

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0050-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-07-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contencioso administrativa contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0795/2012 de 27 de agosto de 2012, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, respecto al predio denominado "21 de Marzo", ubicado en el cantón Cañada Larga, Municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Haciendo mención a las Resoluciones: Determinativa de Área de Saneamiento, de Priorización del mismo y de Inicio de Procedimiento de Saneamiento, indica que, se ejecutaron las actividades de Diagnóstico, Planificación, Relevamiento de Información en Campo, Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, conforme las disposiciones reguladas por el D.S. N° 29215; expresa que, cursa en los antecedentes la boleta de pago por concepto de adjudicación a valor concesional, conforme el Depósito Bancario N° 56369359. Señala que el Informe en Conclusiones de 2 de julio de 2011 e Informe de Cierre sugirieron se emita Resolución Administrativa de Adjudicación en la superficie de 50 has. y Tierra Fiscal en la superficie de 39.7780 has. del predio "21 de Marzo", habiendo la parte Resolutiva de la Resolución Final de Saneamiento resuelto en primera instancia adjudicar a su favor la superficie de 50 has. clasificada como pequeña propiedad agrícola y como tercera medida declarar tierra fiscal la superficie de 39.7780 has. Sostiene que, el art. 173-1-c) del D.S. N° 25763 disponía que concluida la Campaña Pública se dará inicio a las Pericias de Campo a los efectos de verificar el cumplimiento de la Función Social o Económica Social, discriminando las superficies que no cumplen y que el predio "21 de Marzo" cumple con la Función Social pero que no existe relación entre la información recabada en las Pericias de Campo y lo concluido en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, toda vez que se trata de una pequeña propiedad con actividad ganadera y no agrícola.

**2.** Expresa, que conforme el art. 41-I de la L. N° 1715 la pequeña propiedad es la fuente de subsistencia del titular y de su familia, que es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable; que el art. 164 y 165-I-a) del D.S. N° 29215 establece que en el caso de la pequeña propiedad ganadera se

cumple la FS cuando sus propietarios o poseedores desarrollan actividades agropecuarias, la existencia de ganado, pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad; que el art. 167-I del D.S. N° 29215 determina que en actividades ganaderas se verificará, el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado a través de su conteo en el predio, contrastando la marca y el registro respectivo; que según lo establecido en la Disposición Final Décima del D.S. N° 29215, respecto al registro obligatorio de marcas, señales y carimbos de altas y bajas de hatos ganaderos a cargo del SENASAG, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Agropecuario Rural y Medio Ambiente; indica que según el art. 159 del D.S. N° 29215 el INRA verificará de forma directa en cada predio el cumplimiento de la FS o FES, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otro es complementario. Como conclusión expresa que concierne a las autoridades del Tribunal Agroambiental realizar la valoración correspondiente de que su propiedad es ganadera y no agrícola; por lo que interpone demanda contencioso administrativa, impugnando la citada Resolución Administrativa, en razón a que en Pericias de Campo se registró el hato ganadero, la existencia de alambrada, potreros, pastizales, infraestructura, por lo que solicita se declare probada la misma.

3. Que, de fs. 80 a 81 vta. de obrados cursa memorial de subsanación de demanda, la misma sostiene que dentro de las pericias de campo su persona no fue informado adecuadamente por el INRA, entidad que solo se limitó a hacerle firmar los documentos y las actas como consecuencia del saneamiento; que tampoco se valoró el ganado vacuno que se encontraba en el momento de realizarse las Pericias de Campo; así como no se valoró el pasto sembrado y el pasto natural existente, atajados de agua construido con maquinaria y infraestructura que habría realizado como inversión.

4. Refiere que, en la recopilación de la documentación de su predio, no se tomó en cuenta los datos de su familia, particularmente de su esposa; por lo que, solicita se considere los certificados de matrimonio y de nacimiento que adjunta a la presente demanda. Reitera que en su propiedad no se realizó una debida valoración de la clase de propiedad, al haberlo calificado como pequeña propiedad agrícola, siendo que viene desarrollando actividad ganadera; por lo que reitera se declare probada la demanda interpuesta.

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

*"(...) no resulta ser evidente que el INRA haya realizado una valoración incorrecta de los documentos presentados por el actor y de que se haya distorsionado el cambio de actividad ganadera a la de actividad agrícola, en razón a que la entidad administrativa constató "in situ" que el predio "21 de marzo" tiene actividad agrícola y no así ganadera; si bien la parte actora adjunta al proceso contencioso administrativo, literales consistentes en: Certificaciones de Vacunas contra la Fiebre Aftosa para el predio "21 de marzo" cursante de fs. 2 y 3; sin embargo, se advierte que las mismas corresponden al 23 de junio de 2014 y 20 de noviembre de 2011, posteriores a las Pericias de Campo efectuados el 23 de abril de 2011. Por otra parte en lo concerniente a la Certificación contra la Fiebre Aftosa de 11 de diciembre de 2010 cursante a fs. 4, no obstante de que registra 5 terneros, 1 vaquilla, 19 toritos, 7 vacas, 3 toros, total 35 cabezas de ganado, empero dicho documento al margen de no constar en los antecedentes del proceso de saneamiento, las cabezas de ganado consignadas en dicha certificación, no fueron verificados "in situ" por el ente administrativo; de la misma forma los Certificados de Vacuna de 18 agosto de 2013, de 22 de junio de 2011 y 18 de julio de 2012 cursantes de fs. 5 a 7, al margen de ser de fecha posterior a la información levantada en campo (23 de abril de 2011), se verifica que las mismas corresponden a la Unidad Productiva "Los Cascabeles" y no así al predio "21 de Marzo". Asimismo es de importante resaltar que el Certificado de Registro de Marca de ganado "L-G" cursante a fs. 8, realizado ante la Asociación de Ganaderos de Pailón, fue emitido el 21 de octubre de 2015,*

constatándose que dicha emisión es posterior a la Resolución Administrativa que impugna, que es del 27 de agosto de 2012. Las Notas de Pago cursante de fs. 9 a 14, corresponden a las gestiones 2015, abril, mayo y junio de 2013, siendo posteriores a la Resolución Administrativa que se impugna (27 de agosto de 2012). Los Certificados de Vacunas cursantes de fs. 15 a 16, de 18 de julio de 2012 y 13 de septiembre de 2013, al margen de ser de fecha posterior a las Pericias de campo y a la Resolución Administrativa que se impugna, se constata que dichos certificados corresponden a la Unidad Productiva "El Carmen".

"(...) habiendo cumplido la referida entidad a cabalidad con lo previsto por los arts. 2-IV de la L. N° 3545 y 159 del D.S. N° 29215, así como con el art. 165-I-b) del Decreto Supremo citado que establece: "En el caso de la pequeña propiedad agrícola se constatará la residencia o la existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas en descanso"; verificándose que existe relación y concordancia entre la información recabada en las pericias de campo con lo concluido en el Informe en Conclusiones, que dan cuenta que dicho predio tiene actividad agrícola y no así ganadera y si bien el actor hace referencia al art. 41-I de la L. N° 1715, expresando que la pequeña propiedad es la fuente de subsistencia del titular y de su familia, que es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable; sin embargo, la Resolución Administrativa impugnada no vulnera el citado artículo; así como no son aplicables al caso de autos los arts. 164 referido a la Función Social y 165-I-a) del D. S. N° 29215 que establece que en el caso de predios con actividad ganadera, se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado o la infraestructura adecuada a dicha actividad, ni el art. 167-I del D.S. N° 29215 que determina que en actividades ganaderas se verificará, el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado a través de su conteo en el predio y contrastando la marca y el registro respectivo, en razón a que dicha disposición hace referencia al cumplimiento de la Función Económica Social y no a la Función Social, así como tampoco es viable lo establecido en la Disposición Final Décima Séptima del D.S. N° 29215, respecto a la creación del registro de marca, señales y carimbos, que establece el registro obligatorio de marcas, señales y carimbos de altas y bajas de hatos ganaderos a cargo del SENASAG, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Agropecuario Rural y Medio Ambiente, porque como se dijo precedentemente el INRA en el relevamiento de información en campo, no identificó actividad ganadera alguna, conforme el art. 159 del D.S. N° 29215 que establece que el INRA verificará de forma directa en cada predio el cumplimiento de la FS o FES, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otro es complementaria".

"(...) la Ficha Catastral cursante de fs. 63 a 64 y el Registro de la Ficha FES de fs. 71 a 74 del antecedente, que detallan que el predio "21 de Marzo" tiene actividad agrícola, no solo se encuentra firmado por el beneficiario, sino también por los controles sociales del lugar (Comunidad Campesina Cañada Larga y Subcentralia Sindical Única de Trabajadores Campesinos "16 de Mayo"), medios de prueba que se encuentran plenamente ratificados por las Fotografías de Mejoras cursante de fs. 76 a 77 del antecedente que dan cuenta que no existe actividad ganadera; no habiendo la parte ahora actora, reclamado tal aspecto ni siquiera en el Informe de Cierre de socialización de resultados del proceso de saneamiento, conforme lo determina el art. 305-I del D.S. N° 29215 que establece la posibilidad de que las partes puedan observar y denunciar irregularidades que pudieran existir en el proceso administrativo, aspecto que se acredita por la Planilla del Informe de Cierre cursante a fs. 112 del antecedente, firmada por el actor, Leonel Gallardo Martínez, que en señal de conformidad con los resultados del mismo, se evidencia que la parte actora canceló el precio de adjudicación conforme consta por la Boleta de pago cursante a fs. 113 del antecedente".

"(...) Si bien el Registro de Mejoras cursante a fs. 75 del antecedente consignan Sembradío de 12.0000 has. (pasto y sorgo) y sembrado de 4.0000 has. pasto y braquería, sin embargo conforme se tiene

*valorado precedentemente, la entidad administrativa al no haberse identificado cabezas de ganado, maquinaria e infraestructura "in situ" dentro del proceso de saneamiento, conforme el art. 2-IV de la L. N° 3545 concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215 y 165-I-a) del Decreto Supremo citado, las mismas no pueden ser considerados como cumplimiento de la FS con actividad ganadera, como erradamente arguye la parte actora".*

*"(...) de la revisión al Acta de Apersonamiento y Recepción de Documentos cursante a fs. 56 del antecedente, se constata que la parte ahora actora, únicamente presentó 1.- Fotocopia de su cédula de identidad. 2.- Plano del predio (original). 3.- Declaración Jurada de Posesión, no habiendo adjuntado el beneficiario el Certificado de Matrimonio cursante a fs. 74 del expediente contencioso, ni los Certificados de Nacimiento de fs. 75 a 79 del expediente contencioso administrativo, sin embargo en resguardo de los derechos de la mujer, en aplicación del art. 3-V de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, el INRA, por la facultad que le confiere la parte in fine del art. 267-I del D.S. N° 29215, deberá incluir en el Título Ejecutorial a la cónyuge de la parte actora al ser una omisión de forma, misma que no afecta al fondo del presente fallo emitido".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia se mantiene firme y subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0795/2012 de 27 de agosto de 2012 pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio correspondiente al predio denominado "21 de Marzo", con base en los siguientes argumentos:

**1.** No resulta ser evidente que el INRA haya realizado una valoración incorrecta de los documentos presentados por el actor y de que se haya distorsionado el cambio de actividad ganadera a la de actividad agrícola, en razón a que la entidad administrativa constató "in situ" que el predio "21 de marzo" tiene actividad agrícola y no así ganadera.

**2.** La Ficha Catastral cursante de fs. 63 a 64 y el Registro de la Ficha FES de fs. 71 a 74 del antecedente, que detallan que el predio "21 de Marzo" tiene actividad agrícola, no solo se encuentra firmado por el beneficiario, sino también por los controles sociales del lugar (Comunidad Campesina Cañada Larga y Subcentralia Sindical Única de Trabajadores Campesinos "16 de Mayo"), medios de prueba que se encuentran plenamente ratificados por las Fotografías de Mejoras cursante de fs. 76 a 77 del antecedente que dan cuenta que no existe actividad ganadera; no habiendo la parte ahora actora, reclamado tal aspecto ni siquiera en el Informe de Cierre de socialización de resultados del proceso de saneamiento, conforme lo determina el art. 305-I del D.S. N° 29215 que establece la posibilidad de que las partes puedan observar y denunciar irregularidades que pudieran existir en el proceso administrativo.

**3.** Si bien el Registro de Mejoras cursante a fs. 75 del antecedente consignan Sembradío de 12.0000 has. (pasto y sorgo) y sembrado de 4.0000 has. pasto y braqueria, sin embargo conforme se tiene valorado precedentemente, la entidad administrativa al no haberse identificado cabezas de ganado, maquinaria e infraestructura "in situ" dentro del proceso de saneamiento, conforme el art. 2-IV de la L. N° 3545 concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215 y 165-I-a) del Decreto Supremo citado, las mismas no pueden ser considerados como cumplimiento de la FS con actividad ganadera, como erradamente arguye la parte actora.

**4.** De la revisión al Acta de Apersonamiento y Recepción de Documentos cursante a fs. 56 del antecedente, se constata que la parte ahora actora, únicamente presentó 1.- Fotocopia de su cédula de

identidad. 2.- Plano del predio (original). 3.- Declaración Jurada de Posesión, no habiendo adjuntado el beneficiario el Certificado de Matrimonio cursante a fs. 74 del expediente contencioso, ni los Certificados de Nacimiento de fs. 75 a 79 del expediente contencioso administrativo, sin embargo en resguardo de los derechos de la mujer, en aplicación del art. 3-V de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, el INRA, por la facultad que le confiere la parte in fine del art. 267-I del D.S. N° 29215, deberá incluir en el Título Ejecutorial a la cónyuge de la parte actora al ser una omisión de forma, misma que no afecta al fondo del presente fallo emitido.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Prueba / Principal medio: verificación directa en campo

**Los artículos 164 y 165-I-a) del D. S. N° 29215 establecen que en el caso de predios con actividad ganadera, se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado o la infraestructura adecuada a dicha actividad, ni el art. 167-I del D.S. N° 29215 que determina que en actividades ganaderas se verificará, el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado a través de su conteo en el predio y contrastando la marca y el registro respectivo, conforme el art. 159 del D.S. N° 29215 que establece que el INRA verificará de forma directa en cada predio el cumplimiento de la FS o FES, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otro es complementaria.**

*"(...) habiendo cumplido la referida entidad a cabalidad con lo previsto por los arts. 2-IV de la L. N° 3545 y 159 del D.S. N° 29215, así como con el art. 165-I-b) del Decreto Supremo citado que establece: "En el caso de la pequeña propiedad agrícola se constatará la residencia o la existencia de actividad agrícola, mejoras o áreas en descanso"; verificándose que existe relación y concordancia entre la información recabada en las pericias de campo con lo concluido en el Informe en Conclusiones, que dan cuenta que dicho predio tiene actividad agrícola y no así ganadera y si bien el actor hace referencia al art. 41-I de la L. N° 1715, expresando que la pequeña propiedad es la fuente de subsistencia del titular y de su familia, que es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable; sin embargo, la Resolución Administrativa impugnada no vulnera el citado artículo; así como no son aplicables al caso de autos los arts. 164 referido a la Función Social y 165-I-a) del D. S. N° 29215 que establece que en el caso de predios con actividad ganadera, se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado o la infraestructura adecuada a dicha actividad, ni el art. 167-I del D.S. N° 29215 que determina que en actividades ganaderas se verificará, el número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado a través de su conteo en el predio y contrastando la marca y el registro respectivo, en razón a que dicha disposición hace referencia al cumplimiento de la Función Económica Social y no a la Función Social, así como tampoco es viable lo establecido en la Disposición Final Décima Séptima del D.S. N° 29215, respecto a la creación del registro de marca, señales y carimbos, que establece el registro obligatorio de marcas, señales y carimbos de altas y bajas de hatos ganaderos a cargo del SENASAG, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Agropecuario Rural y Medio Ambiente, porque como se dijo precedentemente el INRA en el relevamiento de información en campo, no identificó actividad ganadera alguna, conforme el art. 159 del D.S. N° 29215 que establece que el INRA verificará de forma directa en cada predio el cumplimiento de la FS o FES, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otro es complementaria".*

**Voto Disidente**

*No firma la Magistrada, Dra. Gabriela Cinthia Armijo Paz, por encontrarse en comisión oficial.*