

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0044-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-05-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa impugnando la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0298/2002 de 31 de julio de 2002, emitida en el proceso de saneamiento del predio El Retoño de la Peta ejecutado en la modalidad de CAT-SAN, polígono No. 08, ubicado en el cantón Cerro Concepción, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Refiere que según Informe Técnico INF/VT/DGT/UTNIT/0100-2013 de 15 de octubre de 2013, el predio El Retoño de la Peta se sobrepone en el 100% de su superficie al área Bolibras, no obstante de que la Disposición Transitoria Décima Primera de la L. N° 1715 regula de manera específica el caso BOLIBRAS y en contradicción con la citada Disposición Transitoria, el INRA mediante Resolución Administrativa 083/99 de 10 de junio de 1999 instruye el inicio, procedencia y ejecución del saneamiento simple a pedido de parte en la zona inmovilizada. Del mismo modo, por Resolución Administrativa N° 010/2000 del 5 de mayo de 2000 se determina como Área de Saneamiento Integrado al Catastro Legal las zonas de Pozo del Tigre y El Tinto, dando apertura a su ejecución mediante Resolución Instructoria RES ADM N° 041/2000 de 26 de mayo de 2000.

**2.** Refiere que, el expediente Agrario N° 32051 del predio El Rancho, antecedente del predio en saneamiento El Retoño de la Peta, cuyo Auto de Vista de 29 de agosto de 1974, condicionó a que la interesada invierta mayor capital en la adquisición de ganado y otras mejoras en el termino de 2 años, bajo pena de reversión y por Resolución Suprema N° 174561 de fecha 18 de octubre de 1974 se aprueba el Auto de Vista con la complementación de que la beneficiaria, no podrá transferir en forma total o parcial a ningún título los terrenos materia de autos; emitiéndose el título a favor de la beneficiaria.

**3.** Indica que, según el Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 18 de septiembre de 2001 cursante a fs. 48-54, se otorga plena validez al antecedente agrario N° 32051 del predio denominado El Rancho, señalando que el beneficiario respalda su derecho propietario sobre la superficie de 734.8506 ha, por lo

que mediante Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0298/2002 de fecha 31 de julio de 2002 se convalida la Resolución Suprema N° 174561 de 18 de octubre de 1974 correspondiente al expediente N° 32051, consolidando el predio denominado El Retoño de la Peta a favor de RANCHO BJ S.R.L., en la superficie total de 734.8536 ha, sin embargo, el Viceministerio de Tierras, a través del informe INF/VT/DGT/UTNIT/100-2013 de 15 de octubre de 2013, en base al Informe Técnico N° INF/VT/DGT/UTNIT/103-2013, establece que el área del predio El Retoño de la Peta (mensurado en el proceso de saneamiento) se sobrepone en aproximadamente 12.8% (94.4023 ha) al área del predio El Rancho con expediente N° 32051, lo cual lleva a la conclusión de que el beneficiario Empresa Rancho BJ S.R.L. del predio El Retoño de la Peta, habría acreditado como antecedente de dominio del derecho propietario un predio que se encuentra desplazado parcialmente del predio objeto de saneamiento, frente a este antecedente el beneficiario debió ser considerado como subadquirente únicamente en la superficie de 94.4023 ha, la superficie restante que haciende 640.4513 ha, debió ser considerada bajo estatus de posesión y no así como erróneamente se consolida en la Resolución Final de Saneamiento sobre la superficie de 734.8536 ha.

**4.** Refiere que del Testimonio N° 422/2000 de 18 de mayo de 2000, se evidencia que Víctor Hugo Castedo Monasterio y Sandra Babery de Castedo transfieren 195.0000 ha del predio El Rancho a favor de la empresa Rancho BJ S.R.L., cuyo anterior propietario fue Rosario Argandoña Vda. de Zamora y este documento no cursaría en la carpeta de saneamiento, razón por la que no se acreditaría la tradición del predio saneado sobre el expediente N° 32051, vulnerando el art 187 del D.S. N° 25763; consecuentemente sobre el beneficiario Empresa Rancho BJ S.R.L. no debió ser considerado como subadquirente.

**5.** Refiere que mediante esta resolución, el INRA dispuso medidas precautorias, entre las que se dispone que todas las transferencias que se realicen de propiedades que cuenten con títulos ejecutoriales, trámites con sentencia ejecutoriada o minuta protocolizada al 24 de noviembre de 1992 sean comunicadas al INRA para su constancia, bajo la presunción de tráfico ilegal de tierras y en el presente caso las transferencias de fs. 13-14 y de fs. 15-23 no fueron comunicadas al INRA a efectos de su registro, vulnerando con esta omisión la inmovilización dispuesta.

**6.** De fs. 6 a 9 cursarían dos fichas catastrales, sin embargo corresponden a un solo predio, el Item producción y marca de ganado registra 241 cabezas de ganado; en el ítem infraestructura y equipos no identifica nada; en datos del predios señala superficie en documento o declarada 735.0000 ha (sobrabortado), en clase de propiedad refiere mediana ganadera; en observaciones señala "el presente predio se utiliza casi en su integridad para la actividad del ramoneo de ganado en época seca, haciéndose notar que el presente predio se maneja de forma conjunta con los predios Chaparral, Ponderosa, Esperanza IV y Esperanza V, donde el ganado pasta en cantidades variadas de acuerdo a las necesidades, como si se tratase de una sola unidad productiva". El informe de verificación de la FES de 08 de septiembre de 2000 ratifica la información de la Ficha Catastral, con la complementación de las observaciones, en sentido de que "...los medios técnicos implementados en el presente predio se encuentran en el predio Ponderosa".

**7.** Acusa que al margen de que el INRA efectuó el saneamiento conforme a la Resolución Administrativa N° 083/99 en el Área Bolibrás I y II, como saneamiento simple a pedido de parte, sin embargo lo hizo sobreponiendo a un área determinada para el Saneamiento Integrado al Catastro conforme a la Resolución Administrativa N° 010/2000 de 5 de mayo de 2000 vulnerándose lo establecido en el art. 151 del D.S. N° 25763.

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

*"De la atenta lectura de la resolución final de saneamiento impugnada a través de la demanda de autos, se establece que la misma se encuentra fundada en la Resolución Administrativa N° 010/2000 de 5 de mayo de 2000 que define el área de saneamiento CAT-SAN correspondiente a las zonas de Pozo del Tigre y El Tinto y Resolución Instructoria N° 041/2000 de 26 de mayo de 2000; refiere igualmente que habiéndose emitido las Resoluciones Administrativas Nos. 007/98 de 4 de marzo de 1998 y 036/98 de 25 de agosto de 1998, que disponían acciones por parte del INRA en el área Bolibrás, las mismas fueron dejadas sin efecto por la Resolución Administrativa 083/99 de 10 de junio de 1999, resolución que también hubiese dispuesto la inmovilización del área Bolibrás y hubiese instruido el inicio, procedencia y ejecución del saneamiento de las propiedades que cuenten con trámites agrarios o títulos ejecutoriales encontradas en la zona inmovilizada"*

*"(...) conforme a la precitada norma reglamentaria aprobada por D.S. N° 25763, se establece que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria en la modalidad de CAT-SAN y en general en las tres modalidades, implica la realización de una secuencia de etapas que necesariamente deben estar respaldadas tanto en resoluciones, informes, actuados que deben cursar en antecedentes como constancia de las actuaciones del ente administrativo que den cuenta de haber aplicado debidamente el proceso establecido en la norma".*

*"(...) al margen de cursar fotocopia simple e ilegible de la Resolución Instructoria N° 041/2000 de 26 de mayo de 2000, no cursan en antecedentes, la Resolución Determinativa, tampoco las resoluciones referidas en la parte considerativa de la resolución impugnada, en especial, la Resolución Administrativa 083/99 de 10 de junio de 1999, asimismo, no cursa constancia de haberse realizado el relevamiento de información en gabinete, representación en un mapa de las áreas clasificadas y áreas protegidas existentes en la zona".*

*"(...) al margen de poner de manifiesto el deficiente trabajo efectuado por el ente administrativo que vulnera el procedimiento agrario vigente en su momento, radica en que estas omisiones impiden realizar un análisis pormenorizado del procedimiento aplicado por el ente administrativo, es decir, en lo concerniente al establecimiento cierto y preciso de un área determinada mediante resolución debidamente fundamentada, que contradiga lo aseverado por el accionante en relación a la sobreposición de áreas determinadas con diferente modalidad de saneamiento; asimismo, en lo concerniente a que las pericias de campo se hayan realizado dentro de las fechas establecidas al efecto y del mismo modo, el que a través del informe de relevamiento en gabinete y representación gráfica de áreas clasificadas, se haya realizado la correcta identificación del expediente agrario y de las zonas clasificadas como el área Bolibrás".*

*"(...) este Tribunal en las Sentencias S2ª N° 052/2014 de 1 de diciembre de 2014, S2ª N° 035/2015 de 28 de mayo de 2015 y S2ª N° 57/2015 de 15 de octubre de 2015, ha establecido la importancia de que actuados como la resolución determinativa, la resolución que establece el período del trabajo de campo (instructoria o de inicio de relevamiento en campo) y otros actuados deben conforme a normativa, formar parte de los antecedentes del proceso, advirtiendo que su inexistencia, va en contraposición al cumplimiento de normas de orden público, al debido proceso y vulneran garantías constitucionales, en perjuicio del Estado y los administrados".*

*"(...) con relación a lo acusado por el accionante, en el sentido de que el expediente agrario N° 32051, que constituye el respaldo del derecho propietario del predio en saneamiento El Retoño de la Peta, se*

*encontraría sobrepuesto a otros antecedentes agrarios, además que el predio en saneamiento no se sobrepondría en el 100% al expediente agrario como se hubiese establecido en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, la inexistencia del relevamiento del información en gabinete y la representación gráfica de las zonas clasificadas dispuestas por el reglamento, sin lugar a dudas permiten inferir la transgresión del precitado art. 171 del D.S. N° 25763 por parte del ente administrativo en la sustanciación del proceso de saneamiento, sin que esta aseveración quiera decir que el ente administrativo vulneró o no la Disposición Transitoria Décimo Primera de la L. N° 1715; a lo que se suma el hecho de que la sobreposición de otros antecedentes agrarios con el expediente N° 32051, fue ratificado por el Informe Técnico TA-G N° 012/2016 de 18 de marzo de 2016, evacuado por el Profesional Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental, cursante de fs. 297 a 299 de obrados".*

*"(...) conforme se tiene de lo establecido en la parte considerativa de la Resolución final de Saneamiento RFSCS-SC No. 0298/2002 ahora impugnada, la sobreposición con el área Bolibrás, hubiese sido regulada a través de la Resolución Administrativa N° 083/99 de 10 de junio de 1999, sin embargo, al no cursar la referida resolución N° 083/99 en antecedentes del saneamiento, esta Sala del Tribunal Agroambiental, se ve imposibilitada de emitir criterio, toda vez que no se cuenta con los antecedentes que hubiesen ameritado por parte del INRA, el disponer en dicha resolución, el inicio, la procedencia y ejecución del saneamiento de las propiedades que cuenten con trámites agrarios o títulos ejecutoriales correspondientes a la zona inmovilizada y por el contrario, con esta omisión se ratifica el incorrecto proceder de la entidad ejecutora del saneamiento que vulnerando la norma reglamentaria obvió arrimar a la carpeta de saneamiento, resoluciones operativas en las que fundó la Resolución Final emergente del proceso".*

*"Con relación a las demás acusaciones del accionante, concernientes a la falta de documento de transferencia de 16 de abril de 1998, transferencias realizadas vulnerando la Resolución Administrativa N° 083/99, ausencia de actividad antrópica anterior a la gestión 1996, incumplimiento de la FES entre otros, al tener que sustanciarse nuevamente el proceso por parte del INRA, dichos aspectos, deberán ser considerados conforme a las etapas establecidas al efecto y en apego a la normativa agraria vigente".*

*"(...) se establece en forma inobjetable que el ente administrativo, en la sustanciación del proceso de saneamiento del predio El Retoño de la Peta, vulneró el debido proceso al no constar en el cuaderno de saneamiento, resoluciones operativas y actuados que den cuenta del cumplimiento de las etapas y actividades establecidas en el reglamento agrario D.S. N° 25763, en vigencia durante la sustanciación del proceso, a lo que se suma la inexistencia de publicaciones, citaciones, actas de conformidad de linderos, que si bien no existen al respecto reclamos de terceros que se vieran afectados, lo cierto y evidente es que dentro de la revisión del proceso a través de una demanda contenciosa administrativa, habiendo sido identificadas estas omisiones, las mismas no pueden ser objeto de validación bajo el argumento de que este reclamo ingresaría en la esfera de lo intrascendente, en razón de que, en lo posterior, la inexistencia, por ejemplo de actas de conformidad de linderos, podría llegar a constituir una eventual causal de nulidad del título ejecutorial emergente justamente de un proceso carente de resoluciones y actuados en los que se debe fundar su emisión, razones que obligan al ente administrativo a volver a realizar el proceso, en estricto apego a la normativa vigente, correspondiendo a este Tribunal".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contenciosa

administrativa, en consecuencia nula la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC No. 0298/2002 de 31 de julio de 2002, en tal sentido, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo se dispone la anulación del proceso del proceso de saneamiento hasta fs. 6 inclusive, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Con relación a las demás acusaciones del accionante, concernientes a la falta de documento de transferencia de 16 de abril de 1998, transferencias realizadas vulnerando la Resolución Administrativa N° 083/99, ausencia de actividad antrópica anterior a la gestión 1996, incumplimiento de la FES entre otros, al tener que sustanciarse nuevamente el proceso por parte del INRA, dichos aspectos, deberán ser considerados conforme a las etapas establecidas al efecto y en apego a la normativa agraria vigente

**2.** Se establece en forma inobjetable que el ente administrativo, en la sustanciación del proceso de saneamiento del predio El Retoño de la Peta, vulneró el debido proceso al no constar en el cuaderno de saneamiento, resoluciones operativas y actuados que den cuenta del cumplimiento de las etapas y actividades establecidas en el reglamento agrario D.S. N° 25763, en vigencia durante la sustanciación del proceso, a lo que se suma la inexistencia de publicaciones, citaciones, actas de conformidad de linderos, que si bien no existen al respecto reclamos de terceros que se vieran afectados, lo cierto y evidente es que dentro de la revisión del proceso a través de una demanda contenciosa administrativa, habiendo sido identificadas estas omisiones, las mismas no pueden ser objeto de validación bajo el argumento de que este reclamo ingresaría en la esfera de lo intrascendente, en razón de que, en lo posterior, la inexistencia, por ejemplo de actas de conformidad de linderos, podría llegar a constituir una eventual causal de nulidad del título ejecutorial emergente justamente de un proceso carente de resoluciones y actuados en los que se debe fundar su emisión, razones que obligan al ente administrativo a volver a realizar el proceso, en estricto apego a la normativa vigente, correspondiendo a este Tribunal.

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

SANEAMIENTO / Etapas / Preparatoria / Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructora)

**Este Tribunal en las Sentencias S2ª N° 052/2014 de 1 de diciembre de 2014, S2ª N° 035/2015 de 28 de mayo de 2015 y S2ª N° 57/2015 de 15 de octubre de 2015, ha establecido la importancia de que actuados como la resolución determinativa, la resolución que establece el período del trabajo de campo (instructoria o de inicio de relevamiento en campo) y otros actuados deben conforme a normativa, formar parte de los antecedentes del proceso, advirtiendo que su inexistencia, va en contraposición al cumplimiento de normas de orden público, al debido proceso y vulneran garantías constitucionales, en perjuicio del Estado y los administrados.**

*"(...) este Tribunal en las Sentencias S2ª N° 052/2014 de 1 de diciembre de 2014, S2ª N° 035/2015 de 28 de mayo de 2015 y S2ª N° 57/2015 de 15 de octubre de 2015, ha establecido la importancia de que actuados como la resolución determinativa, la resolución que establece el período del trabajo de campo (instructoria o de inicio de relevamiento en campo) y otros actuados deben conforme a normativa, formar parte de los antecedentes del proceso, advirtiendo que su inexistencia, va en contraposición al cumplimiento de normas de orden público, al debido proceso y vulneran garantías constitucionales, en perjuicio del Estado y los administrados". (...) se establece en forma inobjetable que el ente administrativo, en la sustanciación del proceso de saneamiento del predio El Retoño de la Peta, vulneró*



*el debido proceso al no constar en el cuaderno de saneamiento, resoluciones operativas y actuados que den cuenta del cumplimiento de las etapas y actividades establecidas en el reglamento agrario D.S. N° 25763, en vigencia durante la sustanciación del proceso, a lo que se suma la inexistencia de publicaciones, citaciones, actas de conformidad de linderos, que si bien no existen al respecto reclamos de terceros que se vieran afectados, lo cierto y evidente es que dentro de la revisión del proceso a través de una demanda contenciosa administrativa, habiendo sido identificadas estas omisiones, las mismas no pueden ser objeto de validación bajo el argumento de que este reclamo ingresaría en la esfera de lo intrascendente, en razón de que, en lo posterior, la inexistencia, por ejemplo de actas de conformidad de linderos, podría llegar a constituir una eventual causal de nulidad del título ejecutorial emergente justamente de un proceso carente de resoluciones y actuados en los que se debe fundar su emisión, razones que obligan al ente administrativo a volver a realizar el proceso, en estricto apego a la normativa vigente, correspondiendo a este Tribunal".*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*"La doctrina, en relación al Procedimiento Administrativo, señala que éste, debe enmarcarse a un conjunto de formalidades y requisitos que el ordenamiento jurídico vigente se encarga de precisar, formalidades a las que, la Administración Pública debe sujetarse en el curso de la formación, modificación y extinción de sus declaraciones y decisiones administrativas, salvándose aquellos actos u omisiones que conforme a los principios de trascendencia, convalidación y/o finalidad del acto, no afecten el acto cuestionado".*

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

*"(...) este Tribunal en las Sentencias S2ª N° 052/2014 de 1 de diciembre de 2014, S2ª N° 035/2015 de 28 de mayo de 2015 y S2ª N° 57/2015 de 15 de octubre de 2015, ha establecido la importancia de que actuados como la resolución determinativa, la resolución que establece el período del trabajo de campo (instructoria o de inicio de relevamiento en campo) y otros actuados deben conforme a normativa, formar parte de los antecedentes del proceso, advirtiendo que su inexistencia, va en contraposición al cumplimiento de normas de orden público, al debido proceso y vulneran garantías constitucionales, en perjuicio del Estado y los administrados".*