

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0002-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 04-02-2013

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 Agrícola /

Problemas jurídicos

En demanda Contencioso Administrativa interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS No. 0292/2012 de 11 de abril de 2012. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Argumenta la parte demandante que en el llenado de la Ficha Catastral de 01 de junio de 2010, se registró sus mejoras y no así el ganado con el que contaban, puesto que por el fuerte efecto de la sequía del año 2010 los mismos fueron trasladados a los terrenos de la Comunidad campesina llamada "San Miguel", aspecto que fue informado a los técnicos del INRA a quienes les pidieron que se trasladasen al lugar donde estaba el ganado, quienes le dijeron que no podían ir a ver ganado a otra propiedad;

2.- Que, en el Formulario de Registro de Mejoras, el INRA reconoce que existen 2.0060 Has. de pastura, lo cual demuestra que en el predio existe actividad ganadera concordando con lo establecido en el art. 165-I-a) del D.S. N° 29215, demostrándose -señalan los demandantes- con el acta de vacunación, fotografías y estudio multitemporal la existencia de ganado vacuno.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que evidentemente en el Informe legal de 6 de septiembre de 2010 señala que la capacidad de uso mayor de la tierra del predio es ganadera extensiva, sin embargo, conforme se evidencia del Informe Técnico de Adecuación de 23 de marzo de 2012 elaborado de conformidad a los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, se establece que el predio "La Esperanza" se encuentra sobrepuesto con el PLUS en la Categoría Agropecuaria Extensiva, aspecto que no fue óbice para que el INRA emita su resultado final en la resolución objeto de impugnación, que durante el período de relevamiento de información en campo los beneficiarios no demostraron la existencia de ganado vacuno, teniéndose presente que el INRA dio estricto cumplimiento al art. 159 del D.S. N° 29215 que dispone que el INRA verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico social, siendo este el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria, por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

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

*“(…)En ese contexto, se colige que la verificación del cumplimiento de la función social efectuada por el INRA en el predio "La Esperanza", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en la citada norma reglamentaria de la L. N° 1715, conforme se tiene de los actuados levantados en oportunidad de las pericias de campo con intervención plena y amplia de los beneficiarios, desprendiéndose de la información recabada en campo, que la principal actividad que se desarrolla en el predio de referencia es la agrícola y no la ganadera como sostienen los demandantes, cuyos parámetros y conforme al uso actual de la tierra determinan clasificar la misma como propiedad agraria con actividad agrícola; así se desprende de la Ficha Catastral, anexo de beneficiarios, registro de mejoras, Ficha de Verificación de FES de campo y fotografía de mejoras de fs. 36 a 37, 38 a 40, 95, 96 a 99 y 100 a 104, respectivamente, del legajo de saneamiento, en la que se registra las actividades agrícolas que se desarrolla en el predio sin que se haga mención alguna de actividad ganadera, estando firmada la Ficha Catastral, así como la Ficha de Verificación de FES de campo por los beneficiarios Angel Méndez Rubes y Asunta Tomicha Cruz de Méndez en señal de conformidad, sin que durante el desarrollo de dichas actuaciones administrativas en el proceso de saneamiento, hubiese existido por parte de sus propietarios o beneficiarios oposición u observación alguna al referido relevamiento de información obtenida durante las pericias de campo; consecuentemente, no se observa errores o deficiencias en el relevamiento de información del predio en cuestión que amerite su subsanación por este órgano jurisdiccional, siendo inconsistente la afirmación vertida por los demandantes en sentido de que su supuesto ganado fue trasladado a otra propiedad y que por falta de conocimiento y asesoramiento del INRA no se colocó en el casillero de observaciones de la Ficha Catastral dicho aspecto, toda vez que la actividad ganadera en pequeñas propiedades se la comprueba in situ constatando la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad, conforme señala el art. 165-a) del D.S. N° 29215, infiriéndose de ello que la actividad ganadera para considerarla como tal, está supeditada principalmente a la constatación necesaria e imprescindible de cabezas de ganado mayor o menor existentes en el predio en el momento del relevamiento de información in situ y no en otra propiedad donde supuestamente se encontraría el ganado como infundadamente sostienen los demandantes, siendo además concurrentes a dicha verificación, la existencia de pasto sembrado y la infraestructura adecuada a la actividad ganadera, sólo de esta manera puede clasificarse a un determinado predio como propiedad agraria con actividad ganadera, que no ocurre en el caso del predio "La Esperanza" al no haberse constatado en oportunidad de las pericias de campo la existencia de ganado alguno, conforme se desprende de los antecedentes señalados precedentemente; por lo que la afirmación vertida por los demandantes en sentido de haberles informado al INRA que su ganado se encontraba en otra propiedad, no tiene fundamento legal valedero dado el subjetivismo en que se funda constituyendo una afirmación unilateral sin respaldo de ninguna naturaleza al no existir en los antecedentes del proceso de saneamiento del predio de referencia ninguna solicitud, acta o constancia alguna sobre el particular, a más de que como se señaló precedentemente, dicha verificación debe efectuarse en el área del predio sometido a saneamiento y no en propiedad distinta.”*

*“(…)sin que se evidencie que el INRA hubiese efectuado una incorrecta o ilegal valoración de la misma como señalan los actores en su demanda, al establecerse con meridiana claridad, como se analizó en el numeral precedente, que la actividad que cumple el predio "La Esperanza" verificada en campo es la agrícola y no la ganadera, así como la extensión en la cual los referidos demandantes desarrollan sus actividades agrícolas, reiterando la inconsistencia de la afirmación vertida por los demandantes en sentido de que su predio está destinado a actividades ganaderas, cuando la misma para su clasificación debe contar con cabezas de ganado verificadas en campo, por lo que la sola existencia de pasto cultivado en la extensión de 2,0060 Has. cursante en el Registro de Mejoras de fs. 95 del legajo de*

saneamiento, sin la existencia y verificación física y real de cabezas de ganado en el predio de referencia, no constituye suficiente elemento probatorio para clasificar la propiedad como ganadera como infundadamente señalan los demandantes, al caracterizar la misma precisamente la crianza de ganado ligada al pasto cultivado y la infraestructura necesaria para el desarrollo de dicha actividad, no siendo concebible que una propiedad que se afirma estar dedicada a la actividad ganadera no cuente con el elemento principal que es el ganado mayor o menor, como ocurre con el mencionado predio "La Esperanza". Asimismo, si bien en el Informe Legal N° DDSC-AREA-GB.CH. INF. N° 306/2010 de 6 de septiembre de 2010, cursante de fs. 174 a 176 del legajo de saneamiento, se menciona que el área que abarca el predio en cuestión es clasificada como ganadera extensiva, sin embargo ante la inexistencia de ganado en el predio, se sugiere mantener la valoración realizada en el Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, siendo esta una recomendación lógica y coherente ante la imposibilidad de clasificar al predio "La Esperanza" como propiedad agraria con actividad ganadera en razón de las consideraciones y análisis precedentes, a más de que conforme al Informe Técnico de Adecuación DGS-JRLL-SC NORTE N° 168/2012 de 23 de marzo de 2012, cursante de fs. 183 a 185 del mismo legajo de saneamiento, elaborado en previsión de los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, se establece que realizado la sobreposición del SHP de los predios con el servidor de la Unidad de Catastro respecto al PLUS, se puede evidenciar que el predio en cuestión se encuentra dentro del Plan de Uso de Suelos bajo la Categoría de Agropecuaria Extensiva, que es en realidad la actividad que se desarrolla en el predio "La Esperanza" tal cual se analizó precedentemente."

"(...)si bien los demandantes efectuaron observaciones y reclamos a las conclusiones a las que arribó el INRA, adjuntado en fotocopias simples los documentos cursantes de fs. 161 a 166 y fotografías de fs. 167 a 168 del legajo de saneamiento, consistente en acta de vacunación contra la fiebre aftosa, recibo de caja, registro de marca y fotografías de ganado, los mismos no enervan en absoluto la información recabada in situ en el predio "La Esperanza", que al margen de no haber sido presentados en oportunidad del relevamiento de información en campo, no guardan relación con los datos recabados en oportunidad de la encuesta y mensura catastral, por lo que no puede considerarse como medio de comprobación complementario, teniendo en cuenta que la verificación de la función social necesariamente será verificada en campo siendo ése el principal elemento de comprobación, conforme señalan los arts. 2-IV de la L. N° 1715 y 159 del D.S. N° 29215, por lo que al no haberse evidenciado in situ que en el predio en cuestión existe ganado mayor o menor, los documentos y fotografías presentadas por los demandantes no cuentan con el valor de prueba complementaria al ser disímiles a lo verificado en campo, sin que le corresponda al INRA valorar la misma, pues su trabajo se circunscribe a la verificación in situ de todos los aspectos técnicos y legales a momento de su realización donde complementariamente podrán los interesados e incluso la administración presentar y producir prueba legalmente admitida a fin de mejorar o reforzar lo verificado in situ, que no se da en el caso de autos."

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS No. 0292/2012 de 11 de abril de 2012, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto al llenado de la Ficha Catastral, se observó que la principal actividad desarrollada en el predio, es la agrícola y no la ganadera como sostienen los demandantes, habiéndose firmado la ficha por los beneficiarios; asimismo no se observó que durante el desarrollo de las actuaciones administrativas en el proceso de saneamiento, hubiese existido por parte de sus propietarios o

beneficiarios oposición u observación alguna al referido relevamiento de información obtenida durante las pericias de campo, siendo inconsistente la afirmación vertida por los demandantes en sentido de que su supuesto ganado hubiese sido trasladado a otra propiedad y que por falta de conocimiento y asesoramiento del INRA no se colocó en el casillero de observaciones de la Ficha Catastral dicho aspecto y;

2.- Respecto a que, en el Formulario de Registro de Mejoras, el INRA reconoce que existen 2.0060 Has. de pastura, lo cual demuestra que en el predio existe actividad ganadera, como se dijo en el numeral anterior la actividad que cumple el predio "La Esperanza" verificada en campo es la agrícola y no la ganadera, así como la extensión en la cual los referidos demandantes desarrollan sus actividades agrícolas, siendo inconsistente la afirmación vertida por los demandantes, por lo que la sola existencia de pasto cultivado en la extensión de 2,0060 Has. no constituye suficiente elemento probatorio para clasificar la propiedad como ganadera, no siendo concebible que una propiedad que se afirma estar dedicada a la actividad ganadera no cuente con el elemento principal que es el ganado mayor o menor, asimismo si bien la parte demandante presentó acta de vacunación contra la fiebre aftosa, recibo de caja, registro de marca y fotografías de ganado, los mismos no enervan en absoluto la información recabada in situ en el predio "La Esperanza", que al margen de no haber sido presentados en oportunidad del relevamiento de información en campo, no guardan relación con los datos recabados en oportunidad de la encuesta y mensura catastral.

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

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

**Si de la información contenida en la Ficha Catastral, anexo de beneficiarios, registro de mejoras, Ficha de Verificación de FES de campo y fotografía de mejoras, se registra la actividad agrícola que se desarrolla en el predio sin que se haga mención alguna de actividad ganadera y sin la existencia y verificación física y real de cabezas de ganado; estando además firmados estos formularios de campo por los beneficiarios, sin que exista observación u oposición alguna al respecto, resulta inconsistente y subjetiva la afirmación en sentido de que la actividad sería la ganadera y que el ganado hubiese sido trasladado a otra propiedad.**

*"(...)En ese contexto, se colige que la verificación del cumplimiento de la función social efectuada por el INRA en el predio "La Esperanza", se ejecutó acorde al procedimiento previsto en la citada norma reglamentaria de la L. N° 1715, conforme se tiene de los actuados levantados en oportunidad de las pericias de campo con intervención plena y amplia de los beneficiarios, desprendiéndose de la información recabada en campo, que la principal actividad que se desarrolla en el predio de referencia es la agrícola y no la ganadera como sostienen los demandantes, cuyos parámetros y conforme al uso actual de la tierra determinan clasificar la misma como propiedad agraria con actividad agrícola; así se desprende de la Ficha Catastral, anexo de beneficiarios, registro de mejoras, Ficha de Verificación de FES de campo y fotografía de mejoras de fs. 36 a 37, 38 a 40, 95, 96 a 99 y 100 a 104, respectivamente, del legajo de saneamiento, en la que se registra las actividades agrícolas que se desarrolla en el predio sin que se haga mención alguna de actividad ganadera, estando firmada la Ficha Catastral, así como la Ficha de Verificación de FES de campo por los beneficiarios Angel Méndez Rubes y Asunta Tomicha Cruz de Méndez en señal de conformidad, sin que durante el desarrollo de dichas actuaciones administrativas en el proceso de saneamiento, hubiese existido por parte de sus propietarios o beneficiarios oposición u observación alguna al referido relevamiento de información obtenida durante*

*las pericias de campo; consecuentemente, no se observa errores o deficiencias en el relevamiento de información del predio en cuestión que amerite su subsanación por este órgano jurisdiccional, siendo inconsistente la afirmación vertida por los demandantes en sentido de que su supuesto ganado fue trasladado a otra propiedad y que por falta de conocimiento y asesoramiento del INRA no se colocó en el casillero de observaciones de la Ficha Catastral dicho aspecto, toda vez que la actividad ganadera en pequeñas propiedades se la comprueba in situ constatando la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad, conforme señala el art. 165-a) del D.S. N° 29215, infiriéndose de ello que la actividad ganadera para considerarla como tal, está supeditada principalmente a la constatación necesaria e imprescindible de cabezas de ganado mayor o menor existentes en el predio en el momento del relevamiento de información in situ y no en otra propiedad donde supuestamente se encontraría el ganado como infundadamente sostienen los demandantes, siendo además concurrentes a dicha verificación, la existencia de pasto sembrado y la infraestructura adecuada a la actividad ganadera, sólo de esta manera puede clasificarse a un determinado predio como propiedad agraria con actividad ganadera, que no ocurre en el caso del predio "La Esperanza" al no haberse constatado en oportunidad de las pericias de campo la existencia de ganado alguno, conforme se desprende de los antecedentes señalados precedentemente; por lo que la afirmación vertida por los demandantes en sentido de haberles informado al INRA que su ganado se encontraba en otra propiedad, no tiene fundamento legal valedero dado el subjetivismo en que se funda constituyendo una afirmación unilateral sin respaldo de ninguna naturaleza al no existir en los antecedentes del proceso de saneamiento del predio de referencia ninguna solicitud, acta o constancia alguna sobre el particular, a más de que como se señaló precedentemente, dicha verificación debe efectuarse en el área del predio sometido a saneamiento y no en propiedad distinta."*