

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0057-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-11-2011

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. Fraude en el cumplimiento de la FES /**

**Problemas jurídicos**

Dentro de un proceso contencioso administrativo interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Final de Saneamiento RA-SS N° 0752/2010 de fecha 26 de agosto de 2010 respecto del predio "Terrasur", ubicado en el cantón Perotó, sección Segunda, provincia Marbán, del departamento de Beni, la demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

Luego de realizar una relación de actuados del saneamiento, desde la priorización del área mediante Resolución Administrativa N° RES-ADM-00010/2002 de 24 de abril de 2002, con una superficie de 6.200.0000 ha., pasando por la Instructoria del 2002, trabajo de campo encargado a una empresa habilitada cuyos trabajos fueron aprobados por el INRA, la ETJ que estableció el cumplimiento de la FES en 13.376.4596 ha. mensuradas como "Terrasur", la RFS emitida, observaciones al proceos, Informe en Conclusiones, intevención del Viceministerio de Tierras alegando fraude e irregularidades , investigación al respecto y la nulidad de obrados por tal motivo además de observarse los expedientes agrarios 32840 y 53958 que no corresponderían al área mensurada, iniciándose incluso proceso administrativos a los funcionarios del INRA, hasta llegar a la resolución objeto de la impugnación, manifestó:

1.- Que el proceso de saneamiento fue paralizado como emergencia de la intervención del Vice Ministerio de Tierras, mediante un Informe Técnico Legal de 13 de noviembre de 2008 emitido por la Dirección General de Tierras, realizándose observaciones, al proceso de saneamiento del predio TERRASUR alegando "fraude e irregularidades", sin considerar que los comunarios de la TCO "Bella Selva" mediante memorial de 23 de febrero de 2010 rectificaron y dejaron sin efecto su denuncia solicitando que continúe el proceso de saneamiento;

2.- Que el Director Nacional del INRA, a través de la Resolución Administrativa, objeto de la demanda, determinó la adjudicación a favor de la demandante del predio "TERRASUR" con una superficie de 50.0000 ha. y declarar Tierra Fiscal la superficie de 13.333.1511 ha. sin embargo para

emitir esta resolución final de saneamiento en la que se adjudica 50 hectáreas y se "revierten" más de 13 mil, se basó en un expediente de saneamiento en el cual ya se anularon actuados mediante la resolución RA-DN-USS N° 06/2010 que a juicio de la demandante, estuvo plagada de imprecisiones, prejuicios y presunciones subjetivas que llegaron a conculcar procedimientos y derechos, por lo que manifiesta correspondería anular obrados, fundamentalmente porquela existencia de fraude en la FES y en la acreditación de expedientes agrarios, es imposible hacerlo en base a los planos elaboradospor el ex CNRA que no tienen coordenadas exactas, existiendo violación del derecho y garantía al debido proceso, a la defensa, a la igualdad ante la ley, a la propiedad privada y al trabajo lícito.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que, la superficie total del predio "TERRASUR" corresponde a la categoría de uso forestal maderable, sin embargo Haydee Cabrera de Vergara no presentó autorización de aprovechamiento forestal, demostrándose la falta de actividad forestal autorizada y la inexistencia de actividad productiva en la referida superficie, que la recurrente con argumentos imprecisos y confusos busca restarle validez a la ejecución del proceso de saneamiento, solicitó se declare improbadada la demanda contenciosa administrativa.

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

*"(...) Que, una vez ejecutoriada la resolución por la cual se ANULA OBRADOS hasta el Informe de Evaluación Técnica Jurídica cursante a de fs. 480 a 488 de la carpeta de antecedentes, el INRA incurrió en errores que son motivo de análisis jurídico en esta instancia por cuanto la verificación del fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social, se tiene que realizar mediante una inspección directa en el predio es decir in situ, así lo exige la normativa vigente en materia agraria, es así que el Art. 160 inc. b) determina que " si existiera denuncia o indicio de fraude en el cumplimiento de la función económico social se realizará la investigación de oficio recurriendo a: a) Información anterior o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e. b) INSPECCIÓN DIRECTA EN EL PREDIO.....", como se observa la norma no dice "O" y usa la conjunción disyuntiva "e" para no provocar choque de vocales, entendiéndose lógicamente que tienen que cumplirse los dos presupuestos en la verificación de fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social; utilizar medios complementarios, por un lado, y por otro, necesariamente la "inspección directa en el predio" lo que no ha ocurrido en el proceso de saneamiento del predio "Terrasur"."*

*"(...) doctrinalmente se sabe que una vez declarada la nulidad dentro de cualquier proceso, trae como consecuencia lógica e inmediata dejar sin efecto todo lo actuado, es decir se retrotrae el proceso y se vuelve a realizar las actuaciones pertinentes dentro del proceso establecido por la normativa; Al respecto el profesor Alsina: "define a la nulidad como una sanción por la cual la ley priva a un acto de sus efectos normales, cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas por aquella" por esta razón en el caso de autos, todo lo obrado hasta el Informe de Evaluación Técnica de fecha 29 de julio de 2004 proceso de saneamiento del predio "Terrasur", en virtud de la nulidad, quedó sin ningún valor legal, máxime si se anularon instrumentos técnico jurídicos propios de pericias de campo tales como el formulario de evaluación técnica de la Función Económica Social, Informe Circunstancia de Campo, formulario de fotografía de ganado; debiendo el INRA reencausar el proceso de saneamiento del predio y producir nuevas actuaciones en campo conforme establece el art. 160 inc. b) de la D.S. N° 29215, concordante con el Art. 266- III del mismo cuerpo legal que faculta al INRA disponer la investigación en gabinete "y" en campo sobre hechos irregulares en actos fraudulentos en el*

*reglamento, incluyendo la aplicación de control de calidad y, a las etapas o actividades cumplidas; esta norma al igual que la mencionada, dispone que cuando se detecten en el proceso de saneamiento hechos irregulares y actos fraudulentos se debe disponer la investigación en gabinete y campo, sin embargo en el caso de autos, no se realizaron los actuados prescritos en el Reglamento, ya que no se verificó el fraude en el cumplimiento de la función social in situ, por lo que se violó la garantía del debido proceso al no haberse cumplido a cabalidad lo establecido por el Reglamento, al respecto el Tribunal Agrario a definido línea jurisprudencial en este sentido, conforme la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 50/2011 de 27 de octubre de 2011 y la SAN S2ª N° 11/2003 de 18 de marzo de 2003."*

*"(...) lo cual implica que el INRA después de ejecutoriada la Resolución Jerárquica en observancia a las normas indicadas, debió necesariamente fijar inspección en el lugar del terreno para efectos de verificar en campo, es decir in situ, si éste cumple o no la FES, en virtud a que no existe otro medio directo de prueba. No obstante, el INRA utilizó simplemente instrumentos complementarios como son las imágenes satelitales que de ninguna manera pueden suplir o sustituir la forma directa de verificación, por lo que el INRA incumplió lo dispuesto por el art. 160 inc. b) del precitado Reglamento al no realizar inspección directa en predio "Terrasur" por cuanto en obrados no existe evidencia de que esto hubiera sucedido. Corroborando esta inobservancia están los Informes Técnico Jurídico de fs. 816 a 845 y el Complementario de fs. 1009 de la carpeta de saneamiento, los cuales no mencionan este hecho, sino que contrariamente confirman la elaboración del Informe Técnico Legal de fecha 24 de agosto de 2010, en base a imágenes satelitales, violándose de esta forma el derecho a la garantía del debido proceso e incumpliendo lo establecido en el art. 90 del Cód. Pdto. Civ. dejando de considerar que las normas procesales son de orden público y de cumplimiento obligatorio."*

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental estableció que el INRA no adecuó su accionar a la normativa agraria que rige la materia respecto de la verificación en campo por cuanto en virtud al art. 159 del D.S. N° 29215, debió necesariamente inspeccionar de forma directa el predio y verificar el cumplimiento de la FS/FES siendo éste el principal medio de prueba para acreditar derechos sobre la propiedad y posesión agraria, aclarando que cualquier otro medio de prueba tal como imágenes satelitales fotografías aéreas y toda información técnica indirecta es complementaria, en tal sentido, **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, consecuentemente NULA la Resolución Administrativa N° 0752/2010 de 26 de agosto de 2010, debiendo el INRA realizar la verificación del cumplimiento de Función Económica Social mediante inspección directa en el predio "Terrasur" y, ejecutar pericias de campo adecuando sus actuaciones a la normativa agraria, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Realizado el proceso de saneamiento el cual se encontraba en etapa de Resolución Final de Saneamiento, a denuncia del Viceministerio de Tierras, el INRA emitió la Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 06/2010 de fecha 5 de abril de 2010 que resolvió anular obrados hasta el Informe de Evaluación Técnica Jurídica por la existencia de fraude en la determinación del cumplimiento de la Función Económica Social y fraude en la acreditación de Expedientes Agrarios N° 32840 y 53958, que una vez ejecutoriada la misma, el INRA incurrió en errores pues para la verificación del fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social, se debió utilizar medios complementarios, por un lado, y por otro, necesariamente la "inspección directa en el predio" ya que al haberse declarado la nulidad de obrados todo lo obrado hasta el Informe de ETJ de fecha 29 de julio de 2004 quedó sin ningún valor legal, es decir se anularon instrumentos técnico jurídicos propios de Pericias de Campo tales como el formulario de evaluación técnica de la Función Económica Social, Informe Circunstanciado de Campo, formulario de fotografía de ganado, debiendo haber realizado el INRA nuevas actuaciones en campo; sin

embargo, no se realizaron los actuados prescritos en el Reglamento ( Art. 160 inc. b) del reglamento agrario), ya que no se verificó el fraude en el cumplimiento de la función social in situ, es decir el INRA debió verificar en campo si el predio cumple o no la FES, y no haber utilizado simplemente instrumentos complementarios como son las imágenes satelitales que de ninguna manera pueden suplir o sustituir la forma directa de verificación, violándose de esta forma el derecho a la garantía del debido proceso e incumpliendo lo establecido en el art. 90 del Cód. Pdto. Civ.;

2.- La Resolución Administrativa 752/2010 de 26 de agosto de 2010, objeto de impugnación, resolvió adjudicar el predio "Terrasur", la superficie de 50.0000 ha. y declarar como tierra fiscal la superficie de 13.333.1511 ha., además de disponer su registro definitivo en DD.RR. a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria, cuando informes emitidos en el proceso, demuestran que la demandante efectivamente estuvo en posesión antes de la vigencia de la Ley N° 1715, pero el INRA no valoró correctamente este hecho.

3.- Sobre la vulneración del derecho a la defensa, el demandante no fundamentó adecuadamente estos hechos y por otro resulta no ser evidente el extremo señalado, debido a que las diligencias de notificación fueron practicadas correctamente.

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

PROPIEDAD AGRARIA/ FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /FRAUDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FES

Presupuestos para la verificación del fraude.

**La verificación del fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social, se tiene que realizar mediante una inspección directa en el predio, así lo exige la normativa en materia agraria, entendiéndose que tienen que cumplirse los dos presupuestos que son el uso de medios complementarios, por un lado, y por otro, necesariamente la "inspección directa en el predio", no hacerlo, implica la violación del derecho a la garantía del debido proceso.**

*"(...) Que, una vez ejecutoriada la resolución por la cual se ANULA OBRADOS hasta el Informe de Evaluación Técnica Jurídica cursante a de fs. 480 a 488 de la carpeta de antecedentes, el INRA incurrió en errores que son motivo de análisis jurídico en esta instancia por cuanto la verificación del fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social, se tiene que realizar mediante una inspección directa en el predio es decir in situ, así lo exige la normativa vigente en materia agraria, es así que el Art. 160 inc. b) determina que " si existiera denuncia o indicio de fraude en el cumplimiento de la función económico social se realizará la investigación de oficio recurriendo a: a) Información anterior o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios; e. b) INSPECCIÓN DIRECTA EN EL PREDIO.....", como se observa la norma no dice "O" y usa la conjunción disyuntiva "e" para no provocar choque de vocales, entendiéndose lógicamente que tienen que cumplirse los dos presupuestos en la verificación de fraude en el cumplimiento de la Función Económico Social; utilizar medios complementarios, por un lado, y por otro, necesariamente la "inspección directa en el predio" lo que no ha ocurrido en el proceso de saneamiento del predio "Terrasur"."*

*"(...) lo cual implica que el INRA después de ejecutoriada la Resolución Jerárquica en observancia a las normas indicadas, debió necesariamente fijar inspección en el lugar del terreno para efectos de verificar en campo, es decir in situ, si éste cumple o no la FES, en virtud a que no existe otro medio*

*directo de prueba. No obstante, el INRA utilizó simplemente instrumentos complementarios como son las imágenes satelitales que de ninguna manera pueden suplir o sustituir la forma directa de verificación, por lo que el INRA incumplió lo dispuesto por el art. 160 inc. b) del precitado Reglamento al no realizar inspección directa en predio "Terrasur" por cuanto en obrados no existe evidencia de que esto hubiera sucedido. Corroborando esta inobservancia están los Informes Técnico Jurídico de fs. 816 a 845 y el Complementario de fs. 1009 de la carpeta de saneamiento, los cuales no mencionan este hecho, sino que contrariamente confirman la elaboración del Informe Técnico Legal de fecha 24 de agosto de 2010, en base a imágenes satelitales, violándose de esta forma el derecho a la garantía del debido proceso e incumpliendo lo establecido en el art. 90 del Cód. Pdto. Civ. dejando de considerar que las normas procesales son de orden público y de cumplimiento obligatorio."*