

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0030-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-10-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Paul Alberto Cortez Giralde en representación legal de Rodolfo Justiniano Montenegro, en virtud al Testimonio de Poder Notarial N° 580/2011 de 11 de agosto de 2011, impugna la Resolución Administrativa RA-CS N° 0355/2009 de 14 de octubre de 2009, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

**1.** Que la Resolución Administrativa RA-CS N° 0355/2009 de 14 de octubre de 2009, es resultado de la infracción de normas agrarias como ser la L. N° 1715, la L. N° 3545, el D.S. 29215 y la Guía para la Verificación de la Función Social o Función Económico Social, ya que durante el relevamiento de información en campo y en oportunidad de haberse procedido al llenado de la ficha catastral de 9 de diciembre de 2002, se registró actividad ganadera en el predio "San Gabriel", así como corrales y galpones que existirían en el mismo, habiendo sido calificado el predio como pequeña propiedad ganadera por el funcionario de KAMPSAX S.A., quien maliciosamente habría omitido registrar el ganado existente en el lugar.

**2.** Que el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 15 de julio de 2003, hace referencia al hecho de que el asentado no adjunta documentación que acredite la antigüedad de su posesión y resalta la importancia de considerar que no existe acta de declaración pacífica de posesión del predio, por lo que no puede sustentarse la supuesta ilegalidad de la posesión del predio de su mandante, por falta de firma de autoridad administrativa y/o dirigente de alguna organización agraria. Asimismo, manifiesta su extrañeza por el hecho de que el referido informe no hace referencia a la documentación presentada por su mandante, misma que cursaría a fs. 10 y consistiría en un documento privado de compraventa del predio "San Gabriel" celebrado entre el Sr. Eduardo Escalante Vásquez y su mandante, que cuenta con el respectivo reconocimiento de firmas y tiene el sello de la empresa que realizó el saneamiento del predio que motiva la litis.

**3.** En lo que respecta a la observación inserta en la ficha catastral en sentido de que el Subprefecto se hubiese negado a firmar el formulario de declaración jurada de posesión pacífica del predio, señala que

en ningún actuado de la carpeta de saneamiento se constata la intervención del Subprefecto como control social.

4. Que en la parte de conclusión y sugerencias los personeros de la Empresa "Kampsax S.A.", sugieren se declare la superficie del predio "San Gabriel" como tierra fiscal, sin tomar en cuenta que la carpeta carece de datos de gabinete, además de haber obviado efectuar la valoración de datos, ya que en el Informe de Campo 000003 de 24 de enero de 2003 existían 18 cabezas de ganado vacuno.

5. Que el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 15 de julio de 2003 incurre en error en la valoración de la documentación aportada al indicar que la misma no acredita derecho propietario ni de posesión anterior a la promulgación de la L. N° 1715, cuando en realidad su mandante presentó documentación que respalda el asentamiento legal existente sobre la propiedad "San Gabriel".

6. Fundamenta también que el domicilio de su mandante es el predio "San Gabriel", donde debió notificárselo con la exposición pública de resultados, sin embargo, en forma irregular se lo notifica mediante cédula en "Reyes" sin que hubiese señalado domicilio procesal en ese lugar, dejándolo en indefensión, señala también que su mandante se apersono al INRA Beni para preguntar por el estado del proceso de saneamiento de su predio sin obtener noticias sobre el mismo, además de que el 10 de agosto y 02 de septiembre de 2010 solicitó certificación del estado de saneamiento sin haber obtenido dato alguno sobre el predio "San Gabriel". Asimismo manifiesta que el hecho de no haber sido notificado su mandante en el domicilio correspondiente, es decir en el predio "San Gabriel", lo habilita para presentar certificación de posesión sobre el predio "San Gabriel" antes de la promulgación de la L. N° 1715 y certificado de marca de ganado de Rodolfo Justiniano Montenegro, con lo cual demuestra la posesión legal sobre el referido predio y el cumplimiento de la FES, dando así cumplimiento al art. 159-I, que dispone la verificación directa en cada predio de la FS o FES en su caso, como medio principal de prueba frente a cualquier otro que vendría a ser complementario.

7. Señala que es inaudito que no se recurriera a imágenes satelitales de los años 1996, 2001, etc., para verificar actividad antrópica en el área identificada en relevamiento de información en campo y que al estar sustentada la Resolución Administrativa N° 0355/2009 de 14 de octubre de 2009, en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica Posesión Individual de 15 de julio de 2003, que se encuentra afectado de errores no subsanados y en franca infracción de normas procesales, la misma estaría afectada de nulidad, además de no haber sido observado lo dispuesto por el art. 341 par. II núm. 2.

8. Manifiesta también que las normas de orden público y de cumplimiento obligatorio y que al no ejecutarse de manera material y objetiva alguna de las etapas que se detallan, conforme manda el ordenamiento jurídico, el procedimiento ejecutado carece de eficacia jurídica afectando con ello los alcances de la resolución final de saneamiento.

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

*"Las pericias de campo, conforme señala el art. 173 del D. S. N° 25763 vigente en oportunidad de llevarse a cabo el proceso administrativo de saneamiento Integrado al Catastro CAT SAN del predio "San Gabriel" tiene por finalidad, entre otras, la de identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas, así como verificar el cumplimiento de la función social o económico social de las tierras donde ejercen posesión, que constituye un acto público y transparente al garantizar la participación a toda persona interesada en dicho procedimiento administrativo; para ello, tratándose de personas naturales o jurídicas cuyo derecho propietario o posesorio está siendo sometido a proceso administrativo de saneamiento a objeto*

*de regularizar y perfeccionar dichos derechos, se procede imprescindiblemente a hacerle conocer por alguno de los medios que indica la norma reglamentaria la realización de las pericias de campo que se efectuará en su predio garantizando de este modo su participación en dichos trabajos de relevamiento de información en campo. En el caso sub lite, de la revisión de antecedentes se tiene que el interesado fue directa y personalmente citado para participar en los trabajos de pericias de campo de su predio, como consta de la carta de citación que cursa a fs. 4 y 5 de la carpeta de saneamiento y efectiva participación en el llenado de la ficha catastral que cursa a fs. 6 y 7, misma que está debidamente firmada en señal de conformidad con las actuaciones de la entidad administrativa encargada del proceso de saneamiento; ficha catastral que permite constatar además, la inexistencia de mejoras y ganado, adecuando sus alcances a lo dispuesto por el art. 199 par. I del D.S. N° 25763 vigente en ese momento, que establece que se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación simple, sujetas al procedimiento de desalojo previsto en este reglamento, las posesiones posteriores a la promulgación de la L. N° 1715 y las que siendo anteriores no cumplan con la función social o económico social; por su parte el par. II del mismo artículo señala que se tendrán como ilegales, sin derecho a dotación o adjudicación simple y titulación, sujetas al procedimiento de desalojo, las posesiones anteriores a la vigencia de la L. N° 1715, cuando: "a) No den mérito a la dotación o adjudicación y titulación por incumplimiento de la función social o económico social de la tierra o por falta de aceptación del precio de adjudicación fijado al efecto"; consiguientemente, lo anotado precedentemente permite concluir que el incumplimiento de la FES en el predio "San Gabriel" se enmarca a los postulados de las normas citadas supra".*

*"Con relación a la supuesta consignación de 18 cabezas de ganado en el Informe de Campo Legal: 6-025-026-000/03 se tiene que el mencionado informe cursante de fs. 2 a 3 del legajo de saneamiento, establece el orden numérico de los aspectos que contiene y dentro de ellos el N° 18 corresponde al ganado que debe consignarse en el mismo, evidenciándose que la casilla mencionada quedó vacía, lo cual permite corroborar la inexistencia de ganado y el hecho de que los demandantes no cumplieron lo establecido por los artículos 238, 239 y 240 del D.S. 25763 vigente en su oportunidad, que taxativamente señala que el principal medio para la comprobación de la función económica social, es la verificación directa en terreno durante la ejecución de la etapa de pericias de campo, donde el interesado podrá hacer uso de todos los medios de prueba que estén a su alcance para demostrar el cumplimiento de la FES en su predio, siendo por demás irrelevante la presentación de marca de ganado cuando resulta evidente la manifiesta inexistencia de ganado en el predio que motiva la litis".*

*"En cuanto se refiere al Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 15 de julio de 2003, mismo que hace referencia al hecho de que el actor no acreditó la antigüedad de su posesión en el predio "San Gabriel", es menester considerar que la posesión está indefectiblemente ligada al cumplimiento de la FES, extremo que no fue acreditado por el actor durante el saneamiento del predio "San Gabriel"; lo cual permite ser corroborado por el documento privado de compraventa del predio que motiva la litis, cursante a fs. 10 y vta. del legajo de saneamiento, el cual permite inferir que el predio no cumplía la FES, siendo por demás irrelevante la no intervención del subprefecto en el formulario de declaración jurada de posesión".*

*"Con relación a la supuesta indefensión que acusa el actor en cuanto se refiere a la notificación con la exposición pública de resultados en un domicilio distinto al que correspondía, se tiene que el lugar en que fue notificado personalmente el actor con la Carta de Citación cursante a fs. 4 del expediente de saneamiento, que permitió su participación efectiva en el proceso de saneamiento, coincide con el lugar en que fue notificado para la exposición pública de resultados conforme se desprende de la diligencia de notificación cursante a fs. 27 del legajo de saneamiento, extremo que permite aseverar que no existió*

*indefensión alguna, más aun cuando el impetrante participó plena y activamente en el proceso de saneamiento sin que hubiese efectuado reclamo o cuestionamiento alguno sobre el particular en su oportunidad".*

*"De conformidad a los datos que contiene el cuadernillo de antecedentes del proceso de saneamiento, se tiene que a fs. 54 cursa el Informe con Análisis Multitemporal del predio "San Gabriel", el cual en lo principal concluye señalando que no se aprecian formas que puedan interpretarse como actividad, consignando para ello, imágenes desde el 24 de abril del año 1996 hasta el 08 de noviembre del año 2011, por lo que no es evidente la observación efectuada por el demandante, en sentido de que el INRA habría obviado el análisis de referencialo cual acredita aún más el incumplimiento de la FES en el predio "San Gabriel".*

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por Rodolfo Justiniano Montenegro representado por Paul Alberto Cortez Giralde contra el Director del Instituto Nacional de Reforma; y, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-CS N° 0355/2009 de 14 de octubre de 2009, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** En el caso sub lite, de la revisión de antecedentes se tiene que el interesado fue directa y personalmente citado para participar en los trabajos de pericias de campo de su predio, como consta de la carta de citación que cursa a fs. 4 y 5 de la carpeta de saneamiento y efectiva participación en el llenado de la ficha catastral que cursa a fs. 6 y 7, misma que está debidamente firmada en señal de conformidad con las actuaciones de la entidad administrativa encargada del proceso de saneamiento; ficha catastral que permite constatar además, la inexistencia de mejoras y ganado, adecuando sus alcances a lo dispuesto por el art. 199 par. I del D.S. N° 25763 vigente en ese momento, que establece que se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación simple, sujetas al procedimiento de desalojo previsto en este reglamento, las posesiones posteriores a la promulgación de la L. N° 1715 y las que siendo anteriores no cumplan con la función social o económico social; por su parte el par. II del mismo artículo señala que se tendrán como ilegales, sin derecho a dotación o adjudicación simple y titulación, sujetas al procedimiento de desalojo, las posesiones anteriores a la vigencia de la L. N° 1715, cuando: "a) No den mérito a la dotación o adjudicación y titulación por incumplimiento de la función social o económico social de la tierra o por falta de aceptación del precio de adjudicación fijado al efecto"; consiguientemente, lo anotado precedentemente permite concluir que el incumplimiento de la FES en el predio "San Gabriel" se enmarca a los postulados de las normas citadas supra.

**2.** Con relación a la supuesta consignación de 18 cabezas de ganado en el Informe de Campo Legal: 6-025-026-000/03 se tiene que el mencionado informe cursante de fs. 2 a 3 del legajo de saneamiento, establece el orden numérico de los aspectos que contiene y dentro de ellos el N° 18 corresponde al ganado que debe consignarse en el mismo, evidenciándose que la casilla mencionada quedó vacía, lo cual permite corroborar la inexistencia de ganado y el hecho de que los demandantes no cumplieron lo establecido por los artículos 238, 239 y 240 del D.S. 25763 vigente en su oportunidad, que taxativamente señala que el principal medio para la comprobación de la función económica social, es la verificación directa en terreno durante la ejecución de la etapa de pericias de campo, donde el interesado podrá hacer uso de todos los medios de prueba que estén a su alcance para demostrar el cumplimiento de la FES en su predio, siendo por demás irrelevante la presentación de marca de ganado cuando resulta evidente la manifiesta inexistencia de ganado en el predio que motiva la litis.

3. En cuanto se refiere al Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 15 de julio de 2003, mismo que hace referencia al hecho de que el actor no acreditó la antigüedad de su posesión en el predio "San Gabriel", es menester considerar que la posesión está indefectiblemente ligada al cumplimiento de la FES, extremo que no fue acreditado por el actor durante el saneamiento del predio "San Gabriel"; lo cual permite ser corroborado por el documento privado de compraventa del predio que motiva la litis, cursante a fs. 10 y vta. del legajo de saneamiento, el cual permite inferir que el predio no cumplía la FES, siendo por demás irrelevante la no intervención del subprefecto en el formulario de declaración jurada de posesión.

4. Con relación a la supuesta indefensión que acusa el actor en cuanto se refiere a la notificación con la exposición pública de resultados en un domicilio distinto al que correspondía, se tiene que el lugar en que fue notificado personalmente el actor con la Carta de Citación cursante a fs. 4 del expediente de saneamiento, que permitió su participación efectiva en el proceso de saneamiento, coincide con el lugar en que fue notificado para la exposición pública de resultados conforme se desprende de la diligencia de notificación cursante a fs. 27 del legajo de saneamiento, extremo que permite aseverar que no existió indefensión alguna, más aun cuando el impetrante participó plena y activamente en el proceso de saneamiento sin que hubiese efectuado reclamo o cuestionamiento alguno sobre el particular en su oportunidad.

5. De conformidad a los datos que contiene el cuadernillo de antecedentes del proceso de saneamiento, se tiene que a fs. 54 cursa el Informe con Análisis Multitemporal del predio "San Gabriel", el cual en lo principal concluye señalando que no se aprecian formas que puedan interpretarse como actividad, consignando para ello, imágenes desde el 24 de abril del año 1996 hasta el 08 de noviembre del año 2011, por lo que no es evidente la observación efectuada por el demandante, en sentido de que el INRA habría obviado el análisis de referencialo cual acredita aún más el incumplimiento de la FES en el predio "San Gabriel".

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

Saneamiento / Etapas / De Campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros)

**Las pericias de campo, conforme señala el art. 173 del D. S. N° 25763 tiene por finalidad, entre otras, la de identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas, así como verificar el cumplimiento de la función social o económico social de las tierras donde ejercen posesión, que constituye un acto público y transparente al garantizar la participación a toda persona interesada en dicho procedimiento administrativo.**

*"Las pericias de campo, conforme señala el art. 173 del D. S. N° 25763 vigente en oportunidad de llevarse a cabo el proceso administrativo de saneamiento Integrado al Catastro CAT SAN del predio "San Gabriel" tiene por finalidad, entre otras, la de identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas, así como verificar el cumplimiento de la función social o económico social de las tierras donde ejercen posesión, que constituye un acto público y transparente al garantizar la participación a toda persona interesada en dicho procedimiento administrativo; para ello, tratándose de personas naturales o jurídicas cuyo derecho propietario o posesorio está siendo sometido a proceso administrativo de saneamiento a objeto de regularizar y perfeccionar dichos derechos, se procede imprescindiblemente a hacerle conocer por*

*alguno de los medios que indica la norma reglamentaria la realización de las pericias de campo que se efectuará en su predio garantizando de este modo su participación en dichos trabajos de relevamiento de información en campo. En el caso sub lite, de la revisión de antecedentes se tiene que el interesado fue directa y personalmente citado para participar en los trabajos de pericias de campo de su predio, como consta de la carta de citación que cursa a fs. 4 y 5 de la carpeta de saneamiento y efectiva participación en el llenado de la ficha catastral que cursa a fs. 6 y 7, misma que está debidamente firmada en señal de conformidad con las actuaciones de la entidad administrativa encargada del proceso de saneamiento; ficha catastral que permite constatar además, la inexistencia de mejoras y ganado, adecuando sus alcances a lo dispuesto por el art. 199 par. I del D.S. N° 25763 vigente en ese momento, que establece que se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación simple, sujetas al procedimiento de desalojo previsto en este reglamento, las posesiones posteriores a la promulgación de la L. N° 1715 y las que siendo anteriores no cumplan con la función social o económico social; por su parte el par. II del mismo artículo señala que se tendrán como ilegales, sin derecho a dotación o adjudicación simple y titulación, sujetas al procedimiento de desalojo, las posesiones anteriores a la vigencia de la L. N° 1715, cuando: "a) No den mérito a la dotación o adjudicación y titulación por incumplimiento de la función social o económico social de la tierra o por falta de aceptación del precio de adjudicación fijado al efecto"; consiguientemente, lo anotado precedentemente permite concluir que el incumplimiento de la FES en el predio "San Gabriel" se enmarca a los postulados de las normas citadas supra".*