

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0037-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-06-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

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 Viceministerio de Tierras contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0130/2010 de 24 de mayo de 2010. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que en el Informe en Conclusiones de 18 de diciembre de 2009 el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), no realizó un adecuado análisis de la antigüedad (real) de la posesión de Gladis Arce, Karla Soledad Vasco Arce, Bryhan Horacio Vasco Arce y Florencio Vasco Camacho y que en atención a lo sugerido y concluido en el precitado informe se emitió la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada que determina adjudicar la superficie de 1058.9458 ha, a favor de los beneficiarios del predio COPACABANA y;

2.- que en obrados del proceso de saneamiento cursa Informe de Emisión de Títulos Ejecutoriales de 16 de diciembre de 2009, que en lo pertinente señala: "(...) no figura registro alguno de emisión de títulos a nombre de IRENE FREDESVINDA IBAÑEZ URZAGASTE, correspondiente al predio COPACABANA", hecho que hace evidente que el testimonio de las piezas principales del proceso social agrario Copacabana presentado en calidad de prueba carezca de valor legal y que respecto a los otros documentos de transferencia, manifiesta que los mismos son posteriores a 1996 así como las mejoras identificadas al interior del predio.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde manifestando, que en el proceso agrario seguido por la Asociación de Pueblos Guaranies (YAKU IGUA) se realizaron las actividades de relevamiento de información en campo habiéndose sugerido, en el Informe en Conclusiones, adjudicar la superficie de 1058.9453 ha, a favor de Gladis Arce, Karla Soledad Vasco Arce, Bryhan Horacio Vasco

Arce y Florencio Vasco Camacho, debiendo tener presente que en dicho informe se consideran todos los datos relevados en campo, por consiguiente lo aseverado por la parte demandante falta a la verdad cuando se afirma que no se habría realizado una correcta valoración de los datos.

Los terceros interesados Florencio Vasco Camacho, Gladys Arce y Brayahn Horacio Vasco Arce, se apersonan manifestando, que siempre cumplieron la función económica social, continúan e indican que adjuntan certificación expedida por el presidente de la OTB del paralelo 22 en la que se certifica que Florencio Vasco Camacho es miembro de la OTB del paralelo 22 con domicilio en el puesto ganadero Copacabana desde hace 20 años, por lo que por todo lo expuesto solicitan mantener firme e inalterable la resolución impugnada.

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

*"(...) respecto a la valoración de la antigüedad de la posesión, el Informe en Conclusiones en análisis y sustento de la resolución final de saneamiento impugnada, se limita a señalar: "ANTIGÜEDAD DE LA POSESIÓN Revisada y analizada la documentación presentada por el beneficiario y la generada durante el relevamiento de información en campo, se acredita posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 (...)" sin considerar que los documentos de transferencia de fs. 32 a 33 y de fs. 35 a 37 vta. no permiten acreditar una posesión anterior al 18 de octubre de 1996, menos acreditar que en el fundo se desarrollaban actividades que denotaran cumplimiento de la función social o función económico social, en tal sentido, la falta de análisis (conforme a derecho) de la documentación presentada e información generada en el proceso de saneamiento, por omisión, vician el Informe en Conclusiones de fs. 121 a 128 y por lo mismo la Resolución Administrativa RA-ST N° 0130/2010 de 24 de mayo de 2010 impugnada por sustentar sus conclusiones en el precitado informe que, como se tiene señalado, carece de la debida motivación y/o fundamentación en torno a la valoración de la documentación a través de la cual se pretende acreditar la antigüedad de la posesión del predio, vulnerándose lo regulado por el art. 304 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 que obliga a la entidad administrativa a valorar éste elemento conforme a los datos del proceso."*

*"(...) respecto al memorial de fs. 113 a 114 vta. y documental adjunta al mismo, cabe resaltar que los datos consignados en las declaraciones juradas de fs. 107 y 109 y la certificación de fs. 111 contradicen la información cursante en la documental de fs. 32 a 33 y de fs. 35 a 37 vta. en la que se señala que las transferencias fueron realizadas en **27 de octubre de 2004** y **11 de noviembre de 2000** respectivamente, razón por la que no corresponde otorgar fuerza probatoria, máxime si se considera que los precitados documentos de transferencia fueron presentados durante la ejecución de los trabajos de campo por los mismos interesados, debiendo, en éste sentido, remarcarse que conforme al art. 294 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 la documentación que permite acreditar, entre otros, el derecho propietario, la legalidad, fecha y origen de la posesión, debe ser presentada en el plazo establecido en la Resolución de Inicio del Procedimiento."*

*"(...) el afirmarse que se ejercía posesión en el predio desde los años 1994 y 1992, como señalan los terceros interesados, contradice la información generada en oportunidad de los trabajos de campo y de forma específica la información cursante en los documentos de transferencia presentados por los administrados, en tal razón y, en cuanto correspondiere, existiendo información contradictoria en los antecedentes del proceso la entidad administrativa deberá determinar si corresponde aplicar los mecanismos que permitan identificar "fraude en la antigüedad de la posesión" conforme lo regulado por el art. 268 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007."*

**Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, interpuesta por el Viceministro de Tierras en consecuencia nula la Resolución Administrativa RA-ST N° 0130/2010 de 24 de mayo de 2010, conforme el fundamento siguiente:

1 y 2.- Respecto a que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no realizó un adecuado análisis de la antigüedad de la posesión se debe manifestar que en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, se señala una posesión desde 1992 sin embargo en los documentos de transferencia se señala que las compras efectuadas por el prenombrado datan del 27 de octubre de 2004 y 11 de noviembre de 2000, dando lugar a la duda razonable sobre la veracidad de los datos consignados en el citado documento, los cuales no permiten acreditar una posesión anterior a 1996, menos acreditar que en el fundo se desarrollaban actividades que demuestren el cumplimiento de la función social o función económico social, por lo que al no haber el ente administrativo valorado correctamente la documentación presentada se ha viciado el Informe en Conclusiones y por lo mismo la Resolución Administrativa impugnada, vulnerándose lo regulado por el art. 304 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

**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

Omisión en valoración de prueba documental

**La falta de análisis u omisión de los documentos (transferencia) presentados en el saneamiento, vician el Informe en Conclusiones, en el que se reconoce antigüedad de la posesión, de quién no acredita que es anterior a la Ley N° 1715**

*"(...) respecto a la valoración de la antigüedad de la posesión, el Informe en Conclusiones en análisis y sustento de la resolución final de saneamiento impugnada, se limita a señalar: "ANTIGÜEDAD DE LA POSESIÓN Revisada y analizada la documentación presentada por el beneficiario y la generada durante el relevamiento de información en campo, se acredita posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 (...)" sin considerar que los documentos de transferencia de fs. 32 a 33 y de fs. 35 a 37 vta. no permiten acreditar una posesión anterior al 18 de octubre de 1996, menos acreditar que en el fundo se desarrollaban actividades que denotaran cumplimiento de la función social o función económico social, en tal sentido, la falta de análisis (conforme a derecho) de la documentación presentada e información generada en el proceso de saneamiento, por omisión, vician el Informe en Conclusiones de fs. 121 a 128 y por lo mismo la Resolución Administrativa RA-ST N° 0130/2010 de 24 de mayo de 2010 impugnada por sustentar sus conclusiones en el precitado informe que, como se tiene señalado, carece de la debida motivación y/o fundamentación en torno a la valoración de la documentación a través de la cual se pretende acreditar la antigüedad de la posesión del predio, vulnerándose lo regulado por el art. 304 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 que obliga a la entidad administrativa a valorar éste elemento conforme a los datos del proceso."*

PRECEDENTE 2

(PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO)

**Cuando los datos consignados en las declaraciones juradas de posesión, contradicen con la información generada en oportunidad de trabajos de campo, tal la documental presentada por el interesado que acredita transferencia posterior, corresponderá al INRA aplicar mecanismos que permitan identificar "fraude en la antigüedad de la posesión"**

*"Que; respecto al memorial de fs. 113 a 114 vta. y documental adjunta al mismo, cabe resaltar que los datos consignados en las declaraciones juradas de fs. 107 y 109 y la certificación de fs. 111 contradicen la información cursante en la documental de fs. 32 a 33 y de fs. 35 a 37 vta. en la que se señala que las transferencias fueron realizadas en **27 de octubre de 2004** y **11 de noviembre de 2000** respectivamente, razón por la que no corresponde otorgar fuerza probatoria, máxime si se considera que los precitados documentos de transferencia fueron presentados durante la ejecución de los trabajos de campo por los mismos interesados, debiendo, en éste sentido, remarcarse que conforme al art. 294 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 la documentación que permite acreditar, entre otros, el derecho propietario, la legalidad, fecha y origen de la posesión, debe ser presentada en el plazo establecido en la Resolución de Inicio del Procedimiento.*

*En éste sentido, el afirmarse que se ejercía posesión en el predio desde los años 1994 y 1992, como señalan los terceros interesados, contradice la información generada en oportunidad de los trabajos de campo y de forma específica la información cursante en los documentos de transferencia presentados por los administrados, en tal razón y, en cuanto correspondiere, existiendo información contradictoria en los antecedentes del proceso la entidad administrativa deberá determinar si corresponde aplicar los mecanismos que permitan identificar "fraude en la antigüedad de la posesión" conforme lo regulado por el art. 268 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007."*

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

En la línea Informe de Conclusiones Ilegal:

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 19/2017

*"la inexistencia de incompatibilidad de la actividad ganadera que se realiza en el predio "Chapapa" con el Uso de Suelo del ANMI San Matías, como equivocadamente afirma el ente administrativo en el citado Informe en Conclusiones; evidenciándose con ello incoherencia, contradicción, falta de objetividad y razonabilidad en la elaboración de dicho Informe, por parte del ente administrativo ... son elementos complementarios a lo principal, como es la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, en ese entendido, se advierte que correspondía al ente administrativo analizar la situación del predio "Chapapa", de manera integral, tomando en cuenta la existencia de ganado, así como la garantía constitucional de protección a la propiedad agraria en tanto cumpla una Función Social"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 115/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 023/2017

**En la línea de contradicciones en el proceso de saneamiento:**

SAP S1ª N° 053/2017 entre la ficha catastral y la ficha de la FES

SAP S2ª N° 059/2017 entre la ficha catastral y la ficha de la FES

SAP S1ª N° 067/2017 entre la ficha catastral como la ficha de la FES y formulario datos campo

SAP S2ª N° 061/2017 entre la ficha catastral y el Informe de ETJ (nulidad)

SAP S1ª N° 109/2019 en pericias: entre la verificación de campo e inspección ocular

SAP S1ª N° 93/2019 en el informe en conclusiones

SAP S1 075/2018 en el informe en conclusiones

SAP S1 055/2018 en el informe en conclusiones

SAP S1ª N° 037/2018 en el informe en conclusiones

SAP-S1-0041-2019 entre el Informe en conclusiones y el informe complementario (de control de calidad) (acá también es de las 5000 has)

SAP S2ª N° 055/2017 entre el Informe en conclusiones y el informe complementario;

SAP S2ª N° 055/2017 entre el Informe en conclusiones y el informe de control de calidad

SAP 025/2019 en la valoración realizada en la Resolución Final de Saneamiento

SAP S2ª N° 049/2017 en la valoración realizada en la Resolución Final de Saneamiento

SAP S1 019/2019 en la etapa de socialización de informe de cierre, entre el aviso público y el informe legal

SAP S2ª N° 027/2017 entre ETJ con campo y Resolución Final con Informe Complementario

**SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S2ª N° 28/2020 03 de septiembre**

*“se evidenció la existencia de situaciones y datos anómalos consignados en el Informe en Conclusiones, Informe de Cierre y la Resolución Suprema 21723, referidos a la superficie mensurada del predio "San José" y a la superficie supuestamente declarada como Tierra Fiscal, así como a los aspectos no*

coincidentes, tanto en cuanto al porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 23560 sobre el predio "Campo Verde", como la **contradicción** de datos entre el Informe Técnico Complementario DDSC-UDECO-INF. No. 0192/2014 y el Informe en Conclusiones; por otra parte, queda en evidencia que, las mejoras correspondientes al demandante y registradas como área efectivamente aprovechada del predio "Campo Verde" en el Formulario de Verificación de FES de Campo de dicho predio, se encuentran dentro del área en conflicto con el predio "San José"; es decir, dentro del área mensurada al predio "Campo Verde"; y finalmente, se verificó el incumplimiento de medidas precautorias en el predio "San José", aspecto que no fue tomado en cuenta a momento de determinar el cumplimiento efectivo de la FES en dicho predio".

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 109/2019

"Al existir contradicción entre la verificación en campo y la inspección ocular debió procederse a la anulación de las pericias de campo ... Es evidente que en el proceso administrativo técnico-jurídico, no pueden consignarse datos contradictorios sino uniformes que respondan objetivamente a la realidad, por lo que estas manifiestas y evidentes contradicciones no pueden sustentar una Resolución Final de Saneamiento ... consiguientemente el INRA no cumplió a cabalidad las finalidades de la pericias de campo en relación del cumplimiento de la Función Social y Función Económico Social ... Que la **información contenida** en los antecedentes del proceso de **saneamiento** resulta flagrantemente **contradictoria**, pues, por una parte se dice que la propiedad es ganadera y por otra en la inspección ocular no se constata este aspecto, por el contrario se evidencia que no existe ningún tipo de actividad y por otro en la inspección parcial se verifica sobreposiciones con el asentamiento de la comunidad Cerebó (chaqueos), datos contradictorios que vician de nulidad el proceso de saneamiento, puesto que esa catalogación debe ser el resultado de la valoración de la Función Social o Económica Social, lo que ha dado lugar a que se emita una cuestionada Resolución Final de Saneamiento"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 106/2019

"este extremo trascendental que amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento; constándose que el Informe Técnico Legal DGS-JRLL N° 019/2010 de 27 de enero de 2010 que cursa de fs. 128 a 136, en el punto 5. CONCLUSIONES, también observó lo mismo señalando qué si bien durante las Pericias de Campo se identificó mejoras en dichos predios, entre ellos, el predio "San Joaquín IV" (0.3000 has. de Potrero de Pasto Braquiaria), sin embargo, en la Inspección Ocular, se verificó la inexistencia de mejoras; por lo que al existir **contradicción entre la verificación en campo, con la inspección ocular**, dicho informe concluye indicando que debió haberse procedido a la anulación de las Pericias de Campo; de donde se concluye que es el propio ente administrativo quien observó su mismo trabajo realizado en campo y no lo subsanó en su debida oportunidad y si bien dicha entidad administrativa observó dichas irregularidades cometidas, cuando la Resolución Final de Saneamiento se encontraba ya ejecutoriada."

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 010/2019

"...se advierte que, existe una clara **contradicción**, entre los **datos recogidos durante la ejecución de las pericias de campo y la información plasmada en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica S.S.O. N° 00016/2002** de 05 de julio de 2002, que posteriormente sirvió de base y fundamento de la Resolución Suprema 223211 de 10 de mayo de 2005 (Resolución Final de Saneamiento), hoy acusada de nula; dicha contradicción se refleja, principalmente, que en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica antes citada, refiere que el predio es clasificado como mediana propiedad ganadera y

*cuenta con 500 cabezas de ganado, cuando los datos de campo manifiestan lo contrario, pues en los Formularios "Ficha Catastral" de fs. 292 a 293 (foliación inferior derecha) y "Registro Función Económico Social" de fs. 295 a 298 de los antecedentes (foliación inferior derecha), indican que en el predio no se evidenció durante la ejecución de las Pericias de Campo, cabeza de ganado alguna y en el Informe de Campo de fs. 403 a 406 de los antecedentes (foliación inferior derecha) se clasifica al predio como Pequeña Propiedad Agrícola."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 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."*