FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0008-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-05-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (pequeña propiedad) /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, Miguel Méndez Gallardo por sí y en representación de Beatriz Leonor Palacios Zuruguay de Méndez, Miguel Orlando Méndez Palacios, Beatriz Mireytza Méndez Palacios y Ernesto Méndez Palacios, impugna la Resolución Administrativa RA-SS No. 2217/2008 de 18 de noviembre de 2008, dirigiendo su acción contra el Director Nacional del INRA, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Señalan errónea valoración de la Función Económica Social porque los funcionarios del INRA no cumplieron a cabalidad con lo señalado por los arts. 239 y 240 del D.S. N° 25763 vigente en ese momento, ya que si bien durante las pericias de campo recogieron información de las mejoras y registro de marca de ganado, los funcionarios actuaron negligentemente ya que nunca regresaron para hacer el cómputo de su ganado, ya que durante las pericias el ganado se encontraba al otro lado del río que en ese momento tenía mucha agua, habiendo por ello expresado los funcionarios que volverían a efectuar el cómputo, por lo que -expresa el demandante- en base a información errónea encuentran una evaluación de la FES incorrecta e ilegal que el mismo INRA califica en la ficha catastral como propiedad ganadera sin que en la valoración se contemple ni una sola cabeza de ganado infringiendo además las finalidades del saneamiento de la propiedad agraria.

2. Refieren que la adjudicación infringe el art. 48 de la L. N° 1715 modificada por el Art. 27 de la L. N° 3545 al titular en superficie menor a la máxima de la pequeña propiedad ya que la norma señala que no podrá titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, salvo que sea resultado del proceso de saneamiento, debiendo entenderse esta última parte en casos donde no exista disponibilidad de terreno en el área circundante al predio sometido a saneamiento, que si bien en el presente caso es resultado del saneamiento; sin embargo -señala el demandante- desconocen su derecho propietario adquirido por compra y venta recortándoles casi un 99% para consolidarles la extensión irrisoria de 10 has., considerando el INRA irregularmente solo la vivienda sin ningún fundamento fáctico y menos de derecho, al no respetar la superficie para las pequeñas propiedades que

al tratarse de propiedad ganadera sería de 500 has. y si es agrícola el mínimo en la zona es de 50 has. vulnerando la señalada norma al adjudicarles en superficie menor a la máxima de la pequeña propiedad.

3. Denuncian violación al debido proceso y legítima defensa infringiendo el art. 16-II y IV de la C.P.E. vigente en ese momento y ratificados por los arts. 116 y 117 de la actual C.P.E. porque el Informe de Evaluación Técnico Jurídica nunca fue puesto a su conocimiento y si el INRA pretendiera argüir que se sometió al nuevo procedimiento acorde al informe de adecuación, debería hacérseles conocer el informe de cierre que tampoco les fue notificado. De otro lado, -señala el demandante- otro hecho que limita su derecho a la defensa es el contenido en la parte resolutiva de la resolución que impugnan, puesto que en el art. primero el INRA les adjudica 10 has. y en el art. tercero dispone su desalojo, siendo contradictoria y oscura que conlleva nulidad al afectar el debido proceso y legitima defensa.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) se colige que la verificación del cumplimiento de la función social efectuada por el INRA en el predio "Cortaderal", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en la citada norma reglamentaria de la L. N° 1715, conforme se tiene de los actuados levantados en oportunidad de las pericias de campo con intervención plena y amplia de su propietario, desprendiéndose que en el predio de referencia no se realiza actividad ganadera y que posteriormente determinaron clasificar a la misma como propiedad agraria con actividad agrícola, sin que durante el desarrollo de dichas actuaciones administrativas efectuadas in situ hubiese existido por parte de sus propietarios oposición u observación alguna a las referidas pericias de campo; por lo que las observaciones que efectúa el actor en sentido de haberles indicado el INRA que "juntaran" su ganado y que ellos volverían a verificar el mismo, no tiene consistencia legal alguna dado el subjetivismo en que se funda constituyendo una afirmación unilateral sin respaldo de ninguna naturaleza al no existir en los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "Cortaderal" ninguna solicitud, acta o constancia alguna respecto de la supuesta afirmación que hubiesen efectuado funcionarios del INRA de que volverían al predio a verificar el supuesto ganado una vez lo hayan juntado los propietarios del mismo*".

"*(…) En el caso de autos, dicha labor fue plenamente ejecutada por el INRA considerando la misma ajustada a derecho al contener la información, análisis, conclusión y sugerencia emitida de manera coherente con los antecedentes y verificación in situ levantados en el predio en cuestión cuando se llevaron a cabo las pericias de campo, determinándose con claridad y sujeto a la normativa agraria que rige la materia lo relacionado al cumplimiento de la función social o función económico social, sin que se evidencie que el INRA hubiese efectuado una incorrecta o ilegal valoración de la FES como señala el actor en su demanda, toda vez que conforme al análisis efectuado en el punto precedente y acorde a los datos que contiene la Ficha Catastral, el Registro de Actividad y Mejoras, el Informe Técnico Circunstanciado del predio, el Informe Jurídico Circunstanciado del Predio, la Evaluación de la Función Económica Social, debidamente relacionado con el análisis y conclusión respectiva en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de fs. 62 a 63, 65, 85 a 88, 89 a 93 y 180 a 185, respectivamente, del legajo de saneamiento, se tiene establecido que la actividad que los demandantes desarrollan en el predio "Cortaderal" no es ganadera, así como la extensión en la cual los referidos demandantes desarrollan dicha actividad, siendo inconsistente la afirmación del actor en sentido de que su predio está destinado a actividades ganaderas, toda vez que dicha actividad se la comprueba in situ verificando la cantidad de ganado existente en el predio y su constatación de su registro de marca, conforme señala el art. 238-II-c) del D.S. N° 25763 vigente en ésa oportunidad, ya que la clasificación de un predio como propiedad ganadera está relacionada directa e íntimamente con la existencia física, real y objetiva de "cabezas de*

ganado", ligada naturalmente a la acreditación de registro de marca y la existencia de infraestructura destinada a dicha actividad, lo cual no implica que la sola existencia de infraestructura o la constatación de registro de marca, sin la presencia física y real de cabezas de ganado, como sucede en el caso del predio "Cortaderal", se constituyan en suficientes elementos para clasificar la propiedad como ganadera, como infundadamente pretende el actor, más aún, si la supuesta existencia de ganado que, según el actor, se encontraba "al otro lado del río", no fue expresamente representada por éste en oportunidad de las pericias de campo como tampoco por el representante del SERNAP, quiénes participaron directa y personalmente sin que hubiesen hecho conocer tal extremo; por lo que la negligencia aludida no puede ser imputable a funcionarios del INRA que realizaron el levantamiento de información en campo, pues su trabajo se circunscribe a la verificación in situ de todos los aspectos técnicos y legales a momento de su realización; consecuentemente, no se observa que la valoración de la función social efectuada respecto del predio en cuestión sea ilegal e incorrecta, menos aun que dichos funcionarios no hubieran cumplido a cabalidad lo señalado por los arts. 239 y 240 del D.S. N· 25763 vigente en ese momento, como infundadamente señala el actor, que amerite su subsanación por esta instancia jurisdiccional al no constituir vicios que invaliden su tramitación y decisión asumida por la administración que efectuó el proceso de saneamiento, al haber cumplido dicha labor acorde a la normativa reglamentaria vigente en ese momento sin que se evidencie vulneración en las disposiciones que rigen su tramitación".

"La adjudicación dispuesta por el INRA de otorgarles a los demandantes en copropiedad la extensión de 10,0000 has. clasificado como pequeña propiedad con actividad agrícola, responde a los datos y antecedentes recabados in situ durante el desarrollo del proceso de saneamiento del predio de referencia, al evidenciarse que el actor junto a sus representados cumplen con la función social en su referido predio en calidad de copropietarios consignándose clara y puntualmente dicha condición en el formulario de Anexo de Beneficiarios cursantes a fs. 64 del legajo de saneamiento, y si bien la superficie adjudicada es inferior a la extensión de la máxima de la pequeña propiedad agraria, la misma se halla ajustada a derecho en observancia de la previsión contenida en el art. 48 de la L. N° 1715 modificado por el art. 27 de la L. N° 3545 que señala que "(...) la propiedad agraria tampoco podría titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, salvo que sea resultado del proceso de saneamiento, como lo es el caso de autos, lo cual no implica que tenga que concedérseles necesaria y obligatoriamente la extensión máxima que corresponde a la pequeña propiedad, toda vez que como señaló precedentemente, la concesión de tierras está ligada primordial e imprescindiblemente a la verificación del cumplimiento de la función social o económica asocial, según corresponda, ya sea de manera individual o en copropiedad como es el caso del predio "Cortaderal", al no restringir o prohibir la normativa agraria de la materia, la posibilidad de ser beneficiario en la concesión de tierra en copropiedad con una o varias personas; consecuentemente, es carente de fundamento legal la afirmación de que la extensión de tierra que les fue concedida en copropiedad sea irrisoria, en razón de que el referido otorgamiento de derecho copropietario es resultado de la verificación in situ respecto de las características y condiciones que presenta dicho predio y no así en la extensión pretendida y menos de manera individual como sugiere el actor, lo cual desnaturalizaría la previsión contenida en el señalado art. 48 de la L. N· 1715; por lo que no es evidente que el INRA al adjudicar el predio de referencia a los demandantes en calidad de copropietarios en la extensión de 10.0000 has. hubiese vulnerado la referida normativa, más al contrario observó sus alcances conforme a derecho".

"(...) se procedió a efectuar el Informe de Adecuación Procedimental al D.S. N° 29215 vigente a partir de su promulgación el 2 de agosto de 2007 respecto del predio "Cortaderal", tal cual se desprende del Informe Legal 1625/2007 de 24 de octubre de 2007 cursante de fs. 186 a 187 del legajo de saneamiento, mismo que por auto de 25 de octubre de 2007 cursante a fs. 188 del mismo legajo, se

aprueba disponiéndose respetar los actos cumplidos en base al D.S. N° 25763 adecuando los actuados aun no realizados a la Disposición Transitoria Décima de la L. N° 3545; procediéndose posteriormente a poner en conocimiento de los beneficiarios los resultados y conclusiones obtenidos a la conclusión del proceso de saneamiento conforme señala el art. 305 del D.S. N° 29215, publicándose al efecto por el periódico "Nuevo Sur" el aviso público por el que se comunica, entre otros, a los beneficiarios del predio "Cortaderal", que se efectuarán las notificaciones a objeto de hacerles conocer dichos informes, a llevarse a cabo a partir del 19 de noviembre de 2007 en la Escuela Salado Conchas, tal cual se desprende de la publicación que en fotocopia legalizada cursa a fs. 75 del expediente del proceso contencioso administrativo, sin que los beneficiarios del predio en cuestión se hubieran apersonado en dicha oportunidad para dicha finalidad, tal cual se desprende de la planilla elaborada al efecto, que en fotocopia legalizada cursa de fs. 76 a 78 del expediente del proceso contencioso administrativo; consiguientemente, se procedió, conforme a procedimiento, a poner en conocimiento de los demandantes los resultados del proceso de saneamiento, careciendo por tal de veracidad lo afirmado por estos de no haber sido notificados con dichos actuados, siendo que se procedió a la comunicación respectiva por los medios anteriormente señalados previstos por la normativa agraria, sin que se advierta ninguna vulneración y menos haberse causado perjuicio o indefensión a los demandantes".

"*(...) si bien en el numeral tercero de la parte resolutiva de la Resolución Administrativa RA-SS N° 2217/2008 de 18 de noviembre de 2008 impugnada, se dispone el desalojo de los demandantes, de la lectura del contexto general de la referida resolución impugnada, la misma está referida a la superficie en la que los actores no cumplen la función económica social identificándose a la misma como tierra fiscal, tal cual se desprende del numeral segundo de la parte resolutiva de la indicada resolución final de saneamiento; consiguientemente, no existe contradicción alguna con lo dispuesto en el numeral primero de la parte resolutiva de la mencionada resolución administrativa impugnada como sostienen los actores, no siendo por tal evidente haberse vulnerado el debido proceso y la legítima defensa como infundadamente arguyen los actores en su demanda contencioso administrativa*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agrario Nacional, declara **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Administrativa RA-SS No. 2217/2008 de 18 de noviembre de 2008, bajo los siguientes fundamentos:

1. Se colige que la verificación del cumplimiento de la función social efectuada por el INRA en el predio "Cortaderal", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en la norma reglamentaria de la L. N° 1715, conforme se tiene de los actuados levantados en oportunidad de las pericias de campo con intervención plena y amplia de su propietario, desprendiéndose que en el predio de referencia no se realiza actividad ganadera y que posteriormente determinaron clasificar a la misma como propiedad agraria con actividad agrícola, sin que durante el desarrollo de dichas actuaciones administrativas efectuadas in situ hubiese existido por parte de sus propietarios oposición u observación alguna a las referidas pericias de campo.

2. En el caso de autos, dicha labor fue plenamente ejecutada por el INRA considerando la misma ajustada a derecho al contener la información, análisis, conclusión y sugerencia emitida de manera coherente con los antecedentes y verificación in situ levantados en el predio en cuestión cuando se llevaron a cabo las pericias de campo, determinándose con claridad y sujeto a la normativa agraria que rige la materia lo relacionado al cumplimiento de la función social o función económico social

3. No se evidencia que el INRA hubiese efectuado una incorrecta o ilegal valoración de la FES como señala el actor en su demanda, consecuentemente, no se observa que la valoración de la función social efectuada respecto del predio en cuestión sea ilegal e incorrecta, menos aun que dichos funcionarios no hubieran cumplido a cabalidad lo señalado por los arts. 239 y 240 del D.S. N· 25763 vigente en ese momento, como infundadamente señala el actor, que amerite su subsanación por esta instancia jurisdiccional al no constituir vicios que invaliden su tramitación y decisión asumida por la administración que efectuó el proceso de saneamiento, al haber cumplido dicha labor acorde a la normativa reglamentaria vigente en ese momento sin que se evidencie vulneración en las disposiciones que rigen su tramitación.

4. La adjudicación dispuesta por el INRA de otorgarles a los demandantes en copropiedad la extensión de 10,0000 has. clasificado como pequeña propiedad con actividad agrícola, responde a los datos y antecedentes recabados in situ durante el desarrollo del proceso de saneamiento del predio de referencia, al evidenciarse que el actor junto a sus representados cumplen con la función social en su referido predio en calidad de copropietarios consignándose clara y puntualmente dicha condición en el formulario de Anexo de Beneficiarios cursantes a fs. 64 del legajo de saneamiento, y si bien la superficie adjudicada es inferior a la extensión de la máxima de la pequeña propiedad agraria, la misma se halla ajustada a derecho en observancia de la previsión contenida en el art. 48 de la L. N° 1715 modificado por el art. 27 de la L. N° 3545; por lo que no es evidente que el INRA al adjudicar el predio de referencia a los demandantes en calidad de copropietarios en la extensión de 10.0000 has. hubiese vulnerado la referida normativa, más al contrario observó sus alcances conforme a derecho.

5. Resulta evidente que el INRA obró conforme a procedimiento; puso en conocimiento de los demandantes los resultados del proceso de saneamiento, careciendo por tal de veracidad lo afirmado por estos de no haber sido notificados con dichos actuados, siendo que se procedió a la comunicación respectiva por los medios anteriormente señalados previstos por la normativa agraria, sin que se advierta ninguna vulneración y menos haberse causado perjuicio o indefensión a los demandantes.

6. Si bien en el numeral tercero de la parte resolutiva de la Resolución Administrativa RA-SS N° 2217/2008 de 18 de noviembre de 2008 impugnada, se dispone el desalojo de los demandantes, de la lectura del contexto general de la referida resolución impugnada, la misma está referida a la superficie en la que los actores no cumplen la función económica social identificándose a la misma como tierra fiscal, tal cual se desprende del numeral segundo de la parte resolutiva de la indicada resolución final de saneamiento; consiguientemente, no existe contradicción alguna con lo dispuesto en el numeral primero de la parte resolutiva de la mencionada resolución administrativa impugnada como sostienen los actores, no siendo por tal evidente haberse vulnerado el debido proceso y la legítima defensa como infundadamente arguyen los actores en su demanda contencioso administrativa.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Propiedad agraria / Límites de la propiedad agraria / Límite Constitucional (pequeña propiedad)

Se puede conceder la extensión máxima que corresponde a la pequeña propiedad, toda vez que la concesión de tierras está ligada primordial e imprescindiblemente a la verificación del cumplimiento de la función social o económica social, según corresponda, ya sea de manera individual o en copropiedad.

"*La adjudicación dispuesta por el INRA de otorgarles a los demandantes en copropiedad la extensión de 10,0000 has. clasificado como pequeña propiedad con actividad agrícola, responde a los datos y*

antecedentes recabados in situ durante el desarrollo del proceso de saneamiento del predio de referencia, al evidenciarse que el actor junto a sus representados cumplen con la función social en su referido predio en calidad de copropietarios consignándose clara y puntualmente dicha condición en el formulario de Anexo de Beneficiarios cursantes a fs. 64 del legajo de saneamiento, y si bien la superficie adjudicada es inferior a la extensión de la máxima de la pequeña propiedad agraria, la misma se halla ajustada a derecho en observancia de la previsión contenida en el art. 48 de la L. N° 1715 modificado por el art. 27 de la L. N° 3545 que señala que "(...) la propiedad agraria tampoco podría titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, salvo que sea resultado del proceso de saneamiento, como lo es el caso de autos, lo cual no implica que tenga que concedérseles necesaria y obligatoriamente la extensión máxima que corresponde a la pequeña propiedad, toda vez que como señaló precedentemente, la concesión de tierras está ligada primordial e imprescindiblemente a la verificación del cumplimiento de la función social o económica asocial, según corresponda, ya sea de manera individual o en copropiedad como es el caso del predio "Cortaderal", al no restringir o prohibir la normativa agraria de la materia, la posibilidad de ser beneficiario en la concesión de tierra en copropiedad con una o varias personas; consecuentemente, es carente de fundamento legal la afirmación de que la extensión de tierra que les fue concedida en copropiedad sea irrisoria, en razón de que el referido otorgamiento de derecho copropietario es resultado de la verificación in situ respecto de las características y condiciones que presenta dicho predio y no así en la extensión pretendida y menos de manera individual como sugiere el actor, lo cual desnaturalizaría la previsión contenida en el señalado art. 48 de la L. N· 1715; por lo que no es evidente que el INRA al adjudicar el predio de referencia a los demandantes en calidad de copropietarios en la extensión de 10.0000 has. hubiese vulnerado la referida normativa, más al contrario observó sus alcances conforme a derecho".