

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0055-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-06-2016

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. Actividad Ganadera / 7. Marca de Ganado /

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

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte demandante ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS N° 0106/2015 de 29 de enero de 2015, emitida en el proceso de saneamiento del predio denominado El Paraíso, polígono No. 204, ubicado en el municipio San Andrés, provincia Marbán del departamento de Beni, bajo los siguientes fundamentos:

1.- El acta de inicio de relevamiento de información en campo de 17 de junio de 2014, dicha actividad se hubiese iniciado, pero en un lugar distante a 10 km del lugar en el que debía efectuarse el trabajo de campo y que el acta de cierre de 18 de junio de 2015 supuestamente dos días en su predio pero sin embargo los funcionarios estuvieron solo 15 minutos y no quisieron esperar para vaquear el ganado que quedó luego de la inundación,

2.- que la Resolución de Inicio de Procedimiento establece el periodo para las actividades de campo, sin embargo cursarían en la carpeta de saneamiento Actas de Conformidad de Linderos del 5 de noviembre de 2011, es decir, de antes de que se hubiese emitido la Resolución de Inicio de Procedimiento y que no solo eso, sino que no cursa ninguna actuación por la que los propietarios colindantes hubieran ratificado o aceptado los vértices de colindancia;

3.- el INRA anexó actas de conformidad de linderos de dos años atrás y no han sido homologadas por autoridad administrativa, ni ratificados por los interesados de los predios colindantes, validados fuera del plazo establecido en el art. 299-b) del Reglamento de la L. N° 1715;

4.- que en cuanto al cumplimiento de la Función Social, citando lo establecido por el art. 164 del reglamento, existe abundante infraestructura que demuestra y ratifica su residencia en el predio y que se malinterpretó también el art. 165-I del reglamento;

5.- pese a las observaciones planteadas, no se procedió a efectuar el control de calidad técnico y jurídico para determinar las irregularidades e interpretaciones erróneas y;

6.- que el registro de marca presentado antes y después del informe en conclusiones no fue valorado, menos el certificado de vacunas que demuestran actividad ganadera del predio, aspecto corroborado por el mismo INRA a través del análisis multitemporal, vulnerando el art. 2-IV de la L. N° 1715 y arts. 13 y 161 de su reglamento.

Solicitó que se declare probada la demanda y nula la Resolución impugnada.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria responde manifestando: que ni por asomo el accionante cumplió con la carga que le corresponde dentro el plazo previsto y conforme a lo establecido por el art. 161 del D.S. N° 29215, habiendo concluido el mismo el 18 de junio de 2014, que las actas de conformidad de linderos llevan la firma del actor y los interesados de los predios colindantes que fueron titulados con anterioridad, razón por la que no pueden ser objeto de ratificación o aceptación, que el actor equivocadamente pretende hacer creer que el INRA estuviese vulnerando el art. 115-II de la C.P.E., sin observar que la temática agraria tiene su propio reglamento y en este aspecto, contenido en el art. 161 del D.S. N° 29215 y en el presente caso el plazo para la presentación de documentación venció el 18 de junio de 2014, que seguramente el actor se refiere al art. 266 del reglamento agrario sin embargo la facultad establecida en dicho artículo es facultativa y no imperativa, debiendo de por medio existir una denuncia fundada o duda razonable para efectuar el control de calidad, que con relación al registro de marca y certificación de vacunas, ya fueron respondidas y en cuanto al análisis multiemporal, si bien se identifica la existencia de actividad antrópica, más no en la totalidad y tampoco se identifica actividad ganadera, además que este informe no reemplaza lo verificado en campo conforme a lo establecido en el art. 159 del D.S. N° 29215, solicitó se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...)de la revisión del actuado, se evidencia que el mismo fue suscrito tanto por funcionarios de la entidad administrativa, representantes de la comunidad del sector y principalmente por el ahora demandante, constatándose de este modo, que tuvo conocimiento del inicio de los trabajos de campo, en el que por cierto, solo se identificó el predio de su propiedad denominado El Paraíso y si bien, se acusa que dicho actuado hubiese sido elaborado en un lugar distante, sin embargo no se explica el modo o la forma en que la supuesta irregularidad le causase daño cierto e irreparable, máxime cuando de la revisión de los demás actuados, como la Ficha Catastral de fs. 87 y vta. y el formulario de Verificación de FES de Campo de fs. 88 a 89 vta., suscritos por Roque Farell Coca, se constata que personalmente participó durante el trabajo de campo, lo que le permitió demostrar en forma amplia e irrestricta la actividad productiva que desarrolla en su predio, quedando la acusación al margen del Principio de Trascendencia, no pudiendo por lo tanto, ser considerado como argumento para determinar la nulidad del proceso."

"(...) refiere en el campo de Observaciones lo siguiente: "También manifiesta el propietario que su ganado que tenía en el lugar eran 10 cabezas de ganado, pero con la inundación se murieron (...) (sic)", en este sentido, al margen de que como se explicó previamente, el beneficiario del predio habiendo

tomado conocimiento de las actividades de campo que se tenían que desarrollar en su predio, contó con el tiempo suficiente para, juntar el supuesto escaso ganado que indica en la demanda, sin embargo, no es menos cierto que ingresa en contradicción al afirmar en la ficha catastral, suscrita por su persona, que la totalidad de su ganado (10 cabezas) hubiese perecido en la inundación, razón por la que el argumento carece de fundamento fáctico y legal, máxime cuando no se acredita bajo argumentos convincentes e irrefutables el hecho de que los funcionarios del INRA hayan permanecido solo 15 minutos en el predio y por el contrario, el mismo interesado suscribe el acta de cierre de actividades de fs. 107 de 18 de junio de 2014, expresando así su conformidad con la conclusión del trabajo efectuado por el INRA; tampoco especifica en forma idónea la norma que obligue a que el ente administrativo deba necesariamente permanecer en el predio durante la totalidad de los días fijados para efectuar el trabajo de campo, más aun cuando de los antecedentes, se infiere que la brigada del INRA concluyó con dicho trabajo habiendo procedido a llenar los actuados correspondientes que, por cierto, se encuentran suscritos por Roque Farell Coca en condición de propietario del predio, quien no manifestó reclamo alguno en dicha oportunidad, convalidando las supuestas irregularidades."

"(...) con relación a las actas de conformidad suscritas durante la gestión 2011, no se efectúa observación alguna y tampoco se evidencia que sobre los linderos establecidos a través de las referidas actas hayan existido conflictos o reclamos no resueltos, por lo que se infiere que el ente administrativo, al incluir copia legalizada de actas de conformidad de linderos suscritas por el ahora demandante por las cuales hubiese establecido los linderos de su predio con los colindantes durante el saneamiento de estos últimos, lo hizo precautelando el debido proceso y en contraposición, al margen de que las actas referidas dan cuenta que con relación a los linderos, no existe conflicto alguno con los predios colindantes, el actor no identifica la norma que obligue al ente administrativo a ratificar, homologar o confirmar actas de conformidad de linderos suscritas con anterioridad y menos a identificar nuevamente linderos o re-mensurar vértices, cuyos predios ya se encuentran en etapas avanzadas del saneamiento, razón por la que la acusación al respecto, carece de sustento, más cuando con este argumento, se ingresa en contrariedad con el principio de trascendencia, puesto que tampoco se explica la forma o el modo en el que dichas actas suscritas en su momento por el mismo demandante, le causasen daño cierto e irreparable, no siendo evidente por tanto, que el ente administrativo haya vulnerado con este proceder el art. 299-b) del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215, por cuanto no guarda relación directa con lo acusado, tampoco el art. 294-IV del mismo cuerpo legal, por cuanto, de antecedentes, como fue puesto de manifiesto en párrafos precedentes de la presente resolución, no existe norma expresa que obligue al ente administrativo, habiendo agotado las actividades previstas para la mensura y encuesta catastral, permanecer en el predio después de concluir su trabajo, máxime si conforme a los datos de la ficha catastral, el interesado aclaró que su ganado hubiese perecido en la inundación."

"(...) si bien el beneficiario protestó presentar posteriormente el certificado de marca y fotos de su corralón que hubiese estado en construcción, corresponde precisar que al margen de que el certificado de registro de marca da cuenta que la referida marca fue registrada en fecha posterior al relevamiento de información en campo y que sobre el supuesto corralón en proceso de construcción que refiere no cursan datos evidentes que bien pudieron ser registrados en la ficha de Verificación de FES de Campo y en el Registro de Mejoras, la documentación presentada no podía ser considerada favorablemente en razón a que la misma, no guarda, en absoluto, correspondencia con lo verificado en campo, (...) estableciéndose a través de dicha normativa que si bien se puede acreditar toda prueba permitida legalmente, pero la misma debe ser conducente a complementar lo verificado en campo, no siendo por tanto aplicables dichos preceptos al caso de autos, pues lo verificado en campo no corresponde a la documentación aportada por el interesado a la conclusión del saneamiento y más aun cuando el registro

de marca y el supuesto corralón fueron objeto de trámite e implementación en forma posterior a la conclusión del periodo de relevamiento de información en campo, careciendo por tanto, de asidero lo acusado en este punto por el demandante y no evidenciándose por ende, vulneración del art. 115-II de la C.P.E. referida al derecho a la defensa, como acusa el actor."

"(...) para el reconocimiento de una propiedad ganadera pequeña, necesariamente se deberá constatar la existencia de cuando menos, cabezas de ganado o pasto sembrado y adicionalmente, la infraestructura adecuada a la actividad ganadera, siendo que en el presente caso, no obstante de haberse pretendido, extemporáneamente, acreditar el registro de marca de ganado, certificaciones de vacunas y haberse aseverado contradictoriamente que el ganado hubiese perecido y luego que el ganado no pudo ser juntado, lo cierto y evidente es que de los tres aspectos establecidos por el art. 165-I-a) del D.S. N° 29215 como requisitos que hacen a una pequeña propiedad ganadera, solo se constató la existencia de pasto sembrado, razones que permiten inferir que lo acusado con relación a la supuesta errónea interpretación sobre la pequeña propiedad, carece de fundamento puesto que la residencia como cumplimiento de la Función Social establecida en el art. 164 del reglamento agrario, aludido por el actor, nunca estuvo en tela de juicio o bajo discernimiento desfavorable por el ente administrativo como equivocadamente pretende entender el actor y el uso o aprovechamiento tradicional verificado en el predio destinado a lograr el bienestar o desarrollo familiar fue objeto de análisis minucioso desarrollado en el Informe en Conclusiones, conforme a lo verificado en campo y en estricta aplicación de la normativa prevista a tal efecto."

*"(...) En este sentido, la normativa referida establece que el ente administrativo, puede disponer el control de calidad al proceso de saneamiento, aun de oficio o a denuncia, ante hechos irregulares y actos fraudulentos, disponiendo además las medidas previstas en el parágrafo IV del precitado art. 266, sin embargo, la norma en examen no contiene un precepto imperativo, sino potestativo, en éste sentido señala que "... **podrá disponer** controles de calidad..." **más no señala "deberá"** , en ésta línea, al ser una atribución facultativa, compete al órgano administrativo ver la pertinencia de disponer o no la realización de éstos controles de calidad de acuerdo a sus propias necesidades, requerimientos y/o recursos técnicos y/o humanos, resultando de ello que lo acusado en éste punto, por la parte actora, deviene en insustancial por no haberse acreditado que la entidad ejecutora del saneamiento hubiese omitido la observancia de un acto de cumplimiento obligatorio, máxime si se toma en cuenta que ésta omisión no se encuentra sancionada con nulidad (principio de legalidad o especificidad)."*

"(...) se establece que la Resolución Administrativa RA-SS N° 0402/2015 impugnada a través del presente proceso, contiene la fundamentación y motivación debidas, contenida en los diferentes actuados y resoluciones citadas en su parte considerativa, no siendo por ello necesario desarrollar nuevamente, las consideraciones de hecho y/o de derecho que precisamente (ya) fueron consideradas en los actuados que se citan en la resolución final emergente del proceso, careciendo por tanto de asidero lo acusado al respecto y vulneración del art. 66 del precitado adjetivo agrario, máxime cuando este aspecto se encuentra regulado, conforme a lo establecido por el art. 52-III de la Ley de Procedimiento Administrativo, L. N° 2341 de 23 de abril de 2002, que dispone: "La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución cuando se incorporen al texto de ella"."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0106/2015 de 29 de enero de 2015, emitida en el proceso

administrativo de Saneamiento Simple de Oficio de la propiedad denominada El Paraíso, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Si bien el demandado manifiesta que el inicio de relevamiento de información de campo se llevo a cabo en un lugar distante a 10 km del predio el demandante no establece como es que ese acto le hubiera ocasionado perjuicios, mas aún cuando el mismo estampa su firma en el acta, lo que demuestra que participo durante el trabajo de campo, aspecto similar ocurre en el argumento de que los funcionarios se habrían quedado solo 15 minutos en su predio pues no existe norma alguna que establezca que los funcionarios deban permanecer en el predio todos los días que dure las pericias de campo, así mismo se tiene que el actor manifestó que tenían 10 cabezas de ganado pero se murieron con la inundación, al haber el demandado firmado el acta de cierre dio su conformidad de lo levantado en pericias de campo convalidando el actuado;

2.- sobre la inclusión de actas de conformidad de linderos del año 2011, se debe manifestar que el acta de conformidad de linderos fue firmado por el demandante en fecha 5 de noviembre de 2011 además haber firmado los propietarios de los predios "Loretanita" "El Duende", actas que no contienen observación alguna, así como tampoco existe conflictos o reclamos sobre los predios, pues los predios colindantes al del demandante ya fueron saneados, por lo que al haber incluido el ente administrativo copia legalizada del acta de conformidad de linderos, lo hizo valorando de que en los predios no existía conflictos, por lo que la acusación vertida por el demandante carece de sustento, pues el mismo no influye directa ni indirectamente en la decisión que asume la entidad ejecutora del procedimiento;

3.- sobre la presentación de observaciones, si bien el demandante presento documentación relativa al registro de marca y a un corralón construido, el ente administrativo determino que las mismas fueron presentadas de forma extemporánea, pues el certificado de marca trae fecha posterior a la actividades de campo así mismo el corralón fácilmente puede haber sido anotado como mejora durante las pericias de campo, por lo que la documentación presentada no guarda relación con lo registrado en las pericias de campo, si bien la norma establece la oportunidad de acreditar con toda la prueba su actividad la misma debe complementar lo verificado en campo, por lo que no se evidencia la vulneración del art. 115-II de la C.P.E;

4.- sobre la errónea interpretación de la pequeña propiedad, se debe manifestar que al no haberse acreditado la existencia de ganado como tampoco de mejoras dentro del predio, pues de los tres aspectos establecidos por el art. 165-I-a) del D.S. N° 29215 como requisitos que hacen a una pequeña propiedad ganadera, el demandante solo cumplió una, careciendo de fundamento lo acusado por la errónea valoración sobre la pequeña propiedad;

5.- dentro de las facultades del ente administrativo se encuentra el de realizar controles de calidad con el fin de encontrar hechos irregulares o fraudulentos siendo esta facultad de carácter potestativo, pues al ser una facultad del ente administrativo este ve la pertinencia de realizar o no controles de calidad, pues para que se realice el control de calidad por denuncia del beneficiario debe acreditarse que la entidad administrativa hubiese omitido la observancia de un acto de cumplimiento obligatorio y;

6.- sobre el informe en conclusiones contradictorio, se observa que el demandante no fundamenta cual fue la resolución que carece de fundamentación, pues la Resolución impugnada contiene la debida fundamentación y motivación sobre los actuados realizados en el proceso de saneamiento careciendo de asidero legal lo acusado por el demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

SANEAMIENTO/ ETAPAS DE CAMPO / RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO (PERICIAS DE CAMPO, CAMPAÑA PÚBLICA, FICHA CATASTRAL, DEJUPO, LINDEROS Y OTROS)

Linderos: participación activa y no observación

No se efectúa observación alguna a las actas de conformidad de linderos, ni existe norma que obligue al INRA a ratificar, homologar o confirmar actas de conformidad de linderos suscrita por el ahora demandante, tampoco a identificar nuevamente linderos o re-mensurar vértices

"(...) con relación a las actas de conformidad suscritas durante la gestión 2011, no se efectúa observación alguna y tampoco se evidencia que sobre los linderos establecidos a través de las referidas actas hayan existido conflictos o reclamos no resueltos, por lo que se infiere que el ente administrativo, al incluir copia legalizada de actas de conformidad de linderos suscritas por el ahora demandante por las cuales hubiese establecido los linderos de su predio con los colindantes durante el saneamiento de estos últimos, lo hizo precautelando el debido proceso y en contraposición, al margen de que las actas referidas dan cuenta que con relación a los linderos, no existe conflicto alguno con los predios colindantes, el actor no identifica la norma que obligue al ente administrativo a ratificar, homologar o confirmar actas de conformidad de linderos suscritas con anterioridad y menos a identificar nuevamente linderos o re-mensurar vértices, cuyos predios ya se encuentran en etapas avanzadas del saneamiento, razón por la que la acusación al respecto, carece de sustento, más cuando con este argumento, se ingresa en contrariedad con el principio de trascendencia, puesto que tampoco se explica la forma o el modo en el que dichas actas suscritas en su momento por el mismo demandante, le causasen daño cierto e irreparable, no siendo evidente por tanto, que el ente administrativo haya vulnerado con este proceder el art. 299-b) del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215, por cuanto no guarda relación directa con lo acusado, tampoco el art. 294-IV del mismo cuerpo legal, por cuanto, de antecedentes, como fue puesto de manifiesto en parágrafos precedentes de la presente resolución, no existe norma expresa que obligue al ente administrativo, habiendo agotado las actividades previstas para la mensura y encuesta catastral, permanecer en el predio después de concluir su trabajo, máxime si conforme a los datos de la ficha catastral, el interesado aclaró que su ganado hubiese perecido en la inundación."

PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD GANADERA / MARCA DE GANADO

Oportunidad y verificación

Si lo verificado en campo no corresponde a la documentación aportada por el interesado a la conclusión del saneamiento, no corresponde su valoración, tal aquel certificado de registro de marca que se registrada en oportunidad posterior al relevamiento de información en campo

"(...) si bien el beneficiario protestó presentar posteriormente el certificado de marca y fotos de su

corralón que hubiese estado en construcción, corresponde precisar que al margen de que el certificado de registro de marca da cuenta que la referida marca fue registrada en fecha posterior al relevamiento de información en campo y que sobre el supuesto corralón en proceso de construcción que refiere no cursan datos evidentes que bien pudieron ser registrados en la ficha de Verificación de FES de Campo y en el Registro de Mejoras, la documentación presentada no podía ser considerada favorablemente en razón a que la misma, no guarda, en absoluto, correspondencia con lo verificado en campo, (...) estableciéndose a través de dicha normativa que si bien se puede acreditar toda prueba permitida legalmente, pero la misma debe ser conducente a complementar lo verificado en campo, no siendo por tanto aplicables dichos preceptos al caso de autos, pues lo verificado en campo no corresponde a la documentación aportada por el interesado a la conclusión del saneamiento y más aun cuando el registro de marca y el supuesto corralón fueron objeto de trámite e implementación en forma posterior a la conclusión del periodo de relevamiento de información en campo, careciendo por tanto, de asidero lo acusado en este punto por el demandante y no evidenciándose por ende, vulneración del art. 115-II de la C.P.E. referida al derecho a la defensa, como acusa el actor."

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea: oportunidad del registro de marca; verificación *in situ*:

SAP-S1-0129-2019

*"los beneficiarios del predio "La Dolorida", en su calidad de administrados, tenían la obligación legal de presentar el Registro de Marca, pero con data anterior a la realización de las **Pericias de Campo**, que fue ejecutado el año 2001 y no así de manera posterior, el año 2003 ... debieron presentar su Registro de Marca de Ganado, con fecha anterior a la realización de las Pericias de Campo toda vez que la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social en predios con actividad ganadera, necesariamente debe ser *in situ*, debiendo cotejarse la cantidad de ganado y constatando su registro de marca"*

SAP-S1-0050-2019

*"...Cabe recalcar que sobre el mismo particular conforme se precisó antes, el reglamento agrario en vigencia durante las **pericias de campo**, D.S. N° 25763, en su art. 238-III-c) establecía que en las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos en los incisos a) y b) del indicado artículo, se debía **verificar la cantidad de ganado** existente en el predio, constatando su registro de marca y en el caso de autos, lo que constata es precisamente lo contrario, es decir, que durante las pericias de campo no se constatado el **registro de marca** que acredite la titularidad sobre la carga animal registrada."*

"...Del análisis precedente respecto a la incorrecta valoración de la función económica social se concluye que, el ente administrativo no ha dado estricto cumplimiento a la norma agraria antes citada; al haber determinado el cumplimiento de la FES del predio "San Matías", en la Evaluación Técnico Jurídico, sin que el beneficiario hubiese acreditado en Pericias de Campo el derecho propietario del ganado a lo que suma que el registro de marca, al margen de haber sido presentada extemporáneamente no constituye documentación idónea al no estar registrada en la entidad

competente debidamente acreditada por ley, por lo que corresponde fallar en ese sentido."

SAN-S1-0036-2017

*"en la **etapa de verificación en campo** se aprecia que se presentó el mencionado **Registro** y se consignó la cantidad de ganado con el mismo, dando cumplimiento de esta manera el titular del predio "Penocal" con la exigencia prevista por el art. 238-III-c) primera parte, del D.S. N° 25763, vigente al momento del levantamiento de la Ficha Catastral, a efectos de demostrar el cumplimiento de la FES en actividad ganadera, que dispone que "En las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos en los incisos a) y b) precedentes, se verificará la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca."*

En esa misma línea otras, tales S1 N° 68/2014, S1 N° 8/2015, S1 N° 18/2015, S1 N° 60/2015, S1 N° 75/2015, S1 N° 96/2015, S1 N° 79/2015, S1 N° 22/2016, SAN S 1a N° 69/2016 de 19 de agosto de 2016