

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0050-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-05-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugna la Resolución Administrativa RA-CS N° 0081/2015 de 17 de marzo de 2015, emitida en el proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) ejecutado en el polígono N° 017, propiedad denominada CASCAJO, con base en los siguiente argumentos:

**1.** Durante las pericias de campo se apersonó, al proceso de saneamiento, el Sr. Ricardo Antelo Chávez acreditando ser beneficiario de las propiedades denominadas Grigota (con antecedente en el título ejecutorial N° 426154) y Cascajo (sin antecedente en título ejecutorial) transfiriendo ésta última, a Carlos Hugo Medina Méndez , mediante documento de 17 de enero de 2003 (pasadas la pericias de campo), venta realizada sin la autorización de su señora esposa ni del resto de su familia que también se encontraban en posesión del precitado predio agrario a más de no haberse honrado (a favor del vendedor) el precio de la venta, razón por la que su representada, en calidad de co - poseedora del predio y heredera del vendedor llegó a desconocer la compra venta efectuada.

**2.** Precisa que las resoluciones operativas de saneamiento (Resolución Determinativa de Área y Resolución Instructoria) cursan en fotocopias simples a partir de fs. 178 extrañándose informes, edictos y avisos radiales que permitan acreditar que se realizó la publicación de lo dispuesto por la entidad administrativa vulnerándose los arts. 44, 47.III y 79 del D.S. N° 25763, máxime cuando la parte resolutive tercera de la Resolución Instructoria RCS N° 003/2002 de 26 de agosto de 2002 dispuso se efectúe la publicación correspondiente.

**3.** Precisa que no cursan en antecedentes actuados que permitan acreditar que se desarrollaron los actos de campaña pública vulnerándose el art. 172 del D.S. N° 25763 y el derecho a la defensa de su representada.

**4.** Señala que no cursa en el expediente de saneamiento el Croquis de Mejoras, documento determinante a efectos de identificar la ubicación y antigüedad de las mejoras identificadas en campo,

vulnerándose el numeral **4.2.2** de la Guía Para la Verificación de la Función Económico Social y la Función Social vigente en ese momento.

**5.** Afirma que, de acuerdo a la casilla de observaciones de la Ficha Catastral, 200 cabezas del ganado identificado pertenecen al yerno de Ricardo Antelo, en ésta razón existiría declaración de la existencia de otro co-poseedor del predio, el Sr. Nelson Medina Roca, a más de haberse presentado fotocopia de la cédula de identidad de éste último y el Certificado de Vacunación contra la Fiebre Aftosa N° 008084, máxime cuando el Sr. Ricardo Antelo se presenta al proceso como casado, habiendo correspondido incluir en calidad de beneficiarios a su esposa, María Delicia Taborga Mosqueira de Antelo, a su hija, Kelly Antelo y a su yerno (previamente citado) por lo que al consignarse en la casilla 64 que se identificó un solo beneficiario se vulneró el numeral 4.3. y 4.3.1.20 de la Guía Para la Actuación del Encuestador Jurídico Durante las Pericias de Campo y los arts. 173 del D.S. N° 25763, 3.V. de la L. N° 1715, 402.2 de la C.P.E y Disposición Final Octava de la L. N° 3545 citando la Sentencia Nacional Agroambiental SL. 1ra. No 27/2012 de 30 de julio de 2012.

**6.** Continúa y señala que no cursa en la carpeta de saneamiento el aviso para la realización de la exposición pública de resultados vulnerándose los arts. 213 y siguientes del D.S. N° 25763 normas que obligaban a que se efectúe la publicación de avisos en medios radiales sin perjuicio de recurrirse a otros medios de comunicación, cursando a fs. 31 memorándum de notificación dirigido a Carlos Hugo Medina para que participe en los actos de exposición pública de resultados cual si se tratase de un saneamiento a pedido de parte vulnerándose el derecho a la defensa de su mandante.

**7.** Señala que, conforme a los arts. 393 y 397.I de la C.P.E.; 2.I.II. y 3.I. de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545 el proceso de saneamiento tiene por finalidad consolidar tierras a favor de quienes real y efectivamente se encuentren cumpliendo con la función social o económico social sin perjuicio del tiempo real que dure el proceso de saneamiento, aspecto que debe ser verificado en campo conforme al art. 2.IV de la L. N° 1715, concordante con el art. 167.I.a) del D.S. N° 29215, la L. N° 80 de 5 de enero de 1961 y art. 3 del D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007 que obligan a presentar el registro de marca a efectos de acreditar el cumplimiento de la función económico social en propiedades con actividad ganadera, habiéndose adjuntado al memorial de fs. 670 registro de marca que corresponde a Ricardo Antelo Chávez y no se encuentra emitido a nombre de Elvy Génesis, Thais y Flor de Liz Gil Leigue y si bien éstos últimos adquieren la propiedad pasadas las pericias de campo, se les debió intimar a que, previo a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, presenten su registro de marca y no como absurdamente dispuso el INRA intimándoles a presentar el registro de marca de Ricardo Antelo Chávez, viciándose el proceso de saneamiento.

**8.** Precisa que de acuerdo a los arts. 2 y 66.I de la L. N° 1715 el saneamiento tiene por finalidad adjudicar tierras a quienes se encuentren en posesión de las mismas, aclarando que las mismas deben tener capacidad de obrar (18 años) y no a menores de edad que tienen limitada su capacidad a situaciones en las que, vía sucesoria, adquieran éste derecho, no existiendo la posibilidad de que adquieran derechos sobre tierras fiscales por no poderse acreditar el cumplimiento de la función económico social, aclarando que, en el caso en examen la resolución impugnada adjudica el predio Cascajo a favor de Elvy Génesis Gil Leigue, Thais Gil Leigue y Flor de Liz Gil Leigue sin percatarse que se trata de menores de edad conforme a las fotocopias de sus cédulas de identidad por lo tanto sin derecho a que se les pueda adjudicar tierras.

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

*"Deberá entenderse que los documentos esenciales de la encuesta catastral y a través de los cuales se acredita el cumplimiento de la función social y/o función económicos social son, en esencia, aquellos que permitan identificar la existencia de mejoras y/o actividad desarrollada en el predio, resultando insustancial el pretenderse que la inexistencia de documentos complementarios constituya un vicio que afecte el procedimiento, en razón a que bastará acreditarse que la finalidad de la encuesta catastral se ha cumplido, es decir, que se cuenta con elementos suficientes a efectos de acreditar el grado de cumplimiento de la función social o función económico social. En éste ámbito, la inexistencia del Croquis de Mejoras a fin de acreditar la ubicación y/o antigüedad de las mejoras no afecta la información recopilada en la Ficha Catastral de fs. 4 a 5 del expediente de saneamiento, máxime si dicho formulario no incide positiva o negativamente en los derechos de la parte actora, en razón a que la encuesta catastral fue levantada a favor de Ricardo Antelo Chávez y habría correspondido a éste cuestionar ése aspecto debiendo acreditar en todo caso la forma en la que la omisión le causó un perjuicio y/o menoscabo de sus derechos o garantías (principio de trascendencia) aspecto que no acontece en el caso en examen".*

*"(...) al afirmarse que habría correspondido incluirse en calidad de beneficiarios del predio Cascajo a los señores Nelson Medina Roca, María Delicia Taborga Mosqueira de Antelo y a Kelly Antelo, se admite implícitamente que la omisión de éste aspecto debió ser reclamado por los prenombrados a quienes les habría correspondido acreditar que ésta forma de actuar de la entidad administrativa les causo agravios y/o menoscabo en sus derechos y al no hacerlo no se abre la posibilidad de que terceras personas se arroguen la facultad de activar los mecanismos administrativos o jurisdiccionales en defensa de éstos derechos".*

*"(...) es preciso remarcar que, siendo que los trabajos de mensura y encuesta catastral, debían ser elaborados en campo, la información recopilada debía contar con la participación de la entidad ejecutora del proceso de saneamiento a través de sus funcionarios técnicos y/o jurídicos, cuya intervención tenía por objeto dar fe de la información generada e introducida en los formularios de campo, a más del deber de garantizar la participación del o de los directamente interesados, razón por la que, éstos últimos, se encontraban no solo facultados sino obligados a presentarse ante los funcionarios públicos encargados de desarrollar los trabajos de campo y hacer valer sus derechos de acuerdo a lo regulado por el art. 170, párrafo I, inc. e) párrafo segundo del D.S. N° 25763".*

*"(...) el art. 47 del D.S. N° 25763 precisa: "I. Las notificaciones a personas inciertas, o cuyo domicilio se ignora, se harán mediante edicto publicado en un órgano de prensa de circulación nacional, por una sola vez y se tendrán por efectuadas al día siguiente hábil de efectuada la publicación. El edicto también se difundirá en una radio emisora de mayor difusión (...) II. En el edicto se transcribirá íntegramente la parte dispositiva de la resolución a notificarse. III. En el expediente se agregarán las publicaciones de prensa y el certificado del medio de comunicación radial ", norma que obliga a que la entidad administrativa, a tiempo de efectuar el armado de sus expedientes de saneamiento, introduzca los elementos que permitan acreditar que su conducta ingresó en los límites de lo regulado por ley, en éste sentido, el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraba en el deber de adjuntar al proceso el edicto de prensa escrita a través del cual se acredite haberse hecho público lo dispuesto en la resolución instructoria emitida en el trámite administrativo, concluyéndose que las normas previamente citadas fueron instituidas por el legislador en resguardo del derecho a la defensa de los administrados".*

*"(...) el art. 172 del D. S. N° 25763 con referencia a la campaña pública establece: "I. La campaña*

*pública, se iniciará, a través de la difusión de avisos, en medios locales de radio difusión y facultativamente en otros medios que aseguren su mayor conocimiento, como radiotelefonía, televisión, carteles, murales, volantes, afiches, que contengan como mínimo: (...) II. Durante la campaña pública se garantiza la libre participación de las organizaciones sociales y gremiales que existieran en el área de saneamiento a cuyo efecto se llevarán a cabo las reuniones que fueren necesarias para informar del proceso y coordinar operativamente su ejecución.", debiendo entenderse que los actos de la Campaña Pública tienen por finalidad coadyuvar en la comprensión de los fines del proceso de saneamiento, ingresando en la esfera de lo formal por no tener la capacidad de generar derechos, en éste ámbito, siendo que el directamente interesado no reclamó oportunamente éste aspecto, la omisión en la que habría incurrido el Instituto Nacional de Reforma Agraria quedo implícitamente convalidada, máxime si la Carta de Citación cursante de fs. 1 a 2 de antecedentes, suscrita por Ricardo Antelo Chavéz contiene un resumen de los objetivos y tareas a desarrollarse durante la sustanciación del proceso, resultando intrascendente lo acusado en relación a este punto por la parte actora".*

*"(...) si bien se acredita la existencia del edicto de publicación de la parte resolutive de la Resolución Instructoria RCS No 0003/2002 de 26 de agosto de 2002, no se acredita que la misma haya sido publicada en un medio de prensa oral conforme prescribía el art. 170 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 como tampoco se tiene probado que se hayan realizado reuniones informativas en el plazo fijado para el desarrollo de la Campaña Pública, 28 de agosto al 6 de septiembre de 2002 conforme al edicto que cursa a fs. 98 del contencioso administrativo, aspectos que deberán ser valorados conforme al desarrollo del proceso de saneamiento, toda vez que éstos elementos, por sí solos, no permiten acreditar la existencia de vulneración del derecho a la defensa de la parte actora en razón a que, en distintos memoriales, se admite que (antes y durante el desarrollo de las pericias de campo) no le correspondió reclamar derechos sobre el predio Cascajo, ejemplificativamente en el memorial de fs. 75 y vta.: "(...) se puede evidenciar que mi poderconferente es heredera del que en vida fue Ricardo Antelo Chávez propietario del predio denominado Cascajo (...) " (el subrayado es nuestro); en el memorial de fs. 79: "(...) soy apoderado de la Sra. Teresa Antelo Ardaya de Rivero heredera del Sr. Ricardo Antelo Chávez quien es propietario del predio denominado Cascajo, identificado dentro del proceso de saneamiento (...) y en el memorial de fs. 84: "(...) en el proceso de saneamiento de los fundos "Las Palmitas" y "Cascajo" seguido por Ricardo Antelo Chávez (...) ", admitiéndose de forma espontánea con los efectos de confesión que el predio denominado Cascajo le correspondía a su padre, el Sr. Ricardo Antelo Chávez, razón por la que, las citaciones y/o notificaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, cumplieron su finalidad (principio de finalidad del acto), en éste sentido garantizaron la participación del directamente interesado correspondiendo remarcar que la ahora demandante, se apersonó al proceso de saneamiento en calidad de heredera de quien acreditó interés legal a tiempo de sustanciarse las pericias de campo y no como beneficiaria y/o interesada directa y si bien hace conocer una serie de irregularidades, no acredita el interés legal que ostentaba a tiempo de ejecutarse las pericias de campo en razón a que, en dicha etapa, a quien le correspondió reclamar derechos de posesión y/o de propiedad sobre el predio Cascajo, conforme a lo admitido a través de los memoriales de fs. 75 y vta., 79 y 84 de antecedentes (previamente analizados), fue a Ricardo Antelo Chávez y no a la ahora parte actora, habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria garantizado la participación efectiva del directamente interesado, resultando sin sustento afirmarse y/o reclamarse que al no haberse cursado diligencias de citación a Teresa Antelo Ardaya de Rivero o no haberse adjuntado la certificación que acredite la difusión radial del edicto agrario o que no exista constancia de haberse realizado los actos propios de campaña pública vulneran su derecho a la defensa en razón a que, en dichos momentos procesales, la ahora parte demandante, no ostentaba interés legal que debió ser resguardado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria".*

*"(...) si bien se tiene acreditado que la entidad administrativa no dio cumplimiento estricto a lo normado por el art. 214 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, no es menos evidente que la ahora parte actora hizo conocer al Instituto Nacional de Reforma Agraria sus observaciones al proceso de saneamiento, en tal razón se cumplió el fin de la etapa de exposición pública de resultados, es decir, se tuvo conocimiento de los resultados del proceso de saneamiento conforme a la diligencia de entrega de fotocopias del proceso cursante a fs. 75 vta. y copia de factura de fs. 76, se hizo conocer una serie de observaciones de acuerdo a los memoriales de fs. 79 y de fs. 106 a 107 vta. entre otros, otorgando, la entidad administrativa, respuesta a lo peticionado conforme se tiene desarrollado ut supra, en tal razón con los alcances del principio de finalidad del acto, lo acusado en éste punto carece de sustento legal, no correspondiendo ingresar en mayores consideraciones".*

*"(...) la ahora demandante, se apersonó ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria y a más de haber solicitado de forma reiterada la inspección del predio afirmó que no se identificaron las mejoras y ganado que le pertenecen, aspecto que no mereció una respuesta adecuada y fundada en derecho, omisión que también debe ser subsanada por la entidad administrativa no correspondiendo ingresar en mayores consideraciones en razón a que el resto de lo acusado por la parte actora se vincula directamente al hecho de haberse considerado el Testimonio N° 22/99 de fecha 04 de marzo de 1999".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia nula la Resolución Administrativa RA-CS N° 0081/2015 de 17 de marzo de 2015, en tal sentido, se dispone la anulación del proceso hasta fs. 908 inclusive, debiendo subsanarse las omisiones identificadas y sustanciarse el proceso conforme a derecho, con base en los siguientes argumentos:

- 1.** La inexistencia del Croquis de Mejoras a fin de acreditar la ubicación y/o antigüedad de las mejoras no afecta la información recopilada en la Ficha Catastral de fs. 4 a 5 del expediente de saneamiento, máxime si dicho formulario no incide positiva o negativamente en los derechos de la parte actora, en razón a que la encuesta catastral fue levantada a favor de Ricardo Antelo Chávez y habría correspondido a éste cuestionar ése aspecto debiendo acreditar en todo caso la forma en la que la omisión le causó un perjuicio y/o menoscabo de sus derechos o garantías (principio de trascendencia) aspecto que no acontece en el caso en examen.
- 2.** Si bien los administrados se encontraban obligados a presentarse ante la entidad administrativa en el plazo fijado para las pericias de campo, ésta tenía el deber de hacer conocer a toda persona con interés legal que el proceso de saneamiento se venía desarrollando, en ésta línea, el ordenamiento jurídico vigente en ese momento se encargaba de desarrollar los parámetros mínimos que debían ser cumplidos por las autoridades y funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- 3.** Las citaciones y/o notificaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, cumplieron su finalidad (principio de finalidad del acto), en éste sentido garantizaron la participación del directamente interesado correspondiendo remarcar que la ahora demandante, se apersonó al proceso de saneamiento en calidad de heredera de quien acreditó interés legal a tiempo de sustanciarse las pericias de campo y no como beneficiaria y/o interesada directa y si bien hace conocer una serie de irregularidades, no acredita el interés legal que ostentaba a tiempo de ejecutarse las pericias de campo en razón a que, en dicha etapa, a quien le correspondió reclamar derechos de posesión y/o de propiedad sobre el predio Cascajo, conforme a lo admitido a través de los memoriales de fs. 75 y vta., 79 y 84 de

antecedentes (previamente analizados), fue a Ricardo Antelo Chávez y no a la ahora parte actora, habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria garantizado la participación efectiva del directamente interesado, resultando sin sustento afirmarse y/o reclamarse que al no haberse cursado diligencias de citación a Teresa Antelo Ardaya de Rivero o no haberse adjuntado la certificación que acredite la difusión radial del edicto agrario o que no exista constancia de haberse realizado los actos propios de campaña pública vulneran su derecho a la defensa en razón a que, en dichos momentos procesales, la ahora parte demandante, no ostentaba interés legal que debió ser resguardado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

4. Si bien se tiene acreditado que la entidad administrativa no dio cumplimiento estricto a lo normado por el art. 214 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, no es menos evidente que la ahora parte actora hizo conocer al Instituto Nacional de Reforma Agraria sus observaciones al proceso de saneamiento, en tal razón se cumplió el fin de la etapa de exposición pública de resultados, es decir, se tuvo conocimiento de los resultados del proceso de saneamiento conforme a la diligencia de entrega de fotocopias del proceso cursante a fs. 75 vta. y copia de factura de fs. 76, se hizo conocer una serie de observaciones de acuerdo a los memoriales de fs. 79 y de fs. 106 a 107 vta. entre otros, otorgando, la entidad administrativa, respuesta a lo peticionado conforme se tiene desarrollado ut supra, en tal razón con los alcances del principio de finalidad del acto, lo acusado en éste punto carece de sustento legal, no correspondiendo ingresar en mayores consideraciones.

5. La ahora demandante, se apersonó ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria y a más de haber solicitado de forma reiterada la inspección del predio afirmó que no se identificaron las mejoras y ganado que le pertenecen, aspecto que no mereció una respuesta adecuada y fundada en derecho, omisión que también debe ser subsanada por la entidad administrativa no correspondiendo ingresar en mayores consideraciones en razón a que el resto de lo acusado por la parte actora se vincula directamente al hecho de haberse considerado el Testimonio N° 22/99 de fecha 04 de marzo de 1999.

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

SANEAMIENTO / Etapas / De Campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros)

**Los documentos esenciales de la encuesta catastral son en esencia aquellos que permitan identificar la existencia de mejoras y/o actividad desarrollada en el predio, resultando insustancial el pretenderse que la inexistencia de documentos complementarios constituya un vicio que afecte el procedimiento, en razón a que bastará acreditarse que la finalidad de la encuesta catastral se ha cumplido, es decir, que se cuenta con elementos suficientes a efectos de acreditar el grado de cumplimiento de la función social o función económico social. En éste ámbito, la inexistencia del Croquis de Mejoras a fin de acreditar la ubicación y/o antigüedad de las mejoras no afecta la información recopilada en la Ficha Catastral.**

*"Deberá entenderse que los documentos esenciales de la encuesta catastral y a través de los cuales se acredita el cumplimiento de la función social y/o función económicos social son, en esencia, aquellos que permitan identificar la existencia de mejoras y/o actividad desarrollada en el predio, resultando insustancial el pretenderse que la inexistencia de documentos complementarios constituya un vicio que afecte el procedimiento, en razón a que bastará acreditarse que la finalidad de la encuesta catastral se ha cumplido, es decir, que se cuenta con elementos suficientes a efectos de acreditar el grado de cumplimiento de la función social o función económico social. En éste ámbito, la inexistencia del*

*Croquis de Mejoras a fin de acreditar la ubicación y/o antigüedad de las mejoras no afecta la información recopilada en la Ficha Catastral de fs. 4 a 5 del expediente de saneamiento, máxime si dicho formulario no incide positiva o negativamente en los derechos de la parte actora, en razón a que la encuesta catastral fue levantada a favor de Ricardo Antelo Chávez y habría correspondido a éste cuestionar ése aspecto debiendo acreditar en todo caso la forma en la que la omisión le causó un perjuicio y/o menoscabo de sus derechos o garantías (principio de trascendencia) aspecto que no acontece en el caso en examen".*