda a la elaboración de una nueva Evaluación Técnico

Jurídica considerando los resultados obtenidos en el trabajo de inspección ocular de los predios "Los Maticos" y "San Joaquín", sugerencia que no fue considerada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que debió emitir una Resolución Administrativa anulando obrados y reencausando el proceso sin vicios de nulidad".

"Todos estos actuados que hacen al proceso de saneamiento, no pueden consignar datos contradictorios sino uniformes que respondan a la realidad, en ese sentido la jurisprudencia sentada en la Sentencia Agraria Nacional S2a. No. 8 de 16 de febrero de 2004 que señala: que "si la información contenida en la documentación del proceso de saneamiento, es contradictoria, no es confiable, menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la Función Económico Social durante la Evaluación Técnico Jurídica; que consiguientemente, el INRA no cumplió a cabalidad las finalidades de las pericias de campo en relación a la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II del Decreto Supremo Nº 25763", por ello no es posible admitir contradicciones en los datos del saneamiento menos en las pericias de campo. Por consiguiente la documentación contradictoria referida en el caso, no puede ser valorada para llevar a cabo el proceso de saneamiento base de la Resolución Administrativa impugnada".

"(...) la Sentencia Agraria Nacional S2a. No. 5 de 12 de febrero de 2004 , señala "que durante el levantamiento de campo, es preciso señalar claramente la Función Social específica que estaba cumpliendo el poseedor o titular del predio a ser saneado, lo contrario conlleva la nulidad de obrados". Por consiguiente la Función Social debió ser determinada con exactitud como uno de los resultados del levantamiento de campo, siendo que en obrados la misma resulta contradictoria siendo que 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, datos contradictorios que vician de nulidad el proceso de saneamiento puesto que esa catalogación debe ser el resultado de la valoración de la Función Económico Social . Más aún si se toma en cuenta que es durante las pericias de campo donde con mayor exactitud se puede comprobar la Función Social o la Función Económico Social".

"A ello se suma el hecho de la existencia de sobreposición del predio "San Joaquín VIII", establecida en el formulario cursante a fs. 79 en cuya casilla de sobreposiciones determina que, sí hay sobreposición con la Reserva Forestal Guarayos y con la Concesión Forestal Frerking S.R.L., asimismo en la Evaluación Técnico Jurídica N° 016/2004 cursante de fs. 91 a 98 de la carpeta de saneamiento hace referencia a una sobreposición con áreas clasificadas".

"(...) ante la existencia de sobreposición de derechos debió procederse conforme lo establecido en la normativa agraria correspondiente, por otra parte, conforme manda lo dispuesto por los arts. 169 parágrafos I) inc. a), y art. 171 del Decreto Supremo N° 25763 aplicable en su oportunidad, corresponde el Mosaicado de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite en un plano, a objeto de verificar en gabinete la sobreposición con otras propiedades y la ubicación exacta de dichos antecedentes, en el presente caso esta etapa fue ejecutada parcialmente, de manera incompleta pues no se identificó la ubicación exacta de los antecedentes correspondientes a los predios Los Maticos I al XII y San Joaquín I al XII, dentro de los cuales se encuentran el predio "San Joaquín VIII" que tienen el antecedente según expediente agrario N° 31030, lo cual demuestra que no se dio cabal cumplimiento a esta fase del proceso, invalidando el resto de las etapas del saneamiento".

"(...) compulsados los antecedentes se infiere por todo lo expuesto que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no realizó un correcto levantamiento de información tanto en gabinete como en campo en lo

que respecta al predio denominado "San Joaquín VIII", asimismo, evacuó una información contradictoria producto de la mala valoración, pues de la revisión de los datos Crudos y Rinex de los años 2001, 2002, 2003 y 2004, se observó que no existen datos de mensura que correspondan al predio, lo que nos lleva a concluir que la etapa de pericias de campo fue realizada en gabinete".

"*Las transgresiones y faltas evidenciadas por el demandante, lo compulsado por este Tribunal es corroborado por la contestación a la demanda efectuada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria de fs. 55 a 56 al indicar que responde reconociendo los hechos expuestos, dicha contestación importa la confesión del demandado que de acuerdo a lo dispuesto por el art. 347 del Código de Procedimiento Civil aplicable por supletoriedad del art. 78 de la Ley 1715, que a la letra dice: "Si el demandado contestare clara y positivamente la demanda, el juez pronunciará sentencia sin necesidad de otra prueba ni trámite...*"

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera Liquidadora del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, se declara la **NULIDAD** de la Resolución Final de Saneamiento N° 0148/2005 de 12 de mayo de 2005 y **NULO** el proceso de saneamiento correspondiente al predio "San Joaquín VIII", hasta el vicio más antiguo, es decir hasta el Relevamiento de Información en Gabinete, bajo los siguientes fundamentos:

1. De una minuciosa revisión de los antecedentes de la carpeta de saneamiento se evidencia que con posterioridad a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, emite el Informe Técnico Legal DGS-JRLL Nº 019/2010 de 27 de enero de 2010 cursante a fs. 130 a 138 del cuaderno de saneamiento, informe del cual se desprende ilegalidades e irregularidades evidenciadas en el proceso de saneamiento de los predios San Joaquín I al XII y Los Maticos I al XII.

2. El relevamiento de Información en Gabinete contiene las actividades descritas en el art. 171 del Decreto Supremo Nº 25763 entonces vigente y la oportunidad para su realización esta descrita en la parte final del mismo artículo, en el presente caso se puede evidenciar la falta de un correcto Relevamiento de Información en Gabinete, que identifique correctamente el expediente agrario Nº 31030 bajo la denominación de "San Joaquín", siendo que el mismo ha sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objeto de error, no se subsanó la equivocación y con esa grave falencia se dictó la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, lesionando los derechos de los poseedores y beneficiarios del lugar, vulnerando los alcances de los arts. 216 y 217 del Reglamento de la Ley Nº 1715.

3. La errónea clasificación de la propiedad agraria constituye un vicio insubsanable, por no contemplar lo establecido en el art. 41 de la Ley Nº 1715, modificada por la Ley Nº 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, toda vez que para clasificar a la propiedad como ganadera, se requiere la concurrencia necesaria de todos los componentes que hacen a la propiedad ganadera, es así que en las propiedades ganaderas se verifica la cantidad de ganado existente en el predio, constando su registro de marca, como lo establece el art. 2 de la Ley Nº 80 de 5 de enero de 1961 que a la letra dice: "Todo Ganadero esta en la obligación de hacer registrar en las HH Alcaldías Municipales de sus residencias, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociación de Ganadería, las marcas o señales de que usa para la filiación de sus rebaños"; la marca en la actividad ganadera constituye el medio para la identificación del ganado bovino, caballar y principalmente para comprobar el derecho propietario

ganadero, por ello no solo se debe marcar el ganado bovino y caballar, sino que se debe registrar la marca que se utilizará al efecto, conforme a los usos de ganadería la marca constituye el medio de probar la propiedad del ganado.

4. De antecedentes se infiere que la verificación de su cumplimiento para el caso de autos radica en la Función Económico Social efectuada por el INRA en la propiedad denominada "San Joaquín VIII", no se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el reglamento de la Ley Nº 1715, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad en las etapas previstas por los arts. 239 y 240 del Decreto Supremo Nº 25763, norma vigente a momento de la ejecución de las pericias de campo correspondiente al predio "San Joaquín VIII" conforme se evidencia la ficha catastral de fs. 41 a 42, consta que se verificó actividad ganadera en dicho predio, información que además fue plasmada en el Informe de Campo SAN-TCO-GUARAYOS INFGUARA-TCO 056/02, cursante a fs. 69 a 75, referencia totalmente contradictoria con los datos evacuados del informe de inspección ocular, pues de ninguna manera el predio "San Joaquín VIII" cumple con las características de una propiedad ganadera, ampliamente descritas supra, lo cual se puede colegir de la misma ficha catastral, que se constituye en una declaración jurada que efectúa el propietario sobre el predio objeto de saneamiento y que corresponde ser contrastada, también del registro de la Función Económico Social que cursa de fs. 43 a 45 se puede constatar que el predio no refleja actividad ganadera de ningún tipo, en ese sentido se tiene que la información contenida en la citada documentación no es confiable y menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la Función Económico Social durante la evaluación técnico jurídica; consiguientemente el INRA no cumplió a cabalidad la finalidad de las pericias de campo en relación al cumplimiento de la Función Económico Social, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II) del D.S. N° 25763 de la Ley 1715 vigente en su oportunidad

5. Ante las observaciones del INRA Nacional y Departamental a los resultados preliminares de la Evaluación Técnico Jurídica realizada a los predios "Los Maticos I al XII" y "San Joaquín I al XII", se prevé la realización de una inspección ocular y verificación de Función Económico Social a los citados predios de fs. 84 a 87 del cuaderno de saneamiento cursa el Informe de Inspección Ocular INF-TCO-417/04 del 30 de junio de 2004, el mismo que evacúa información contradictoria con la que se levantó en ocasión de las pericias de campo, siendo que la Ficha Catastral a mas de ser incompleta en razón de lo expuesto en el punto anterior, no ha sido llenada correctamente es decir no contiene toda la información del predio en sus aspectos físicos, jurídicos, infraestructura y sobre todo, en lo concerniente a la actividad productiva, a los fines de una efectiva y correcta verificación de la FES, pues no se le dio la relevancia que tiene el llenado de la Ficha Catastral, actividad considerada como uno de los más importantes en las Pericias de Campo.

6. De fs. 88 a 89 de la carpeta de saneamiento cursa el Informe Legal N° 530/04 de 26 de julio de 2004, a través del que se evidencian los siguientes extremos, que en las áreas identificadas de mejoras no se corrobora rastros o indicios de que las mismas hubieran existido, salvo viviendas derruidas en los predios San Joaquín I y XII y Los Maticos I y XII, por declaraciones del propio representante de los predios de referencia, no se llevó a cabo la inspección en los predios faltantes, toda vez que los mismos se encontrarían en las mismas condiciones y, más aún, no sería factible el acceso por las condiciones del monte; tampoco se ha evidenciado la existencia de trabajo o mejora actual, sólo se tienen barbechos abandonados, chacos de la Comunidad Cerebó, sendas cubiertas y mejoras abandonadas; aspectos contradictorios que llevan a sugerir que se proceda a la elaboración de una nueva Evaluación Técnico Jurídica considerando los resultados obtenidos en el trabajo de inspección ocular de los predios "Los Maticos" y "San Joaquín", sugerencia que no fue considerada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que debió emitir una Resolución Administrativa anulando obrados y reencausando el proceso

sin vicios de nulidad.

7. Todos estos actuados que hacen al proceso de saneamiento, no pueden consignar datos contradictorios sino uniformes que respondan a la realidad, en ese sentido la jurisprudencia sentada en la Sentencia Agraria Nacional S2a. No. 8 de 16 de febrero de 2004 que señala: que "si la información contenida en la documentación del proceso de saneamiento, es contradictoria, no es confiable, menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la Función Económico Social durante la Evaluación Técnico Jurídica; que consiguientemente, el INRA no cumplió a cabalidad las finalidades de las pericias de campo en relación a la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II del Decreto Supremo Nº 25763", por ello no es posible admitir contradicciones en los datos del saneamiento menos en las pericias de campo. Por consiguiente la documentación contradictoria referida en el caso, no puede ser valorada para llevar a cabo el proceso de saneamiento base de la Resolución Administrativa impugnada.

8. La Sentencia Agraria Nacional S2a. No. 5 de 12 de febrero de 2004 , señala "que durante el levantamiento de campo, es preciso señalar claramente la Función Social específica que estaba cumpliendo el poseedor o titular del predio a ser saneado, lo contrario conlleva la nulidad de obrados". Por consiguiente la Función Social debió ser determinada con exactitud como uno de los resultados del levantamiento de campo, siendo que en obrados la misma resulta contradictoria siendo que 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, datos contradictorios que vician de nulidad el proceso de saneamiento puesto que esa catalogación debe ser el resultado de la valoración de la Función Económico Social . Más aún si se toma en cuenta que es durante las pericias de campo donde con mayor exactitud se puede comprobar la Función Social o la Función Económico Social.

9. Ante la existencia de sobreposición de derechos debió procederse conforme lo establecido en la normativa agraria correspondiente, por otra parte, conforme manda lo dispuesto por los arts. 169 parágrafos I) inc. a), y art. 171 del Decreto Supremo N° 25763 aplicable en su oportunidad, corresponde el Mosaicado de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite en un plano, a objeto de verificar en gabinete la sobreposición con otras propiedades y la ubicación exacta de dichos antecedentes, en el presente caso esta etapa fue ejecutada parcialmente, de manera incompleta pues no se identificó la ubicación exacta de los antecedentes correspondientes a los predios Los Maticos I al XII y San Joaquín I al XII, dentro de los cuales se encuentran el predio "San Joaquín VIII" que tienen el antecedente según expediente agrario N° 31030, lo cual demuestra que no se dio cabal cumplimiento a esta fase del proceso, invalidando el resto de las etapas del saneamiento".

10. Compulsados los antecedentes se infiere por todo lo expuesto que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no realizó un correcto levantamiento de información tanto en gabinete como en campo en lo que respecta al predio denominado "San Joaquín VIII", asimismo, evacuó una información contradictoria producto de la mala valoración, pues de la revisión de los datos Crudos y Rinex de los años 2001, 2002, 2003 y 2004, se observó que no existen datos de mensura que correspondan al predio, lo que nos lleva a concluir que la etapa de pericias de campo fue realizada en gabinete.

11. Las transgresiones y faltas evidenciadas por el demandante, lo compulsado por este Tribunal es corroborado por la contestación a la demanda efectuada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria de fs. 55 a 56 al indicar que responde reconociendo los hechos expuestos, dicha contestación importa la confesión del demandado que de acuerdo a lo dispuesto por el art. 347 del Código de Procedimiento

Civil aplicable por supletoriedad del art. 78 de la Ley 1715.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

Derecho Agrario Procesal / Proceso Contencioso Administrativo / Proceso de Saneamiento

Es a través del proceso de saneamiento, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria regulariza y perfecciona el derecho de propiedad agraria, a cuyo efecto dentro de dicho proceso se consideran predios en posesión, en trámite y titulados, ello en relación a la documentación con la que cuentan, los primeros son aquellos que no cuentan con trámites agrario alguno, los segundos son aquellos que cuentan con proceso agrario sustanciado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria o ex Instituto de Nacional de Colonización, de conformidad a o establecido por el art. 75 de la Ley Nº 1715; y los predios titulados, referidos a los que cuentan con derecho de propiedad constituido a través de un Título Ejecutorial.

"*(…) de conformidad a lo establecido por el art. 64 de la Ley Nº 1715, el proceso de saneamiento de la propiedad agraria es el procedimiento técnico-jurídico transitorio que esta destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, ejecutándose de oficio o a pedido de parte; asimismo, de acuerdo a lo establecido por el art. 66 del referido cuerpo legal, el proceso de saneamiento de la propiedad agraria tiene la finalidad de titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social, aunque no cuenten con trámites agrarios que las respalden, así como la titulación en los procesos agrarios en trámite y la certificación de saneamiento de predios titulados, cuando corresponda; en ese entendido es a través del proceso de saneamiento, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria regulariza y perfecciona el derecho de propiedad agraria, a cuyo efecto dentro de dicho proceso se consideran predios en posesión, en trámite y titulados, ello en relación a la documentación con la que cuentan, los primeros son aquellos que no cuentan con trámites agrario alguno, los segundos son aquellos que cuentan con proceso agrario sustanciado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria o ex Instituto de Nacional de Colonización, de conformidad a o establecido por el art. 75 de la Ley Nº 1715; y los predios titulados, referidos a los que cuentan con derecho de propiedad constituido a través de un Título Ejecutorial*".

PRECEDENTE 2

Saneamiento / Etapas / De Campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros)

Las pericias de campo constituye una actividad de vital importancia, dado que los datos recabados por los funcionarios encargados para ello se los obtienes in situ, es decir directa y objetivamente, por lo que siendo una de las finalidades de las pericias de campo la de verificar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social de la tierra, actividad que debe efectuarse con la mayor responsabilidad, profesionalidad y veracidad que permita contar con los datos reales y objetivos a fin de asumir decisiones administrativos justas y legales que correspondan.

"*(…) el relevamiento de Información en Gabinete contiene las actividades descritas en el art. 171 del Decreto Supremo Nº 25763 entonces vigente y la oportunidad para su realización esta descrita en la parte final del mismo artículo, en el presente caso se puede evidenciar la falta de un correcto*

Relevamiento de Información en Gabinete, que identifique correctamente el expediente agrario Nº 31030 bajo la denominación de "San Joaquín", siendo que el mismo ha sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objeto de error, no se subsanó la equivocación y con esa grave falencia se dictó la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, lesionando los derechos de los poseedores y beneficiarios del lugar, vulnerando los alcances de los arts. 216 y 217 del Reglamento de la Ley Nº 1715, Asimismo, el relevamiento de información de campo, conocido como pericias de campo, misma tiene como una de sus finalidades la de verificar el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirientes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores, discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la Función Social o Económico Social, constituyendo el mismo una acto público y transparente garantizando la participación a toda persona interesada en dicho proceso administrativo, procediéndose para ello a su publicación por alguno de los medios que indica la norma reglamentaria respecto de la realización de las pericias de campo que se efectuará en el área o zona previamente determinada. Considerándose a las pericias de campo como una actividad de vital importancia, dado que los datos recabados por los funcionarios encargados para ello se los obtienes in situ, es decir directa y objetivamente, por lo que siendo una de las finalidades de las pericias de campo la de verificar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social de la tierra, actividad que debe efectuarse con la mayor responsabilidad, profesionalidad y veracidad que permita contar con los datos reales y objetivos a fin de asumir decisiones administrativos justas y legales que correspondan".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sobre el relevamiento de información de campo: "*la Sentencia Agraria Nacional S2a. No. 5 de 12 de febrero de 2004 , señala "que durante el levantamiento de campo, es preciso señalar claramente la Función Social específica que estaba cumpliendo el poseedor o titular del predio a ser saneado, lo contrario conlleva la nulidad de obrados".*

Sobre el proceso de Saneamiento: "*la Sentencia Agraria Nacional S2a. No. 8 de 16 de febrero de 2004 que señala: que "si la información contenida en la documentación del proceso de saneamiento, es contradictoria, no es confiable, menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la Función Económico Social durante la Evaluación Técnico Jurídica".*