

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0010-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-05-2011

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 Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa RA-CS N° 194/2009 de 17 de junio de 2009. La demanda fue planteado bajo los siguientes argumentos:

1.- Que la Empresa Campsax, que fue la ejecutora del saneamiento, no tomó en cuenta ni valoró a cabalidad los datos recogidos en campo, contradiciéndose en relación a la Ficha Catastral transgrediendo conceptos jurídicos que se ha producido por la mala información y voluntad de los funcionarios de dicha empresa cometiendo errores, omisiones y contradicciones mismas que pudieron ser subsanados en su oportunidad;

2.- Que por razones de tiempo y de inaccesibilidad procederán a medir parte de los mismos en gabinete y cuando fueron notificados con la ETJ grande fue su sorpresa al haber arrojado una superficie incorrecta de 295.7185 Has ni siquiera les otorgaron el mínimo de la pequeña propiedad ganadera y tampoco tomaron en cuenta el área de proyección de crecimiento al no existir ninguna superposición, hecho que observaron la cual fue rechazada vulnerando sus derechos;

3.- Que los datos obtenidos en la ficha catastral no fueron mencionados ni valorados y son contradictorios con la Evaluación Técnico Jurídica y la Resolución Final de Saneamiento respecto del cumplimiento de la FES y la superficie de su predio.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) En el caso sub lite, las pericias de campo fueron efectuadas por la Empresa Campsax S.A. ejecutora del proceso de saneamiento del predio "San Silvestre", levantando la información in situ cursante en la ficha catastral de fs. 8 a 9 del referido legajo de saneamiento, desprendiéndose de la misma que en el referido predio se desarrollan actividades ganaderas al comprobarse la existencia de

cabezas de ganado, su registro de marca, así como actividad agrícola, determinando en la casilla correspondiente a "Datos del Predio" que la superficie explotada es de 3,5 y la ganadera de 1.002 Has. de las 2156.0000 Has. declaradas por los poseedores del predio de referencia, aclarándose en la casilla de "observaciones" y su anexo, el detalle respectivo de los productos, características y superficies donde se desarrollan dichas actividades, suscribiendo la misma el ahora demandante conjuntamente con los funcionarios que levantaron dicha información, de la cual se tiene que la superficie total explotada sería de 1005,5000 Has. correspondiendo a un 46,64% de la superficie de 2156.0000 Has. que fueron declaradas por los señalados poseedores, tal cual se consigna en el Informe de Campo en la casilla "12-DATOS DEL PREDIO" cursante de fs. 32 a 35 del referido legajo; sin embargo de ello, en el mismo Informe de Campo, en las páginas cursantes de fs. 36 a 37, de manera contradictoria, imprecisa y lacónica en la casilla "1- DATOS DEL PREDIO" se anota lo siguiente: "Area Medida (AM) 295.023 ha"; "Area Legal (AL) 2156.0000 ha"; "Diferencia (AM-AL) -1860.9757 ha"; "Diferencia (AL%): -86.3%"; datos que por la contradicción e imprecisión que presenta por la marcada diferencia respecto de la superficie explotada donde se cumple la FES, ameritaba la justificación, aclaración y fundamentación pertinente y necesaria de los funcionarios encargados de su elaboración respecto de los resultados de las pericias de campo, que conforme señala el art. 175 del D.S. N° 25763 vigente en esa época, en el informe de campo debe asentarse información circunstanciada que contemple el conjunto de los datos jurídicos y técnicos obtenidos en el relevamiento de información, aspectos que no se observan en el referido Informe de Campo, lo cual implica que la información en él contenida no se ajusta a lo que prevé la norma legal que regula el proceso de saneamiento, originando que se genere información incompleta, imprecisa y contradictoria que va en contra de un correcto, legal y transparente proceso de saneamiento y las normas que hacen al debido proceso."

("(...) elaborándose en ese sentido el Informe de Evaluación Técnico Jurídica cursante de fs. 38 a 41 donde se consigna que la superficie mensurada del predio "San Silvestre" es de 295.7185 Has., siendo que de la ficha catastral y del informe de campo señalados precedentemente, se desprende que la superficie explotada es de 1005,5000 Has., presentándose por tal una incongruencia e imprecisión con marcada diferencia de lo verificado en campo y lo consignado en el referido Informe de ETJ respecto de la superficie donde se desarrollan las actividades precedentemente señaladas, producto desde luego de la errónea información y conclusión contenida en el informe de campo, sin que tampoco en esta etapa de evaluación técnico jurídica se fundamente o se explique clara y puntalmente las razones jurídico legales y/o técnicas para determinar la superficie donde se cumple la FS o FES según corresponda en el predio "San Silvestre", tomando en cuenta las contradicciones e imprecisiones salientes en las etapas anteriores y sobre todo si uno de los vértices del predio no fue identificado en campo por el INRA y por la parte actora, sino que fue señalado en gabinete, por lo que no se ajusta en absoluto a lo comprobado in situ en oportunidad del levantamiento catastral respecto de la superficie explotada, siendo por tal errónea y carente de sustento legal y fáctico el análisis y valoración efectuada en esta etapa, que conforme señalan los arts. 169-b) y 176 del Reglamento de la L. N° 1715 (D.S. N° 25763) "

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, en su mérito, NULA la Resolución Administrativa RA-CS N° 194/2009 de 17 de junio de 2009, debiendo el INRA subsanar la irregularidad en que incurrió, conforme el fundamento siguiente:

1.- Respecto a la falta de valoración de los datos recabados en campo, se observo que las pericias de

campo fueron efectuadas por la Empresa Campsax S.A. ejecutora del proceso de saneamiento del predio "San Silvestre", declarándose que la superficie total explotada sería de 1005,5000 Has. correspondiendo a un 46,64% de la superficie de 2156.0000 Has., sin embargo de forma totalmente contradictoria realizó una imprecisión que presenta por la marcada diferencia respecto de la superficie explotada donde se cumple la FES, pues ameritaba la justificación, aclaración y fundamentación pertinente y necesaria de los funcionarios encargados de su elaboración respecto de los resultados de las pericias de campo lo cual implica que la información en él contenida no se ajusta a lo que prevé la norma legal que regula el proceso de saneamiento, originando que se genere información incompleta, imprecisa y contradictoria que va en contra de un correcto, legal y transparente proceso de saneamiento y las normas que hacen al debido proceso;

2 y 3.- Asimismo en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica se consignó que la superficie mensurada del predio "San Silvestre" es de 295.7185 Has., siendo que de la ficha catastral y del informe de campo, se desprende que la superficie explotada es de 1005,5000 Has., presentándose por tal una incongruencia e imprecisión con marcada diferencia de lo verificado en campo y lo consignado en el referido Informe de ETJ respecto de la superficie donde se desarrollan las actividades precedentemente señaladas, sin que tampoco en esta etapa de evaluación técnico jurídica se fundamente o se explique clara y puntalmente las razones jurídico legales y/o técnicas para determinar la superficie donde se cumple la FS o FES siendo por tal errónea y carente de sustento legal y fáctico el análisis y valoración efectuada en esta etapa,

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

SANEAMIENTO / CONTRADICCIONES EN SANEAMIENTO

Hay incongruencia en la superficie del predio, si en la ficha catastral e informe de campo se establece una superficie, que no es la que se consigna en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, siendo esa una imprecisión que evidencia la diferencia de lo verificado en campo y lo consignado en el referido Informe de ETJ, que resulta siendo erróneo y carente de sustento legal y fáctico

" (...) 2.- Conforme se señaló en el punto precedente, las etapas del proceso de saneamiento se desarrollan secuencialmente, de tal manera que concluida una etapa se abre inmediatamente la otra asumiendo en su desarrollo la información recabada primigeniamente en las etapas anteriores, elaborándose en ese sentido el Informe de Evaluación Técnico Jurídica cursante de fs. 38 a 41 donde se consigna que la superficie mensurada del predio "San Silvestre" es de 295.7185 Has., siendo que de la ficha catastral y del informe de campo señalados precedentemente, se desprende que la superficie explotada es de 1005,5000 Has., presentándose por tal una incongruencia e imprecisión con marcada diferencia de lo verificado en campo y lo consignado en el referido Informe de ETJ respecto de la superficie donde se desarrollan las actividades precedentemente señaladas, producto desde luego de la errónea información y conclusión contenida en el informe de campo, sin que tampoco en esta etapa de evaluación técnico jurídica se fundamente o se explique clara y puntalmente las razones jurídico legales y/o técnicas para determinar la superficie donde se cumple la FS o FES según corresponda en el predio "San Silvestre", tomando en cuenta las contradicciones e imprecisiones salientes en las etapas anteriores y sobre todo si uno de los vértices del predio no fue identificado en campo por el INRA y por la parte actora, sino que fue señalado en gabinete, por lo que no se ajusta en absoluto a lo comprobado in situ en oportunidad del levantamiento catastral respecto de la superficie explotada, siendo por tal errónea y carente de sustento legal y fáctico el análisis y valoración efectuada en esta etapa, que

conforme señalan los arts. 169-b) y 176 del Reglamento de la L. N° 1715 (D.S. N° 25763) vigente en esa época, la Evaluación Técnico Jurídica debe abarcar en su contenido la información circunstanciada del predio, efectuando una relación coherente y congruente del trámite agrario, pericias de campo, verificación del cumplimiento de la función social o económico social, variables técnicas y legales, identificación de nulidades y demás información pertinente y necesaria, mas las conclusiones y sugerencias que emite el funcionario responsable de elaborarlas."

" (...) lo cual implica que dicho informe se constituya en un actuado que no contiene toda la información, análisis y evaluación fundamentada requerida para que el administrador asuma, en base a la misma, la definición administrativa correcta, legal y justa del saneamiento del predio "San Silvestre", como se da en el caso sub lite, lo cual amerita que tan importante actuado administrativo deba efectuarse dentro del marco de la legalidad, objetividad, coherencia y congruencia en base a los datos, información, documentación y demás medios de prueba cursantes en el expediente del proceso de saneamiento del predio de referencia."

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 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 Nº 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. Nº 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 Nº 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. Nº 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."