

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0034-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-08-2012

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. Actividad Ganadera / 7. Incumplimiento /**

**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**

En la demanda Contenciosa Administrativa interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado, la Resolución Final de Saneamiento RA-ST N° 0145/2005 de 12 de mayo de 2005 dictada, dentro del proceso de saneamiento del predio denominado "San Joaquín V". La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Argumento que en el proceso de saneamiento del predio "San Joaquín V", se habría vulnerado a partir de la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, encontrándose el área de saneamiento sobrepuesta a la Reserva Forestal Guarayos, situación que no se consideró en el proceso;

2.- Que el INRA debió emitir una resolución administrativa disponiendo la realización del relevamiento de información en Gabinete y nuevas pericias de campo, al haberse evidenciado una contradicción manifiesta en el informe de Inspección Ocular INF-TCO 417/04 de 30 de junio de 2004.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma positiva manifestando, que reconoce las observaciones presentadas en la demanda en lo que respecta al proceso de saneamiento dentro del predio denominado "San Joaquín V", remitiéndose al Informe Técnico Legal DGS-JRLL N° 019/2010 de 27 de enero de 2010 emitido por el INRA, en lo que respecta a la ejecución del proceso de saneamiento, asimismo solicitó se tenga presente, que el proceso de saneamiento impugnado fue ejecutado en otras gestiones y que la Resolución Administrativa RA-ST N° 0145/2005 de 12 de mayo de 2005, no fue emitida en la

administración del suscrito Director Nacional del INRA, por lo que solicitó se resuelva la presente demanda conforme a la normativa aplicable y se tenga presente la exención de pago de valores y condenación costas procesales a favor del INRA como lo señala el art. 16-II del D.S. N° 29215.

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

*Así el Relevamiento de Información en Gabinete contiene las actividades descritas en el art. 171 del D.S. N° 25763 entonces vigente y la oportunidad para su realización está descrita en la parte final del mismo artículo. En el caso que nos ocupa se puede evidenciar la falta de un correcto informe de Relevamiento de Información en Gabinete, que identifique correctamente el Expediente Agrario N° 31030 bajo la denominación de "San Joaquín", pues el mismo ha sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objetivo el error, no se ha subsanado la equivocación y con esa grave falencia se ha dictado la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, lesionando los derechos de los poseedores y beneficiarios del lugar, vulnerando los alcances de los arts. 216 y 217 del Reglamento de la L. N° 1715.*

*En ese contexto de antecedentes se infiere que la verificación de su cumplimiento que para el caso de autos radica en la FES efectuada por el INRA en la propiedad denominada "San Joaquín V", no se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad de las etapas previstas por los arts. 239 y 240 del D.S. N° 25763, resultando además contradictoria con los datos evacuados del informe de inspección ocular, pues **de ninguna manera el predio "San Joaquín V" cumple con las características de una propiedad ganadera**, en ese sentido se tiene que la información contenida en la documentación levantada en campo, no es confiable y menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la Función Económico Social durante la evaluación técnico jurídica; consiguientemente el INRA no cumplió a cabalidad las finalidades de la pericias de campo en relación del cumplimiento de la FES, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II) del D.S. N° 25763.*

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, se declaró la **NULIDAD** de la Resolución Final de Saneamiento N° 0145/2005 de 12 de mayo de 2005 y **NULO** el proceso de saneamiento correspondiente al predio denominado "San Joaquín V", hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta el Relevamiento de Información en Gabinete, debiendo el INRA aplicar la normativa agraria vigente, precautelando la participación de todos los actores identificados. conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto al Relevamiento de Información en Gabinete, en la carpeta del proceso de saneamiento del predio objeto de la litis es evidente la falta de un correcto informe de Relevamiento de Información en Gabinete, pues el mismo habría sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objetivo el error, además de no haberse subsanado la equivocación falencia con la cual se dictó la Resolución Final de Saneamiento, lesionando los derechos de los poseedores y beneficiarios del lugar, vulnerando los alcances de los arts. 216 y 217 del Reglamento de la L. N° 1715;

2.- Sobre las pericias de campo, la verificación de las pericias de campo radican en la FES, la cual es efectuada por el INRA, sin embargo, el ente administrativo no las ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715, pues de ninguna manera el predio "San Joaquín V" cumple con las características de una propiedad ganadera, ya que la información contenida en la

documentación levantada en campo, no es confiable y menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la Función Económico Social durante la evaluación técnico jurídica, por lo que el INRA no cumplió a cabalidad las finalidades de la pericias de campo en relación del cumplimiento de la FES, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II) del D.S. N° 25763.

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

PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO / ETAPAS / PREPARATORIA / DIAGNÓSTICO (RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN DE GABINETE) / SOBREPOSICIÓN

Omisión de verificación en Gabinete

**La falta de un correcto informe de Relevamiento de Información en Gabinete, a objeto de verificar la sobreposición con otras propiedades y la identificación como la ubicación exacta de los antecedentes de un Expediente Agrario, da lugar a que no se cumpla con esta fase del proceso, invalidando el resto de las etapas del saneamiento**

" (...) Así el Relevamiento de Información en Gabinete contiene las actividades descritas en el art. 171 del D.S. N° 25763 entonces vigente y la oportunidad para su realización está descrita en la parte final del mismo artículo. En el caso que nos ocupa se puede evidenciar la falta de un correcto informe de Relevamiento de Información en Gabinete, que identifique correctamente el Expediente Agrario N° 31030 bajo la denominación de "San Joaquín", pues el mismo ha sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objetivo el error, no se ha subsanado la equivocación y con esa grave falencia se ha dictado la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, lesionando los derechos de los poseedores y beneficiarios del lugar, vulnerando los alcances de los arts. 216 y 217 del Reglamento de la L. N° 1715."

" (...) Asimismo, conforme manda lo dispuesto por los arts. 169-I-a), 171 del D.S. N° 25763 aplicable en su oportunidad, a objeto de verificar en gabinete la sobreposición con otras propiedades y la ubicación exacta de dichos antecedentes, se debió proceder conforme establece dicha normativa, en el presente caso esta etapa fue ejecutada parcialmente, de manera incompleta pues no se identificó la ubicación exacta de los antecedentes correspondientes a los predios Los Maticos I al XII y San Joaquín I al XII, que tienen el antecedente según Expediente Agrario N° 31030, lo cual demuestra que no se dio cumplimiento a esta fase del proceso, invalidando el resto de las etapas del saneamiento."

PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD GANADERA / INCUMPLIMIENTO

Inexistencia de propiedad ganadera

**La verificación del cumplimiento de la FES por el INRA no se ejecuta acorde a procedimiento, si la documentación levantada en campo no es confiable, pues de los actuados se desprende que de ninguna manera el predio cumple con las características de una propiedad ganadera**

*En ese contexto de antecedentes se infiere que la verificación de su cumplimiento que para el caso de autos radica en la FES efectuada por el INRA en la propiedad denominada "San Joaquín V", no se ejecutó acorde al procedimiento previsto en el Reglamento de la L. N° 1715, conforme se desprende de los actuados levantados en oportunidad de las etapas previstas por los arts. 239 y 240 del D.S. N° 25763, resultando además contradictoria con los datos evacuados del informe de inspección ocular, pues **de ninguna manera el predio "San Joaquín V" cumple con las características de una propiedad ganadera**, en ese sentido se tiene que la información contenida en la documentación levantada en campo, no es confiable y menos puede ser utilizada como prueba para la valoración de la Función Económico Social durante la evaluación técnico jurídica; consiguientemente el INRA no cumplió a cabalidad las finalidades de la pericias de campo en relación del cumplimiento de la FES, establecidas por los arts. 173-c) y 239-II) del D.S. N° 25763.*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*" (...) Del mismo modo la Sentencia Agraria Nacional S2da. No. 5 de 12 de febrero de 2004, señala que durante el levantamiento de campo, es preciso señalar claramente la función social específica que estaba cumpliendo el poseedor o titular del predio a ser saneado, lo contrario conlleva la nulidad de obrados. "*

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

En la línea de omisión de verificación en gabinete

SAN-S1-0011-2012

*"(...) Así el Relevamiento de Información en Gabinete contiene las actividades descritas en el art. 171 del D.S. N° 25763 entonces vigente y la oportunidad para su realización está descrita en la parte final del mismo artículo, en el presente caso se puede evidenciar la falta de un correcto informe de relevamiento de información en Gabinete, que identifique correctamente el expediente agrario N° 54982 bajo la denominación de "Agropecuaria Los Maticos", siendo que el mismo ha sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objetivo el error, no se subsanó la equivocación y con esa grave falencia se dictó la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, lesionando los derechos de los poseedores y beneficiarios del lugar, vulnerando los alcances de los arts. 216 y 217 del Reglamento de la Ley N° 1715. "*

SAN-S1-0014-2012

*"(...) Que, ante la existencia de sobreposición de derechos debió procederse conforme lo establecido en la normativa agraria correspondiente. por otra parte, conforme manda lo dispuesto por los arts. 169 párrafo I) inc. a), y art. 171 del Decreto Supremo N° 25763 aplicable en su oportunidad, corresponde el Mosaicado de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite en un plano, a objeto de verificar en gabinete la sobreposición con otras propiedades y la ubicación exacta de dichos antecedentes, en el presente caso esta etapa fue ejecutada parcialmente, de manera incompleta pues no se identificó la ubicación exacta de los antecedentes correspondientes a los predios Los Maticos I al XII y San Joaquín I al XII, dentro de los cuales se encuentran el predio "Los Maticos II" que tienen el antecedente según*

*expediente agrario N° 54982, lo cual demuestra que no se dio cabal cumplimiento a esta fase del proceso, invalidando el resto de las etapas del saneamiento."*

SAN-S1-0017-2012

*"(...) Que, ante la existencia de sobreposición de derechos debió procederse conforme lo establecido en la normativa agraria correspondiente, y por otra parte, conforme manda lo dispuesto por los artículos 169 num. I) inc. a) y 171 del Decreto Supremo N° 25763 aplicable en su oportunidad, corresponde el Mosaicado de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite en un plano, a objeto de verificar en gabinete la sobreposición con otras propiedades y la ubicación exacta de dichos antecedentes, en el presente caso esta etapa fue ejecutada parcialmente, de manera incompleta pues no se identificó la ubicación exacta de los antecedentes correspondientes a los predios Los Maticos I al XII y San Joaquín I al XII dentro de los cuales se encuentra el predio "Maticos V", que tienen el antecedente según expediente agrario N° 54982, lo cual demuestra que no se dio cabal cumplimiento a esta fase del proceso, invalidando el resto de las etapas del saneamiento."*

SAN-S2-0010-2012

*" (...) Lo que guarda relación con el Relevamiento de Información en Gabinete, como dispone el art. 171 del referido Decreto Supremo Reglamentario, puesto que ésta etapa comprende diferentes fases en las que se realiza la identificación de Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la Ley 1715 y los Títulos que sirvieron de antecedentes. "*

*" (...) Lo que en el caso de Autos no acontece, pues si bien aparentemente se cumplieron las fases del saneamiento, las mismas no fueron efectuadas legalmente, pues no es suficiente realizar a título de saneamiento, el llenado de los formularios respectivos con datos inciertos e irreales, informes sin base legal ni técnica que los respalde, sino que el saneamiento, debe responder a la realidad jurídica y técnica de cada predio saneado, en obrados se tiene que durante ésta fase no se realizó una correcta identificación sobre la ubicación de los predios a ser saneados, no se determinó exactamente la sobreposición, la función social descrita en la etapa de pericias de campo genera incertidumbre por las observaciones coincidentes entre los argumentos de la parte demandante, ratificada por la parte demandada y los hechos observados.*

*Por otra parte si bien la inspección ocular realizada, identificó las irregularidades sobre el saneamiento, no tomó en cuenta ni observó las diferentes etapas del procedimiento, para subsanar errores y empezar un nuevo procedimiento conforme dispone el art. 90 del Código de Procedimiento Civil, tomando en cuenta que las normas procesales son de orden público y de cumplimiento obligatorio.*

*Concretamente no se consideró los siguientes extremos cuestionados:*

**1.-** *Cualquier pretensión de subsanar dicho procedimiento debió tomar en cuenta que el proceso de saneamiento fue vulnerado a partir de la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, dado que se tomó en cuenta el expediente Agrario No. 54982 correspondiente a la propiedad "Agropecuaria Los Maticos VIII", sin evidenciar correctamente si éste se encontraba o no en el área de mensura."*

" (...) Evidenciándose contradicciones marcadas, durante el procedimiento, que vician de nulidad el mismo, es preciso anular obrados hasta la etapa de Relevamiento de la Información en Gabinete, con la finalidad que el procedimiento de saneamiento del predio los "Maticos VIII", se adecue a lo previsto por las normas que rigen dicho trámite. Más aún si se toma en cuenta que el art. 347 del Código de Procedimiento Civil, dispone que: "si el demandado contestará clara y positivamente la demanda el juez pronunciará sentencia sin necesidad de otra prueba ni trámite", como acontece en el caso de autos en el que el INRA respondió a la demanda afirmativamente, lo que se traduce en confesión de parte."

SAN-S2-0031-2012

(...) Así el Relevamiento de Información en Gabinete contiene las actividades descritas en el art. 171 del D.S. N° 25763 entonces vigente y la oportunidad para su realización está descrita en la parte final del mismo artículo. En el caso que nos ocupa se puede evidenciar la falta de un correcto informe de relevamiento de información en Gabinete, que identifique correctamente el expediente agrario N° 31030 bajo la denominación de "San Joaquín", pues el mismo ha sido ubicado en un lugar que no corresponde, identificación errada que no fue debidamente verificada en campo, pese a ser objetivo el error, no se ha subsanado la equivocación y con esa grave falencia se ha dictado la Resolución Final de Saneamiento ahora impugnada, lesionando los derechos de los poseedores y beneficiarios del lugar, vulnerando los alcances de los arts. 216 y 217 del Reglamento de la L. N° 1715."

" (...) Por otra parte, en el Informe Legal N° 530/04 de 26 de julio de 2004 cursante de fs. 92 a 93, se evidencia la existencia de sobreposición de derechos, a lo que el INRA debió proceder conforme lo establecido en la normativa agraria correspondiente.

Por otra parte, conforme manda lo dispuesto por los arts. 169-I)-a), 171 del D.S. N° 25763 aplicable en su oportunidad, a objeto de verificar en gabinete la sobreposición con otras propiedades y la ubicación exacta de dichos antecedentes, se debió proceder conforme establece dicha normativa, en el presente caso esta etapa fue ejecutada parcialmente, de manera incompleta pues no se identificó la ubicación exacta de los antecedentes correspondientes a los predios Los Maticos I al XII y San Joaquín I al XII, que tienen el antecedente según expediente agrario N° 31030, lo cual demuestra que no se dio cabal cumplimiento a esta fase del proceso, invalidando el resto de las etapas del saneamiento."

SAN-S2-0037-2012

"(...) Lo que debe guardar relación con el Relevamiento de Información en Gabinete, como dispone el art. 171 del referido Decreto Supremo Reglamentario, puesto que ésta etapa comprende diferentes fases en las que se realiza la identificación de Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad a la Ley N° 1715 y los Títulos que sirvieron de antecedentes. La identificación y clasificación de procesos agrarios en trámite, con sentencia ejecutoriada o minuta de compra venta protocolizada al 24 de noviembre de 1992 y la identificación de beneficiarios consignados en las mismas y finalmente se debe realizar la representación en un mapa de las áreas clasificadas y áreas protegidas existentes en la zona (mosaico). La identificación en gabinete se debe realizar desde que se dicta la Resolución Determinativa por el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria, hasta el inicio de Pericias de Campo. Etapas que no han sido cumplidas a cabalidad en el presente proceso, en las que se debe determinar concretamente el área a ser saneada, con la debida recolección de datos tanto técnicos

como jurídicos correspondientes al área y determinar cualquier sobreposición que pudiera existir"

" (...) Lo que en el caso de Autos no acontece, pues si bien aparentemente se cumplieron las fases del saneamiento, las mismas no fueron efectuadas legalmente, pues no es suficiente realizar a título de saneamiento, el llenado de los formularios respectivos con datos inciertos e irreales, informes sin base legal ni técnica que los respalde, sino que el saneamiento, debe responder a la realidad jurídica y técnica de cada predio saneado, en obrados se tiene que durante ésta fase no se realizó una correcta identificación sobre la ubicación de los predios a ser saneados, no se determinó exactamente la sobreposición, la función social descrita en la etapa de pericias de campo genera incertidumbre por las observaciones coincidentes entre los argumentos de la parte demandante, ratificada por la parte demandada y los hechos observados."

" (...) **1.-** Cualquier pretensión de subsanar dicho procedimiento debió tomar en cuenta que el proceso de saneamiento fue vulnerado a partir de la etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, dado que se tomó en cuenta el expediente agrario No. 31030, correspondiente a la propiedad de "SAN JOAQUIN X" sin evidenciar correctamente si éste se encontraba o no en el área de mensura."

SAP-S1-0118-2019

*Respecto a la sobreposición parcial del área del predio "TAY PEY" con Expediente N° 27917, sobre el predio objeto de saneamiento "SION", además que la forma de los planos de ambas áreas, no serían coincidentes*

*"...el INRA no realizó un análisis técnico de relevamiento de gabinete del desplazamiento del antecedente agrario del cual deviene el derecho propietario del beneficiario, con el predio objeto de saneamiento, actividad administrativa que de conformidad a los arts. 169.I inc. a), 171 inc. a) y 173.I inc. a) del D.S. N° 25763 aplicable en su momento, no fue cumplida, por lo que su omisión deviene de la inobservancia de la norma agraria; y siendo que la finalidad del proceso de saneamiento es el de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, resulta de vital importancia la definición sobre la existencia o no de sobreposiciones de derechos para regularizar los mismos conforme a ley, debiendo para ello, como una primera labor administrativa realizar el Relevamiento de Información en Gabinete, a fin de identificar derechos preexistentes, advirtiéndose de antecedentes que la misma no fue cumplida conforme a procedimiento, al no cursar actuado alguno dentro de la carpeta de saneamiento del predio "SION", de haberse procedido a elaborar información de la existencia o no de títulos ejecutoriales, de procesos agrarios en trámite y de beneficiarios de derechos, como establece el art. 171 del D.S. N° 25763 vigente en su oportunidad, siendo que después de la emisión de la Resolución Suprema N° 223046 de 28 de marzo de 2005, ahora impugnada, el INRA Departamental Beni, emitió el Informe US-BN N° 294/2007 de 4 de septiembre de 2007, al advertir su error; sin embargo, esta omisión, resultó que en la Evaluación Técnico Jurídico N° 007/2002 de 30 de diciembre de 2002 cursante de fs. 321 a 328 de los antecedentes del proceso de saneamiento, al establecer la condición jurídica de subadquirente Alberto Anglarill Núñez, basó su decisión sin una debida valoración de la documentación aportada por el beneficiario relativa al derecho propietario y sin contar con información técnica de gabinete de la sobreposición del predio denominado "SION", con el antecedente agrario N° 27917 (TAY PEY), debiendo en todo caso ante el desplazamiento del antecedente, considerarse a su beneficiario como poseedor en la superficie que correspondía, previo cumplimiento de los presupuestos establecidos en la norma agraria que al caso concierne; por lo que, correspondía a la entidad administrativa recabar de oficio información de gabinete para verificar si existen o no derechos preexistentes consolidados, confrontarlos con la documentación respecto al derecho propietario*

*aportado por el beneficiario, para luego recién asumir la definición administrativa que corresponda sobre el particular, pues en todo caso, la consideración de subadquirente y no como poseedor, causa daño económico al Estado, resultando evidente respecto a este punto lo observado por la parte actora en los memoriales de demanda y réplica cursantes de fs. 16 a 22 vta., fs. 84 a 85 vta. y 88 a 89 de obrados, al no haberse elaborado en el momento oportuno el Relevamiento de Información en Gabinete, se infringieron los arts. art. 169-I inc. a), 171 inc. a) y 173-I inc. a) del D.S. N° 25763 vigente en su momento*

***Con relación a lo señalado en el memorial de demanda de que se identificarían otros procesos de dotación tramitados posteriormente y en sobreposición con el predio "TAY PEY", lo que haría presumir que el predio estaba abandonado por mucho tiempo***

*"...el INRA deberá reencauzar el proceso de saneamiento y toda vez que el INRA conforme a lo antecedentes cursante en la carpeta de saneamiento, omitió la consideración del art. 171 del D.S. N° 25763 vigente en su momento, corresponderá a dicha entidad pronunciarse respecto a lo observado en el presente acápite conforme a norma."*