

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0040-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-08-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RES-REV N° 010/2010 de 15 de octubre de 2010. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el proceso de reversión fue sustanciado por el Director Nacional del INRA en base a una supuesta avocación y al margen de la ley, ya que si bien establece mediante resolución administrativa que se avoca la competencia de iniciar y tramitar hasta su conclusión los procesos de reversión, cae en aspectos genéricos al no señalar el límite de tiempo

2.- La observación que efectúa la parte demandante sobre la notificación con el Auto de Inicio de Procedimiento de 17 de septiembre de 2010 de donde se desprende que el INRA no respetó el plazo de dos años que prevé la ley para proceder a la verificación de la FES y consiguiente reversión en caso de incumplimiento de la misma y;

3.- Que la entidad administrativa determino mediante imágenes satelitales de los años 2000, 2006 y 2009 pudo establecer la ausencia de mejoras significativas en el predio, dejando de considerar que las mencionadas imágenes son instrumentos accesorios de comprobación de la FES.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Al respecto cabe resaltar que la avocación efectuada en el presente caso, carece de precisión ya que no identifica en forma concreta los actos administrativos de la avocación, lo cual conlleva la ausencia de señalamiento del tiempo que durará la misma y el o los predios que serán objeto de la misma."

"(...) A mayor abundamiento se tiene que la demandante adquirió la extensión superficial

correspondiente al predio "Santa Rosa de los Yomomos II" el 22 de enero de 2009 y el INRA somete a reversión el mismo mediante Auto de Inicio de Procedimiento de septiembre de 2010"

"(...) Con relación a la observación que efectúa la parte demandante sobre la notificación que cursa a fs. 96, mediante la cual se notifica por cédula a Libero Mantovani Rodríguez con el Auto de Inicio de Procedimiento de 17 de septiembre de 2010, se tiene que si bien este extremo resulta irrelevante a tiempo de establecer la legalidad de las actuaciones efectuadas con relación al predio que motiva la demanda, cabe remarcar que la misma debió ser efectuada en forma personal, pero este extremo quedó convalidado con la presencia del notificado en las actuaciones subsiguientes del proceso que se analiza, sin efectuar reclamo oportuno en la instancia respectiva; por otro lado se evidencia también, que no se incluye al predio "Santa Rosa de los Yomomos II" en los edictos que cursan a fs. 61 y 62, pese a que la transferencia efectuada por Libero Mantovani Rodríguez en favor de la demandante, data del 22 de enero de 2009."

"(...) Es menester hacer hincapié en el hecho de que el INRA argumenta en lo principal que mediante imágenes satelitales de los años 2000, 2006 y 2009 pudo establecer la ausencia de mejoras significativas en el predio, dejando de considerar que las mencionadas imágenes son instrumentos accesorios de comprobación de la FES, puesto que el art. 2-IV de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 establece que la comprobación de la FES se verificará directamente en campo, aspecto que constituye el principal medio al efecto señalado y de obrados se desprende que a pesar del breve tiempo transcurrido entre la adquisición del predio que motiva la litis, por parte de la demandante y el tiempo en que se dio inicio al trámite de reversión, se constató la existencia de actividad productiva, como permitió corroborar el Acta de Producción de Prueba y Verificación de la FES."

"(...) el Informe Circunstanciado DGAT UR N° 0050/2010 de 11 de octubre de 2010, en el punto 6.3 relativo a la Valoración Sobre el Cumplimiento de la Función Económico Social señala textualmente lo siguiente: "Si bien en lo respecta a la compra venta de fracciones de este predio, no se ha llegado a acreditar el registro de transferencia del INRA, y por lo tanto no se cumple con este requisito de forma para su validez, sin embargo, en campo se evidenció la presencia de la subadquirente e infraestructura, por lo cual, la valoración sobre el cumplimiento o incumplimiento de la FES, se lo realiza sobre las 2 fracciones..."; extremo que halla notoria contradicción con lo señalado en la Disposición Final Segunda de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que en su párrafo primero dice: "A los efectos de mantenimiento y actualización de la información catastral y de la propiedad agraria, toda transferencia de predios agrarios deberá ser registrada, sin más trámite y sin costo, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como un requisito de forma para su validez e inscripción en el registro de Derechos Reales. El Reglamento de esta Ley establecerá el procedimiento respectivo"; disposición que halla plena concordancia con lo dispuesto por el art. 424 y también por el art. 429 de la citada norma agraria que señala: "Solo las transferencias registradas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria surtirán plenos efectos en los procedimientos agrarios previstos por este Reglamento. Esta disposición será aplicable a partir de su implementación en oficinas de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria." En consecuencia de lo señalado precedentemente, la transferencia no es válida a efectos del proceso de reversión sustanciado por la entidad administrativa demandada."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa y por tanto NULA la Resolución Administrativa RES-REV N° 010/2010 de 15 de octubre de 2010; debiendo la entidad ejecutora del proceso de reversión proceder conforme a la normativa vigente, conforme los fundamentos siguientes:

- 1.- Respecto a la avocación, la avocación efectuada en el caso, carece de precisión ya que no identifica en forma concreta los actos administrativos de la avocación, lo cual conlleva la ausencia de señalamiento del tiempo que durará la misma y el o los predios que serán objeto de la misma;
- 2.- Respecto a la notificación con el Auto de inicio de procedimiento, si bien se notifica mediante cédula a la parte demandante, este extremo resulta irrelevante a tiempo de establecer la legalidad de las actuaciones efectuadas con relación al predio que motiva la demanda, cabe remarcar que la misma debió ser efectuada en forma personal, pero este extremo quedó convalidado con la presencia del notificado, además de no haber realizado reclamo alguno sobre ese aspecto en esa instancia y;
- 3.- Respecto a la determinación de ausencia de mejoras realizada a través de medios complementarios, la entidad administrativa actuó en contravención al art. 183 del Reglamento de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que señala que la reversión procederá sobre aquellos predios que no estén cumpliendo la FES, pues la comprobación de la FES se verificará directamente en campo, aspecto que constituye el principal medio al efecto señalado y de obrados se desprende que a pesar del breve tiempo transcurrido entre la adquisición del predio que motiva la litis, se constató la existencia de actividad productiva, asimismo se observó que el INRA a través de su informe circunstanciado manifestó que no se habría llegado a acreditar el registro de transferencia del INRA, y por lo tanto no se cumple con este requisito de forma para su validez, sin embargo determina de forma contradictoria que se valorará el cumplimiento o incumplimiento de la FES, cuando la transferencia no es válida a efectos del proceso de reversión sustanciado por la entidad administrativa demandada.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO / CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO

Hay contradicción, en un Informe Circunstanciado del INRA, si reconoce que una compra no cumple con requisito de validez por falta de registro ante el INRA, sin embargo a efecto de valorar sobre el cumplimiento o incumplimiento de la FES, en campo se evidencia la presencia de un subadquirente de dicha compra

"(...) el Informe Circunstanciado DGAT UR N° 0050/2010 de 11 de octubre de 2010, en el punto 6.3 relativo a la Valoración Sobre el Cumplimiento de la Función Económico Social señala textualmente lo siguiente: "Si bien en lo respecta a la compra venta de fracciones de este predio, no se ha llegado a acreditar el registro de transferencia del INRA, y por lo tanto no se cumple con este requisito de forma para su validez, sin embargo, en campo se evidenció la presencia de la subadquirente e infraestructura, por lo cual, la valoración sobre el cumplimiento o incumplimiento de la FES, se lo realiza sobre las 2 fracciones..."; extremo que halla notoria contradicción con lo señalado en la Disposición Final Segunda de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que en su párrafo primero dice: "A los efectos de mantenimiento y actualización de la información catastral y de la propiedad agraria, toda transferencia de predios agrarios deberá ser registrada, sin más trámite y sin costo, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como un requisito de forma para su validez e inscripción en el registro de Derechos

Reales. El Reglamento de esta Ley establecerá el procedimiento respectivo"; disposición que halla plena concordancia con lo dispuesto por el art. 424 y también por el art. 429 de la citada norma agraria que señala: "Solo las transferencias registradas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria surtirán plenos efectos en los procedimientos agrarios previstos por este Reglamento. Esta disposición será aplicable a partir de su implementación en oficinas de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria." En consecuencia de lo señalado precedentemente, la transferencia no es válida a efectos del proceso de reversión sustanciado por la entidad administrativa demandada."

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea de contradicciones en el proceso de saneamiento:

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

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

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

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

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

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

SAP S1 075/2018 en el informe en conclusiones

SAP S1 055/2018 en el informe en conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"se evidenció la existencia de situaciones y datos anómalos consignados en el Informe en Conclusiones,

*Informe de Cierre y la Resolución Suprema 21723, referidos a la superficie mensurada del predio "San José" y a la superficie supuestamente declarada como Tierra Fiscal, así como a los aspectos no coincidentes, tanto en cuanto al porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 23560 sobre el predio "Campo Verde", como la **contradicción** de datos entre el Informe Técnico Complementario DDSC-UDECO-INF. No. 0192/2014 y el Informe en Conclusiones; por otra parte, queda en evidencia que, las mejoras correspondientes al demandante y registradas como área efectivamente aprovechada del predio "Campo Verde" en el Formulario de Verificación de FES de Campo de dicho predio, se encuentran dentro del área en conflicto con el predio "San José"; es decir, dentro del área mensurada al predio "Campo Verde"; y finalmente, se verificó el incumplimiento de medidas precautorias en el predio "San José", aspecto que no fue tomado en cuenta a momento de determinar el cumplimiento efectivo de la FES en dicho predio".*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª 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 que 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."*