

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0050-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-10-2011

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**

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Policarpio Ríos Vicente contra el Director Nacional del INRA, impugnan la Resolución Administrativa RA-SS N° 0216/2010 de 20 de abril de 2010, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

**1.** Dejando expresa constancia del hecho de haber acreditado física y documentalmente la posesión real y continua desde el año 1987, así como el cumplimiento de la FES en el predio "San Vicente", como primer fundamento de la demanda expresa que la ejecución eficiente y completa de todas las etapas del proceso de saneamiento es de cumplimiento obligatorio e inexcusable, siendo por tanto carente de eficacia el proceso de saneamiento que carezca de alguna de las etapas, afectando así los alcances de la resolución administrativa recurrida.

**2.** Fundamenta que la Resolución Administrativa de Área de Saneamiento de Identificación de Tierras Fiscales UDSABN-N° 025/2009 de 19 de noviembre de 2009, no especifica los límites o colindancias del área determinada bajo esa modalidad, dejando además de disponer la notificación por edicto de personas inciertas como establece el art. 73 del D.S. N° 29215; omitiendo establecer también en la resolución instructoria, los límites o colindancias del área que sería sometida a proceso de saneamiento así como el plazo para la ejecución de la campaña pública y de las pericias de campo, dejando de disponer la difusión pública de la resolución en una radioemisora local, implicando ello la inexistencia de la constancia de publicación de edictos y avisos agrarios, conforme dispone el art. 73 del D.S. N° 29215, máxime si se toma en cuenta que su predio no fue incluido en la resolución instructoria, edicto agrario y avisos respectivos, pese a haber sido identificado en gabinete y campo como permite corroborar el Informe Técnico Legal UDSABN N° 337/2009 de 03 de diciembre de 2009.

**3.** Con relación al relevamiento de información en campo, señala que no fue tomada en cuenta su mediana propiedad individual, su infraestructura, límites, superficies y/o mejoras y actividades productivas, pese a que el Informe Técnico Legal N° UDSABN-N° 337/2009 indica que fue evidenciado el asentamiento de su persona ya que realiza actividad ganadera, evidenciándose la existencia de 300

cabezas de ganado bovino, 6 equinos, corrales, galpones y pastizal en la extensión de 60 has., además de la documental que, a decir del demandante, acredita la legalidad de su posesión y que no fue valorada por extemporánea al haber sido presentada con posterioridad al inicio efectivo del saneamiento, obviando el carácter social de la materia que establece el carácter retroactivo hasta antes de dictarse la resolución final de saneamiento.

4. Que en el caso de autos, los funcionarios del INRA otorgaron valor a medios complementarios ocasionando que se lo declare como poseedor ilegal sujeto a desalojo, declarando su propiedad como tierra fiscal, a pesar del trabajo realizado y la inversión efectuada en las mejoras, sin tomar en cuenta que el informe de valoración de la FES considera el cumplimiento de ésta. Menciona lo preceptuado por el art. 2 parágrafo IV de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que señala que la FES debe ser necesariamente verificada en campo, pudiendo al efecto señalado utilizarse medios complementarios de verificación, como imágenes satelitales, fotografías del área y toda la información técnica y jurídica idónea que resulte útil al efecto señalado; instrumentos que de manera alguna sustituyen la verificación directa antes referida.

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

*"(...) de la revisión de antecedentes de la carpeta concerniente al predio que motiva la litis, se tiene que mediante Resolución Administrativa UDSABN-N° 025/2009 de 19 de noviembre de 2009 el Director del INRA Beni resuelve determinar como área de saneamiento bajo la modalidad SAN-SIM de oficio, la superficie de 49257.7880 ha. dividida en cuatro polígonos y, mediante Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-N° 026/2009 de 20 de noviembre de 2009, se dispone la ejecución del proceso de saneamiento en el polígono 171-157 "Tierras Fiscales Marban 1" que alcanza a la superficie de 29305.9816 ha., con la cual se notificó a los interesados mediante edicto cuya copia cusa a fs. 25 de la carpeta de saneamiento, además de la certificación de difusión del mencionado edicto en un medio radial".*

*"A fs. 31 cursa el acta de cierre de relevamiento de información en campo del polígono 171-153, a fs. 32 cursa el acta de inicio de relevamiento de información en campo, del mencionado polígono; de fs. 81 a 90 cursa el Informe Técnico Legal UDSABN-N° 337/2009 de 03 de diciembre de 2009 que, en lo relativo al predio que motiva la litis, establece que en el polígono 171-157 "Tierras Fiscales Marban 1" se evidenció el asentamiento del Sr. Policarpio Ríos Vicente en el predio "San Vicente" quien realiza actividad ganadera, hallando peculiaridad en el hecho de que Policarpio Ríos Vicente solicitó una priorización de saneamiento al INRA Beni, mediante memorial de 16 de junio de 2004 que cursa en la carpeta del polígono "Ríos", que fue priorizada en principio como polígono 140 "Ríos", para posteriormente denominarse polígono 173 "Ríos", habiendo manifestado el interesado que el área inicialmente solicitada fue resultado de un error de la Empresa Consultora "A&C", contratada para el saneamiento".*

*"Asimismo, establece que en el área donde se encuentra asentado el Sr. Policarpio Ríos Vicente, se evidenció la existencia aproximada de 300 cabezas de ganado vacuno, 6 caballos, 40 bovinos, 1 corral, galpones, chiquero y corralones, pastizal en 60 ha., cultivo de cacao, plantas frutales, cocos y cítricos, viviendas, baño y cocina relativamente nuevas, habiéndose georeferenciado el lugar. Se menciona también que durante el plazo establecido mediante la Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-N° 026/2009 de 20 de noviembre de 2009, el interesado no demostró la legalidad de su posesión ni su derecho propietario y que del análisis multitemporal de Imágenes Landsat de los años 1995 y 1996 se estableció la inexistencia de actividad antrópica, misma que aparece en imágenes del año 2006 en una*

*superficie aproximada de 90 ha. y, concluye sugiriendo declarar como tierra fiscal disponible, la superficie de 29187.2679 ha."*

*"De fs. 92 a 94 cursan fotografías de mejoras y ganado existente en el predio "San Vicente" y de fs. 254 a 255 cursa copia de la resolución impugnada en el presente proceso".*

*"Con posterioridad a la mencionada resolución cursan otros actuados que hacen al proceso, como ser el Informe Legal UDSABN-Nº 367/2009 de 16 de diciembre de 2009 que, en alusión al memorial presentado por el Sr. Policarpio Ríos Vicente, establece que el mismo fue presentado fuera del plazo establecido en la Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-Nº 026/2009 de 20 de noviembre de 2009".*

*"De la revisión de antecedentes que hacen al proceso del predio "San Vicente" se observa en primera instancia la existencia de actuaciones que no son ordenadas en forma cronológica en lo que se refiere a los actuados que hacen al proceso sustanciado en sede administrativa, que conlleva un sin fin de consecuencias que derivan en la falta de observancia de los postulados de la L. Nº 1715 por parte de la entidad demandada, con relación al proceso en si mismo y la finalidad para la que fue instituido éste".*

*"Con relación al extremo anotado en la demanda, que hace referencia a documentación presentada por la parte actora que no habría sido valorada por extemporánea, al haber sido presentada con posterioridad al inicio efectivo del saneamiento, cabe destacar que fue evidenciada la existencia de actuaciones que no condicen con las normas que rigen los procesos agrarios, puesto que en primera instancia, mediante Resolución Administrativa UDSABN-Nº 025/2009 de 19 de noviembre de 2009, el Director del INRA Beni resuelve determinar como área de saneamiento bajo la modalidad SAN-SIM de oficio la superficie de 49257.7880 ha. dividida en cuatro polígonos y, mediante Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-Nº 026/2009 de 20 de noviembre de 2009, se dispone la ejecución del proceso de saneamiento en el polígono 171-157 "Tierras Fiscales Marban 1", intimándose a personas que creyeren tener derechos en el área a apersonarse y hacerlos valer, en el plazo perentorio de 5 días calendario computables a partir del 27 de noviembre de 2009, apartándose así la entidad ejecutora del proceso de identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de la FES, de lo dispuesto en el art. 350-I-b) del Reglamento de la L. Nº 1715 modificada por la L. Nº 3545 que establece: "En el plazo de cinco (5) días calendario de iniciado el trámite, se emitirá resolución determinativa de área que intime a personas que creyeren tener derechos en el área a apersonarse y hacerlos valer ante la dirección departamental ejecutora, dentro de un plazo máximo y perentorio de 15 días calendario"; lo cual implica que el demandante fue dejado en estado de indefensión al no cumplirse los plazos establecidos en dicho procedimiento que son de orden público y de cumplimiento obligatorio".*

*"(...) la entidad demandada concluyó que durante el plazo establecido en la Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-Nº 026/2009 de 20 de noviembre de 2009, el interesado no demostró la legalidad de su posesión y el derecho propietario correspondientes; sin embargo de ello, cabe hacer hincapié en el hecho de que existen actuados remitidos por la instancia administrativa que denotan notoria contradicción, como ser el Aviso Agrario que cursa a fs. 26 de la carpeta de antecedentes que contradice flagrantemente el contenido del Edicto Agrario cursante a fs. 25, con la consiguiente confusión que acarrea el extremo mencionado".*

*"(...) el Informe Técnico Legal UDSABN-Nº 337/2009 de 03 de diciembre de 2009 establece que en el polígono 171-157 "Tierras Fiscales Marban 1" se evidenció el asentamiento del Sr. Policarpio Ríos Vicente en el predio "San Vicente" quien realiza actividad ganadera y había solicitado una priorización*

*de saneamiento al INRA Beni, mediante memorial de 16 de junio de 2004 que cursa en la carpeta del polígono "Ríos", que fue priorizada en principio como polígono 140 "Ríos", para posteriormente denominarse polígono 173 "Ríos", lo cual conlleva una notoria contradicción puesto que esta instancia judicial no puede determinar con certeza el polígono en el cual se encuentra la propiedad "San Vicente", máxime si se habla de una carpeta del polígono Ríos que no cursa en antecedentes remitidos a esta instancia judicial. A ello se suma el hecho de que en área donde se encuentra asentado el Sr. Policarpio Ríos Vicente, se evidenció la existencia aproximada de 300 cabezas de ganado vacuno, 6 caballos, 40 bovinos, 1 corral, galpones, chiquero y corralones, pastizal en 60 ha., cultivo de cacao, plantas frutales, cocos y cítricos, viviendas, baño y cocina, pero no se tienen actuaciones sustanciales para el proceso en si, como es la ficha catastral; aspecto que permite establecer la vulneración del procedimiento establecido para el cumplimiento de las actividades propias del proceso por parte de la entidad ejecutora del mismo, puesto que debió levantarse la respectiva ficha catastral, imprescindiblemente, en atención a lo señalado por el art. 350-II del Reglamento de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545".*

*"(...) el análisis multitemporal de Imágenes Landsat de los años 1995 y 1996 que estableció la inexistencia de actividad antrópica en el predio "San Vicente" durante esos años, no puede ser considerado de manera alguna como sustituto de la verificación directa en campo, como establece el art. 159 del Reglamento de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, declara **PROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0216/2010 de 20 de abril de 2010; debiendo la entidad ejecutora del proceso sustanciado en sede administrativa, subsanar la falencias anotadas con relación al predio "San Vicente", intimando nuevamente a los interesados dentro de los plazos establecidos por ley, para posteriormente ejecutar las pericias de campo de conformidad a las disposiciones que rigen la materia. Bajo los siguientes fundamentos:

**1.** De la revisión de antecedentes que hacen al proceso del predio "San Vicente" se observa en primera instancia la existencia de actuaciones que no son ordenadas en forma cronológica en lo que se refiere a los actuados que hacen al proceso sustanciado en sede administrativa, que conlleva un sin fin de consecuencias que derivan en la falta de observancia de los postulados de la L. N° 1715 por parte de la entidad demandada, con relación al proceso en si mismo y la finalidad para la que fue instituido éste.

**2.** Se evidencian actuaciones que no condicen con las normas que rigen los procesos agrarios, puesto que en primera instancia, mediante Resolución Administrativa UDSABN-N° 025/2009 de 19 de noviembre de 2009, el Director del INRA Beni resuelve determinar como área de saneamiento bajo la modalidad SAN-SIM de oficio la superficie de 49257.7880 ha. dividida en cuatro polígonos y, mediante Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-N° 026/2009 de 20 de noviembre de 2009, se dispone la ejecución del proceso de saneamiento en el polígono 171-157 "Tierras Fiscales Marban 1", intimándose a personas que creyeren tener derechos en el área a apersonarse y hacerlos valer, en el plazo perentorio de 5 días calendario computables a partir del 27 de noviembre de 2009, apartándose así la entidad ejecutora del proceso de identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de la FES, de lo dispuesto en el art. 350-I-b) del Reglamento de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que establece: "En el plazo de cinco (5) días calendario de iniciado el trámite, se emitirá resolución determinativa de área que intime a personas que creyeren tener derechos en el área a apersonarse y hacerlos valer ante la dirección departamental ejecutora, dentro de un plazo máximo y perentorio de 15

días calendario"; lo cual implica que el demandante fue dejado en estado de indefensión al no cumplirse los plazos establecidos en dicho procedimiento que son de orden público y de cumplimiento obligatorio.

3. La entidad demandada concluyó que durante el plazo establecido en la Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-Nº 026/2009 de 20 de noviembre de 2009, el interesado no demostró la legalidad de su posesión y el derecho propietario correspondientes; sin embargo de ello, cabe hacer hincapié en el hecho de que existen actuados remitidos por la instancia administrativa que denotan notoria contradicción, como ser el Aviso Agrario que cursa a fs. 26 de la carpeta de antecedentes que contradice flagrantemente el contenido del Edicto Agrario cursante a fs. 25, con la consiguiente confusión que acarrea el extremo mencionado.

4. El Informe Técnico Legal UDSABN-Nº 337/2009 de 03 de diciembre de 2009 establece que en el polígono 171-157 "Tierras Fiscales Marban 1" se evidenció el asentamiento del Sr. Policarpio Ríos Vicente en el predio "San Vicente" quien realiza actividad ganadera y había solicitado una priorización de saneamiento al INRA Beni, mediante memorial de 16 de junio de 2004 que cursa en la carpeta del polígono "Ríos", que fue priorizada en principio como polígono 140 "Ríos", para posteriormente denominarse polígono 173 "Ríos", lo cual conlleva una notoria contradicción puesto que esta instancia judicial no puede determinar con certeza el polígono en el cual se encuentra la propiedad "San Vicente", máxime si se habla de una carpeta del polígono Ríos que no cursa en antecedentes remitidos a esta instancia judicial. A ello se suma el hecho de que en área donde se encuentra asentado el Sr. Policarpio Ríos Vicente, se evidenció la existencia aproximada de 300 cabezas de ganado vacuno, 6 caballos, 40 bovinos, 1 corral, galpones, chiquero y corralones, pastizal en 60 ha., cultivo de cacao, plantas frutales, cocos y cítricos, viviendas, baño y cocina, pero no se tienen actuaciones sustanciales para el proceso en sí, como es la ficha catastral; aspecto que permite establecer la vulneración del procedimiento establecido para el cumplimiento de las actividades propias del proceso por parte de la entidad ejecutora del mismo, puesto que debió levantarse la respectiva ficha catastral, imprescindiblemente, en atención a lo señalado por el art. 350-II del Reglamento de la L. Nº 1715 modificada por la L. Nº 3545.

5. El análisis multitemporal de Imágenes Landsat de los años 1995 y 1996 que estableció la inexistencia de actividad antrópica en el predio "San Vicente" durante esos años, no puede ser considerado de manera alguna como sustituto de la verificación directa en campo, como establece el art. 159 del Reglamento de la L. Nº 1715 modificada por la L. Nº 3545.

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

Saneamiento / Etapas / Preparatoria / Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria)

**La entidad ejecutora del proceso de identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de la FES, debe cumplir con lo dispuesto en el art. 350-I-b) del Reglamento de la L. Nº 1715 modificada por la L. Nº 3545 que establece que en el plazo de cinco (5) días calendario de iniciado el trámite, se emitirá resolución determinativa de área que intime a personas que creyeren tener derechos en el área a apersonarse y hacerlos valer ante la dirección departamental ejecutora, dentro de un plazo máximo y perentorio de 15 días calendario.**

*"Con relación al extremo anotado en la demanda, que hace referencia a documentación presentada por la parte actora que no habría sido valorada por extemporánea, al haber sido presentada con posterioridad al inicio efectivo del saneamiento, cabe destacar que fue evidenciada la existencia de*

*actuaciones que no condicen con las normas que rigen los procesos agrarios, puesto que en primera instancia, mediante Resolución Administrativa UDSABN-Nº 025/2009 de 19 de noviembre de 2009, el Director del INRA Beni resuelve determinar como área de saneamiento bajo la modalidad SAN-SIM de oficio la superficie de 49257.7880 ha. dividida en cuatro polígonos y, mediante Resolución de Inicio de Procedimiento UDSABN-Nº 026/2009 de 20 de noviembre de 2009, se dispone la ejecución del proceso de saneamiento en el polígono 171-157 "Tierras Fiscales Marban 1", intimándose a personas que creyeren tener derechos en el área a apersonarse y hacerlos valer, en el plazo perentorio de 5 días calendario computables a partir del 27 de noviembre de 2009, apartándose así la entidad ejecutora del proceso de identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de la FES, de lo dispuesto en el art. 350-I-b) del Reglamento de la L. Nº 1715 modificada por la L. Nº 3545 que establece: "En el plazo de cinco (5) días calendario de iniciado el trámite, se emitirá resolución determinativa de área que intime a personas que creyeren tener derechos en el área a apersonarse y hacerlos valer ante la dirección departamental ejecutora, dentro de un plazo máximo y perentorio de 15 días calendario"; lo cual implica que el demandante fue dejado en estado de indefensión al no cumplirse los plazos establecidos en dicho procedimiento que son de orden público y de cumplimiento obligatorio".*