

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0046-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 07-09-2018

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. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Diagnóstico (Relevamiento de Información de Gabinete) / 8. Sobreposición /**

**Problemas jurídicos**

Mediante demanda contencioso administrativa dirigida en contra del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Román Caballero Manrique y Juana Medina de Caballero, impugnan la Resolución Administrativa N° 1612/2016 de 3 de agosto de 2016, emitida a la conclusión del saneamiento ejecutado respecto del polígono N° 172 comprendido por los predios "La Pulucha" y "Ambaibal las Conchas", con los argumentos siguientes:

- 1.-** Que según la ficha catastral, el control social hubiere observado que son recientes el alambrado y desmonte, lo cual reflejaría que su predio fue avasallado (por el colindante de la propiedad "Pulucha" a quien acusa que el INRA le hubiese otorgado parte de su predio)
- 2.-** Los datos falsos contenidos en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del predio, donde se indicaría que el tercero interesado hubiese estado en posesión del predio "Pulucha" desde el 20 de diciembre de 1961, siendo que este recién lo el 19 de julio de 2013.
- 3.-** El Informe Técnico N° 242/2015 de 28 de abril de 2015 sin ningún sustento legal habría consignado al predio "Ambaibal las Conchas" con una superficie de 54.0789 ha. y al predio "Pulucha" la superficie de 198.2487 ha., en evidente parcialidad en favor de este último.
- 4.-** Que el Informe en Conclusiones tendría irregularidades:
  - a).- Por sugerir se otorgue a Wilzon Jiménez Cuellar la superficie de 198.2487 ha. cuando solo tenía 141 ha. además de haberle reconocido injustamente como poseedor legal más de 57 ha. sin existir

acreditación documental para ello, aspecto que infringiría el art. 2 de la L. N° 1715 y art. 397 de la C.P.E.

b) y f).- Contradicción en cuanto a la determinación de la existencia de mejoras en el área en conflicto entre los predios "Ambaibal las Conchas" y "Pulucha", sin especificar a cuál de las partes correspondería dichas mejoras, además que Wilzon Jiménez C. hubiere desmontado la tierra en su totalidad, estando permitido solo el 15%.

c).- Irregularidades presentadas respecto a la falta de firma del acta de linderos por parte de uno de los colindantes.

d) y e).- En relación al inc. a) de este punto, en el Informe en Conclusiones, se habría ampliado sin fundamento la posesión al predio "Pulucha" en el que recién se implementaron mejoras el 2013 y se habría recortado injustificadamente la superficie al predio "Ambaibal las Conchas"; infringiendo el art. 2 de la L. N° 1715 y art. 397 de la CPE.

5.- La Resolución Administrativa RA-SS N° 1612/2016 de 03 de agosto de 2016 objeto de la demanda, por todo lo precedentemente mencionado, vulneraría el art. 397 de la CPE, art. 2 de la L. N° 1715 pues le ocasionaría graves daños a la parte demandante por el recorte de su predio en favor del tercero con aval del INRA, vulnerando así su derecho a la defensa, igualdad jurídica y debido proceso, contraviniendo los arts. 13, 115 y 119 de la C.P.E. , art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica, SS. CC. N° 1429/2011-R, S.C. N° 1804/2011-R. además de los arts. 3, 6, 7, 70 y siguientes del D.S. N° 29215, al no atenderse oportunamente sus reclamos y negarle sus derechos.

De este modo, piden se deje sin efecto la resolución emitida por el INRA y se anulen obrados hasta el vicio mas antiguo.

**La autoridad demandada, Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria ( INRA), responde negativamente,** señalando que se trata de una simple opinión sobre el proceso ejecutado en el área al no evidenciarse vulneración de de las normas citadas; sin embargo sobre el cumplimiento de la función económico social, manifiesta que ambos predios en conflicto cumplen la función social en las superficies reconocidas. Asimismo, citando Informes Legales indica que todas las observaciones fueron atendidas oportunamente y que no se identificó ningún avasallamiento por las partes interesadas, pero se emitieron medidas para precautelar el normal desarrollo del proceso.

Sobre el art. 266 del DS 29215, no se comprendió que se trata de una facultad privativa y no potestativa del INRA que realizó una correcta y justa valoración técnica y jurídica recogida en las diferentes etapas del proceso; de este modo, la resolución emitida a la conclusión del proceso, se encontraría respaldada en las normativa agraria y constitucional, por lo que correspondería declarar improbadamente la demanda.

### **Contestación del Tercero Interesado**

Wilzon Jiménez Cuellar, apersonado al proceso, también responde negativamente, señalando que conforme a la documentación que presentó acreditaría su derecho propietario y posesión en el predio "La Pulucha"; que la demanda planteada sería defectuosa e imprecisa y el Informe en Conclusiones fue el reflejo de toda la información recopilada, arribando a una correcta valoración jurídica y técnica de todo lo actuado, para posteriormente emitir una justa y correcta Resolución Final de Saneamiento y que los demandantes; en caso, habrían permitido que se genere la prescripción de su derecho a impugnar y dar curso a lo solicitado supondría permitir que se ingrese en un círculo de procedimientos

sin final. Invocando sentencias constitucionales sobre la convalidación, pide se declare improbadamente la demanda y en consecuencia se mantenga firme e inalterable la Resolución Administrativa RA-SS N° 1612/2016.

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

**Respecto al Informe Técnico N° 242/2015 de 28 de abril de 2015 que sin ningún sustento legal habría consignado al predio “Ambaibal las Conchas” con una superficie de 45.0789 ha. y al predio “Pulucha” la superficie de 198.2487 ha.**

“...de la lectura del Informe Técnico DDSC-CO II-S-INF. N° 242/2015 de 28 de abril de 2015 emitido por el Técnico II de Saneamiento del INRA-Santa Cruz cursante de fs. 445 a 448 de antecedentes, referido a *“Informe Técnico de Áreas Clasificadas y Plan de Uso de Suelos PLUS, correspondiente a los predios la “Pulucha” y “Ambaibal las Conchas”*, se advierte en el punto 2 “relativo a los DATOS DEL PREDIO”, que se consigna la superficie de 45.0789 ha. para el predio “Ambaibal las Conchas” de propiedad de Román Caballero Manrique y 198.2487 ha. a favor del predio “La Pulucha” correspondiente a Wilzon Jiménez Cuellar, sin una justificación técnica razonable del porqué el INRA asume esta determinación, inclusive antes de que se elabore el Informe en Conclusiones de 04 de mayo de 2015 cursante de fs. 454 a 462 de la carpeta de saneamiento...”

“...no obstante de la revisión de dicho Informe se colige que el mismo no guarda relación alguna con los antecedentes del proceso de saneamiento, concretamente en lo que se refiere a la extensión de las superficies de los predios que originalmente tenían, no existe una explicación coherente y mucho menos fundamentación técnica suficiente para fijar la extensión de la superficie de los predios que se encuentran establecidos en el Informe cuestionado por la parte demandante, es cierto que no se puede exigir una justificación legal, toda vez que se trata de un informe técnico, sin embargo debería tener un sustento válido y razonable respecto a los motivos por los cuales se determinó fijar las extensiones superficiales de cada predio, que se encuentran en conflicto, máxime si asumimos que los resultados de este Informe Técnico básicamente fueron definitivos para la emisión del Informe en Conclusiones de Saneamiento de 04 de mayo de 2015 cursante de fs. 454 a 462 de antecedentes de saneamiento, como se verá y analizará más adelante...”

“...habiéndose verificado directamente durante el Relevamiento de Información en Campo la superficie de los predios, el cumplimiento de la Función Social, no eran imprescindibles otros instrumentos complementarios y menos para fundar una decisión con relación a la superficie de los predios en conflicto, pues dichos resultados posteriormente fueron reflejados y establecidos sin sufrir modificación alguna en el Informe en Conclusiones y por consiguiente en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1612/2016 de 03 de agosto de 2016...”

“...A propósito es pertinente señalar que la regularización y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria que constituye el objeto del proceso administrativo de saneamiento, debe basarse en información fidedigna y coherente, además de resultar de datos circunstanciados del predio, efectuando una relación del trámite agrario, Relevamiento de Información en Campo, verificación del cumplimiento de la Función Social o Económico Social, variables técnicas y legales, es decir que, en definitiva la información debe ser pertinente y necesaria, pues tales datos constituyen la base del proceso de saneamiento, toda vez que dicha información es recabada en la actividad de Relevamiento de Información en Campo a efectos de que el órgano administrativo adopte la determinación y definición

legal y justa pronunciando la resolución final de saneamiento que corresponda en derecho (...) debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete respecto de los predios que fueron sometidos a proceso de saneamiento. "

#### **4. En relación a las irregularidades cometidas por el INRA que se reflejan en el Informe en Conclusiones.**

**a) Sin fundamentación razonable y jurídica el INRA otorgó a Wilzon Jiménez Cuellar la superficie de 198.2487 ha. cuando solo tenía 141 ha. además de haberle reconocido injustamente como poseedor legal más de 57 ha. sin haber acreditado el ahora tercero interesado documentalmente dicha situación; aspecto que infringiría el art. 2 de la L. N° 1715 y art. 397 de la C.P.E.**

"... lo acusado por la parte actora resulta ser evidente, puesto que no existe respaldo técnico-jurídico en los resultados emitidos por el INRA a través del Informe en Conclusiones de 4 de mayo de 2015 cursante de fs. 454 a 462 de antecedentes, que fue la base fundamental para la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1612/20..."

"...Por otro lado extrañamente el INRA otorga al predio "Ambaibal las Conchas" una superficie de 45.0789 ha. a favor de Román Caballero Manrique; sugerencias que fueron realizadas mediante el Informe en Conclusiones de 4 de mayo de 2015 cursante de fs. 454 a 462 de antecedentes, que son confirmadas en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1612/2016 ahora impugnada. De lo expuesto precedentemente se colige que el ente administrativo no fundamentó ni motivó adecuadamente su determinación al momento de reconocer la extensión superficial del predio a favor de Wilzon Jiménez Cuellar, máxime considerando que según el croquis cursante a fs. 453 de la carpeta de saneamiento, el Expediente 30384 cuya superficie inicial es 141.1750 ha. se sobrepondría en un 100% al predio "Pulucha" incluyendo el área en conflicto, aspecto totalmente ilógico habida cuenta que la superficie mensurada de dicho predio es de 198.2487 ha., incluyendo el área en conflicto; es decir mayor con 57.0737 ha. no existiendo en consecuencia fundamento jurídico establecido en el Informe en Conclusiones ni en la Resolución Administrativa que se impugna."

"... en caso de existir sobreposición de derechos o conflicto en procesos agrarios titulados, en trámite o de posesiones, el contenido del Informe en Conclusiones deberá establecer una valoración minuciosa o análisis exhaustivo de los documentos presentados por las partes interesadas, ello, con el fin de desvirtuar cualquier incertidumbre referente a la posesión ejercida o el modo de adquisición de la propiedad..."

**d) y e) En cuanto a que el Informe en Conclusiones, habría ampliado la posesión al predio "Pulucha" y realizado un recorte injustificado a 45.0789 ha. en relación al predio "Ambaibal las Conchas"; infringiendo el art. 2 de la L. N° 1715 y art. 397 de la CPE.**

"...el Informe en Conclusiones de 4 de mayo de 2015, adolece de muchas deficiencias e imprecisiones como se tiene ampliamente expuesto ut supra, específicamente en lo que concierne a la falta de evidencia en cuanto a información técnica que respalde el trabajo de mensura e identificación de vértices prediales realizado por el INRA, es decir cuál el criterio técnico que predominó para la determinación de las superficies de los predios en conflicto: "La Pulucha" con 198.2487 ha. y "Ambaibal las Conchas" con 45.0789 ha. de manera que, al ser uno de los argumentos más importante y trascendental de la demanda contencioso administrativa y con el objetivo de mejor proveer y tener certeza sobre este punto, éste Tribunal mediante Auto de 27 de junio de 2018 solicitó al Departamento

Técnico Especializado del Tribunal Agroambiental, que elabore Informe Técnico a efectos de determinar; si existe sobreposición de los Expedientes Agrarios N° 30384 y N° 32492, con relación a los predios mensurados "Pulucha" y "Ambaibal las Conchas" y el área en conflicto existente entre ambos, especificando detalle de superficies y porcentajes, con la debida graficación, tomando como referencia todos los datos técnicos relevantes que cursan en los antecedentes. Emitiéndose en consecuencia el Informe Técnico TA-DTE N° 020/2018 (...) establece que el área en conflicto identificado en el Relevamiento de Información de Campo, se sobrepone en una superficie aproximada de 8.3326 ha. (41.65 %) al plano del Expediente agrario N° 32492 y una superficie aproximada de 9.5764 ha. (47.86%) al plano del Expediente agrario N° 30384; de la misma forma este aspecto técnico no condice con lo resuelto por el INRA en el Informe en Conclusiones..."

"... el Informe Técnico TA-DTE N° 020/2018, permite concluir que lo aseverado por el INRA en el Informe en Conclusiones carece de sustento legal, sobre todo técnico que permita comprender a cabalidad, cuál fue el criterio en el cual se basó para determinar la sobreposición el área de conflicto y por ende en los predios "Pulucha" y "Ambaibal las Conchas" con las superficies de 198.2487 ha. y 45.0789 ha. respectivamente; siendo este aspecto uno de los principales argumentos de la demanda, en el entendido de que la parte actora no tuvo la oportunidad de conocer de cuál fue la técnica jurídica que utilizó el INRA para adjudicar los predios supra señalados conforme se tiene de los datos del proceso de saneamiento, en síntesis al no haberse establecido y fijado con precisión las superficies de los predios en el área de conflicto, el Informe en Conclusiones carece de credibilidad, en el entendido, que no cursa información técnica con relación a la sobreposición identificada durante las pericias de campo, es así que revisados los actuados del proceso de saneamiento, no existe prueba alguna con relación a las operaciones geodésicas y cartográficas que sirvieron de base para verificar, fijar, materializar y representar los predios precedentemente señalados..."

"...En conclusión por los extremos referidos, al establecerse en forma clara y fehaciente que el proceso de saneamiento de los predios "Pulucha" y "Ambaibal las Conchas", no cuenta con información técnica que acredite la ejecución de la actividad de mensura a efectos de determinar la extensión superficial conforme a la normativa antes señalada, la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1612/2016 de 3 de agosto de 2016, contiene transgresión de los arts. 60, 61 parágrafo II incs. a), b) y c), 65 y 77 de las Normas Técnicas como norma interna, los arts. 2 y 64 de la L. N° 1715, los arts. 8-II, 159 y 298 parágrafo I inc. a) del D.S. N° 29215, arts. 180-I y 397 de la CPE; que implican vulneración al debido proceso, derecho a la defensa conforme a lo señalado por los arts. 115-II, 119-II de la CPE..."

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

Se declaró **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por Román Caballero Manrique y Juana Medina de Caballero, contra la Directora Nacional a. i. del INRA y **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 1612/2016 de 3 de agosto de 2016, emitida respecto al polígono N° 172, disponiendo la anulación de obrados hasta el Informe Técnico DDSC-CO II-S-INF. N° 242/2015 de 28 de abril de 2015.

### **Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:**

**1.-** La observación escueta realizada por el representante del Control Social, sobre la existencia de un desmonte nuevo, no obstante la Resolución Administrativa RU-ABT-SRS-PAS-097/2014 que declara ilegal el desmonte realizado por Wilzon Jiménez Cuellar del predio "Pulucha" (por lo que no se considera como mejora en virtud al art. 175 del D.S. N° 29215), resulta carente de relevancia jurídica.

2.- Se constató que en fecha 19 de julio de 2013 Wilzon Jiménez Cuellar adquirió en calidad de venta el predio denominado "Pulucha", por lo que pese a ser esta declaración referendada por un Corregidor, no es posible que haya ejercido posesión sobre el mencionado predio desde el 20 de diciembre de 1961, en tal sentido, la declaración jurada de posesión pacífica, no obedecería a la verdad material de los antecedentes del proceso.

3.- El Informe Técnico DDSC-CO II-S-INF.N° 242/2015 determina la consignación de superficie tanto para el predio "Ambaibal las Conchas" como para el predio "Pululucha" en cuya base también se pronuncia el Informe en Conclusiones y finalmente en la resolución objeto de impugnación, sin una justificación técnica razonable, cuando tales datos deben ser recabados fundamentalmente del relevamiento de información de campo y gabinete respecto de los predios sometidos al proceso de saneamiento, por tal razón, el INRA vulneró el debido proceso y el derecho a la defensa reconocidos por el art. 115-II de la CPE, aspecto que también resulta atentatorio de la verdad material establecida en el art. 180-I de la norma constitucional.

4.- Sobre las irregularidades que se reflejan en el Informe en Conclusiones, se expresó puntualmente:

a) d) y e).- Conforme se manifiesta en los puntos precedentes, no existe fundamentación jurídica ni técnica razonable para otorgar las superficies establecidas a cada uno de los predios en conflicto ni en el Informe en Conclusiones ni en la Resolución Final de Saneamiento.

b) y f).- Resulta ser evidente que no se ha determinado la existencia de mejoras a favor de ninguno de los predios en conflicto, pues si bien se constató un área de desmonte realizado por uno de ellos, el mismo no se considera para fines de mejoras prediales o cumplimiento de la Función Social por lo que no resulta evidente la afirmación realizada por la parte actora.

c).- En efecto el Acta de Conformidad de Linderos "A", no fue firmada por Rolando Jiménez Rodríguez pese a estar presente en dicho actuado, bajo el argumento de no estar de acuerdo con el mismo. Sin embargo en este punto, la parte demandante no vincula la acusación con alguna vulneración de normas agrarias en el proceso de saneamiento por parte del INRA, por tanto el Tribunal carece de elementos de convicción para emitir un criterio.

5.- Como se manifestó ya, la resolución impugnada, fue emitida en base a actuados carentes de precisión y congruencia, razón por la cual se trasgredieron los preceptos legales acusados en la demanda contencioso administrativa (arts. 60, 61 parágrafo II incs. a), b) y c), 65 y 77 de las Normas Técnicas como norma interna, los arts. 2 y 64 de la L. N° 1715, los arts. 8-II, 159 y 298 parágrafo I inc. a) del D.S. N° 29215, arts. 180-I y 397 de la CPE; que implican vulneración al debido proceso, derecho a la defensa conforme a lo señalado por los arts. 115-II y 119-II de la CPE).

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

En caso de existir conflicto de sobreposición de derechos respecto a predios sometidos a proceso de saneamiento, la decisión final del ente administrativo a cargo, debe ser resultado de una valoración minuciosa o análisis exhaustivo de los documentos presentados por las partes interesadas, la precisión técnica respecto a las superficies de predios en conflicto y en general de la información recabada en el

relevamiento de campo y gabinete, cuya valoración y análisis debe ser coherente, clara, precisa y congruente respecto de los predios sometidos a saneamiento, correspondiendo dejar sin efecto la misma en caso de no existir una justificación razonable para la decisión asumida.