

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0071-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /**

**Problemas jurídicos**

Interponen acción contencioso administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1368/2015 de 9 de julio de 2015, dirigiendo su acción contra el Director Nacional a.i. del INRA, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Citando y transcribiendo el art. 64 de la L. N° 1715 y el art 397-II de la C.P.E., indican que el presupuesto jurídico-constitucional ha sido ignorado en el proceso de saneamiento respecto al polígono N° 400, ya que con meras generalidades y un simple glosado de las supuestas etapas que habrían cumplido, el Director Nacional a.i. del INRA en la parte resolutive de la resolución, sin ninguna fundamentación, ni mención respecto a la función social inherente a la "Comunidad Rio Negro", menos realizar un relación sobre a la causal o causales que justifiquen el cercenamiento de la propiedad, determina "dotar la parcela de Posesión Legal Colectiva a favor del predio denominado COMUNIDAD CAMPESINA "RIO NEGRO",....(1312.6532 has.)" (sic), incurriendo en flagrante desconocimiento del alcance jurídico de los institutos agrarios "parcela" y "predio"; por lo que, indican las demandantes, como entender la resolución de dotar la parcela de posesión legal a favor del predio denominado Comunidad Campesina "Rio Negro", máxime si se insinúa que ese predio acreditó su personalidad jurídica, confusión que lleva a inferir que un predio es titular del reconocimiento de personalidad jurídica, (sic) que con esos sofismas se ha intentado desvirtuar la existencia de la referida Comunidad que desde hace más de 50 años estuvo conformada por los campesinos poseedores de una superficie de 2.311,437 has. habiendo constituido siempre un espacio geográfico comunitario. Agrega que en la misma resolución, se ha dispuesto dotar las parcelas de posesión legal colectiva a favor del predio denominado "Asamblea del Pueblo Guaraní Zona Karaparí" (APG-ZK) desconociendo lo que es la Asamblea como para equipararla a un simple predio.

**2.** Indican que la autoridad administrativa no ha hecho esfuerzo alguno para comprender lo que él llama "predio denominado COMUNIDAD CAMPESINA "RIO NEGRO", que desde décadas constituyó una propiedad colectiva dedicada a la ganadería, hoy reconocida como Comunidad Campesina por el

Estado, por lo que es titular de los derechos y garantías previstos por el art. 394-III de la C.P.E., siendo la resolución administrativa que se impugna violatoria de los resguardos constitucionales referenciados, al estar direccionado a la división de la unidad territorial comunitaria con la pretensión de favorecer bajo el "predio denominado Asamblea del Pueblo Guaraní Zona Karaparí (APG-ZK)", a solo 5 familias guaraníes que desde siempre han compartido con los comunarios de "Río Negro" su hábitat natural desarrollando juntos trabajos comunales viviendo armoniosamente y en paz. Agrega que no existe el "Área Comunal Indígena Ñau Renda" desconociendo el INRA que en la clasificación de la propiedad agraria establecida por la L. N° 1715 no existe la figura de "área comunal", incurriendo en error de apreciación de una forma de propiedad agraria que fue parte del proceso de reforma agraria en el país al instituirse bajo ese título determinadas parcelas de terreno destinadas a su aprovechamiento con fines comunitarios, sin que hoy esté presente esa figura desconociendo la legislación agraria y no comprender la interculturalidad en el nuevo escenario estatal (sic).

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

*"(...) Entre las finalidades del proceso de saneamiento de tierras señaladas por el art. 66 de la L. N° 1715, se tiene la titulación de aquellas Tierras que se encuentren cumpliendo la Función Económico Social o Función Social definidas en el art. 2 del mismo cuerpo legal, parcialmente modificado por la L. N° 3545, efectuándose al efecto como una primera etapa del procedimiento de saneamiento el Relevamiento de Información en Gabinete y Campo, considerada esta última como el principal medio para la comprobación de la función social o económico social conforme señala el art. 2-IV de la L. N° 1715, concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215, al ser información primigenia, fidedigna y legal cuyos datos son recabados "in situ" directa y objetivamente, coligiéndose en ese sentido que la verificación del cumplimiento de la Función Social efectuada por el INRA en el predio de la "Comunidad Campesina Río Negro", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en la norma reglamentaria de la L. N° 1715 (...)"*

*"(...) respecto de la verificación del cumplimiento de la Función Social de la propiedad comunaria, a lo previsto por el art. 164 del D.S. N° 29215, con cuyos resultados se emitió la Resolución Administrativa RA-SS N° 1368/2015 de 9 de julio de 2015 impugnada en el presente proceso contencioso administrativo, misma que contempla las formalidades previstas por ley, al contener la relación de hecho y fundamentación de derecho que se toma en cuenta para su emisión, más aún, tratándose de una resolución administrativa, que por los principios que la regula, la misma está basada en los informes legal y técnico cursantes en el legajo de saneamiento, mismos que son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Administrativa, no siendo evidente que la misma carezca de fundamentación, como arguye la parte actora, tomando en cuenta que el análisis y definición en cuanto al cumplimiento de la Función Social, antecedentes, derechos y los motivos por los que se reconoció a la "Comunidad Campesina Río Negro" la extensión de 1312.6532 ha., fue amplio y debidamente efectuado en las etapas correspondientes analizadas y desarrolladas en el Informe en Conclusiones, Informe de Cierre, Informe de Socialización de Resultados, Informe Técnico Legal DDT-U.SAN-INF-LEG N° 637/2015 e Informe Técnico Legal DGS-JRV-TJ N° 609/2015, cursantes de fs. 537 a 544, 547, 550 a 551, 552 a 558 y 573 del legajo de saneamiento, respectivamente, al haberse identificado por parte del ente administrativo encargado del proceso de saneamiento, valoración incorrecta en el Informe en Conclusiones respecto del cumplimiento de la función social del predio "Área Comunal Indígena Ñaurenda", así como definición errada en cuanto a la antigüedad de la posesión que se realizó en base a la fecha de emisión de las personalidades jurídicas de ambas Organizaciones Sociales, siendo que las dos cumplen con la función social reconociéndose su existencia; identificándose además como resultado de Actualización Cartográfica, la existencia de "franjas de*

*seguridad", que determinó la variación de la superficie que abarca el predio de la Comunidad Campesina "Río Negro", lo que ameritó la corrección correspondiente por parte del INRA en cuanto a la extensión a ser otorgada a ambas Organizaciones Sociales, conforme a la atribución conferida por el art. 267 del D.S. N° 29215 al ejercer el control de calidad, supervisión, seguimiento y errores en el proceso, previsto por el art. 266 del mismo cuerpo reglamentario agrario, que fueron consideradas por el INRA conforme a derecho al momento de emitir la Resolución Final de Saneamiento; siendo por tal inconsistente lo afirmado por el demandante de que la Resolución Administrativa de referencia no tuviera fundamentación respecto de la Función Social y menos en relación a la causal que justifique el cercenamiento de la propiedad, mucho más, cuando la parte demandante se limita en su demanda de manera escueta y sin argumentación alguna mencionar que la Resolución impugnada no tuviera fundamentación, al no acusar ni especificar los hechos y el derecho que considera vulnerados, tampoco las normas que se hubieren infringido, la manera en que fueron vulneradas y cual debía ser la aplicación o interpretación de las mismas al caso concreto, lo que hace que su petitorio sea carente de fundamento legal y fáctico".*

*"(...) se evidencia que se ha considerado en todo momento la calidad y condición de "Comunidad Campesina" a la ahora parte demandante, reiterando que la denominación de "predio" que se consigna en la Resolución Administrativa impugnada, es un error de forma que no afecta al fondo de la decisión administrativa adoptada por el INRA y menos aún que la misma vulnerara derechos y garantías constitucionales, puesto que precisamente por esa su condición de Comunidad Campesina, se le reconoció ésa calidad y se les dotó la parcela de referencia. Asimismo, no existe fundamento legal valedero por parte de la actora, que sustente su afirmación de que la Resolución Administrativa estaría "direccionada" a la división de la unidad territorial con la pretensión de favorecer a la Asamblea del Pueblo Guaraní, siendo que dicho aspecto se encuentra debida y ampliamente fundamentado en los Informes antes referidos que respaldan la Resolución Final de Saneamiento, a más de que la parte demandante, tampoco argumenta los hechos y el derecho en los que basa su acusación limitándose simplemente a expresar lo descrito precedentemente".*

*"(...) es carente de veracidad lo señalado por la parte actora de que no existe el "Área Comunal Indígena Ñau Renda" y que el INRA incurrió en error de apreciación en la forma de propiedad agraria que fue utilizada en el proceso de Reforma Agraria desconociendo la legislación agraria, siendo que desde el inicio del proceso de saneamiento se ha identificado dicha área conjuntamente con la parcela de la Comunidad Campesina demandante, estando plenamente identificado y verificado in situ su existencia, conforme se desprende de la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, Ficha Catastral, Fotografías de Mejoras y Croquis Predial, cursantes a fs. 305, 306 a 307, 332 a 384 y 385 del legajo de saneamiento, respectivamente; lo que determina la inconsistencia de lo señalado por la parte demandante sobre el particular, sin que la mencionada denominación que se consigna en los antecedentes del proceso de referencia respecto de la parcela dotada a favor de la "Asamblea del Pueblo Guaraní Zona Karaparí (APG-ZK)", constituya vicio que anule lo resuelto por el INRA, más aun cuando dicha área por su particularidad es de uso común, estando obligado el Estado a preservarla, acorde a las previsiones contenidas en los arts. 394-III) de la C.P.E; 3-II de la L. N° 1715 y 3-d) del D.S. N° 29215".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 1368/2015 de 9 de julio de 2015, con base en los siguientes argumentos:

1. Resulta inconsistente lo afirmado por el demandante de que la Resolución Administrativa de referencia no tuviera fundamentación respecto de la Función Social y menos en relación a la causal que justifique el cercenamiento de la propiedad, mucho más, cuando la parte demandante se limita en su demanda de manera escueta y sin argumentación alguna mencionar que la Resolución impugnada no tuviera fundamentación, al no acusar ni especificar los hechos y el derecho que considera vulnerados, tampoco las normas que se hubieren infringido, la manera en que fueron vulneradas y cual debía ser la aplicación o interpretación de las mismas al caso concreto, lo que hace que su petitorio sea carente de fundamento legal y fáctico.

2. Se evidencia que se ha considerado en todo momento la calidad y condición de "Comunidad Campesina" a la ahora parte demandante, reiterando que la denominación de "predio" que se consigna en la Resolución Administrativa impugnada, es un error de forma que no afecta al fondo de la decisión administrativa adoptada por el INRA y menos aún que la misma vulnerara derechos y garantías constitucionales, puesto que precisamente por esa su condición de Comunidad Campesina, se le reconoció esa calidad y se les dotó la parcela de referencia.

3. Es carente de veracidad lo señalado por la parte actora de que no existe el "Área Comunal Indígena Ñau Renda" y que el INRA incurrió en error de apreciación en la forma de propiedad agraria que fue utilizada en el proceso de Reforma Agraria desconociendo la legislación agraria, siendo que desde el inicio del proceso de saneamiento se ha identificado dicha área conjuntamente con la parcela de la Comunidad Campesina demandante, estando plenamente identificado y verificado in situ su existencia, conforme se desprende de la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, Ficha Catastral, Fotografías de Mejoras y Croquis Predial, cursantes a fs. 305, 306 a 307, 332 a 384 y 385 del legajo de saneamiento, respectivamente.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Prueba / Principal medio: verificación directa en campo

**Entre las finalidades del proceso de saneamiento de tierras señaladas por el art. 66 de la L. N° 1715, se tiene la titulación de aquellas Tierras que se encuentren cumpliendo la Función Económico Social o Función Social definidas en el art. 2 del mismo cuerpo legal, parcialmente modificado por la L. N° 3545, efectuándose al efecto como una primera etapa del procedimiento de saneamiento el Relevamiento de Información en Gabinete y Campo, considerada esta última como el principal medio para la comprobación de la función social o económico social conforme señala el art. 2-IV de la L. N° 1715, concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215.**

*"(...) Entre las finalidades del proceso de saneamiento de tierras señaladas por el art. 66 de la L. N° 1715, se tiene la titulación de aquellas Tierras que se encuentren cumpliendo la Función Económico Social o Función Social definidas en el art. 2 del mismo cuerpo legal, parcialmente modificado por la L. N° 3545, efectuándose al efecto como una primera etapa del procedimiento de saneamiento el Relevamiento de Información en Gabinete y Campo, considerada esta última como el principal medio para la comprobación de la función social o económico social conforme señala el art. 2-IV de la L. N° 1715, concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215, al ser información primigenia, fidedigna y legal cuyos datos son recabados "in situ" directa y objetivamente, coligiéndose en ese sentido que la verificación del cumplimiento de la Función Social efectuada por el INRA en el predio de la "Comunidad*

*Campesina Río Negro", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en la norma reglamentaria de la L. N° 1715 (...)"*.