

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0095-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 28-10-2015

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 /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contencioso Administrativa, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 002/2010 de 17 de mayo de 2010, que dispone la reversión de 6874,7111 ha., por cumplimiento parcial de la Función Económico Social del predio denominado "Monterey I", ubicado en el cantón San Matías, provincia Ángel Sandoval del departamento de Santa Cruz, con Título Ejecutorial signado con el N° MPANAL 000279 de 4 de noviembre de 2003, con base en los siguientes argumentos:

1. Acusan que la resolución impugnada reconoce la existencia de ganado con la marca "C" de propiedad de CEIBO S.A., admitiendo implícitamente el cumplimiento de la Función Económica Social FES, cuya verificación se la realizó en campo, conforme establece el art. 2-IV de la Ley N° 1715 y el art. 159 del D.S. N° 29215; no obstante de ello, indican que la resolución que impugnan pretende soslayar este hecho, omitiendo referirse a la cantidad de ganado, desconociendo que en la audiencia de producción de prueba en campo, se constató la existencia de 1829 cabezas de ganado marcadas con la letra "C", según la Ficha de Cumplimiento de la FES en Campo y la Ficha Catastral, ambas elaboradas en el predio el 28 de abril de 2010. Que a pesar de ello, el INRA, determinó en el proceso, la reversión de 4531,0618 has., donde se habría acreditado ampliamente el cumplimiento de la FES por las 1829 cabezas de ganado referidas y que en aplicación de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley N° 3545, relativa a la relación de 5 ha. por cabeza de ganado que debe tomarse en cuenta en la actividad ganadera, la empresa CEIBO S.A. habría dado cumplimiento a lo dispuesto por el art. 192-III con relación al art. 176-a), ambos del D.S. N° 29215, respecto al cumplimiento de la FES en actividades ganaderas y que al ignorarse en la resolución impugnada la cantidad de ganado, ésta se tornaría arbitraria y violentaría derechos y garantías constitucionales referidos a la seguridad jurídica y al debido proceso, afectando con ello los derechos e intereses legítimos de la empresa CEIBO S.A.

2. Expresa que la resolución impugnada señala que en la audiencia de verificación de la FES, en la

parte adquirida por CEIBO S.A. se identificó mejoras en la superficie de 704,9621 ha., reconociéndose únicamente esta extensión sin considerar las 1829 cabezas de ganado acreditadas como propiedad de CEIBO S.A., filiadas con la marca "C" ; sin tomar en cuenta además el área de pasto sembrado de más de 700 has., la utilización de áreas de pastos naturales, así como áreas con cobertura boscosa que sirven para la alimentación del ganado en época seca, ramoneo; constituyendo tales omisiones en la contravención del art. 167-IV del D.S. N° 29215; que para el cálculo de la superficie efectivamente aprovechada se debe sumar la cantidad de cabezas de ganado y el pasto cultivado, asimismo señalan que tampoco se ha considerado la existencia de corral, bebedero de agua construido en cemento y otras mejoras, las mismas que también constan en las fichas de cumplimiento de la FES en campo y catastral; y que se habría demostrado que CEIBO S.A., respeta la capacidad de uso mayor del suelo, cumpliendo así lo dispuesto por el art. 2-1 de la Ley N° 1715; y sin embargo en la resolución de reversión impugnada, se habría ignorado absolutamente toda la prueba referida que consta en obrados, violentando la norma vigente y afectando los derechos de la sociedad comercial.

3. Afirman que, con posterioridad a la notificación con la resolución impugnada, tuvieron conocimiento de un "Informe Circunstanciado", elaborado por funcionarios del INRA, en el que se hacen apreciaciones respecto al cumplimiento de la FES, desconociendo la información contenida en la ficha de cumplimiento de la indicada FES, la Ficha Catastral y el Acta, extremo que vulnera el art. 194 del D.S. N° 29215; considera al respecto que el mencionado Informe Circunstanciado no tiene por objeto aportar información adicional a la recogida durante la Audiencia de Producción de Prueba y verificación de la FES, sino únicamente sugerir el curso de la acción a seguir y en su caso presentar un proyecto de resolución, respetando la prueba producida en la referida audiencia, en este entendido señalan que la norma no otorga a los funcionarios del INRA, que elaboran tal Informe, potestad de introducir datos que modifiquen, cambien o alteren el contenido de la Ficha de Cumplimiento de la FES, la Ficha Catastral y el Acta; donde estuvieron presentes tanto los representantes del control social como el propio interesado; que incluso el art. 192 del D.S. N° 29215 dispone que es durante la Audiencia de Producción de Prueba y verificación de la FES, cuando se verifica ésta, recogiendo la prueba sobre el particular y en su caso se realizan las observaciones que puedan existir, sin que se pueda bajo ningún concepto, introducir posteriormente otros elementos o razonamientos que alteren o permitan una lectura diferente a los datos recogidos en el campo; en consecuencia, señalan que la naturaleza del Informe Circunstanciado es operativa y no constitutiva de pruebas referidas al cumplimiento de la FES.

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

*"De la revisión de los actuados realizados en el proceso de reversión, considerados todos ellos de manera integral, se puede constatar que en el acta de audiencia de producción de prueba y verificación de la FES cursante de fs. 134 a 135 del cuaderno de reversión se menciona la contabilización de 1829 cabezas de ganado, precisándose en la ficha catastral de fs. 136 del cuaderno de reversión que tal cantidad de ganado cuenta con la marca "C" y con registro; sin embargo, en el Informe Técnico Legal sobre Registro de Marca cursante a fs. 440, se menciona que serían 1822 y no 1829, las cabezas de ganado contadas, aclarando que presentan la marca "OM" y sin la contramarca respectiva; posteriormente en el "Informe Circunstanciado" a fs. 451 se asevera, en cuanto a lo evidenciado en campo, la existencia de 1829 cabezas de ganado con la marca "C" y a fs. 458 del mismo Informe se hace referencia a que se constató ganado marcado con "OM" ; tales datos muestran que los técnicos del INRA no registran ni aclaran de manera coherente y definitiva cuántas cabezas de ganado correspondían a la marca "C" y cuántas a la marca "OM" u otras marcas, dato fundamental para determinar el grado de cumplimiento de la FES estableciendo de manera fehaciente cuántas cabezas de ganado son valoradas y cuántas no lo son para tal fin; con mayor razón si el hecho de existir otras*

*marcas de ganado sin contramarca y documento de transferencia, constituye uno de los fundamentos para determinar la reversión parcial del predio mediante la Resolución Administrativa de Reversión N° 002/2010 ahora impugnada; por lo que se advierte que el INRA incumplió el art. 167 con relación al art 155 del D.S. 29215".*

*"Sobre la valoración del ganado con marca "C" , respecto a que la resolución administrativa impugnada hubiere señalado que se verificó que se utiliza la misma marca en ambos predios y que el INRA pretendería que CEIBO S.A. filie su ganado con una marca distinta en cada fracción; de la lectura de esta Resolución se constata que el INRA funda su decisión de no valorar el ganado con marca "C" , sobre el supuesto de que el predio "Monterrey I" es en la parte adquirida por la empresa CEIBO S.A. una fracción de la unidad productiva denominada "San Matías" cuyo relevamiento de información en campo para el saneamiento se hubiese ejecutado previamente en diciembre de 2009; al respecto, de la revisión de obrados en el proceso de reversión, no existe prueba alguna que acredite que "Monterrey I" de propiedad de la empresa CEIBO S.A. forme parte de dicha unidad productiva "San Matías", conforme a los alcances del tratamiento de la FES en unidades productivas conformadas por más de un predio, lo que evidencia que la Resolución Administrativa impugnada no se ha sustentado en aspectos claros, concretos y definitivos evidenciados en el cuaderno de reversión conformado al efecto; tal situación, es decir considerar al predio "Monterrey I" como parte de la unidad productiva de "San Matías", sin que esté demostrado tal extremo, es decir que "Monterrey I" es parte de "San Matías"; ha creado mayor confusión puesto que tampoco hace referencia la resolución impugnada, qué es lo que podría entenderse por "unidad productiva", o más claramente si 2, 3 ó 4 predios pueden ser valorados como una unidad productiva a efectos de la verificación de la FES".*

*"Con relación al segundo punto referido a las Mejoras.- Que en la resolución impugnada no se hubieren considerado las mejoras en el predio; se puede verificar, al margen de las observaciones referidas, principalmente en cuanto a la verificación del ganado que el INRA consideró tales mejoras y pasto cultivado; ahora bien, respecto a las áreas de pasto natural y cobertura boscosa, conforme con el art. 167-II del D.S. 29215, éstas no constituyen área efectiva y actualmente aprovechada en ningún caso, para que se considere el cumplimiento de la FES. En todo caso, la existencia de mejoras e infraestructura ganadera demuestran también la existencia de ganado en un predio, aspecto que debió ser valorado por la autoridad administrativa para fines de la verificación de la FES en el predio "Monterrey I", en la parte que le corresponde a CEIBO S.A., para un adecuado cumplimiento a lo determinado por el art. 167 del DS. N° 29251 y el art. 2 de la Ley N° 1715".*

*"(...) el "Informe Circunstanciado" de fs. 443 a 459 del cuaderno de reversión es contradictorio, al margen de considerar datos diferentes a los contenidos en la ficha FES, o al menos no aclara ni sugiere la elaboración de informes complementarios, que diluciden la verdad frente a las sospechas de supuesto intento de fraude por parte de CEIBO S.A., es decir, que éste debería informar o sugerir que se requiera información para constatar aspectos fundamentales como ser por ejemplo la cantidad de ganado contabilizado en el predio "Monterrey I" de CEIBO S.A. marcado con "C" , disgregado de la cantidad de ganado conteniendo otras marcas como "OM" u otros y de la validez de las mismas con relación a CEIBO S.A.; también sugerir la obtención de elementos de prueba que confirmen o desmientan que el ganado contabilizado en este proceso de reversión, ya fue considerado en el proceso de saneamiento de "San Matías", considerando la cantidad de ganado con marca "C" que en total contaba CEIBO S.A. en todos los predios de su propiedad; asimismo si el predio "Monterrey I", en la fracción de CEIBO S.A., forma parte de la unidad productiva "San Matías", conforme a los datos del proceso de saneamiento de este predio o conjunto de predios; o finalmente, cuál es la definición o concepto que la entidad ejecutora del procedimiento agrario entiende por "Unidad Productiva" de acuerdo a la interpretación de la*

*normativa agraria aplicable al caso concreto, considerando el manual de verificación de la FS y FES, en lo concerniente al tratamiento de la FES en unidades productivas conformadas por más de un predio; datos que sise considera permitirían a la autoridad administrativa resolver en qué medida, sea parcial o total, el predio "Monterrey I", en la parte de CEIBO S.A., cumple con la FES, sustentando sus decisiones en hechos claros y evidentes que no dejen duda alguna sobre el accionar imparcial de la autoridad".*

*"Se constata que los representantes de CEIBO S.A. en la audiencia de verificación de la FES, a fs. 143 del cuaderno de reversión, entregaron copia legalizada de la Escritura Pública N° 603/2009 de 20 de mayo de 2009, protocolizada por ante la Notaría de Fe Pública N° 96 de Santa Cruz misma que también en copia legalizada fue aparejada a la demanda de fs. 72 a 92 del expediente; de la revisión de esta escritura pública se verifica que se trata de una relativa a la "transformación de una sociedad de responsabilidad limitada en sociedad anónima, modificación de la denominación, ampliación, del objeto social, ingreso de nuevos socios, aumento del capital social y modificación de la escritura constitutiva, dentro de la Sociedad Compañía Exportadora, Importadora Boliviana Limitada (CEIBO Ltda.)"; es así que ésta escritura regula en su cláusula octava los diferentes aportes e ingreso de nuevos accionistas, donde si bien se especifica que Nicolás Monasterio Paz, aporta el predio denominado "Monterrey I" de una extensión de 889,7378 has., en calidad de aporte de capital a la nueva sociedad anónima, y Fernando Monasterio Nieme aporta en la misma calidad "Monterrey II" de una extensión de 3642,3240 ha., esta escritura pública no menciona que los aportes de estas fracciones de "Monterrey I" incluyan cabezas de ganado; por lo que se concluye, mediante la Escritura Pública N° 603/2009 de 20 de mayo de 2009, que la empresa CEIBO S.A. recibió las fracciones del predio "Monterrey I" como aporte de capital, sin que estas superficies cuenten con cabezas de ganado, al menos no se especifica esta situación. Por lo que no es evidente lo expresado por dicha empresa, cuando aduce que con dicha Escritura Pública hubiere dado cumplimiento de los arts. 5 y 9 de la Ley N° 80, concordante con el art. 6 segundo párrafo del D.S. N° 29251, relativo a las guías de movimiento de ganado y art. 8 de la misma norma, respecto al documento que acredita la compraventa o transferencia de ganado, ni tampoco la contramarca correspondiente. Sin embargo se constata en el referido documento, la incorporación de propiedades a la empresa CEIBO S.A. así como ganado; en consecuencia, al establecerse este aspecto, resulta pertinente determinar por parte del INRA en qué medida se cumple la FES con el ganado de propiedad de CEIBO S.A. acreditado mediante la respectiva marca de ganado habida cuenta que la verificación en el predio refiere la existencia de ganado con la marca "C" cuya titularidad no requiere un documento de transferencia".*

*"Se evidencia que la Resolución Administrativa impugnada, no menciona la valoración que merece el no registro de las sucesivas transferencias del predio original "Monterrey", conforme se desprende del Informe sobre el Registro de Transferencia cursante de fs. 26 a 27 del expediente de reversión, así como del Informe Técnico de fs. 379, que acompaña el Informe Técnico de 31 de agosto de 2009 respecto a la improcedencia de registro de transferencia de diferentes predios que consta de fs. 384 a 394, incluido el predio "Monterrey I" a favor de la empresa CEIBO S.A.; por lo que se constata que la resolución administrativa ahora impugnada, no está adecuadamente fundamentada, como corresponde a toda decisión de autoridad pública, consignando todos y cada uno de los elementos que hacen a su decisión, ello en resguardo de un correcto ejercicio de la administración frente a los administrados".*

*"(...) en función a los argumentos y análisis esgrimidos precedentemente, se puede apreciar que el proceso de reversión sobre el predio "Monterrey I", realizado por el INRA, no fue llevado a cabo en total apego a la normativa legal prevista por el art. 52 y 53 de la Ley N° 1715, modificada parcialmente por la Ley N° 3545, con relación al art. 397-III y 401-1 de la C.P.E, conforme a las determinaciones del procedimiento contemplado en el Título VI del D.S. N° 29251; por lo que se evidencia que la Resolución*

*Administrativa de Reversión RES-REV N° 002/2010 de 17 de mayo de 2010, al basarse en un "Informe Circunstanciado" incompleto e inconsistente que evidencia dudas y sospechas que no fueron absueltas o aclaradas, para una correcta decisión de la autoridad, no se ajusta a derecho y no resuelve en el fondo la finalidad del proceso de reversión cual es el de verificar objetiva e imparcialmente el cumplimiento o no de la FES de la propiedad agraria (...)"*.

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, consiguientemente se declara Nula la Resolución Administrativa de Reversión RES RES-REV N° 002/2010 de 17 de mayo de 2010, únicamente en lo referente a la fracción del predio "Monterrey I" cuya titularidad es alegada por la empresa CEIBO S.A., con base en los siguientes argumentos:

**1.** Los datos muestran que los técnicos del INRA no registran ni aclaran de manera coherente y definitiva cuántas cabezas de ganado correspondían a la marca "C" y cuántas a la marca "OM" u otras marcas, dato fundamental para determinar el grado de cumplimiento de la FES estableciendo de manera fehaciente cuántas cabezas de ganado son valoradas y cuántas no lo son para tal fin; con mayor razón si el hecho de existir otras marcas de ganado sin contramarca y documento de transferencia, constituye uno de los fundamentos para determinar la reversión parcial del predio mediante la Resolución Administrativa de Reversión N° 002/2010 ahora impugnada; por lo que se advierte que el INRA incumplió el art. 167 con relación al art 155 del D.S. 29215.

**2.** Respecto a las áreas de pasto natural y cobertura boscosa, conforme con el art. 167-II del D.S. 29215, éstas no constituyen área efectiva y actualmente aprovechada en ningún caso, para que se considere el cumplimiento de la FES. En todo caso, la existencia de mejoras e infraestructura ganadera demuestran también la existencia de ganado en un predio, aspecto que debió ser valorado por la autoridad administrativa para fines de la verificación de la FES en el predio "Monterrey I", en la parte que le corresponde a CEIBO S.A., para un adecuado cumplimiento a lo determinado por el art. 167 del DS. N° 29251 y el art. 2 de la Ley N° 1715.

**3.** El "Informe Circunstanciado" es contradictorio, al margen de considerar datos diferentes a los contenidos en la ficha FES, o al menos no aclara ni sugiere la elaboración de informes complementarios, que diluciden la verdad frente a las sospechas de supuesto intento de fraude por parte de CEIBO S.A., es decir, que éste debería informar o sugerir que se requiera información para constatar aspectos fundamentales como ser por ejemplo la cantidad de ganado contabilizado en el predio "Monterrey I" de CEIBO S.A. marcado con "C" , disgregado de la cantidad de ganado conteniendo otras marcas como "OM" u otros y de la validez de las mismas con relación a CEIBO S.A.

**4.** Se concluye, que mediante la Escritura Pública N° 603/2009 de 20 de mayo de 2009, la empresa CEIBO S.A. recibió las fracciones del predio "Monterrey I" como aporte de capital, sin que estas superficies cuenten con cabezas de ganado, al menos no se especifica esta situación. Por lo que no es evidente lo expresado por dicha empresa, cuando aduce que con dicha Escritura Pública hubiere dado cumplimiento de los arts. 5 y 9 de la Ley N° 80, concordante con el art. 6 segundo párrafo del D.S. N° 29251, relativo a las guías de movimiento de ganado y art. 8 de la misma norma, respecto al documento que acredita la compraventa o transferencia de ganado, ni tampoco la contramarca correspondiente. Sin embargo se constata en el referido documento, la incorporación de propiedades a la empresa CEIBO S.A. así como ganado; en consecuencia, al establecerse este aspecto, resulta pertinente

determinar por parte del INRA en qué medida se cumple la FES con el ganado de propiedad de CEIBO S.A. acreditado mediante la respectiva marca de ganado habida cuenta que la verificación en el predio refiere la existencia de ganado con la marca "C" cuya titularidad no requiere un documento de transferencia.

5. Se evidencia que la Resolución Administrativa impugnada, no menciona la valoración que merece el no registro de las sucesivas transferencias del predio original "Monterrey", conforme se desprende del Informe sobre el Registro de Transferencia cursante de fs. 26 a 27 del expediente de reversión, así como del Informe Técnico de fs. 379, que acompaña el Informe Técnico de 31 de agosto de 2009 respecto a la improcedencia de registro de transferencia de diferentes predios que consta de fs. 384 a 394, incluido el predio "Monterrey I" a favor de la empresa CEIBO S.A.; por lo que se constata que la resolución administrativa ahora impugnada, no está adecuadamente fundamentada, como corresponde a toda decisión de autoridad pública, consignando todos y cada uno de los elementos que hacen a su decisión, ello en resguardo de un correcto ejercicio de la administración frente a los administrados.

6. Se evidencia que la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 002/2010 de 17 de mayo de 2010, al basarse en un "Informe Circunstanciado" incompleto e inconsistente que evidencia dudas y sospechas que no fueron absueltas o aclaradas, para una correcta decisión de la autoridad, no se ajusta a derecho y no resuelve en el fondo la finalidad del proceso de reversión cual es el de verificar objetiva e imparcialmente el cumplimiento o no de la FES de la propiedad agraria.

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

#### PRECEDENTE 1

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

**Conforme a los alcances del tratamiento de la FES en unidades productivas conformadas por más de un predio, 2, 3 o 4 predios pueden ser valorados como una unidad productiva a efectos de la verificación de la FES.**

*"Sobre la valoración del ganado con marca "C" , respecto a que la resolución administrativa impugnada hubiere señalado que se verificó que se utiliza la misma marca en ambos predios y que el INRA pretendería que CEIBO S.A. filie su ganado con una marca distinta en cada fracción; de la lectura de esta Resolución se constata que el INRA funda su decisión de no valorar el ganado con marca "C" , sobre el supuesto de que el predio "Monterrey I" es en la parte adquirida por la empresa CEIBO S.A. una fracción de la unidad productiva denominada "San Matías" cuyo relevamiento de información en campo para el saneamiento se hubiese ejecutado previamente en diciembre de 2009; al respecto, de la revisión de obrados en el proceso de reversión, no existe prueba alguna que acredite que "Monterrey I" de propiedad de la empresa CEIBO S.A. forme parte de dicha unidad productiva "San Matías", conforme a los alcances del tratamiento de la FES en unidades productivas conformadas por más de un predio, lo que evidencia que la Resolución Administrativa impugnada no se ha sustentado en aspectos claros, concretos y definitivos evidenciados en el cuaderno de reversión conformado al efecto; tal situación, es decir considerar al predio "Monterrey I" como parte de la unidad productiva de "San Matías", sin que esté demostrado tal extremo, es decir que "Monterrey I" es parte de "San Matías"; ha creado mayor confusión puesto que tampoco hace referencia la resolución impugnada, qué es lo que podría entenderse por "unidad productiva", o más claramente si 2, 3 ó 4 predios pueden ser valorados como una unidad productiva a efectos de la verificación de la FES".*

PRECEDENTE 2

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

**Respecto a las áreas de pasto natural y cobertura boscosa, conforme con el art. 167-II del D.S. 29215, éstas no constituyen área efectiva y actualmente aprovechada en ningún caso, para que se considere el cumplimiento de la FES.**

*"Con relación al segundo punto referido a las Mejoras.- Que en la resolución impugnada no se hubieren considerado las mejoras en el predio; se puede verificar, al margen de las observaciones referidas, principalmente en cuanto a la verificación del ganado que el INRA consideró tales mejoras y pasto cultivado; ahora bien, respecto a las áreas de pasto natural y cobertura boscosa, conforme con el art. 167-II del D.S. 29215, éstas no constituyen área efectiva y actualmente aprovechada en ningún caso, para que se considere el cumplimiento de la FES. En todo caso, la existencia de mejoras e infraestructura ganadera demuestran también la existencia de ganado en un predio, aspecto que debió ser valorado por la autoridad administrativa para fines de la verificación de la FES en el predio "Monterrey I", en la parte que le corresponde a CEIBO S.A., para un adecuado cumplimiento a lo determinado por el art. 167 del DS. N° 29251 y el art. 2 de la Ley N° 1715".*