FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0056-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-10-2018

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 /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

Problemas jurídicos

Mediante demanda contencioso administrativa, el Viceministro de Tierras, impugna la Resolución Administrativa RA-ST N° 0024/2003 de 18 de febrero de 2003, emitida a la conclusión del proceso de saneamiento efectuado al predio "El Turbión" dentro del proceso administrativo de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, SAN- TCO Isoso, con los siguientes fundamentos:

1.- Existencia de información contradictoria respecto de la superficie con cumplimiento de la Función Económico Social (FES) en el predio "El turbión" respecto de lo verificado en Campo e información obtenida del VT sobre imágen satelital del año 2000

2.- Inconsistencia sobre superficie final a consolidar por análisis erróneo respecto de la superficie de proyección de crecimiento, vulnerando lo dispuesto por art. 242 del DS 25763 así como consideración de servidumbres ecológicas que de acuerdo a imágenes satelitales no existen, vulnerando el parágrafo I del art. 238 del precitado decreto.

3.- Error y omisión en la ETJ sobre la aplicación de disposiciones legales referidas a la superficie a ser reconocida por errores en el cálculo de la FES y la consideración de superficie de servidumbre ecológica en posesión legal.

4.- El informe técnico DGRS-JRLL-SC N° 324/2011 de 14 de octubre de 2011 elaborado por el INRA, señalaría que, revisadas las imágenes satelitales de los años 1996 y 2000 el predio presenta actividad antrópica con características agrícolas con una superficie de 2111.0617 ha. y en la parte de conclusiones señalaría que no se realizó una adecuada valoración del cumplimiento de la Función Económica Social.

La autoridad demandada, Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, señalando entre otros que se pretende es sancionar un supuesto incumplimiento de actividad productiva verificada hace más de 10 años donde toda actividad se plasmaba en la Ficha Catastral y el formulario de FES. además se identificaban mejoras con GPS navegador con ciertas márgenes de error en la ubicación de las mejoras, lo que no invalida el proceso de saneamiento al haberse verificado el cumplimiento de la FES, se demostraría que los preceptos constitucionales consagrados en los arts. 393 y 397-III, las condiciones establecidas por las leyes agrarias y su reglamento, fueron cumplidas por el INRA, por lo que solicita que lo expresado se tome en cuenta a momento de dictar sentencia.

El tercero Interesado Ernesto Antelo Carrasco, luego de promover la Acción de Inconstitucionalidad Concreta contra el parágrafo I de la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215 e inc. f) del art. 110 del D.S. N° "29215" (sic), resuleta por la SCP 0026/2017 que determina la inconstitucionalidad por omisión del parágrafo I de la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215; no obstante, el Tribunal Agroambiental mediante decreto de 19 de julio de 2018, dispone la prosecución del proceso en el entendido que el Viceministerio de Tierras mantiene la legitimación activa en el caso a partir de la constitución de la relación jurídica procesal.

Respecto de los argumentos de la demanda, responde expresando que todas las irregularidades fueron subsanadas con informes internos o en su defecto con documentación que se fue arrimando al expediente y las observaciones realizadas al levantamiento de la información en campo evidencian deficiencias en el trabajo desde esta etapa ejecutada por el INRA con auxilio de una empresa que levantó información de mensura de precisión con la participación de los controles sociales conforme al mandato de la Ley N° 1715 en TCOs. De forma puntual sobre los argumentos de la demanda expone:

1.- Las contradicciones no versan sobre la evaluación realizada sino sobre la actividad de inspeccion que es la fuente principal para su posterior evaluación.

2.- Reitera que se evidencia una contradicción y mal trabajo de campo, que no es responsabilidad del administrado y éste tiene que estar a las resultas de lo que el equipo técnico mensure o geo-referencie en el predio, puesto que no es un proceso voluntario sino una inspección que el Estado dispone.

3.- Ratifica que el INRA ha realizado un trabajo deficitario en la verificación de campo, no determinando con certeza la superficie que estaba dedicada a trabajos agrícolas y superficies con servidumbre ecológico legal, las que se determinan en campo, en función de la fragilidad del suelo, la existencia de cuerpos de agua, zona de afloramiento rocoso u otros, que de forma genérica el Viceministerio de Tierras indica que no existen en el predio.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

1.- En torno a la observación a las Pericias de Campo y los datos contradictorios respecto a la superficie agrícola explotada

"...se evidencia sin lugar a dudas que existe diferencia significativa entre los actuados levantados durante las Pericias de Campo en lo que concierne a la superficie con actividad agrícola ejercida en el predio "El Turbión", habiéndose registrado por un lado 1685 ha en la Ficha Técnico Jurídica de fs. 29 a 30 de la carpeta de saneamiento, dato coincidente con la superficie consignada en el formulario de Registro de la Función Económica Social de fs. 32 a 34 y con el Informe Circunstanciado, cursante de

fs. 99 a 102, sin embargo, totalmente diferente a la superficie consignada en el Croquis de mejoras de fs. 36, en el que se describen gráficamente tres superficies de sembradío de algodón de cuya suma resultan 3250 ha y a la superficie del Registro de Mejoras de fs. 37, que también consigna 3250 ha de sembradío de algodón; sin embargo, sin una explicación coherente previa, considerando la superficie de 3250.1065 ha de actividad agrícola del predio, se procede a efectuar el cálculo de cumplimiento de la FES en el formulario de fs. 196, superficie a la que sumadas las correspondientes a servidumbres ecológicas y proyección de crecimiento determinaron el reconocimiento de 4463.0979 ha para el predio "El Turbión", superficie que luego es considerada en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, en el que sin mayor explicación sobre esta diferencia de superficies de actividad agrícola emergentes del trabajo de campo, salvo el haberse referido reiterativamente que el predio cumple la FES, se sugiere finalmente la adjudicación a favor de dicho predio por la superficie de 4463.0979 ha."

"...el INRA, en ningún momento realiza una explicación coherente, respaldada en norma vigente, con relación a la diferencia de superficies registradas en los formularios de campo y sin embargo, también sin justificativo alguno, decide considerar la superficie de actividad agrícola del predio consignada en el Croquis y en el Registro de Mejoras a efecto del cálculo de la superficie final a reconocerse a favor del predio "El Turbión", lo que sin lugar a duda vulnera el debido proceso en su vertiente falta de motivación y fundamentación en las decisiones asumidas por la autoridad administrativa..."

"...al existir contradicción en la información recabada en campo, en la magnitud evidenciada, que desde luego resulta relevante a los fines del reconocimiento de derechos sobre la superficie sometida a saneamiento, el INRA no podía, sin fundamento previo basado en norma, considerar la superficie mayor de actividad agrícola del predio registrada en el Croquis y el Registro de Mejoras en los que se consigna la superficie de 3250 ha de actividad agrícola, a lo que se suma el hecho de que ambos actuados, carecen de firmas de los responsables de su elaboración, así como del representante del pueblo indígena y del mismo representante del predio, esto a diferencia de la Ficha Técnico Jurídica y el Registro de Función Económico Social, formularios que sí llevan consignadas las firmas respectivas..."

"...correspondía al INRA efectuar una correcta valoración de toda la información recabada en campo y explicar en forma coherente, bajo la normativa aplicable al caso, sobre las razones que mediaron para descartar las superficies registradas en la Ficha Técnico Jurídica, en el formulario de Registro de Función Económico Social y en el Informe de Campo Circunstanciado, máxime cuando los dos primeros, se encuentran suscritos por los funcionarios del INRA, el representante del predio y el representante del Pueblo Indígena, que dan fe de lo registrado en dichos formularios..."

2.- En torno a que se hubiese reconocido erróneamente una superficie de proyección de crecimiento de 1029.9457 ha. y el de una superficie de Servidumbre Ecológico Legal inexistente en el predio.

"...dicha superficie se encuentra en tela de juicio en razón de haberse evidenciado datos contradictorios en los formularios recabados en campo que necesariamente deben ser aclarados por el INRA en una nueva evaluación, corresponderá a esta entidad administrativa, una vez reencausado el proceso, establecer también la superficie real de proyección de crecimiento, considerando la normativa reglamentaria aplicable, razón por la que no amerita ingresar en mayores argumentaciones por parte de este Tribunal, ocurriendo lo mismo respecto a la **observación de haberse reconocido una superficie de servidumbre ecológica inexistente en el predio,** debiendo la entidad administrativa, en una nueva evaluación, justificar el reconocimiento de dicha superficie en base a normativa aplicable e información técnica que fundamenten su decisión sobre el particular..."

3.- Sobre las diferencias entre los datos recabados en campo que luego sirven de sustento para efectuar la evaluación técnica jurídica y a la postre determinan la superficie a reconocerse a favor de los beneficiarios de los predios sometidos a saneamiento

"...este tribunal ha marcado línea jurisprudencial en varias sentencias (...) que exponen la importancia de realizar, en el saneamiento de la propiedad agraria, una evaluación técnico jurídica en base a información fidedigna relativa a la superficie de actividad productiva en los predios sometidos al referido proceso."

En conclusión, se advierte que en el proceso de saneamiento del predio "El Turbión", el INRA ha efectuado la Evaluación Técnica Jurídica considerando únicamente la superficie consignada en el Croquis y Registro de Mejoras, sin realizar aclaración previa en apego a norma del por qué no correspondía considerar las superficies de actividad agrícola consignadas en la Ficha Técnico Jurídica en el formulario de Registro de Función Económico Social y en el Informe de Campo Circunstanciado, que difieren considerablemente de las dos primeras, lo que a todas luces vulnera el debido proceso en su vertiente falta de fundamentación, motivación y congruencia, consagrado en la C.P.E. en su art. 115-II, los arts. 393 y 397-I de la misma norma fundamental, así como el art. 169 de la C.P.E. vigente en su momento

4.- Sobre las contradicciones contenidas en el Informe Técnico DGS-JRLL-SC N° 324/2011 de 14 de octubre de 2011

"...el Informe Técnico DGS-JRLL-SC N° 324/2011 de 14 de octubre de 2011, cursante de fs. 273 a 276 del legajo de saneamiento, luego de poner en relieve las contrariedades del proceso, refiere en conclusión: "Por lo precedentemente enunciado, se evidencian que dentro del proceso de saneamiento, posterior a la Evaluación Técnico Legal, no se realizó un adecuada valoración del cumplimiento de la función económica social ya que por los datos recopilados en las pericias de campo al interior del predio El Turbión, no se verifica datos obtenidos (superficie de cultivos) en pericias de campo, que respalden la emisión de la Resolución Final de Saneamiento que reconozca 4463.0979 ha. ... razón por la cual sugiero considerar las irregularidades citas, a efectos de regularizar el proceso de saneamiento, en observancia estricta de la normativa agraria vigente" (Sic), análisis que por demás está precisar nuevamente, ratifica las contradicciones identificadas antes y que determinan que debe reencausarse el proceso."

"...ratificándose en este sentido el mal trabajo efectuado por el INRA que incluso, es reconocido por la misma entidad en Informes posteriores que dan cuenta de las contradicciones identificadas, razones que ameritan reencausar el proceso de saneamiento, realizando una nueva evaluación del cumplimiento de la FES en base a una superficie real, objetiva de la actividad agraria en apego a norma agraria reglamentaria y que no dé lugar a contradicciones como las identificadas por la misma entidad, logrando de este modo el convencimiento pleno del administrado,que se hace pasible al reconocimiento de la superficie en mérito a haberse establecido la superficie efectivamente aprovechada por éste, conforme a derecho y bajo la normativa agraria vigente

Síntesis de la razón de la decisión

Declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Viceministerio de Tierras, contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en consecuencia **NULA** la Resolución Administrativa RA-ST N° 0024/2003 de 18 de febrero de 2003 emitida en el predio denominado "El Turbión", anulando obrados hasta fs. 196 inclusive de los antecedentes del proceso de

saneamiento, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), reencausar el proceso de saneamiento, recurriendo a información técnica complementaria consistente en el estudio de imágenes correspondientes a la gestión en que se ejecutaron las pericias de campo (año 1999), a efectos de determinar la superficie real de producción agrícola en ese periodo, cuyo resultado sea considerado en un nuevo Informe de Evaluación Técnico Jurídica (denominado conforme al actual reglamento agrario, Informe en Conclusiones). Los fundamentos concretos son:

1.- Existe diferencia significativa de superficies con actividad agrícola registradas en los formularios de campo y lo consignado en el Croquis y en el Registro de Mejoras. Esta contradicción es relevante para el reconocimiento de derechos y el INRA no dio una explicación coherente de las las razones que mediaron para descartar las superficies registradas en los formularios de campo.

2.- Una vez reencauzado el proceso, corresponderá al INRA, establecer la superficie real de proyección de crecimiento al igual que establecer si corresponde reconocer una superficie de servidumbre ecologica en el predio.

3.- Conforme se fundamenta en el punto 1, se realizó una Evauación Técnico Jurídica (ETJ) considerando únicamente la superficie consignada en el Croquis y Registro de Mejoras, sin realizar aclaración alguna del por qué no correspondía considerar las superficies consignadas en los formularios de campo, vulnerando así el debdo proceso en cuanto a la alta de fundamentación, motivación y congruencia, consagrado en la C.P.E. en su art. 115-II, los arts. 393 y 397-I de la misma norma fundamental, así como el art. 169 de la C.P.E. vigente en su momento.

4.- El mismo INRA reconoce las contradicciones existentes en el proceso, entre otros en el Informe Técnico DGS-JRLL-SC N° 324/2011 de 14 de octubre de 2011 y determina que debe reencauzarse el proceso realizando una nueva evaluación de cumplimiento de la FES.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Corresponde dejar sin efecto la Resolución Final de Saneamiento y reencauzar el procedimiento si se verifica la existencia de información o datos contradictorios entre lo obtenido en el trabajo de campo y la consignada en posteriores actuados que luego se reflejan en una Evaluación Técnico Jurídica (hoy Informe en Conclusiones) y posterior Resolución Final de Saneamiento cuando sin mayor explicación ni justificación técnico jurídica sobre los datos contradictorios se asumen unos y descartan otros.

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)