

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0053-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-10-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Control de Calidad /

Problemas jurídicos

Mediante proceso contencioso administrativo seguido por Ramiro José Guerrero Peñaranda, Viceministro de Tierras contra Eulogio Nuñez Aramayo, Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), se impugna la Resolución Administrativa RA-SS N° 0134/2020 de 10 de septiembre de 2020, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto del polígono N° 210, correspondiente a los predios denominados “Rancho Nilza I” y “La Perla”, ubicados en el municipio de San Ignacio de Velasco, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz; habiéndose establecido los problemas jurídicos siguientes:

- 1) Incumplimiento de la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 23/2017 de 14 de marzo emitido por el Tribunal Agroambiental, irregular anulación de actuados.
- 2) Errónea valoración de la posesión legal, fraude en la acreditación de Títulos Ejecutoriales y expedientes agrarios.
- 3) Relevamiento de Información de Campo con vicios de nulidad.
- 4) Fraccionamiento Fraudulento.
- 5) Inexistencia de Control de Calidad establecido en el art. 266 del Decreto Supremo N° 29215.
- 6) Falta de congruencia, motivación y fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento, ahora impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*“... al momento de incorporar observaciones en el Informe Técnico Legal DDSC-RE-INF. N° 980/2019 de 16 de octubre de 2019 (I.5.7.), que no estaban previstos en la demanda contencioso administrativa que mereció el control jurisdiccional, y resuelta conforme a los puntos demandados mediante la*

*Sentencia, supra señalada (SAN S1ª N° 23/2017), el INRA, al retrotraer etapas, de actuaciones cumplidas, más allá de lo dispuesto en la Sentencia Nacional Agroambiental, que dispuso expresamente se efectúe un “nuevo Informe en Conclusiones”, etapa hasta la cual fue cuestionada o pedido por la entonces parte actora, incumpliendo de este modo, la resolución judicial emitida por este Tribunal, irregularidades que efectivamente son motivos o vicios que son sancionados con la nulidad del proceso de saneamiento, evidenciándose por tanto que, está plenamente probado respecto a lo acusado en éste punto, por el Viceministerio de Tierras...”*

*“(...) no se puede establecer la data de la antigüedad de posesión a partir del formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, descrito en el punto **(I.5.11)**, así como no se puede considerar las certificaciones emitidas el 06 de enero de 2020 **(I.5.10)**, toda vez que, las mismas no desvirtúan la inexistencia de la posesión sobre el predio objeto de Litis, de acuerdo a lo desarrollado precedentemente, es decir, los documentos de transferencia hacen referencia a un antecedente agrario, cuya propiedad es distinta a la que se encuentra sometida a proceso de saneamiento.*

*Situación que, fue ratificada por este Tribunal a través del Informe Técnico TA-DTE N° 022/2023 de 18 de julio de 2023...”*

*“(...) al haberse resuelto la anulación de actuados, disponiendo una nueva campaña pública y trabajos propios de la etapa de campo, es decir, hasta más atrás del Informe en Conclusiones, retrotrayendo etapas y sub etapas cumplidas y no anuladas por este Tribunal, por cuanto ya se realizó el correspondiente Relevamiento de Información en Campo, el año 2013, del predio denominado en saneamiento de “Rancho Nilza I”, como una sola unidad productiva; en consecuencia, estos actuados (RES. ADM. RA SS N° 044/2019, RES. ADM. RA SS N° 054/2019 y el nuevo Relevamiento de Información en Campo), se encuentran viciados y corresponden sean sancionados con la nulidad...”.*

*“(...)se evidencia que en la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 23/2017 de 14 de marzo de 2017 **(I.5.3)**, refiere de manera textual: “...Que, de fs. 618 a 623, vía fax y originales de fs. 634 a 636, así como de fs. 647 a 649 de obrados cursan memoriales presentados por los terceros interesados José Andrés Suárez Villavicencio y Carlos Alberto Suárez Villavicencio, quienes a través de su apoderada Zulma Gioconda Santander Castellón, adjuntando documentos de compra venta de fecha 4 de abril de 2016, debidamente reconocido en sus firmas y rúbricas se apersonan al proceso, efectuando una relación de las compraventas realizadas sobre los documentos de transferencias, expresan que adquirieron de buena fe, una fracción del predio en conflicto” (sic).*

*Asimismo, dichas transferencias realizadas el 04 de abril de 2016 **(I.5.3 y I.5.4)** a favor de Carlos Alberto Suárez Villavicencio y José Andrés Suárez Villavicencio, respectivamente, fueron remitidas e incorporadas a la carpeta de saneamiento recién el 16 de julio de 2018, conforme se constatan a fs. 582 y 591 de antecedentes.*

*En ese entendido, se evidencia que dichos beneficiarios se apersonaron en calidad de terceros interesados al Expediente N° 1114/2014, proceso contencioso administrativo, en el cual se emitió la Sentencia supra señalada, empero no es menos evidente que dichas transferencias se realizaron de manera posterior al Relevamiento de Información en Campo; lo cual denota un fraccionamiento irregular, así como fraude en el cumplimiento de la Función Social ...”*

*“(...) de la revisión de actuados del procedimiento de saneamiento, se evidencia que con posterioridad a*

la emisión del Informe en Conclusiones de 11 de febrero de 2020 **(I.5.13)**, la existencia de errores insubsanables descritos y desarrollados ampliamente en los **FJ.III.1, FJ.III.2, FJ.III.3 y FJ.III.4**, correspondiente al “Análisis del caso concreto” de la presente resolución, que hasta antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, contenida en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0134/2020 de 10 de septiembre **(I.5.14)**, el INRA, de oficio debió realizar la supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento, con el objeto de evidenciar el cumplimiento de normas, relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, en el marco del control de calidad interno, inicialmente establecido por la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz y posteriormente por el INRA Nacional, de acuerdo a la supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento, previsto en el art. 266 del D.S. N° 29215 modificado por el D.S. N° 3467, y el D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020 ...”

“(…) se evidencia que el Informe en Conclusiones de 11 de febrero de 2020 **(I.5.13.)**, no se realizó un adecuado análisis y valoración integral con relación a los actuados que se encuentran en el proceso de saneamiento, es decir que, en el Informe Técnico Legal DDSC-RE-INF. N° 980/2019 de 16 de octubre de 2019 **(I.5.7.)**, se incorporaron elementos que no estaban previstos en la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 23/2017 siendo los mismos ajenos a lo determinado y analizado por este Tribunal, así como se denota un incumplimiento a los arts. 160, 175, 268 y 269 del D.S. 29215, considerando que por parte del INRA, no se realizó la investigación pertinente con relación a la data de posesión y verificación del cumplimiento de la Función Económica - Social, así como el fraccionamiento del predio “Rancho Nilza I”, es así que la Resolución Administrativa RES. ADM. RA.SS N° 044/2019 de 17 de octubre **(I.5.8)**, aun siendo extensa, por lo que se describen las resoluciones e informes técnicos - legales, las mismas no cumplen con lo dispuesto en la SAN S1ª N° 23/2017 de 14 de marzo **(I.5.2.)**, y menos otorga razones o motivos por los cuales se tomó la decisión, de anular actuados de saneamiento sin específico o taxativo retrotrayendo etapas y subetapas más allá de lo resuelto y en total desconocimiento e incumplimiento a lo determinado...”

“(…) Con relación a la documentación presentada por los terceros interesados José Andrés y Carlos Alberto Suárez Villavicencio, cursantes de fs. 110 a 181 y de fs. 206 a 227 de obrados, según corresponde y los argumentos manifestados, se tiene que fueron generados durante la ejecución del proceso de saneamiento, la misma que es analizada y valorada en el presente fallo; de otra parte, respecto al Informe de Análisis Temporal de la propiedad “La Perla”, cursante de fs. 182 a 186 de obrados, fue elaborado por el Ing. Dionisiano Quispe Taca, Consultor Técnico, quien es un profesional “independiente” (particular), que no forma parte ni representa a una instancia o autoridad competente, encargada de la ejecución del proceso de saneamiento...”

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental **declara PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta; dejándose sin efecto la Resolución Administrativa RA-SS N° 0134/2020 de 10 de septiembre, consecuentemente se anula obrados hasta el Informe Técnico Legal DDSC-RE-INF N° 980/2019 de 16 de octubre, debiendo el INRA pronunciarse y reencausar inmediatamente el procedimiento, emitiendo nuevo Informe en Conclusiones; resolución emitida conforme los fundamentos siguientes:

a) Al incorporar observaciones en Informe Técnico Legal DDSC-RE-INF. N° 980/2019 de 16 de octubre,

el INRA, al retrotraer etapas, de actuaciones cumplidas, incumplió la resolución judicial emitida.

b) No se puede establecer la data de la antigüedad de posesión a partir del formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, tampoco considerar las certificaciones de 6 de enero de 2020, toda vez que, las mismas no desvirtúan la inexistencia de la posesión sobre el predio objeto de Litis, donde además los documentos de transferencia hacen referencia a un antecedente agrario distinto.

c) La (RES. ADM. RA SS N° 044/2019, RES. ADM. RA SS N° 054/2019 y el nuevo Relevamiento de Información en Campo), se encuentran viciados por haberse resuelto la anulación de actuados, disponiendo una nueva campaña pública y trabajos propios de la etapa de campo, hasta más atrás del Informe en Conclusiones, retrotrayendo etapas y sub etapas cumplidas y no anuladas por este Tribunal, por cuanto ya se realizó el correspondiente Relevamiento de Información en Campo, el año 2013, del predio denominado en saneamiento de "Rancho Nilza I", como una sola unidad productiva.

d) Con posterioridad al Informe en Conclusiones de 11 de febrero de 2020, dada la existencia de errores insubsanables el INRA, de oficio debió realizar la supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento, con el objeto de evidenciar el cumplimiento de normas, relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, en el marco del control de calidad, previsto en el art. 266 del D.S. N° 29215 modificado por el D.S. N° 3467, y el D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020.

e) En el Informe en Conclusiones de 11 de febrero de 2020, no se realizó un adecuado análisis y valoración integral con relación a los actuados que se encuentran en el proceso de saneamiento, no habiéndose realizado la investigación pertinente con relación a la data de posesión y verificación del cumplimiento de la Función Económica - Social, así como el fraccionamiento del predio "Rancho Nilza I", donde la Resolución Administrativa RES. ADM. RA.SS N° 044/2019 de 17 de octubre, no otorga razones o motivos por los cuales se tomó la decisión, de anular actuados de saneamiento sin específico o taxativo retrotrayendo etapas y subetapas más allá de lo resuelto y en total desconocimiento e incumplimiento a lo determinado.

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

PRECEDENTE

CONTROL DE CALIDAD

**Ante la existencia de errores insubsanables el INRA, de oficio deberá realizar la supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento, con el objeto de evidenciar el cumplimiento de normas, relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, en el marco del control de calidad.**

*"(...) de la revisión de actuados del procedimiento de saneamiento, se evidencia que con posterioridad a la emisión del Informe en Conclusiones de 11 de febrero de 2020 (I.5.13), la existencia de errores insubsanables descritos y desarrollados ampliamente en los FJ.III.1, FJ.III.2, FJ.III.3 y FJ.III.4, correspondiente al "Análisis del caso concreto" de la presente resolución, que hasta antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, contenida en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0134/2020 de 10 de septiembre (I.5.14), el INRA, de oficio debió realizar la supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento, con el objeto de evidenciar el cumplimiento de normas, relevamiento de*

*información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas, en el marco del control de calidad interno, inicialmente establecido por la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz y posteriormente por el INRA Nacional, de acuerdo a la supervisión y seguimiento del proceso de saneamiento, previsto en el art. 266 del D.S. N° 29215 modificado por el D.S. N° 3467, y el D.S. N° 4320 de 31 de agosto de 2020 ...”*