

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0009-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 04-05-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

En demanda Contencioso Administrativa interpuesta por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Final de Saneamiento RA-ST N° 0160/2005 de 12 de mayo de 2005 (al amparo de la Disposición Final Vigésima del reglamento agrario), dictada dentro del proceso de saneamiento del predio "Los Maticos VII", ubicado en el Cantón El Puente, Sección Tercera, provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, disponiendo la ilegalidad de la posesión sin derecho a adjudicación y titulación. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Indicó el demandante que no se realizó una correcta valoración de la información del Expediente Agrario N° 54982, que no correspondería al área objeto de saneamiento, encontrándose en otra área, por lo que no debió haber sido considerado en el proceso de saneamiento.

2.- Que durante las pericias de campo, la ficha catastral, registro de la FES, croquis de mejoras, acta de conformidad de linderos e Informe de Campo concluyeron indicando que el predio está destinado a la ganadería, sin sobreposiciones con otras propiedades, pero ante observaciones de sobreposición de comunidades campesinas (Cerebó, Arca de Noé, 1ro de Octubre, Monte Sinaí) se realizó una inspección ocular en esta y otras propiedades y en informe posterior del 2010 se observó la inexistencia de datos en dichos predios, concluyendo que la etapa de campo hubiese sido realizada en gabinete.

3.- Que en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, se habría aplicado un mal procedimiento, al no pronunciarse respecto de la sobreposición identificada por el Director General de Saneamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (mencionada en el punto anterior) así como tampoco se consideró el Informe de Inspección Ocular de 30 de junio de 2004.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma positiva manifestando, que reconoce las observaciones presentadas en la demanda en lo que respecta al proceso de saneamiento dentro del predio denominado

"Maticos VII", remitiéndose al Informe Técnico Legal de 27 de enero de 2010 emitido por el INRA, en lo que respecta a la ejecución del proceso de saneamiento. Asimismo solicitó se tenga presente, que el proceso de saneamiento impugnado fue ejecutado en otras gestiones y que la Resolución Administrativa de 12 de mayo de 2005, no fue emitida en la administración del Director Nacional del INRA entonces en el cargo, por lo que solicitó se resuelva la demanda conforme a la normativa aplicable.

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

*"(...) Así el Relevamiento de Información en Gabinete contiene las actividades descritas en el art. 171 del D.S. N° 25763 entonces vigente y la oportunidad para su realización está descrita en la parte final del mismo artículo. En el caso que nos ocupa se puede evidenciar la falta de un correcto informe de relevamiento de información en Gabinete, que identifique correctamente el expediente agrario N° 54982 bajo la denominación de "Agropecuaria Los Maticos", pues el mismo ha sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objetivo el error, no se ha subsanado la equivocación y con esa grave falencia se ha dictado 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 L. N° 1715. Asimismo, el relevamiento de información en campo, conocido como pericias de campo, misma que tiene como una de sus finalidades, la de 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, subadquirentes, beneficiarios de proceso 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 un 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 obtiene 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 datos reales y objetivos a fin de asumir decisiones administrativas justas y legales que correspondan."*

*"(...) 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 arts. 166 y 169 de la anterior Constitución Política del Estado y recogida por el nuevo texto constitucional a través de los arts. 393, 397.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 L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545. En ese contexto de antecedentes se infiere que la verificación de su cumplimiento que para el caso de autos radica en la FES efectuada por el INRA en la propiedad denominada "Los Maticos VII", no se ejecutó acorde al*

procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad de las etapas previstas por los arts. 239 y 240 del D.S. N° 25763, norma vigente a momento de la ejecución de las nombradas pericias de campo y que en el caso de análisis se encuentran plasmadas en las respectivas fichas catastrales.

"Que, en las pericias de campo correspondientes al predio "Los Maticos VII", conforme se evidencia en la ficha catastral de fs. 64 a 65, consta que se verificó actividad ganadera en dicho predio, información que además fue plasmada en el Informe de Campo SAN-TCO-GUARAYOS INFGUARA-TCO 062/02 de 2 de julio de 2002 cursante de fs. 92 a 98, referencia totalmente contradictoria con los datos evacuados del informe de inspección ocular, pues **de ninguna manera el predio "Los Maticos VII" 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. 66 a 68 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 las finalidades de la pericias de campo en relación del cumplimiento de la FES, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II) del D.S. N° 25763."

"(...) Que, de fs. 111 a 112 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 al XII y Los Maticos I al 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, mas aun, **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 contradictorio que llevan a sugerir que se proceda a la elaboración de una nueva Evaluación Técnica Jurídica considerando los resultados obtenidos en el trabajo de inspección ocular de los predios "Los Maticos" y "San Joaquín", sugerencia que no ha sido 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 señala: que si la información contenida en la documentación del proceso de saneamiento, es contradictoria, no es confiable y menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la FES 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 FES, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II del D.S. 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 Suprema impugnada."

"(...) A ello se suma el hecho de la existencia de sobreposición del predio "Los Maticos VII", establecida en el formulario cursante a fs. 102 en cuya casilla de sobreposiciones determina que, sí hay sobreposición con la Reserva Forestal Guarayos y con la Concesión Forestal Frerking, asimismo en la

*Evaluación Técnico Jurídica N° 062/2004 cursante de fs. 114 a 121 de la carpeta de saneamiento hace referencia a una sobreposición con áreas clasificadas.*

*Pues ante la existencia de sobreposición de derechos debió procederse conforme lo establecido en la normativa agraria correspondiente."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, se declaró la **NULIDAD** de la Resolución Final de Saneamiento N° 0160/2005 de 12 de mayo de 2005 y **NULO** el proceso de saneamiento correspondiente al predio denominado "Los Maticos VII", hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta el Relevamiento de Información en Gabinete, debiendo el INRA aplicar la normativa agraria vigente, precautelando la participación de todos los actores identificados. Conforme los fundamentos siguientes:

1. y 2. - Respecto a la falta de identificación del expediente agrario, se evidenció la falta de un correcto informe de Relevamiento de Información en Gabinete, que identifique correctamente el expediente agrario N° 54982 bajo la denominación de "Agropecuaria Los Maticos", pues el mismo fue ubicado en un lugar que no corresponde, error que no ha sido subsanado y con esa grave falencia se ha dictado la Resolución Final de Saneamiento; asimismo se observó la errónea clasificación de la propiedad agraria, la cual se constituye en un vicio insubsanable ya que se clasificó al predio como propiedad ganadera cuando no se verificó el ganado señalado 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 esta actividad, lo que demuestra que la verificación del cumplimiento de la FES efectuada por el INRA en la propiedad denominada "Los Maticos VII", no se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715 y en cuanto a la calificación del predio, lo plasmado en el Informe de campo es totalmente contradictorio con los datos de la inspección ocular, pues de ninguna manera el predio cumple con las características de una propiedad ganadera.

Conforme lo expresado, no se identificó la ubicación exacta de los antecedentes correspondientes a los predios Los Maticos I al XII y San Joaquín I al XII, que tienen el antecedente según expediente agrario N° 54982, lo cual demuestra que no se dio cabal cumplimiento a esta fase del proceso (reevamiento de información en Gabinete), invalidando el resto de las etapas del saneamiento. Se concluyó que la etapa de campo fue realizada en gabinete por la información contradictoria y al observarse que no existen datos de mensura que correspondan al predio.

3.- Igualmente respecto a la ETJ, a través de un Informe Legal de 26 de julio de 2004, se evidenció que en las áreas identificadas de mejoras no se corrobora rastros o indicios de que las mismas hubieran existido, asimismo por declaraciones del propio representante de los predios de referencia, no se llevó a cabo la inspección en los predios faltantes ya que los mismos se encontraban en las mismas condiciones, aspectos contradictorios que llevaron a sugerir que se proceda a la elaboración de una nueva Evaluación Técnica Jurídica considerando los resultados obtenidos en el trabajo de inspección ocular de los predios "Los Maticos" y "San Joaquín", sugerencia que no habría sido considerada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, que debió emitir una resolución administrativa anulando obrados y reencausando el proceso sin vicios de nulidad, más aún cuando se evidencio la existencia de sobreposición del predio "Los Maticos VII", con la Reserva Forestal Guarayos y con la Concesión

Forestal Frerking, pues ante la existencia de sobreposición de derechos debió procederse conforme lo establecido en la normativa agraria correspondiente.

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

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO

Entre datos de Pericias de Campo y otros informes posteriores

**Cuando existen contradicciones respecto a la actividad desarrollada en el predio puesto que durante las Pericias de Campo se identifica actividad ganadera a diferencia de la inspección ocular realizada posteriormente así como el informe de registro de la función económico social donde no se refleja actividad ganadera de ningún tipo, esta información no puede ser utilizada como prueba para la valoración de la FES en la Evaluación Técnico Jurídica.**

*"Que, en las pericias de campo correspondientes al predio "Los Maticos VII", conforme se evidencia en la ficha catastral de fs. 64 a 65, consta que se verificó actividad ganadera en dicho predio, información que además fue plasmada en el Informe de Campo SAN-TCO-GUARAYOS INFGUARA-TCO 062/02 de 2 de julio de 2002 cursante de fs. 92 a 98, referencia totalmente contradictoria con los datos evacuados del informe de inspección ocular, pues **de ninguna manera el predio "Los Maticos VII" 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. 66 a 68 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 las finalidades de la pericias de campo en relación del cumplimiento de la FES, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II) del D.S. N° 25763."*

*"(...) Que, de fs. 111 a 112 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 al XII y Los Maticos I al 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, mas aun, **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 contradictorio que llevan a sugerir que se proceda a la elaboración de una nueva Evaluación Técnica Jurídica considerando los resultados obtenidos en el trabajo de inspección ocular de los predios "Los Maticos" y "San Joaquín", sugerencia que no ha sido 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 señala: que si la información contenida en la*

*documentación del proceso de saneamiento, es contradictoria, no es confiable y menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la FES 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 FES, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II del D.S. 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 Suprema impugnada."*