

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0001-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-11-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /**

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Rosalía Gudiño Tapia, interpone demanda contenciosa administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N ° 0830/2011 de 20 de junio de 2011, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

**1.** Que en fecha 16 de enero de 2003 se ha ejecutado el proceso de saneamiento simple a pedido de parte en el predio colindante denominado "El Portillo" a nombre de Plácido Gudiño Fernández y Florentina Vega Suruguay, estableciéndose los límites y colindancias firmando actas de conformidad con el predio "Rafael" de propiedad de los herederos de Rafael Vilte en los vértices identificados con los números 33006535, 33006539 y 33006538, así como fotografía que consta en la libreta GPS. Añade que conforme se demuestra por el croquis predial, planos y libreta GPS, se ha establecido que a partir del punto 33006538 siguiendo los puntos 33006537 y 33006536, el predio "Rafael" colinda con el predio "El Portillo" únicamente hasta el vértice 33006538 y no así hasta el vértice 33006537.

**2.** Que posterior al saneamiento mencionado, en fecha 8 de marzo de 2005 se ha ejecutado el proceso de saneamiento simple de oficio de su predio "Las Dalias" donde se mensuró únicamente los vértices restantes 95602464 y 95602463, porque los puntos que delimitan las colindancias con el predio "El Portillo" ya se encontraban mensuradas anteriormente, razón por la cual el INRA acumuló antecedentes del predio "El Portillo" a la carpeta de saneamiento del predio "Las Dalias".

**3.** Que el INRA a momento de armar la carpeta del predio "Las Dalias" erróneamente ha considerado como límites con el predio "Rafael" la línea que une los puntos o vértices 95602463 al 33006537 olvidando que el mismo INRA ha acumulado los anexos de actas de conformidad de linderos del vértice 330066538 por donde verdaderamente colinda el predio "Rafael", como asimismo adjuntaron el anexo de actas de conformidad de linderos del vértice 33006537 donde no firman los beneficiarios del predio "Rafael", por lo cual resulta que errónea e ilegalmente el INRA elabora el plano con solo 2.3134 ha. cuando la realidad en campo y la superficie mensurada del predio es de 2.6146 ha. como se demuestra por el plano y la imagen satelital, ampliando indebidamente una superficie de 0.3012 ha. en favor del predio "Rafael" en desmedro de su persona. Agrega que este error ha sido repetido en el Informe en

Conclusiones N° 028/2011 de 21 de marzo de 2011 y por consiguiente en la Resolución Final de Saneamiento impugnada, error que no fue advertido por el INRA ni por el control de calidad y menos aún podía hacerlo su persona, debido a que cuando le notificaron con el Informe de Cierre, no le entregaron el plano como para poder hacer observaciones de errores u omisiones conforme establece el art. 305 del D.S. N° 29215 causándole indefensión.

4. Que la Resolución Final de Saneamiento conlleva el mismo error del Informe en Conclusiones creando una idea falsa de la superficie adjudicada, cuando la verdadera superficie es de 2.6146 ha. colindando al rumbo Oeste con el predio "Rafael" pero por la línea que une el punto 95602463 al 33006538 y no así del punto 95602463 al 33006537, siendo este un error esencial que se encuentra demostrado plenamente por la documentación aportada.

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

*"(...) siendo que el objeto del saneamiento es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, cuya finalidad, entre otras es la de titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social, la titulación de procesos agrarios en trámite y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económica social, conforme señalan los arts. 64 y 66 de la L. N° 1715, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, facultado para ejecutar dicho proceso, como una de las etapas le corresponde efectuar el Relevamiento de Información en Campo, mismo que conforme señala el art. 175 del D. S. N° 25763 vigente en el momento que le correspondió elaborar dicho informe, debe contemplar el conjunto de los datos jurídicos y técnicos obtenidos, anexando mapas, planos y documentos que permita identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas. Asimismo, como otra de las etapas, corresponde elaborar el Informe en Conclusiones, que conforme prevé el art. 304 del D. S. N° 29215 vigente en el momento de su elaboración del caso sub lite debe contener, entre otros, la valoración y cálculo de la función social o la función económica social y la evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y sobreposiciones con áreas clasificadas y otras. De igual forma, como otra de las etapas, luego del Informe en Conclusiones, debe elaborarse el Informe de Cierre en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento, que deberá ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, conforme prevé el art. 305 del D.S. N° 29215. Igualmente, al haberse iniciado el proceso de saneamiento del predio "Las Dalías" en vigencia del D.S. N° 25763 continuando su tramitación con el actual Reglamento de la L. N° 1715 (D.S. N° 29215), al margen de respetar los actos cumplidos aprobados y las resoluciones ejecutoriadas, corresponde la aplicación de controles de calidad, supervisión y seguimiento de dichos actos procesales efectuados en el proceso de saneamiento del predio en cuestión, con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas regulados en disposiciones internas, tal cual prevé el art. 266 y la Disposición Transitoria Segunda, ambos del D.S. N° 29215; en ese sentido, si bien dichos actos procesales administrativos, al momento de su elaboración, no constituyen ni definen derechos, correspondiendo al Director Nacional del Instituto de Reforma Agraria, cuando sea competente para dictar resoluciones, como es el caso de autos, la definición del proceso pronunciando la resolución final que corresponda, no es menos evidente que los datos cursantes en el Informe de Campo, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, dado los efectos que producen, se constituyen en actos administrativos de vital importancia en el proceso de saneamiento, toda vez que la información recabada y conclusiones a las que arriban, vienen a constituir la base principal 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; por ende, la valoración y análisis que en ella se efectúa al margen de estar ajustada a la normativa que rige la materia, debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete respecto del predio que fue sometido a proceso de saneamiento".*

*"(...) si bien el Informe de Campo SAN-SIM-OFICIO-POLÍGONO 00- CERCADO-INF.TEC. N° 620/00 cursante de fs. 64 a 68 del legajo de saneamiento, contempla el conjunto de los datos jurídicos y técnicos obtenidos, anexando el plano catastral de la propiedad cursante a fs. 69 del referido legajo, no es menos evidente que en la relación de coordenadas del predio a objeto de determinar los límites de la propiedad, no se tomó en cuenta y menos se consignó el vértice 330066538 cuya mensura e identificación se efectuó durante el trabajo de campo del predio colindante "El Portillo" cuyos documentos fueron acumulados al proceso de saneamiento del predio "Las Dalias" de propiedad de la actora, conforme lo reconoce expresamente el INRA en su memorial de respuesta de fs. 103 a 104 y tal cual se tiene expresado en el Informe Técnico-Legal INF. DGS-JVR-TJA N° 0356 de 29 de mayo de 2012 emitido por la Unidad de Saneamiento Regional Valles dependiente de la Dirección Nacional del INRA cursante de fs. 140 a 141 de legajo de saneamiento al que se remite el INRA, donde expresa y claramente se señala que el vértice 33006538 conforme consta en el croquis predial, el acta de conformidad de linderos y la libreta GPS es un punto tripartito entre los predios "Las Dalias", "El Portillo" y "Rafael" y no así el vértice 33006537 que es un punto bipartito entre los predios "Las Dalias" y el " El Portillo", lo cual influye en la determinación de la superficie a consolidar del predio "Las Dalias" afectando en una superficie aproximada de 0.3012 ha., por lo tanto -expresa el referido informe- la evaluación técnica realizada en el proceso de saneamiento del predio en cuestión es incorrecta. Dicha errónea evaluación técnica, como consecuencia lógica, fue tomando en cuenta en el Informe en Conclusiones, Informe de Cierre y en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0830/2011 de 20 de junio de 2011, cursantes de fs. 76 a 79, 82 y 93 a 94, respectivamente, que derivó en una errónea determinación de colindancias y superficie en desmedro del predio "Las Dalias", tal cual se evidencia del plano catastral cursante a fs.80, lo cual implica que al estar plenamente establecido el error técnico que se cometió por parte del INRA al momento de la consignación de los vértices que delimitan los mencionados predios, éste carece de valor legal correspondiendo la subsanación del error técnico cometido, mismo que pudo haber sido advertido y subsanado de oficio por el INRA en pleno ejercicio de control de calidad, supervisión y seguimiento a objeto precisamente de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, tal cual prevé el art. 266 y la Disposición Transitoria Segunda, ambos del D.S. N° 29125, ó en su caso, a petición de parte interesada, quién luego de ponerse en su conocimiento el Informe de Cierre tiene la facultad de efectuar las observaciones y/o reclamos que correspondan, conforme señala el art. 305 del D.S. N° 29215, que fue incumplido por el INRA al no cursar en antecedentes notificación alguna a la propietaria o representante legal del predio "Las Dalias" con el señalado Informe de Cierre, causándole una evidente indefensión, cuyas inobservancias acarrearán que el proceso administrativo de saneamiento se desarrolle con vicios e irregularidades que determinan su invalidez o nulidad a objeto de que sean subsanados en aras de una correcta, justa y legal definición administrativa por parte del INRA en el proceso de saneamiento del predio en cuestión".*

*"(...) el demandado Director Nacional del INRA, al contestar la demanda reconoce los defectos e irregularidades señaladas precedentemente mencionadas; por lo que existiendo conformidad y reconocimiento del propio demandado sobre la evidencia de infracciones acusadas en la demanda, es de observancia al caso de autos, la previsión contenida en el art. 347 del Cód. Pdto. Civ., aplicable por el régimen de supletoriedad señalado por el art. 78 de la L. N° 1715".*

*"(...) se establece que el INRA ha incumplido las normas establecidas para el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria, dada las omisiones e irregularidades descritas, al no observar en su accionar la previsión contenida en los arts. 175 del D. S. N° 25763 vigente en esa época, así como los arts. 206, 304, 305 y la Disposición Transitoria Segunda, todos del D.S. N° 29125, lo que lleva a declarar la procedencia de la demanda contenciosa administrativa"*

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa; en su mérito, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0830/2011 de 20 de junio de 2011, declarando por tal la nulidad de proceso de saneamiento que dio origen a su emisión hasta el vicio más antiguo, como es el Informe en Conclusiones, bajo los siguientes fundamentos:

1. Al margen de respetar los actos cumplidos aprobados y las resoluciones ejecutoriadas, corresponde la aplicación de controles de calidad, supervisión y seguimiento de dichos actos procesales efectuados en el proceso de saneamiento del predio en cuestión, con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas regulados en disposiciones internas, tal cual prevé el art. 266 y la Disposición Transitoria Segunda, ambos del D.S. N° 29215; en ese sentido, si bien dichos actos procesales administrativos, al momento de su elaboración, no constituyen ni definen derechos, correspondiendo al Director Nacional del Instituto de Reforma Agraria, cuando sea competente para dictar resoluciones, como es el caso de autos, la definición del proceso pronunciando la resolución final que corresponda, no es menos evidente que los datos cursantes en el Informe de Campo, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, dado los efectos que producen, se constituyen en actos administrativos de vital importancia en el proceso de saneamiento, toda vez que la información recabada y conclusiones a las que arriban, vienen a constituir la base principal 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; por ende, la valoración y análisis que en ella se efectúa al margen de estar ajustada a la normativa que rige la materia, debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete respecto del predio que fue sometido a proceso de saneamiento.

2. Al estar plenamente establecido el error técnico que se cometió por parte del INRA al momento de la consignación de los vértices que delimitan los mencionados predios, éste carece de valor legal correspondiendo la subsanación del error técnico cometido, mismo que pudo haber sido advertido y subsanado de oficio por el INRA en pleno ejercicio de control de calidad, supervisión y seguimiento a objeto precisamente de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, tal cual prevé el art. 266 y la Disposición Transitoria Segunda, ambos del D.S. N° 29125, ó en su caso, a petición de parte interesada, quién luego de ponerse en su conocimiento el Informe de Cierre tiene la facultad de efectuar las observaciones y/o reclamos que correspondan, conforme señala el art. 305 del D.S. N° 29215, que fue incumplido por el INRA al no cursar en antecedentes notificación alguna a la propietaria o representante legal del predio "Las Dalias" con el señalado Informe de Cierre, causándole una evidente indefensión, cuyas inobservancias acarrearón que el proceso administrativo de saneamiento se desarrolle con vicios e irregularidades que determinan su invalidez o nulidad a objeto de que sean subsanados en aras de una correcta, justa y legal definición administrativa por parte del INRA en el proceso de saneamiento del predio en cuestión.

3. Al margen de las consideraciones precedentes que determinan las irregularidades cometidas en el

procedimiento de saneamiento del predio de referencia, el demandado Director Nacional del INRA, al contestar la demanda reconoce los defectos e irregularidades señaladas precedentemente mencionadas; por lo que existiendo conformidad y reconocimiento del propio demandado sobre la evidencia de infracciones acusadas en la demanda, es de observancia al caso de autos, la previsión contenida en el art. 347 del Cód. Pdto. Civ., aplicable por el régimen de supletoriedad señalado por el art. 78 de la L. N° 1715.

4. Del análisis precedente, se establece que el INRA ha incumplido las normas establecidas para el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria, dada las omisiones e irregularidades descritas, al no observar en su accionar la previsión contenida en los arts. 175 del D. S. N° 25763 vigente en esa época, así como los arts. 206, 304, 305 y la Disposición Transitoria Segunda, todos del D.S. N° 29125, lo que lleva a declarar la procedencia de la demanda contenciosa administrativa.

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

Saneamiento / Etapas / De la Resolución Final de Saneamiento

**Si bien en el Informe de Campo, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, no constituyen ni definen derechos, dado los efectos que producen, son actos administrativos de vital importancia en el proceso de saneamiento, toda vez que la información recabada y conclusiones a las que arriban vienen a constituir la base principal 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; por ende, la valoración y análisis que en ella se efectúa al margen de estar ajustada a la normativa que rige la materia, debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete respecto del predio que fue sometido a proceso de saneamiento.**

*"(...) siendo que el objeto del saneamiento es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, cuya finalidad, entre otras es la de titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social, la titulación de procesos agrarios en trámite y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económica social, conforme señalan los arts. 64 y 66 de la L. N° 1715, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, facultado para ejecutar dicho proceso, como una de las etapas le corresponde efectuar el Relevamiento de Información en Campo, mismo que conforme señala el art. 175 del D. S. N° 25763 vigente en el momento que le correspondió elaborar dicho informe, debe contemplar el conjunto de los datos jurídicos y técnicos obtenidos, anexando mapas, planos y documentos que permita identificar a los poseedores y determinar la ubicación y posición geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas. Asimismo, como otra de las etapas, corresponde elaborar el Informe en Conclusiones, que conforme prevé el art. 304 del D. S. N° 29215 vigente en el momento de su elaboración del caso sub lite debe contener, entre otros, la valoración y cálculo de la función social o la función económica social y la evaluación de datos técnicos sobre ubicación, superficie, límites del predio y sobreposiciones con áreas clasificadas y otras. De igual forma, como otra de las etapas, luego del Informe en Conclusiones, debe elaborarse el Informe de Cierre en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento, que deberá ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, conforme prevé el art. 305 del D.S. N° 29215. Igualmente, al haberse iniciado el proceso de saneamiento del predio "Las Dalías" en vigencia del D.S. N° 25763 continuando su tramitación con el actual Reglamento de la L. N° 1715 (D.S. N° 29215), al margen de respetar los actos*

*cumplidos aprobados y las resoluciones ejecutoriadas, corresponde la aplicación de controles de calidad, supervisión y seguimiento de dichos actos procesales efectuados en el proceso de saneamiento del predio en cuestión, con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas regulados en disposiciones internas, tal cual prevé el art. 266 y la Disposición Transitoria Segunda, ambos del D.S. N° 29215; en ese sentido, si bien dichos actos procesales administrativos, al momento de su elaboración, no constituyen ni definen derechos, correspondiendo al Director Nacional del Instituto de Reforma Agraria, cuando sea competente para dictar resoluciones, como es el caso de autos, la definición del proceso pronunciando la resolución final que corresponda, no es menos evidente que los datos cursantes en el Informe de Campo, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, dado los efectos que producen, se constituyen en actos administrativos de vital importancia en el proceso de saneamiento, toda vez que la información recabada y conclusiones a las que arriban, vienen a constituir la base principal 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; por ende, la valoración y análisis que en ella se efectúa al margen de estar ajustada a la normativa que rige la materia, debe ser coherente, clara, precisa y congruente con los datos e información recabada en campo y gabinete respecto del predio que fue sometido a proceso de saneamiento".*