FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0011-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 08-04-2014

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 /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. De transferencia ante el INRA /

---

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 /

Problemas jurídicos

Mediante demanda contencioso administrativa interpuesta en contra del Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, el demandante transcribiendo parcialmente la parte considerativa de las Resoluciones Administrativas de Reversión RES-REV N° 0001/2010, RES-REV N° 002/2010 y RES-REV N° 003/2010 emitidas el 17 de mayo de 2010, respecto de los predios SAN AGUSTIN, MONTERREY I y MONTERREY II, sobre los cuales alega derecho propietario, indicó que estos constituyen una “unidad productiva”, existiendo incumplimiento del art. 66 del reglamento agrario en cuanto a la relación de hecho y la fundamentación que ignora la realidad de la verificación del cumplimiento de la función económica social en el proceso de reversión, argumentó:

1.- Haciendo una relación de las superficies y documentos de transferencia respectivos en su favor a partir de los títulos ejecutoriales obtenidos en saneamiento respecto de las tres propiedades contiguas: “San Agustín”, “Monterrey I” y “Monterrey II”, con una superficie total de 7748,1240 ha., indicó que todas conforman una unidad productiva, lo que no fue considerado por el INRA, tampoco la actividad ganadera desarrollada incumpliendo lo establecido en el art. 2-IV de la L. N° 1715 y la Guía para la Verificación de la Función Social y Función Económico Social, cuyo artículo 4.6., reconoce a las unidades productivas.

2.- Que el conteo de ganado se hizo en “Monterrey I” (1.157 cabezas de ganado vacuno y 4 caballos), porque le pidieron que lo reuniera para facilitar la tarea del INRA y en la ficha se encuentra su marca,

sin que exista observación alguna al respecto, siendo este el principal medio de verificación de la FES, aspecto ignorado en las resoluciones impugnadas.

3.- Que las resoluciones impugnadas resultan arbitrarias y violentan sus derechos y garantías constitucionales de seguridad jurídica y debido proceso ya que consta que el área se encuentra alambrada en todo su perímetro, posee tres atajados, una vivienda con cocina y baño de ladrillo y corralón, infraestructura que constituye un adicional al ganado, de manera que la percepción de los funcionarios del INRA de infraestructura insuficiente, no puede desvirtuar el cumplimiento de la FES.

La autoridad demandada, respondió negativamente, solicitando se declare improbada la demanda, manteniéndose firmes y subsistentes las Resoluciones Administrativas de Reversión impugnadas, argumentando:

1.- Que no corresponde considerar a los predios San Agustín, Monterrey I y Monterrey II como una unidad productiva al evidenciarse la existencia del registro de transferencia únicamente del predio "San Agustín" y no así respecto de los predios Monterrey I y Monterrey II, incumpliendo así con lo establecido por la Disposición Final Segunda de la L. N° 3545 y el art. 424 del D.S. N° 29215 respecto a la la obligatoriedad del registro de transferencia previo a la inscripción en Derechos Reales, por lo cual se consideró de manera separada a cada uno de los predios al momento de su verificación, además de haberse constatado que en los predios San Agustín y Monterrey II no existen mejoras y no se verificó ganado de propiedad del demandante ni infraestructura adecuada para el desarrollo de esta actividad.

2 y 3.- Que el ganado identificado en el predio “Monterrey I”, por sí mismo, no constituye cumplimiento de FES, debido a que no se presentó documento de compraventa, no existe la respectiva contramarca, la marca era superficial y la vacunación del ganado se la realizó en el predio de propiedad del CEIBO S.A., de la familia Monasterio, denotándose que fue trasladado recientemente del predio colindante y solo se evidenció un corral construido, insuficiente para la cantidad de ganado e inexistencia de infraestructura para el manejo de 1157 cabezas de ganado como se pretende hacer creer o inducir en error.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

“(…) en los predios denominados "San Agustín" y "Monterrey II", no se identificó la existencia de ninguno de los elementos descritos por los arts. 167 del D.S. N° 29215 y art. 41, numeral 4. de la L. N° 1715 en tal sentido no puede señalarse que los mismos se encontraban destinados a un fin en sentido de que al carecer de los elementos materiales mínimos que permitan coadyuvar al logro y/o desarrollo de un actividad, pecuaria en el caso en análisis, no podría señalarse o considerarse que son parte de una "Unidad Productiva", deficiencia que no puede ser subsanada por la simple inscripción del derecho propietario en oficinas de DDRR y/o por la continuidad geográfica de la superficie subadquirida como señala la parte actora, toda vez que en materia agraria, el cumplimiento de la Función Económico Social se vincula indefectiblemente al desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias u otras de carácter productivo (…) al no identificarse elementos que hagan presumir que los predios "San Agustín" y "Monterrey II" coadyuvaban en el desarrollo de una actividad y la consecución de un fin en los términos determinados por ley , no se los podía considerar parte de una unidad productiva.”

“ (…) los predios MONTERREY I y MONTERREY II, entre otros, no cuentan con Registro Catastral y de Transferencia, por lo que no se acredita que hayan sufrido mutación alguna (…) respecto a los predios MONTERREY I y MONTERREY II, no se dio cumplimiento a lo prescrito por la Disposición Final Segunda de la L. N° 3545 (…) concordante con el art. 424 del D.S. N° 29215 (…)arribándose a una

primera conclusión : "La inscripción de un acto jurídico en Derechos Reales, entre estos el de constitución, modificación, transmisión, extinción, etc. de un derecho, tiene por objeto registrarlo y otorgarle publicidad frente a terceros" aclarándose que, en materia agraria, la inscripción de una compra venta, no constituye, por sí, un mecanismo que permita acreditar otro tipo de elementos como el de cumplimiento de la función social o función económico social menos evidenciar que determinado derecho forma parte de una unidad más compleja como pretende la parte actora al tratar de acreditar que las compras realizadas forman parte de una unidad productiva."

" (...) conforme a lo normado por los arts. 423, inc. b), 424 y 429 del D.S. N° 29215, únicamente las transferencias registradas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria surten "plenos efectos" en los procedimientos agrarios previstos en la citada norma legal, entre estos, los procesos de reversión, normas especiales y de aplicación preferente conforme al ya citado art. 3, inc. b) del D.S. N° 29215, a más de que, como se tiene señalado, el registro en DDRR no acredita, por si mismo, que las tres propiedades constituyan una "Unidad Productiva" y menos prueba la existencia de cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social máxime si se considera que, incluso en materia civil, las tres propiedades mantendrían independencia una respecto de la otra en tanto no se proceda a su unificación, independencia que surte efectos en todas las relaciones jurídicas del propietario, incluidas en éstas las relaciones con el Estado y las entidades que de él se desprenden, resultando de ello, insuficientes los presupuestos jurídicos que permitan acreditar la existencia de una "Unidad Productiva" por inexistencia de registro, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (en aplicación de una norma especial de cumplimiento obligatorio), de dos de las tres compras realizadas y falta de unificación legal de los tres antecedentes del derecho."

" (...) última conclusión: "Si bien Carlos Alberto Suárez Valdivia acredita haber subadquirido los derechos otorgados mediante el Certificado de Saneamiento SAN-SIM SCZ0024 de 14 de noviembre de 2003 y Títulos Ejecutoriales MP-NAL-0000279 en fecha 30 de abril de 2003 y MP-NAL-0000287 el 18 de abril de 2005, la inscripción de los actos traslativos del derecho en oficinas de DDRR no acredita que los predios adquiridos conformen una "Unidad Productiva", toda vez que éste aspecto no se encuentra definido por la existencia de continuidad geográfica entre las tres propiedades y por el registro efectuado en Derechos Reales como fundamenta el actor en su demanda sino que obedece a la existencia de otros componentes propios de la materia como la existencia de elementos materiales destinados a un solo fin (como se tiene anotado ut supra) y elementos que conforme a ley evidencien la existencia de cumplimiento de la función social o función económico social y el cumplimiento de normas propias de la materia (arts. 423, 424 y 429 del D.S. N° 29215) aspectos que no concurren en el caso en examen y toda vez que un análisis en sentido contrario daría lugar a fraudes en sentido de llegar a admitirse que las mejoras identificadas en un predio lleguen a ser consideradas como cumplimiento de la función social o función económico social respecto a otro predio (...)

" (...) no podían formar parte de una unidad productiva, por no contar con los elementos materiales mínimos que permitan coadyuvar al logro de los fines de una actividad particularizada , en el caso en examen, la actividad ganadera , más aún cuando en la Ficha de Verificación de la Función Económico Social levantada en relación al predio MONTERREY I se señala que el predio SAN AGUSTÍN sería utilizado como área de pastoreo en el lapso de tiempo que va de septiembre a enero, y en los formularios de campo del predio MONTERREY II, Ficha Catastral y formulario de Verificación de Cumplimiento de la FES cursantes de fs. 47 a 51 de antecedentes del predio se afirma que el predio es aprovechado como área de pastoreo en época de agua (...)"

" (...) si bien el actor, durante la verificación de la FES, acompañó una certificación de marca, cursante

a fs. 69 de antecedentes, la misma no fue considerada por el INRA, debido a que no consigna datos de la institución y responsable que la emite, ni mucho menos contiene la fecha de emisión, careciendo de valor probatorio a los efectos del procedimiento de reversión, toda vez que la misma no es válida al no evidenciarse a la autoridad que dio fe del contenido de la mencionada certificación, como tampoco podría considerarse válido y/o con valor probatorio el certificado que cursa a fs. 72 de la carpeta de reversión del predio MONTERREY II, por haber sido emitido por autoridad no autorizada por ley para dicho efecto, aspecto que no se encuentra subsanado por las certificaciones de registro de marca adjuntas al memorial de demanda contenciosa administrativa cursantes de fs. 26 a 29 toda vez que conforme al art. 191 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 (norma legal que lleva implícito el principio de preclusión) (…) la autoridad administrativa estará obligada a emitir la resolución que correspondiere en consideración a la documentación que fue de su conocimiento y fue introducida al procedimiento en las formas y plazos fijados por ley, no estando en la posibilidad de considerar información que no fue de conocimiento suyo, análisis que se aplica a cualesquier documento que no fue presentado en la oportunidad establecida en la norma legal en examen (…)"

" (…) no siendo evidente que la autoridad administrativa haya omitido considerar el ganado a los efectos del cálculo de cumplimiento de la FES, sino que el mismo, por las consideraciones expuestas, al no haberse acreditado derecho propietario fue considerado en el ámbito de lo normado por el art. 167 parágrafo II del D.S. N° 29215 (…) y, si bien se acredita la existencia de ganado, como señala la parte actora en su memorial de demanda, no se acredita que el mismo sea de su propiedad, aspecto que refuerza las consideraciones realizadas en torno a la unidad productiva, pues de ninguna manera se puede crear y/o tratar de consolidar una unidad de ésta naturaleza sin contar con los elementos necesarios que coadyuven al fin de una actividad agrícola, ganadera o de otra naturaleza (…)"

"(…) conforme se tiene dicho, al no haberse acreditado que los precitados predios y la propiedad denominada MONTERREY I constituyan, en conjunto, una unidad productiva, las mejoras identificadas en ésta última no constituyen cumplimiento de FES en relación a aquellos (…) cualquier implementación de nuevas mejoras y/o desarrollo de nuevas actividades, a futuro, debe, a efectos del cálculo de FES, encontrarse respaldada por autorizaciones otorgadas por autoridad competente, hecho que en el caso en examen no acontece (…) se concluye que durante la sustanciación de los procesos administrativos de reversión desarrollados en los predios denominados SAN AGUSTIN, MONTERREY I y MONTERREY II que culminaron con las Resoluciones Administrativas de Reversión RES-REV N° 0001/2010, RES-REV N° 002/2010 y RES-REV N° 003/2010 emitidas el 17 de mayo de 2010, el ente administrativo no incurrió en las omisiones acusadas ni vulneró las normas citadas en la demanda, estando desvirtuados los argumentos de la parte actora, quedando establecido que las precitadas resoluciones desarrollan las consideraciones de hecho y de derecho relativas al cumplimiento de la Función Económico Social, con cita de leyes en que fundan su parte resolutiva y cita de los actuados principales e Informes Circunstanciados que constituyen el sustento de lo resuelto que en definitiva se basan en la información recopilada en campo (…)

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, declaró **IMPROBADA l**a demanda contencioso administrativa, en consecuencia SUBSISTENTES las Resoluciones Administrativas Reversión RES-REV N° 0001/2010, RES-REV N° 002/2010 y RES-REV N° 003/2010 emitidas el 17 de mayo de 2010, dentro de los procesos

administrativos de reversión de los predios denominados SAN AGUSTIN, MONTERREY I y MONTERREY II, con costas, siendo los fundamentos centrales y puntuales los siguientes:

1. El Tribunal estableció que los predios SAN AGUSTIN, MONTERREY I y MONTERREY II, no podían formar una unidad productiva, por carecer de los elementos materiales mínimos que permitan coadyuvar al logro y/o desarrollo de la actividad ganadera, además porque éstos 2 últimos no cuentan con registro de transferencia catastral ante el INRA, incumpliendo la Disposición Final Segunda de la Ley Nro. 3545 concordante con el art. 424 del DS 29215.

2. Expresó que la certificación de marca de ganado de antecedentes, no fue considerada por el INRA, por no consignar fecha, datos de la institución ni responsable que la emite, careciendo de valor probatorio a efectos del procedimiento de reversión, concluyendo que el interesado, no acreditó derecho propietario sobre el ganado identificado en el predio Monterrey I (único predio en el que identificó ganado).

3. Las resoluciones impugnadas, desarrollan las consideraciones de hecho y de derecho relativas al cumplimiento de la Función Económico Social y al no acreditarse la existencia de una unidad productiva, las mejoras identificadas en uno de los predios, además de no estar respaldadas por autorizaciones de autoridad competente, no constituyen cumplimiento de la FES para todos los demás predios.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA/ FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA

No se considera Unidad Productiva si no tiene los elementos necesarios que hagan presumir su existencia

No puede considerarse una unidad productiva si no existen los elementos que hagan presumir el desarrollo de una actividad y el logro de un fin en los términos determinados por ley como cumplimiento de la función económico social, deficiencia que no se subsana con la simple inscripción del derecho propietario en Derechos Reales y/o por la existencia de continuidad geográfica.

“En ésta línea resulta evidente que en los predios denominados "San Agustín" y "Monterrey II", no se identificó la existencia de ninguno de los elementos descritos por los arts. 167 del D.S. N° 29215 y art. 41, numeral 4. de la L. N° 1715 en tal sentido no puede señalarse que los mismos se encontraban destinados a un fin en sentido de que al carecer de los elementos materiales mínimos que permitan coadyuvar al logro y/o desarrollo de un actividad, pecuaria en el caso en análisis, no podría señalarse o considerarse que son parte de una "Unidad Productiva", deficiencia que no puede ser subsanada por la simple inscripción del derecho propietario en oficinas de DDRR y/o por la continuidad geográfica de la superficie subadquirida como señala la parte actora, toda vez que en materia agraria, el cumplimiento de la Función Económico Social se vincula indefectiblemente al desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias u otras de carácter productivo, conforme al art. 2 de la L. N° 1715 modificado por el art. 2 de la L. N° 3545 concordante con el art. 393 de la C.P.E., por lo que, al margen de la inscripción del derecho propietario en oficinas de DDRR, al no identificarse elementos que hagan presumir que los predios "San Agustín" y "Monterrey II" coadyuvaban en el desarrollo de una actividad y la consecución de un fin en los términos determinados por ley , no se los podía considerar parte de una unidad productiva.”

"(…) arribándose a una primera conclusión : "La inscripción de un acto jurídico en Derechos Reales, entre estos el de constitución, modificación, transmisión, extinción, etc. de un derecho, tiene por objeto registrarlo y otorgarle publicidad frente a terceros" aclarándose que, en materia agraria, la inscripción de una compra venta, no constituye, por sí, un mecanismo que permita acreditar otro tipo de elementos como el de cumplimiento de la función social o función económico social menos evidenciar que determinado derecho forma parte de una unidad más compleja como pretende la parte actora al tratar de acreditar que las compras realizadas forman parte de una unidad productiva."

PROPIEDAD AGRARIA/REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD AGRARIA/DE TRANSFERENCIA ANTE EL INRA

Registro de transferencias en DD.RR. y no ante el INRA

Únicamente las transferencias registradas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) surten plenos efectos en los procedimientos agrarios administrativos, no así los registros en oficinas de Derechos Reales que carecen de registro en el INRA, en aplicación de una norma especial de cumplimiento obligatorio.

"El registro de las transferencias de los predios "San Agustín", "Monterrey I" y "Monterrey II" realizadas en oficinas de Derechos Reales, si bien cumplen la función de otorgar publicidad a los actos jurídicos celebrados por Carlos Alberto Suárez Valdivia no surten plenos efectos respecto a la entidad ejecutora del proceso de reversión toda vez que conforme a lo normado por los arts. 423, inc. b), 424 y 429 del D.S. N° 29215, únicamente las transferencias registradas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria surten "plenos efectos" en los procedimientos agrarios previstos en la citada norma legal, entre estos, los procesos de reversión, normas especiales y de aplicación preferente conforme al ya citado art. 3, inc. b) del D.S. N° 29215, a más de que, como se tiene señalado, el registro en DDRR no acredita, por si mismo, que las tres propiedades constituyan una "Unidad Productiva" y menos prueba la existencia de cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social máxime si se considera que, incluso en materia civil, las tres propiedades mantendrían independencia una respecto de la otra en tanto no se proceda a su unificación, independencia que surte efectos en todas las relaciones jurídicas del propietario, incluidas en éstas las relaciones con el Estado y las entidades que de él se desprenden, resultando de ello, insuficientes los presupuestos jurídicos que permitan acreditar la existencia de una "Unidad Productiva" por inexistencia de registro, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria (en aplicación de una norma especial de cumplimiento obligatorio), de dos de las tres compras realizadas y falta de unificación legal de los tres antecedentes del derecho."

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

Condiciones para que el registro de marca de ganado tenga valor probatorio en la acreditación de la titularidad del ganado.

Para acreditar la titularidad de ganado identificado en un predio a efectos de verificación de la función económico social, debe presentarse oportunamente, el respectivo registro de la marca de acuerdo a normas vigentes, de manera que si el documento presentado no consigna datos de la entidad y responsable que la emite ni fecha de emisión carece de valor probatorio a efectos del procedimiento de reversión.

"(…) resultando inconsistente tratar de acreditar éste extremo solo a través de la verificación del

ganado existente en el predio, con la marca "A", "OM" y "C", sin haberse demostrado la propiedad sobre el ganado a través del registro (correspondiente) de la marca de ganado acorde a las normas previamente descritas y, si bien el actor, durante la verificación de la FES, acompañó una certificación de marca, cursante a fs. 69 de antecedentes, la misma no fue considerada por el INRA, debido a que no consigna datos de la institución y responsable que la emite, ni mucho menos contiene la fecha de emisión, careciendo de valor probatorio a los efectos del procedimiento de reversión, toda vez que la misma no es válida al no evidenciarse a la autoridad que dio fe del contenido de la mencionada certificación, como tampoco podría considerarse válido y/o con valor probatorio el certificado que cursa a fs. 72 de la carpeta de reversión del predio MONTERREY II, por haber sido emitido por autoridad no autorizada por ley para dicho efecto, aspecto que no se encuentra subsanado por las certificaciones de registro de marca adjuntas al memorial de demanda contenciosa administrativa cursantes de fs. 26 a 29 toda vez que conforme al art. 191 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 (norma legal que lleva implícito el principio de preclusión) "Las pruebas podrán ser presentadas hasta la audiencia de producción de prueba y de verificación de la función económico social.”

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Aproximación de lo que debe entenderse por “Unidad Productiva”

“ (…) el conjunto de elementos que coadyuvan al logro de un único fin que en materia agraria debe encontrarse relacionado a la explotación y/o producción agrícola, pecuaria, etc., en ésta línea, cada parte y/o elemento deberá, necesariamente, acreditar su forma y/o grado de participación en la consecución del fin que se persigue, participación que de manera inobjetable deberá adecuarse a los mandatos de la ley, de donde se desprenden dos elementos cuya existencia, necesariamente, debe acreditarse, entendidos éstos como condiciones mínimas que permiten probar la existencia de una "Unidad Productiva" : a) Existencia de elementos materiales que coadyuven a un fin y b) Cumplimiento de presupuestos jurídicos (…)