

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0028-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 07-05-2015

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 / 7. Marca de Ganado /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. No se ha valorado /**

**Problemas jurídicos**

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando Resolución Administrativa RA-ST 175/2003 de 23 de junio de 2003. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Acusa que en ejecución de las pericias de campo, conforme a la ficha catastral, ficha de registro de la función económica social y ficha de cumplimiento de la función económica social se consignó un total de 515 cabezas de ganado y distintas mejoras que también se encuentran identificadas en el Informe de Campo habiéndose clasificado al predio con actividad ganadera;

2.- que la Ficha de Cumplimiento de la Función Económico Social (FES) de 10 de agosto de 2000, concluye que en el predio LA POZA DEL BURRO existe cumplimiento de la FES en un total de 4621.1360 ha, sin embargo de ello, el Informe de Evaluación Técnica Jurídica (ETJ) señala que existe cumplimiento de la FES en un total de 5732.0207 ha. y;

3.- que durante el proceso de saneamiento, no se conminó al beneficiario a presentar el registro de marca del ganado identificado en el predio.

El demandado Director Nacional a.i. del INRa responde manifestando: que revisados los actuados de campo y formularios correspondientes se concluye que la ficha catastral consigna actividad ganadera, considerada como el principal medio para la comprobación de la FES, en razón de que la información que contiene es verificada directamente in situ, aspecto corroborado en el registro de función económica social en el que se estableció la existencia de actividad productiva ganadera en la cantidad

de 515 cabezas de ganado bovino, marca de ganado e infraestructura ganadera, formularios que se encuentran firmados por Freddy Bonilla Mendoza representante del predio La Poza del Burro, que se presentaron oportunamente los documentos que certifican la antigüedad del registro de marca por lo que se tiene acreditado su existencia conforme al formulario de registro de FES, que los informes a los cuales hace referencia el demandante no definen derechos toda vez que solo sugieren o recomiendan y son susceptibles de modificación hasta antes de la resolución final de saneamiento, solicitando se dicte sentencia.

El tercero interesado Carlos Marcos Aras, se apersona manifestando: que las resoluciones emitidas a la conclusión del proceso de saneamiento agotan la sede administrativa y únicamente pueden ser impugnadas mediante proceso contencioso administrativo en el plazo de 30 días calendario y que previa certificación del Tribunal Agroambiental (antes Tribunal Agrario Nacional), conforme al art. 44 de la L. N° 1715 corresponde emitir el respectivo título ejecutorial, en tal sentido, la notificación efectuada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria después de 9 años de la ejecutoria de la Resolución Administrativa vulnera el principio de seguridad jurídica atentándose al debido proceso establecido en el parágrafo II del art. 115 de la C.P.E.

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

*"(...) queda claramente establecido que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica, se encontraba obligado a valorar el grado de cumplimiento de la FES, aspecto que, como se tiene señalado, no se encuentra cumplido en el Informe Técnico Jurídico N° 031/2000 de 20 de noviembre de 2000, toda vez que, al haberse apartado del cálculo efectuado en el formulario de fs. 145 (**sin que en la presente resolución se asuma que la valoración efectuada en dicho formulario sea la correcta**), la entidad administrativa se encontraba obligada a efectuar una nueva valoración del grado de cumplimiento de la FES y al no hacerlo se vulnera el art. 238 parágrafo III del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 vigente a tiempo de emitirse el Informe Técnico Jurídico N° 031/2000 de 20 de noviembre de 2000, vicio que se arrastra hasta la emisión de la resolución final de saneamiento impugnada, en la que, respecto al cumplimiento de la función económica social, de forma simple y llana se señala: "(...) habiéndose acreditado su legalidad mediante la documentación adjunta que establece el asentamiento anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 **así como el cumplimiento de la función económica social** (...)"* (las negrillas fueron añadidas) *sin desarrollarse los fundamentos técnicos y legales que permiten arribar a ésta conclusión, careciendo por lo mismo de la debida motivación y/o fundamentación, máxime si, como se tiene señalado, ésta omisión se identifica en los actuados anteriores del proceso de saneamiento."*

*"(...) conforme al análisis efectuado en los numerales **I.1.** y **I.2.** de la presente resolución, la valoración y/o análisis de la documentación presentada por las partes interesadas, siempre que la misma resulte relevante a los efectos del proceso y la valoración de cumplimiento de la FES debía ser efectuada en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica y, en éste sentido, la verificación de la cantidad de ganado se encontraba directamente vinculada a la acreditación de la titularidad del mismo a través de los mecanismos que fija el ordenamiento jurídico, en el caso particular a través del registro de marca y si bien la parte actora precisa que debió conminarse al interesado a presentar el registro de marca, no considera que dicho documento fue presentado y se encuentra adjuntado a la carpeta de saneamiento a fs. 38, habiendo correspondido ingresar al análisis correspondiente a fin de determinar si el mismo reunía los requisitos que permitan acreditar la titularidad del ganado identificado en el predio y al no hacerlo se vulnera lo normado por el art. 207 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 vigente al momento de ejecutarse la etapa de Evaluación Técnica Jurídica."*

*"(...) conforme a los argumentos expuestos por el tercero interesado, la protección del derecho a la propiedad agraria, conforme al contenido de los arts. 2 de la L. N° 1715 y 166 de la C.P.E., vigentes a tiempo de sustanciarse el proceso de saneamiento, se encuentra supeditado al efectivo cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, aspecto que, como se tiene desarrollado en el numeral **I.1.** de la presente resolución, en propiedades con actividad ganadera, se encontraba directamente vinculado a la existencia de elementos que se mencionan en el art. 238 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, cuya ponderación y/o valoración debía efectuarse, necesariamente, en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica, por lo que la omisión de éste aspecto, como se analizó en el numeral **II.1.** de la presente sentencia, conlleva que el proceso se haya desarrollado con vicios que afectan la resolución final de saneamiento y el proceso en sí."*

*"(...) si bien la parte actora identifica de forma errónea la norma que regula el plazo para impugnar las resoluciones finales de saneamiento, corresponde a éste Tribunal hacer mención a lo regulado por el art. 68 de la L. N° 1715 que a la letra expresa: "Las resoluciones emergentes del proceso de saneamiento serán impugnadas únicamente ante el Tribunal Agrario Nacional, en proceso contencioso administrativo, en el plazo perentorio de treinta días (30) computables a partir de su notificación", no obstante ello, la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 a la letra señala: "I. Emitidas las resoluciones finales de saneamiento y encontrándose pendiente la emisión de Títulos Ejecutoriales o certificados de saneamiento, ante la existencia de vicios de fondo insubsanables en el procedimiento concluido, el Viceministerio de Tierras y la Superintendencia Agraria, en mérito a sus atribuciones, están plenamente legitimadas para interponer demandas contencioso administrativas ante el Tribunal Agrario Nacional (...)", constituyendo una norma que otorga facultades para interponer demandas contenciosas administrativas contra resoluciones emergentes de los procesos de saneamiento siempre que se encuentre pendiente la emisión del respectivo título ejecutorial."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa interpuesta por el Viceministro de Tierras, en consecuencia nula la Resolución Administrativa RA-ST 175/2003 de 23 de junio de 2003. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Respecto al cumplimiento de la FES se debe manifestar que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica, se encontraba obligado a valorar el grado de cumplimiento de la FES, aspecto que, no se encuentra cumplido en el Informe Técnico Jurídico pues al haberse apartado del cálculo efectuado en el formulario, la entidad administrativa se encontraba obligada a efectuar una nueva valoración del grado de cumplimiento de la FES y al no hacerlo se vulnera el art. 238 parágrafo III del D.S. N° 25763 vicio que se arrastra hasta la emisión de la resolución final de saneamiento, careciendo por lo mismo de la debida motivación y fundamentación y;

2.- sobre el registro de marca, si bien la parte actora precisa que debió conminarse al interesado a presentar el registro de marca, no considera que dicho documento fue presentado y se encuentra adjuntado a la carpeta de saneamiento, teniendo el análisis correspondiente a fin de determinar si el mismo reunía los requisitos que permitan acreditar la titularidad del ganado identificado en el predio y al no hacerlo se vulnera lo normado por el art. 207 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 vigente al momento de ejecutarse la etapa de Evaluación Técnica Jurídica.

CON RELACIÓN A LO MANIFESTADO POR EL TERCER INTERESADO SE MANIFIESTA:

1.- Respecto a la protección del derecho a la propiedad se observa que la protección del derecho a la propiedad agraria, se encuentra supeditado al efectivo cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, aspecto que se encontraba directamente vinculado a la existencia de elementos que se mencionan en el art. 238 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, cuya ponderación o valoración debía efectuarse, necesariamente, en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica, por lo que la omisión de éste aspecto, conlleva que el proceso se haya desarrollado con vicios que afectan la resolución final de saneamiento y;

2.- sobre el plazo de impugnación de las resoluciones finales de saneamiento se debe manifestar que la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215 se constituye en una norma que otorga facultades al Viceministerio de Tierras para interponer demandas contenciosas administrativas contra resoluciones emergentes de los procesos de saneamiento siempre que se encuentre pendiente la emisión del respectivo título ejecutorial, en tal razón el Viceministerio de Tierras gozaba de plenas facultades para hacer uso de las competencias que le otorga la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215.

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

#### PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / NO SE HA VALORADO

Ilegalmente formularios de campo (Ficha de registro de la FES, ficha catastral y otros)

**La entidad administrativa se encuentra obligada a efectuar valoración del grado de cumplimiento de la FES (formulario de cálculo de cumplimiento de la FES), no hacerlo vulnera el art. 238-III del D.S. N° 25763, máxime si hay omisión identificada en actuados anteriores al saneamiento**

*"(...) queda claramente establecido que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica, se encontraba obligado a valorar el grado de cumplimiento de la FES, aspecto que, como se tiene señalado, no se encuentra cumplido en el Informe Técnico Jurídico N° 031/2000 de 20 de noviembre de 2000, toda vez que, al haberse apartado del cálculo efectuado en el formulario de fs. 145 (**sin que en la presente resolución se asuma que la valoración efectuada en dicho formulario sea la correcta**), la entidad administrativa se encontraba obligada a efectuar una nueva valoración del grado de cumplimiento de la FES y al no hacerlo se vulnera el art. 238 parágrafo III del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 vigente a tiempo de emitirse el Informe Técnico Jurídico N° 031/2000 de 20 de noviembre de 2000, vicio que se arrastra hasta la emisión de la resolución final de saneamiento impugnada, en la que, respecto al cumplimiento de la función económica social, de forma simple y llana se señala: "(...) habiéndose acreditado su legalidad mediante la documentación adjunta que establece el asentamiento anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 **así como el cumplimiento de la función económica social** (...)" (las negrillas fueron añadidas) sin desarrollarse los fundamentos técnicos y legales que permiten arribar a ésta conclusión, careciendo por lo mismo de la debida motivación y/o fundamentación, máxime si, como se tiene señalado, ésta omisión se identifica en los actuados anteriores del proceso de saneamiento."*

*" (...) **FALLA** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa de fs. 11 a 14 vta., interpuesta por el Viceministro de Tierras, en consecuencia nula la Resolución Administrativa RA-ST 175/2003 de 23 de junio de 2003, en tal sentido, retro trayendo el proceso hasta el vicio más antiguo se*

*dispone la anulación del proceso hasta fs. 154 inclusive, debiendo disponerse, se ejecute una nueva valoración de cumplimiento de la función económico social conforme a normas sustantivas vigentes en su oportunidad y se sustancie el proceso conforme a derecho."*

## PRECEDENTE 2

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

Cumplimiento de la FS / FES

**A efectos de la valoración del cumplimiento de la FES, la verificación de la cantidad de ganado se encuentra vinculada a la acreditación de su titularidad a través del registro de marca, cometiendo el INRA ilegalidad cuando ese documento se encuentra adjuntado a la carpeta de saneamiento y no se ha valorado en la etapa de ETJ**

*"El formulario de fs. 91 a 93, de Registro de la Función Económico Social, en la casilla correspondiente, identifica como marca del ganado identificado, la misma que se consigna en la documental de fs. 38, haciéndose constar que la misma fue registrada en la Policía de Concepción.*

*En éste contexto, conforme al análisis efectuado en los numerales **I.1.** y **I.2.** de la presente resolución, la valoración y/o análisis de la documentación presentada por las partes interesadas, siempre que la misma resulte relevante a los efectos del proceso y la valoración de cumplimiento de la FES debía ser efectuada en la etapa de Evaluación Técnica Jurídica y, en éste sentido, la verificación de la cantidad de ganado se encontraba directamente vinculada a la acreditación de la titularidad del mismo a través de los mecanismos que fija el ordenamiento jurídico, en el caso particular a través del registro de marca y si bien la parte actora precisa que debió conminarse al interesado a presentar el registro de marca, no considera que dicho documento fue presentado y se encuentra adjuntado a la carpeta de saneamiento a fs. 38, habiendo correspondido ingresar al análisis correspondiente a fin de determinar si el mismo reunía los requisitos que permitan acreditar la titularidad del ganado identificado en el predio y al no hacerlo se vulnera lo normado por el art. 207 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 vigente al momento de ejecutarse la etapa de Evaluación Técnica Jurídica."*

## Contextualización de la línea jurisprudencial

### Evaluación Técnica Jurídica Ilegal

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 64/2016

*"con los **informes de Evaluación Técnico Jurídica** (85-94 y fs. 103-110), en los cuales se señala que el predio "Campo Verde" es agrícola y cumple con la FES, sin respaldo ni sustento en prueba alguna, desconociendo las mejoras y la verificación directa efectuada en **Pericias de Campo y sin tener certeza de la superficie mensurada en campo con** discriminación de las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la Función Económico Social, cuyo resultado fuera consignado en un Informe de Campo circunstanciado"*

*"(...) FALLA declarando PROBADA la demanda contencioso administrativa de fs. 28 a fs. 35 de obrados,*

*y por tanto NULA la Resolución Administrativa RACS.LP No. 0031/2003 de 8 de agosto de 2003, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria subsanar la irregularidad en que incurrió, realizando nuevas Pericias de Campo y adecuando sus actos a la normativa vigente"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 10/2019

*"en la etapa de **Evaluación Técnico Jurídica** se debió haber ejecutado, entre otros actuados, la revisión, el análisis y la valoración de los antecedentes agrarios con base en Títulos Ejecutoriales y procesos en trámite que hubieren sido identificados en el área objeto de saneamiento durante la ejecución de la Etapa de Relevamiento de Información en Gabinete, que debiera ejecutarse hasta el inicio del trabajo de campo; actividades de saneamiento que el INRA no cumplió, toda vez que procedió a considerar los Expedientes Agrarios N° 33823 y N° 33824, reconociéndolos como antecedentes del derecho propietario del predio "Guayacán del Norte", omitiendo la ejecución previa de la Etapa de Relevamiento de Información en Gabinete..."*

### **Marca de ganado**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 35/2017

SENTENCIA NACIONAL AGROAMBIENTAL S2ª N° 011/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 03/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 0076/2018

*"...se puede establecer que la ausencia del nombre del predio, en el Registro de Marca, no es un elemento determinante para presumir que las cabezas de ganado identificadas en pericias de campo no pertenezcan a los beneficiarios del predio "Alsacia", menos cuando este, no es exigido por ley; por tanto, no vendría a ser causal de nulidad ni objeto de observación, mucho más cuando la parte actora, no acreditó fehacientemente que la titularidad de dicho ganado pertenezca a otro propietario y sea de diferente predio..."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 36/2017

*"En relación a que el Registro de Marca de Ganado presentado por Mario Alpire Montero ...; es decir que acreditó el interesado contar con Registro de Marca de ganado anterior a la adquisición del predio "Penocal", no existiendo norma legal vigente al momento de la verificación en campo y la emisión del Informe de Evaluación Técnica Jurídica, que le obligue al titular a registrar una marca de ganado diferente por cada predio a adquirir en el futuro, menos aun que el registro de una determinada Marca de Ganado esté afectada a un predio exclusivamente"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 129/2019

*"2.- En cuanto a la incorrecta valoración del cumplimiento de la FES: ...*

*Que, conforme las acusaciones vertidas por la parte actora y del análisis efectuado a los actuados de*

*saneamiento descritos; este Tribunal advierte las siguientes contrariedades, en el trabajo de campo realizado: a) Con relación al registro de marca de ganado: ... aspecto que hace que exista contrariedad en la presentación del mismo, porque 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."*