

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0007-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-03-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 011/2011 de 23 de diciembre de 2011; demanda interpuesta bajo los siguientes argumentos:

1.- Argumenta el demandante que es ilegal la resolución de avocación y consiguiente incompetencia de la Dirección Nacional del INRA para ejecutar el procedimiento, al no haberse notificado al interesado para que surta efectos, por lo que no se abrió su competencia;

2.- Que existe contradicción entre la información levantada y georeferenciada en campo por los funcionarios del INRA que identificaron 70 has. de pasto cultivado, mejoras, atajados, una casa abandonada, asimismo se señala de manera genérica que no evidenciaron medios técnicos modernos en la propiedad, siendo necesario hacer notar que para la realización de actividades ganaderas no se requiere contar con tractores, orugas, cosechadoras u otros medios técnicos modernos, siendo que el ganado Nelore (se identificaron 1598 cabezas de ganado y 4 equinos con marca (XS), existe por sí mismo, no habiendo otra tecnología que aplicar y que en el INRA existe una mala interpretación de lo que es la ganadería extensiva y que el registro de marca que corresponde al predio, fue actualizado una vez se le notificó con el trabajo de campo.

3.-Indica que al valorar los personeros del INRA como inexistente el personal que trabaja es una falacia, pues se evidenció en campo la presencia del propietario y su hijo y también parte del personal que pernocta en la propiedad.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que la parte demandante al señalar que en las actividades ganaderas no se requiere contar con medios técnicos modernos, la misma es contraria y transgrede el art. 41-I-4) de la L. N° 1715 que al ser de carácter general su cumplimiento es

obligatorio, ya que al estar clasificada la propiedad "San Roque" como Empresa Ganadera debe necesariamente explotarse con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos que no se evidenciaron en el predio, por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

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

*" (...) En el caso de autos, dicha formalidad legal fue cumplida a cabalidad por el INRA, al evidenciar de la nota de fs. 6 y de las diligencias de notificación de fs. 7 a 13 cursantes en el legajo del procedimiento de reversión, que la Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre de 2009 que dispone la avocación al INRA Nacional para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procesos de reversión de la propiedad agraria en el departamento de Santa Cruz, fue debida y legalmente comunicada al Director Departamental del INRA de Santa Cruz, así como a los miembros de la Comisión Agraria Departamental de dicho distrito, careciendo por tal de veracidad y sustento, la afirmación vertida por el demandante en sentido de no haberse efectuado dichas notificaciones para que la avocación de referencia surta los efectos legales, cuando más al contrario, dichas comunicaciones fueron correcta y debidamente efectuadas, contando el INRA Nacional con la plena y legal competencia para asumir, tramitar y resolver los procesos de reversión en el departamento de Santa Cruz como es el caso del predio "San Roque" de propiedad del actor, no existiendo en consecuencia, sobre el particular, vulneración por parte del INRA de norma procedimental agraria que implique determinar su subsanación."*

*"(...) de lo que se colige que la actividad ganadera para considerarla como tal, está basada principalmente en la constatación directa, física, real y objetiva de cabezas de ganado mayor o menor existentes en el predio sometido a proceso de reversión en el momento de relevamiento de información en campo, así como el derecho propietario de los semovientes con la verificación de la marca y registro correspondiente, constituyendo éstos indudablemente los elementos primordiales e imprescindibles para determinar la actividad ganadera; por lo que la supuesta falta de infraestructura o de medios técnicos modernos en el predio "San Roque" como señala el INRA en el Informe en Conclusiones y en su respuesta de fs. 47 a 49 de obrados, no significa que en el mismo no se desarrolle actividad ganadera, al considerar los mismos elementos complementarios a lo principal, como es la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, como se constató en el predio "San Roque" reflejado en la Ficha Catastral y Formulario de Verificación de la FES de fs. 56 y 57 a 60, respectivamente, del legajo del proceso de reversión, que al ser información primigenia recabada in situ correspondía su análisis y consideración por el INRA dentro del marco de la racionalidad, objetividad y justicia social dado los principios que rige la administración en materia agraria, evidenciándose con ello la incongruencia e incoherencia del Informe Circunstanciado DGAT REV N° 0079/2011 de 19 de diciembre de 2011 cursante de fs. 150 a 168 del legajo de reversión, que en lugar de efectuar valoración real y objetiva congruente y estrechamente relacionado con los datos recabados in situ, funda sus sugerencias y conclusiones en apreciaciones subjetivas y confusas respecto del cumplimiento de la función económica social dando lugar a contradicciones vulnerando normas que hacen al debido proceso, que pese a señalar en el informe que "A momento de la emisión del presente Informe se valora principalmente lo verificado en campo, de conformidad al art. 161 del Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007"; "(...)En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como área efectivamente aprovechadas, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado" (sic) ( las cursivas nos pertenece), contradictoriamente a los datos recabados in situ y basándose únicamente en la supuesta falta de infraestructura, pese a verificar la existencia de 2 atajados artificiales y 70 hectáreas de pasto cultivado, así como la verificación de cabezas de ganado en el predio y registro de*

*marca, concluye que en el predio "San Roque" se ha determinado el incumplimiento total de la función económico social sugiriendo la reversión total del predio a favor del Estado. Asimismo, pese haberse acreditado el derecho propietario que le asiste al actor José Antonio Salvatierra Paesano sobre el predio "San Roque" que colinda con el predio "San Mateo" también de su propiedad y el registro de marca (XS) que utiliza en ambos predios, tal cual se desprende del documento de transferencia de fs. 69 a 70 y certificado de registro de marca de fs. 64 del legajo de reversión, así como lo adjuntado a la demanda cursante a fs. 7 y 8 de obrados, efectúa consideraciones subjetivas al señalar que el registro no acredita el derecho propietario al ser de "reciente obtención" cuando la normativa solo prevé la verificación de la marca y su registro y no así la antigüedad de la misma, que pese a ello, se advierte que el registro de marca del predio "San Roque" con las iniciales "XS" se remontaría al año de 2007, tal cual se desprende del certificado de fs. 7 emitido por el Presidente de la Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Velasco-AGASIV y la fotocopia de registro de fs. 8 de obrados. De igual forma, el INRA señala lacónicamente que el predio no cuenta con medios "técnicos modernos" sin describir ni fundamentar cuales vendrían a ser dichos medios y si los mismos son necesarios e imprescindibles en actividades ganaderas, tomando en cuenta que el predio "San Roque" se halla ubicado en "Tierras de Uso Ganadero Extensivo con Manejo de Bosques" que por su particularidad se practica el ramoneo en la alimentación del ganado. En el mismo sentido, pese a haberse presentado certificados de vacunas, los mismo son relegados en cuanto al análisis y valoración de los mismos respecto del ganado de propiedad del actor, que según norma son elementos admisibles que corroboran la propiedad del ganado existente en el predio. De la misma manera, corresponde requerir el concurso de las entidades del Estado en la temática agraria, forestal y otros, que coadyuven a la sustanciación de los procedimientos agrarios hasta su conclusión, particularmente con el objetivo de evaluar sobre el uso adecuado de los planes de manejo de la propiedad."*

*"Todos los aspectos señalados precedentemente, denotan con meridiana claridad las incongruencia y contradicciones en que incurrió el INRA al elaborar el Informe Circunstanciado que va en contra de un correcto, justo, legal y transparente proceso de reversión y las normas que hacen al debido proceso, que al no ajustarse a lo comprobado "in situ" en oportunidad del levantamiento catastral respecto del predio en cuestión, las sugerencias y conclusiones a las que arribó son confusas y carentes de sustento legal y fáctico en cuanto a su análisis y valoración, lo cual implica que dicho informe se constituya en un actuado que no contiene toda la información, análisis y evaluación fundamentada requerida para que el administrador asuma, en base a la misma, la definición administrativa correcta, legal y justa del saneamiento del predio "San Roque", como se da en el caso sub lite, lo cual amerita que tan importante actuado administrativo deba subsanarse efectuándose el mismo dentro del marco de la legalidad, objetividad, coherencia y congruencia en base a los datos, información, documentación y demás medios de prueba cursantes en el expediente del proceso de reversión del predio de referencia"*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en su mérito, NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 011/2011 de 23 de diciembre de 2011, debiendo la entidad ejecutora subsanar la irregularidad en que incurrió, realizando una adecuada, objetiva y correcta valoración del cumplimiento de la función económica social del predio "San Roque", elaborando para ello un nuevo Informe Circunstanciado congruente y coherente con los antecedentes y datos recabados durante la verificación in situ de la FES, aplicando y adecuando sus actuaciones a la normativa agraria y principios que la regulan. Conforme el fundamento puntual siguiente:

1.- Respecto a la avocación, se observó que la Resolución de Avocación fue debida y legalmente comunicada al Director Departamental del INRA de Santa Cruz, así como a los miembros de la Comisión Agraria Departamental de dicho distrito, careciendo por tal de veracidad y sustento, la afirmación vertida por el demandante en sentido de no haberse efectuado dichas notificaciones.

2 y 3.- La supuesta falta de infraestructura o de medios técnicos modernos en el predio "San Roque" como señala el INRA en el Informe en Conclusiones y en su respuesta, no significa que en el mismo no se desarrolle actividad ganadera, al considerar los mismos elementos complementarios a lo principal, ya que el medio principal de cumplir la FES en propiedades clasificadas como ganaderas es el GANADO y su registro de marca, por lo que el Informe Circunstanciado de 19 de diciembre de 2011 en lugar de efectuar valoración real y objetiva congruente y estrechamente relacionada con los datos recabados en el lugar, fundó sus sugerencias y conclusiones en apreciaciones subjetivas y confusas respecto del cumplimiento de la función económica social, pues únicamente se basó en la supuesta falta de infraestructura (pese a verificarse la existencia de 2 atajados artificiales y 70 ha. de pasto cultivado, así como ganado con su respectivo registro), asimismo, el INRA efectuó consideraciones subjetivas al señalar que el registro no acreditaba el derecho propietario al ser de "reciente obtención" cuando la normativa solo prevé la verificación de la marca y su registro y no así la antigüedad de la misma, por lo que dicho informe se constituye en un actuado que no contiene toda la información, análisis y evaluación fundamentada requerida para que el administrador asuma, en base a la misma, la definición administrativa correcta, legal y justa del saneamiento del predio "San Roque".

Manifestó laconicamente que el predio no cuenta con medios "técnico modernos" sin describir ni fundamentar cuales vendrían a ser dichos medios y si estos son imprescindibles en actividades ganaderas que como en el caso es de "uso ganadero extensivo", por lo que se practica el ramoneo en su alimentación, todos estos aspectos denotaron las incongruencias y contradicciones en que el INRA incurrió en el Informe Circunstanciado que no se ajustó a lo comprobado en el lugar, siendo sus conclusiones confusas y carentes de sustento legal en cuanto a su análisis y valoración incumpliendo normas contenidas en los arts. 397-I) y III) de la C.P.E., 2-II)-IV)-VII) y X) de la L. N° 1715 y 167 del D. S. N° 29215.

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

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN

Elementos primordiales y complementarios para determinar la actividad ganadera.

**Los elementos primordiales e imprescindibles para determinar la actividad ganadera se basan en la constatación física, real y objetiva de cabezas de ganado mayor o menor en el predio sometido al proceso de reversión en el momento de relevamiento de información en campo así como la verificación de la marca y registro respectivo, por lo que la infraestructura y los medios técnico modernos son elementos complementarios, cuya falta no significa que en el predio no se desarrolle actividad ganadera para determinar el incumplimiento total de la FES y se sugiera la reversión total del predio a favor del Estado.**

*"(...) de lo que se colige que la actividad ganadera para considerarla como tal, está basada principalmente en la constatación directa, física, real y objetiva de cabezas de ganado mayor o menor existentes en el predio sometido a proceso de reversión en el momento de relevamiento de información en campo, así como el derecho propietario de los semovientes con la verificación de la marca y registro*

correspondiente, constituyendo éstos indudablemente los elementos primordiales e imprescindibles para determinar la actividad ganadera; por lo que la supuesta falta de infraestructura o de medios técnicos modernos en el predio "San Roque" como señala el INRA en el Informe en Conclusiones y en su respuesta de fs. 47 a 49 de obrados, no significa que en el mismo no se desarrolle actividad ganadera, al considerar los mismos elementos complementarios a lo principal, como es la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, como se constató en el predio "San Roque" reflejado en la Ficha Catastral y Formulario de Verificación de la FES de fs. 56 y 57 a 60, respectivamente, del legajo del proceso de reversión, que al ser información primigenia recabada in situ correspondía su análisis y consideración por el INRA dentro del marco de la racionalidad, objetividad y justicia social dado los principios que rige la administración en materia agraria, evidenciándose con ello la incongruencia e incoherencia del Informe Circunstanciado DGAT REV N° 0079/2011 de 19 de diciembre de 2011 cursante de fs. 150 a 168 del legajo de reversión, que en lugar de efectuar valoración real y objetiva congruente y estrechamente relacionado con los datos recabados in situ, funda sus sugerencias y conclusiones en apreciaciones subjetivas y confusas respecto del cumplimiento de la función económica social dando lugar a contradicciones vulnerando normas que hacen al debido proceso, que pese a señalar en el informe que "A momento de la emisión del presente Informe se valora principalmente lo verificado en campo, de conformidad al art. 161 del Decreto Supremo N° 29215 de 02 de agosto de 2007"; "(...)En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como área efectivamente aprovechadas, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado" (sic) ( las cursivas nos pertenece), contradictoriamente a los datos recabados en campo y basándose únicamente en la supuesta falta de infraestructura, pese a verificar la existencia de 2 atajados artificiales y 70 hectáreas de pasto cultivado, así como la verificación de cabezas de ganado en el predio y registro de marca, concluye que en el predio "San Roque" se ha determinado el incumplimiento total de la función económico social sugiriendo la reversión total del predio a favor del Estado. Asimismo, pese haberse acreditado el derecho propietario que le asiste al actor José Antonio Salvatierra Paesano sobre el predio "San Roque" que colinda con el predio "San Mateo" también de su propiedad y el registro de marca (XS) que utiliza en ambos predios, tal cual se desprende del documento de transferencia de fs. 69 a 70 y certificado de registro de marca de fs. 64 del legajo de reversión, así como lo adjuntado a la demanda cursante a fs. 7 y 8 de obrados, efectúa consideraciones subjetivas al señalar que el registro no acredita el derecho propietario al ser de "reciente obtención" cuando la normativa solo prevé la verificación de la marca y su registro y no así la antigüedad de la misma, que pese a ello, se advierte que el registro de marca del predio "San Roque" con las iniciales "XS" se remontaría al año de 2007, tal cual se desprende del certificado de fs. 7 emitido por el Presidente de la Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Velasco-AGASIV y la fotocopia de registro de fs. 8 de obrados. De igual forma, el INRA señala lacónicamente que el predio no cuenta con medios "técnicos modernos" sin describir ni fundamentar cuales vendrían a ser dichos medios y si los mismos son necesarios e imprescindibles en actividades ganaderas, tomando en cuenta que el predio "San Roque" se halla ubicado en "Tierras de Uso Ganadero Extensivo con Manejo de Bosques" que por su particularidad se practica el ramoneo en la alimentación del ganado. En el mismo sentido, pese a haberse presentado certificados de vacunas, los mismo son relegados en cuanto al análisis y valoración de los mismos respecto del ganado de propiedad del actor, que según norma son elementos admisibles que corroboran la propiedad del ganado existente en el predio. De la misma manera, corresponde requerir el concurso de las entidades del Estado en la temática agraria, forestal y otros, que coadyuven a la sustanciación de los procedimientos agrarios hasta su conclusión, particularmente con el objetivo de evaluar sobre el uso adecuado de los planes de manejo de la propiedad."