FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0020-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 09-06-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Tramitación / 6. Prueba /

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo, interpuesto en contra del Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0526/2013 de 12 de abril de 2013, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Oficio, de la propiedad CHAPAPAS NJ, en la provincia Ángel Sandoval, Departamento de Santa Cruz, dentro del polígono 171, la parte demandante, argumentó:

1.- Que la propiedad siempre tuvo más de 200 cabezas de ganado y no las 26 que fueron contabilizadas, puesto que al momento de la inspección, por la sequía se tuvo que mover al ganado a otro lugar del predio, no pudiendo los propietarios reunir el ganado en un solo lugar y que por la extensión del terreno la comisión no pudo realizar su trabajo de manera correcta, disponiendo solo de 3 horas para la inspección en el predio, tiempo insuficiente para poder constatar la función económico social de la propiedad y verificar dónde se encontraban las obtras cabezas de ganado.

2.- Que la propiedad no solo se dedica a la ganadería, sino también a la producción forestal, conforme se evidencia de las Resoluciones de la Superintendencia Forestal acompañadas, cumpliendo de esta manera con la función económica social de acuerdo a la Ley Forestal N° 1700; además de acreditar el pago de impuestos a la propiedad inmueble agraria, según formularios de pago, no existiendo causal para que se cercene la cantidad de 2843.9576 has., señalando que existe vulneración al derecho constitucional expresado en el art. 56 de la C.P.E

3.- Que la propiedad no está dedicada a la actividad agrícola (memorial de demanda) puesto que lo que se cultiva es el pasto para el ganado y que el INRA apartándose de las consideraciones técnicas sugeridas por sus propios técnicos, determinan un cambio de la actividad, de ganadera a agrícola, que si bien son actividades que van unidas en función de darle un mayor uso a la tierra, la actividad principal del fundo LAS CHAPAPAS, no es la agrícola , toda vez que ésta es incipiente y está destinada a la alimentación del ganado existente.

La autoridad demandada, respondió de manera negativa a la demanda, exponiendo una relación

sintética del proceso y manifestando que el proceso fue ejecutado en resguardo de las disposiciones jurídicas vigentes y que el recurrente busca restarle validez deconociendo que el derecho agrario tiene caracter socia y el predio fue valorado integralmente hasta llegar a la resolución emitida que fue legalmente emitida. Pide se mantenga subsistente la misma y se decalre improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

" *(...) que de acuerdo a los arts. 298 al 300 del D.S. N° 29215 Reglamento Agrario, durante las tareas de saneamiento denominadas mensura, encuesta catastral y verificación de la Función Social o Económico Social debe recolectarse datos sobre el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, por lo que no corresponde tratar de acreditar la carga animal en el predio mediante la prueba cursante en obrados de fs. 197 a 198, 200, 201, 203 a 206 consistentes en actas y certificados de vacunación, cuya presentación debía ser realizada durante el Relevamiento de Información en Campo para que el ente administrador realice la respectiva valoración en la etapa correspondiente, conforme señala el art. 2 parágrafo IV de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que indica: IV. "La función social o la función económico social,* ***necesariamente será verificada en campo, siendo este el principal medio de comprobación*** *. Los interesados y la administración, complementariamente podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso. Asimismo el art. 161 del D.S. N° 29215 reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545 dispone: CARGA DE LA PRUEBA Y OPORTUNIDAD). El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico social,* ***que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario*** *. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorará toda prueba aportada,* ***siendo el principal medio la verificación en campo,*** *(las negrillas nos corresponden). De lo que se tiene que mediante la demanda contenciosa administrativa no se pueden introducir nuevos elementos de prueba que acrediten o no el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, pretendiendo sean tomados en cuenta en un proceso de saneamiento ya concluido.*"

"*Lo cierto y evidente es que, en el predio CHAPAPAS a momento de las pericias de campo, fueron verificadas 26 de cabezas de ganado in situ, tal cual consta en la ficha catastral, cursante de fs. 95 a 96, así como del acta de conteo de ganado, de fs. 107 y el formulario de verificación FES de campo, de fs. 108 a 111, no cursando prueba alguna, en el proceso de saneamiento, que desvirtué o evidencie que lo consignado en los mencionados formularios no sea evidente, ya que como indica el demandante en su memorial de demanda, las cabezas de ganado no se encontraban en el predio al momento de las pericias de campo, al haber sido trasladadas al predio Apóstol Santiago en 9 de septiembre de 2010, tres meses antes a llevarse a cabo las pericias de campo en el predio, como evidencia la orden de traslado de ganado cursante a fs. 56 de antecedentes, no siendo evidente lo señalado por el demandante, cuando señala que el ganado se encontraba en otra parte del predio y que no pudo ser reunido para su conteo, a mas de que en la ficha catastral se señala: "En el predio Chapapas, no existe mucho ganado los beneficiarios manifiestan que por la compra reciente del predio, la sequia y la quema no han podido trasladar a su ganado al predio*".

" *(...) el beneficiario del predio CHAPAPAS, durante el proceso de saneamiento no presentó documentación que acredite su actividad forestal, en cuanto a la no presentación oportuna de prueba o documentación que acredite la actividad realizada en el predio o el cumplimiento de la función Social o Económica Social, ya se tiene referido en el punto 1, que el INRA no podría haberse pronunciado o*

realizar valoración alguna sobre documentación que no era de su conocimiento; de la misma manera respecto a la acreditación del pago de impuestos se tiene que la regularización del derecho propietario de la propiedad agraria se la realiza mediante saneamiento, en el que los propietarios, subadquirentes o poseedores se encuentran obligados a demostrar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social para el reconocimiento de su derecho propietario en la superficie que corresponda conforme normativa agraria, no siendo el pago de impuestos considerado como medio legal que acredite el cumplimiento de la función social o económico social, consecuentemente no es evidente que se haya vulnerado en esta parte lo dispuesto por el art. 56 de la C.P.E"

"*Si bien y según los datos obtenidos en campo, al predio CHAPAPAS, no correspondía asignarle la clasificación de Empresa (como fue identificado en campo), ni el de mediana propiedad, por incumplimiento de las características al tipo de propiedad establecidas en el art. 41 de la L. N° 1715, sin embargo en cuanto a la verificación de la Función Social, el art. 165 inc. a) del D.S. N° 29215 establece que en el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad. Asimismo, la Guía de la Verificación de la Función Social y Económica Social, aprobado por Resolución Administrativa N° 462/2011 de fecha 22 de diciembre de 2011, en el punto 2.3 Procedimiento de verificación de Función Social, 2.3.2 Actividad Ganadera indica: "En el caso de las pequeñas propiedades ganaderas es importante comprobar* ***cuando menos la existencia de ganado*** *de manera que permita, al propietario o poseedor lograr el bienestar suyo y el de su familia,* ***de existir*** *pasto sembrado e infraestructura ganadera, se verificará la misma Ej. Corrales, bretes, atajados, etc." De la misma forma en el punto 5 Calculo de la FS y de la FES establece: "El cálculo para establecer el cumplimiento o incumplimiento de la función social o función económica social, deberá realizarse en base a la información registrada en la* ***ficha de verificación de FS o FES*** *; según la actividad productiva (agrícola, ganadera y agropecuaria desarrollada) y clasificación de la propiedad agraria..." en el punto 5.1. Calculo de la FS se señala que: "Establecida la existencia de residencia* ***o actividad*** *agrícola/****ganadera*** *, corresponderá reconocer el derecho propietario sobre el límite de lo mensurado excluyendo áreas de dominio público... (sic)... De existir tierra fiscal disponible adyacente al predio con actividad agrícola, ganadera o mixta,* ***podrá reconocerse en derecho propietario hasta el límite máximo previsto para la pequeña propiedad*** *." (las negrillas y subrayado nos corresponden). De lo que se concluye que en el predio CHAPAPAS al haberse verificado in situ la existencia de 26 cabezas de ganado este tiene la actividad ganadera conforme acredita las fichas elaboradas a momento de pericias de campo, que el INRA a momento de proceder a la valoración de la función económico social no ha aplicado correctamente los dispuesto por el art. 164 y siguientes de D.S. N° 29215, respecto al cumplimiento de la Función Social, así como la correcta aplicación de la Guía de la Verificación de la Función Social y Económica Social, aprobado por Resolución Administrativa N° 462/2011 de fecha 22 de diciembre de 2011.*"

" *(...)la valoración de la función social o económica social se la realiza en base a los datos obtenidos in situ, es decir, directa y objetivamente por los funcionarios encargados, no existiendo norma legal que exija la acreditación, mediante fotografías, de la existencia del ganado identificado a objeto de corroborar que tenga la marca presentada, siendo la única exigencia la comprobación de cabezas de ganado in situ por los funcionarios del INRA encargados del proceso siendo que lo consignado en los formularios correspondientes son verdades a efectos del proceso siempre y cuando no haya una prueba que desvirtué los mismos o norma que la prohíba, el INRA al momento de la elaboración del informe en conclusiones y valoración de la Función Social o Económico Social debió ajustarse a la normativa legal aplicable al caso a fin de asumir decisiones administrativas justas y legales que correspondan, de lo que se concluye que el INRA no a dado cumplimiento a lo dispuesto por el art. 304 inc. c) del D.S. N° 29215,*

de la misma forma no aplicó de manera correcta lo dispuesto por los arts. 164, 165 del D.S. N° 29215 y la Guía de la Verificación de la Función Social y Económica Social, aprobado por Resolución Administrativa N° 462/2011 de 22 de diciembre de 2011, vigente al momento de emitirse el informe en conclusiones de 31 de agosto de 2012 existiendo inadecuada compulsa de elementos para el establecimiento de la valoración del cumplimiento de la Función Social(...) "

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental, **FALLÓ** declarando **PROBADA EN PARTE** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 0526/2013 de 12 de abril de 2013, emitida dentro del Procedimiento Administrativo de Saneamiento Simple de Oficio del predio denominado CHAPAPAS, debiendo el INRA efectuar una correcta evaluación y valoración en gabinete de los datos recabados en campo, en cuanto al cumplimiento de la Función Social, de acuerdo a los fundamentos centrales siguientes:

1.- Lo evidente es que a momento de las Pericias de Campo en el predio, se verificaron 26 cabezas de ganado tal cual consta de la ficha catastral, acta de conteo de ganado y formulario de verificación FES, no cursando prueba alguna que desvirtúe esta información y respecto al tiempo de la inspección, evidenciándose en antecedentes que los actuados propios de las pericias de campo en el predio CHAPAPAS, se han efectuado dentro el plazo fijado en la resolución respectiva y la interesada al suscribir los formularios de campo, implícitamente acepta que el trabajo de verificación de la FES concluyó. Sobre la salud del interesado, en efecto así se hizo constar en observaciones, sin embargo su esposa participó activamente en todos los actuados que se encuentran suscritos por la misma y no hay ninguna solicitud de postergación del trabajo de campo por razones de enfermedad.

2.- El beneficiario no presentó documentación que acredite actividad forestal durante el proceso de saneamiento por lo que el INRA no podría haberse pronunciado o realizar valoración alguna sobre documentación que no era de su conocimiento y en cunato al pago de impuestos, esto no constituye una prueba que acredite el cumplimiento de la función social o económico social, consecunetemente, no es evidente que se haya vulneradoel art. 56 de la CPE.

3.- Conforme lo establecido en el art. 165 inc a) del DS Nro 29215 y la Guía de la Verificación de FS /FES aprobada en diciembre del 2011y de lo observado en antecedentes, considerando que la valoración de la FS/FES se la realiza en base a datos obtenidos en campo de forma directa y objetiva, no existiendo norma alguna que exija acreditación mediante fotografías para corroborar la marca del ganado, el Tribunal concluyó que en el predio CHAPAPAS, al haberse verificado la existencia de 26 cabezas de ganado, éste tiene actividad ganadera, por lo cual el INRA, a momento de proceder a la valoración de la función económico social, el INRA no aplicó correctamente lo dispuesto por el art. 164 y siguientes del DS Nro. 29215 respecto al cumplimiento de la Función Social (FS) ni la Guía de la Verificación de la FS/FES, aprobada por Resolución Administrativa Nro 462/2011 de 22 de diciembre de 2011.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO/TRAMITACIÓN/ PRUEBA

No se pueden introducir nuevos elementos de prueba

Mediante la demanda contencioso administrativa no se pueden introducir nuevos elementos de prueba que acrediten o no el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, pretendiendo sean tomados en cuenta en un proceso de saneamiento ya concluido puesto que el principal medio de verificación es en campo y complementariamente a través de todos los medios legalmente admitidos, que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario.

" *(...) que de acuerdo a los arts. 298 al 300 del D.S. N° 29215 Reglamento Agrario, durante las tareas de saneamiento denominadas mensura, encuesta catastral y verificación de la Función Social o Económico Social debe recolectarse datos sobre el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, por lo que no corresponde tratar de acreditar la carga animal en el predio mediante la prueba cursante en obrados de fs. 197 a 198, 200, 201, 203 a 206 consistentes en actas y certificados de vacunación, cuya presentación debía ser realizada durante el Relevamiento de Información en Campo para que el ente administrador realice la respectiva valoración en la etapa correspondiente, conforme señala el art. 2 parágrafo IV de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que indica: IV. "La función social o la función económico social,* ***necesariamente será verificada en campo, siendo este el principal medio de comprobación*** *. Los interesados y la administración, complementariamente podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso. Asimismo el art. 161 del D.S. N° 29215 reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545 dispone: CARGA DE LA PRUEBA Y OPORTUNIDAD). El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico social,* ***que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario*** *. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorará toda prueba aportada,* ***siendo el principal medio la verificación en campo,*** *(las negrillas nos corresponden). De lo que se tiene que mediante la demanda contenciosa administrativa no se pueden introducir nuevos elementos de prueba que acrediten o no el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, pretendiendo sean tomados en cuenta en un proceso de saneamiento ya concluido.*"

Voto Disidente

Existe.