

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0106-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-09-2019

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 / 7. Resolución post RFS (replanteo, rectificatorias y otros) / 8. Ilegal /**

**Problemas jurídicos**

El Viceministro de Tierras, interpone demanda contencioso administrativa en contra del Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0144/2005 de 12 de mayo de 2005, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN-TCO GUARAYOS, Pol. N° 3 (503) correspondiente al predio denominado "San Joaquín IV", ubicado en el cantón El Puente, sección Tercera, provincia Guayaros del departamento de Santa Cruz, acusando la existencia de irregularidades en el proceso de saneamiento establecidas en Informe emitido después de dicha resolución y luego de resolverse la acción de inconstitucionalidad interpuesta en relación a la Disposición Final Vigésima del DS 29215, posteriormente abrogado, correspondiendo resolver el caso dilucidando la existencia o no de las siguientes irregularidades denunciadas:

1. Incorrecto Relevamiento de Información en Gabinete ya que el expediente agrario Nro. 31030 del predio denominado "San Joaquín" no correspondería al área objeto de saneamiento;
- 2.- Irregularidades en la etapa de Pericias de Campo, puesto que no se identificaron mejoras existentes en "San Joaquín IV" ( posteriormente en inspección ocular realizada, se verificó una casa de motacú completamente destruída y abandonada y un monte de difícil acceso) pero sí la existencia de comunidades ( "Cerebó", "Arca de Noé", "1ro de Octubre" y "Monte Sinaí") que estarían sobrepuestas al polígono.
- 3.- Si bien el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de 02 de agosto de 2004, concluye declarado nulo el expediente N° 31030 y establece la ilegalidad de la posesión por incumplimiento de la Función Social con el consiguiente desalojo del predio "San Joaquín IV"; sin embargo, no se pronuncia sobre la sobreposición de las Comunidades "Cerebó", "Arca de Noé", "1ro. de Octubre" y "Monte Sinaí", ni considera sobre el Informe de Inspección Ocular INF-TCO-417/04 de 30 de junio de 2004. Ante las contradicciones entre lo verificado en campo y la inspección ocular posteriormente realizada, debió anularse Pericias de Campo.

4. La Resolución Final de Saneamiento habría sido emitida sin respaldo técnico jurídico, sobre la base de datos de Pericias de Campo cuestionados por la misma institución y en una inspección ocular realizada de forma parcial, vulnerando el art. 239 del DS 25763 entonces vigente entre otras normas agrarias (verificación de la FES).

5.- Falta de consideración de la sobreposición del predio con la Reserva Forestal de Guarayos y otras Reservas en menor proporción vulnerando así el art. 176-II del D.S. N° 25763, por lo que no debió decalarse la tierra fiscal sino "Tierras Fiscal no disponible" por el alcance del D.S. N° 12268.

Solicita, se declare probada la demanda y nula la resolución final de saneamiento impugnada hasta el relevamiento de información en gabinete.

El predio se encuentra al interior de la RFG por lo que también se notifica al Director de la ABT.

La entidad demandada se adhiere íntegramente a los argumentos expuestos en la demanda, manifestando que corresponde reconocer las observaciones de la entidad demandante, remitiéndose al Informe Técnico Legal DGS-JRLL N° 019/2010 de fecha 27 de enero de 2010.

Se apersonaron los representantes de las comunidades "El Cerebó", "Monte Sinaí", y "Arca de Noe", manifestando que vienen poseyendo la superficie total del área y que Fautino Parada Cabello intentó sanear en su favor el área sin respetar su posesión y haciendo ver como suyas las mejoras de la comunidad; que su situación jurídica no fue establecida en la evaluación técnico jurídica dejándolos en total indefensión. Solicitan se declare probada la demanda y nula la resolución final de saneamiento hasta el relevamiento de información en gabinete inclusive.

Mediante Edicto se citó al tercero interesado: Fausto Parada Cabello, quien no compareció en el proceso en el que se apersonaron los representantes de las comunidades campesinas identificadas al interior del área.

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

**En lo que respecta a las irregularidades establecidas en el Informe Técnico legal DGS-JRLL N° 019/2010 de 27 de enero de 2010, sobre observaciones al Relevamiento de Información en Gabinete, Pericias de Campo, Evaluación Técnico Jurídica y la Resolución Final de Saneamiento.**

#### **Relevamiento de Información en Gabinete**

"...Que, efectuando una contrastación de lo realizado dentro del proceso de saneamiento, con lo efectuado después de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento del predio "San Joaquín IV"; éste Tribunal constata que el ente administrativo en una primera instancia a través del Informe de Campo de 8 de julio de 2002, el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de fs. 94 a 101 del antecedente, el Informe en Conclusiones de fs. 104 a 107 y la Resolución Final de Saneamiento cursante de fs. 112 a 114 del antecedente, si bien no identifican, ni precisan sobre el desplazamiento del predio "San Joaquín IV", fuera del área mensurada del antecedente agrario N° 31030 del predio "San Joaquín"; sin embargo, es el propio ente administrativo, quien no obstante de que el predio "San Joaquín IV", ya tenía cumplido todas las etapas del proceso de saneamiento previstas en el art. 169-I-a) (Relevamiento de Información en Gabinete y Campo), b) (Evaluación Técnica Jurídica), c) (Exposición Pública de Resultados) y d) (Resolución definitiva del procedimiento de saneamiento), a través del Informe Técnico Legal DGS-JRLL

N° 019/2010 de 27 de enero de 2010, que cursa de fs. 128 a 136, al margen de ratificar que el predio "San Joaquín IV" se encuentra sobrepuesto en un 100% a la Reserva Forestal Guarayos y a Tierras de Producción Forestal Permanente, contradiciendo todo lo realizado en el proceso de saneamiento, complementa señalando que dicho predio no se encontraría en el lugar de mensura; así como no se observa que existan datos de mensura de dichos predios; de donde se concluye que, si bien el ente administrativo, no realizó una correcta valoración de la información del expediente agrario N° 31030 del predio denominado "San Joaquín", al no observar oportunamente que dicho predio no se encuentra dentro el área objeto de saneamiento, sino que se encuentra en otra área; éste Tribunal, a efectos de constatar la veracidad del mismo, a través del Auto de 17 de enero de 2019 que cursa a fs. 533 y vta. de obrados, suspendió plazo para dictar sentencia, disponiendo que el Geodesta del Tribunal Agroambiental, emita informe técnico sobre si existe desplazamiento o no del predio "San Joaquín IV"; verificándose que el Informe Técnico Complementario TA-DTE N° 037/2019 de 14 de junio de 2019 que cursa de fs. 569 a 571 de obrados, en el numeral 1) del punto 3. CONCLUSIONES señala: "El predio denominado "San Joaquín IV" del proceso de saneamiento se encuentra aproximadamente a 24 km de distancia, al Este de la propiedad San Joaquín correspondiente al expediente agrario N° 31030". (sic); lo que significa que lo acusado por la parte actora, de que el ente administrativo no realizó el trabajo de Relevamiento de Información en Gabinete conforme a procedimiento, resulta ser evidente; sin embargo, es necesario precisar que la nulidad de un acto, no puede invocarse, sino se cita la contravención que la causó, por lo que en lo que corresponde a este punto, los argumentos señalados por la parte demandante, no forman suficiente criterio para determinar vicio de nulidad, grosero."

### **Pericias de Campo**

"... si bien durante las Pericias de Campo se identificó mejoras en dichos predios, entre ellos, el predio "San Joaquín IV", sin embargo, en la Inspección Ocular, se verificó la inexistencia de mejoras; que, al existir contradicción entre la verificación en campo, con la inspección ocular, refiere el citado informe que debió procederse con la anulación de las Pericias de Campo. De la misma forma, efectuando una relación de lo realizado en las Pericias de Campo el año 2002, con el Informe Técnico Legal realizado el año 2010, de manera posterior a la Resolución Final de Saneamiento, las mismas constatan que lo acusado por la parte actora, de que en el proceso de saneamiento del predio "San Joaquín IV", no se identificó mejoras en el predio "San Joaquín IV", así como la sobreposición de comunidades y sus mejoras, conforme se tiene por el Informe de Inspección Ocular INF-TCO-417/2004 de 30 de junio de 2004; más aún cuando por Informe Técnico Legal DGS-JRLL N° 019/2010, el cual fue elaborado por información de datos crudos y rínx de los años 2001, 2002, 2003 y 2004, enviados por el INRA, Santa Cruz, se establece la inexistencia de mensura directa del predio, estableciéndose que los mismos, fueron levantados en gabinete, contraviniéndose, uno de los objetos para el saneamiento, que es la mensura del predio de forma directa, conforme lo señalaría los arts. 173-b) y 239 del D.S. N° 25763, vigente en ese entonces; siendo este extremo trascendental que amerita la nulidad de la Resolución Final de Saneamiento"

"...también observó lo mismo señalando qué si bien durante las Pericias de Campo se identificó mejoras en dichos predios, entre ellos, el predio "San Joaquín IV" (0.3000 has. de Potrero de Pasto Braquiaria), sin embargo, en la Inspección Ocular, se verificó la inexistencia de mejoras; por lo que al existir contradicción entre la verificación en campo, con la inspección ocular, dicho informe concluye indicando que debió haberse procedido a la anulación de las Pericias de Campo; de donde se concluye que es el propio ente administrativo quien observó su mismo trabajo realizado en campo y no lo subsanó en su debida oportunidad y si bien dicha entidad administrativa observó dichas irregularidades cometidas, cuando la Resolución Final de Saneamiento se encontraba ya ejecutoriada".

## Evaluación Técnico Jurídica

“...el Informe de Evaluación Técnica Jurídica no se pronunció debidamente sobre la sobreposición de las Comunidades “Cerebó”, “Arca de Noé”, “1ro. de Octubre” y el “Monte Sinaí”; ello a efectos de acumular antecedentes a objeto de su análisis y resolución conjunta conforme lo prevé el art. 176-II del D.S. N° 25763 vigente en ese entonces, en resguardo del debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E. y de los principios de legalidad, seguridad jurídica y de verdad material previsto en los arts. 178-I y 180-I de la C.P.E., lo que también amerita la nulidad de obrados”.

## Resolución Final de Saneamiento

“...extraña a este Tribunal que el ente administrativo, no haya cumplido a cabalidad con las etapas del proceso de saneamiento ejecutado en el predio “San Joaquín IV”, pues de la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento, el INRA - Santa Cruz, no obstante, de haber cumplido con las etapas de: a) Relevamiento de información en gabinete y en campo. b) Evaluación Técnico Jurídica. c) Exposición Pública de Resultados y d) Resolución definitiva de saneamiento, contemplados en el art. 169-I del D.S. N° 25763 vigente en esa oportunidad, después de haber emitido la Resolución Final de Saneamiento de 12 de mayo de 2005, recién emita el Informe Legal N° 019/2010, el 27 de enero de 2010; es decir después de haber transcurrido casi cinco (5) años, haya observado dichas irregularidades.”

“...la Resolución Final de Saneamiento fue emitida sin respaldo técnico jurídico, sobre la base de datos de Pericias de Campo cuestionados por la misma institución y en una inspección ocular realizada de forma parcial; aspectos que efectivamente constituyen una vulneración del art. 239 del D.S. N° 25763 vigente ese entonces, porque in situ no se verificó a cabalidad la Función Económico Social del predio “San Joaquín IV”; así como se evidencia también la vulneración de los arts. 64 y 66-I-1 de la L. N° 1715 y los arts. 169, 173, 175, 176-II y 239 del D.S. N° 25763, vigente en ese entonces.”

## 2. En relación a la sobreposición con la Reserva Forestal de Guarayos

“En lo que respecta a la sobreposición del predio “San Joaquín IV” en el 100% con la Reserva Forestal de Guarayos, al no ser negado este aspecto, ni por el Informe de Evaluación Técnico Jurídica, ni por el Informe Técnico Legal de 27 de enero de 2010, los cuales están corroborados por el Informe Técnico TA-DTE N° 006/2016 de 29 de enero de 2019 que cursa de fs. 236 a 239 de obrados; no amerita pronunciamiento alguno el mismo.”

## Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, declaró **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministro de Tierras, contra el Director Nacional a.i. del INRA; en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa RA-ST N° 0144/2005 de 12 de mayo de 2005, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN-TCO GUARAYOS, Pol. N° 3 (503) correspondiente al predio denominado "San Joaquín IV", ubicado en el cantón El Puente, sección Tercera, provincia Guayaros del departamento de Santa Cruz, disponiendo que el INRA realice un adecuado Relevamiento de Información en Gabinete y Campo, adecuando procedimiento. De manera puntual los argumentos respecto a lo acusado son:

1.- De acuerdo a los datos de los antecedentes del predio se identificaron sobreposiciones con la Reserva Forestal de Guarayos y la Concesión Forestal Frerking S.R.L., declarándose nulo el expediente

Nº 31030 por efecto del DS Nº 12268 (sobre la RFG), luego se determinó la improcedencia de la titulación del predio con el antecedente en el citado expediente de 508.7937 ha. por incumplimiento de la función social y luego de emitida la resolución final de saneamiento, el Informe Técnico Legal Nº DGS-JRLL Nº 019/2010, determinó que tanto el expediente Nº 31030 como el 54982 ("San Joaquín" y "Los Maticos"), no están en el lugar de la mensura, concluyendo que durante las pericias de campo, no se realizó un correcto relevamiento de información de estos expedientes. Internamente el Tribunal solicitó informe técnico sobre la sobreposición, verificándose que existe desplazamiento a aproximadamente 24 km. de distancia del lugar del saneamiento al expediente Nº 31030, siendo evidente lo acusado en el punto, pero no se citó contravención causada por lo que no es suficiente para determinar vicio de nulidad grosero.

2.- Se verificó que en el predio no existe actividad alguna y luego de emitida la resolución final de saneamiento, procediéndose a ejecutar los desalojos respectivos, se verificó que los predios ya fueron desalojados pero se indentificó al interior de éstos asentamientos de las comunidades "Monte Sinaí" "Arca de Noé" y "Cerebó" con trabajos realizados a los que no se les habría tomado en cuenta en el proceso de saneamiento, constatándose lo acusado por el actor, ameritando la nulidad de la resolución final de saneamiento por contradicción entre lo verificado en campo el 2002 y la inspección ocular del año 2004, lo que fue observado por el mismo INRA, pero no fue oportunamente subsanado.

3.- La Evaluación Técnico Jurídica del 2004 si bien hace referencia a la nulidad del expediente 31030, la ilegalidad de la posesión y el incumplimiento de la función social; sin embargo, no se pronunció sobre la sobreposición con las comunidades existentes en el interior del área, constando las denuncias de las mismas de habérselas ignorado en el saneamiento, lo que amerita la nulidad de obrados.

4.- No obstante haberse cumplido con todas las etapas del proceso de saneamiento en el caso presente, después de transcurridos 5 años de de la resolución final de saneamiento, se observaron irregularidades cometidas en el mismo reconocidas por la autoridad demandada ( INRA) resultando ser evidente lo acusado en cuanto a que la resolución impugnada fue emitida sin respaldo técnico jurídico sobre la base de un trabajo de campo cuestionado por la misma entidad ejecutora del saneamiento, vulnerándose los arts. 64 y 66-I-1 de la L. Nº 1715 y los arts. 169, 173, 175, 176-II y 239 del D.S. Nº 25763, vigente en ese entonces.

5.- Respecto a la sobreposición del predio "San Joaquín IV" en el 100% con la Reserva Forestal de Guarayos, al no ser negado este aspecto, ni por el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, ni por el Informe Técnico Legal de 27 de enero de 2010, no amerita pronunciamiento alguno el punto.

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

Una resolución final de saneamiento emitida sin respaldo técnico jurídico, además teniendo como antecedente etapas cuestionadas por la misma entidad ejecutora del proceso por - entre otros - no haberse verificado a cabalidad la función económico social, existiendo contradicción respecto de la información obtenida, constituye vulneración de normas agrarias y corresponde dejarla sin efecto.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

**“perpetuatio legitimationis” o perpetuación de la legitimación**

[SAP S1a Nº 06/2018](#) de 27 de marzo de 2018

S1a N° 81/2019 de 9 de julio de 2019

“perpetuatio legitimationis o perpetuación de la legitimación, por medio del cual las partes que están legitimadas en el proceso mantiene esa legitimación, no obstante se produzcan cambios posteriormente que de haberse dado antes de que se iniciara el proceso, habrían impedido que se presentara la demanda de legitimación, es decir en el caso sublite, la resolución de la problemática planteada ha de efectuarse conforme a la situación de hecho y de derecho en que estaban las partes y el objeto del proceso en el momento en que se constituyó la relación procesal, ello en virtud a que la falta de legitimación activa en el Viceministerio de Tierras para la interposición de demandas contencioso administrativas y nulidad de Títulos Ejecutoriales, producto de la promulgación del D.S. N° 3467 de 24 de enero de 201, no le priva del interés legítimo de su pretensión como parte actora, es decir que se mantienen incólumes las condiciones objetivas y subjetivas existentes al momento en que se trabó la relación jurídico procesal entre partes, de manera que no son válidas las condiciones que modifican, en el caso la legitimidad activa del demandante Viceministerio de Tierras, que se produzcan con posterioridad a la constitución de la relación jurídica procesal conforme ya se tiene anotado, pues la circunstancia de la promulgación y vigencia del D.S. N° 3467 sólo afecta la legitimidad del demandante desde ese momento y no lo priva del interés legítimo de su pretensión”

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

SAN S1ªNº 23/2003 (21 de octubre de 2003)

SAN S2ª Nº 08/2004 (16 de febrero de 2004)

SAN S2ª Nº 01/2006 (4 de enero de 2006)

SA S2ª L Nº 03/2012 (5 de abril de 2012)

SAP S2ª Nº 31/2018 (22 de junio de 2018)

SAP S 1ª Nº 10-2019 (6 de marzo de 2019)

SAP S1ª Nº 78-2018 (6 de diciembre de 2018)

### **Voto Disidente**

Existe.