FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0034-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-10-2013

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 Ganadera /

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 RA-SS N° 727/2012 de fecha 07 de agosto de 2012 resolución emitida a la conclusión del proceso de saneamiento simple de oficio, respecto al polígono N° 186 correspondiente a la propiedad actualmente denominada "Irlanda", ubicada en el municipio de Exaltación, provincia Yacuma del departamento del Beni, disponiendo adjudicar el predio denominado "Irlanda" en favor del demandante con la superficie de 50.0000 Has., y declarar tierra fiscal la superficie de 2211.2516 ha. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el Informe en Conclusiones, en la valoración de la FES del predio "Irlanda" señalaría que este predio no cuenta con infraestructura ganadera porque el ganado registrado en el relevamiento de información en campo se contó en el predio colindante denominado "La Estancita"; y que por ello sugiere emitirse la injusta e ilegal resolución administrativa que determinaría adjudicarle sólo 50.0000 Has., además cambiando indebidamente la clasificación de la propiedad de ganadera a agrícola, declarando el resto tierra fiscal;

2.- Que la Resolución impugnada resulta injusta y arbitraria pues señala todas las actuaciones realizadas por el INRA dentro del proceso, pero extrañamente, no se realiza un análisis del por qué se le recorta la superficie en el predio "Irlanda", existiendo contradicciones evidentes entre la parte considerativa y la resolutiva de dicha resolución;

3.- Que, respecto a la guía de movimiento de ganado presentada, el accionante expresa que resulta irrelevante si el ganado fue trasladado del predio "Irlanda" al predio "La Estancita" o viceversa, y que ese documento (guía de movimiento de fs. 66) que tanto se consideró en el proceso de saneamiento del predio "Irlanda", acusándolo de errado, es complementario y no sustituye a lo verificado en campo

4.- Que, el INRA no habría dado aplicación a las disposiciones de su Manual Interno Guía de Verificación de la FES, respecto a la valoración de las unidades productivas.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que en ningún momento de la sustanciación del proceso se negó la titularidad del ganado y la existencia del mismo, y que lo que finalmente determinó el incumplimiento de la FES sobre gran parte del área mensurada perteneciente al predio "Irlanda", es el hecho de que el ganado no se encontraba en el predio al momento de sustanciar las pericias de campo; y que el fundo no contaba con infraestructura ni mejoras que permitan acreditar la actividad ganadera sobre el mismo, que el ahora accionante, durante la sustanciación del proceso de saneamiento siempre habría manifestado que existiría una errónea consignación de datos en la misma, en cuanto al predio de origen (La Estancita) y el predio de destino (Irlanda) y que existiría contradicción, toda vez que dicha guía, ahora sería considerada por el accionante como prueba contundente para demostrar que el ganado se encontraba en el predio "Irlanda", al momento de la verificación en campo, que la carga de la prueba corresponde al interesado, y que los esposos Parrado, titulares de dichos predios, nunca manifestaron su voluntad expresa de ser considerados como una sola unidad productiva, siendo tal apreciación, luego del saneamiento, extemporánea y fuera del marco legal, por lo que solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"Que, de la revisión de los actuados se verifica que a fs. 64 del expediente de saneamiento cursa certificación de fecha 20 de mayo de 2011, sobre marca y señales de ganado del predio "Irlanda" consignando la marca "Y", la cual es expedida por la Honorable alcaldía Municipal de Exaltación de la provincia Yacuma del departamento del Beni; asimismo en la etapa de campo del saneamiento simple de oficio realizados en el predio "Irlanda", referidos a la presente demanda, se constata que la verificación de la FES en campo de fs. 79 a 80 de la carpeta predial, muestra que los funcionarios del INRA encontraron en dicha propiedad 574 cabezas de ganado bovino y 11 equinos con la marca "Y"; sin embargo de manera confusa consignan en sus observaciones que el ganado fue contado en el predio "La Estancita", entendiéndose con ello que el indicado ganado no fue contado en el predio "Irlanda" que en ese momento estaba siendo objeto de verificación en campo; al respecto es importante precisar que de acuerdo con el art. 167-a) del D.S. Nº 29251 la verificación del ganado del interesado debe ser contado en el predio mismo , es decir que el ganado de existir en el predio "Irlanda" debió ser contado en el mismo, teniendo los funcionarios del INRA todos los recursos técnicos para determinar el lugar donde procedieron a contar el ganado; de igual manera, si es que el ganado no hubiese sido contado en el predio "Irlanda" no correspondería entonces que se consigne en la ficha FES a fs. 79, que este predio cuenta con 574 cabezas de ganado bovino y 11 equinos; extremos éstos que tornan dudoso el determinar qué es lo que efectivamente ocurrió al momento de la verificación de la FES en campo del predio "Irlanda" y que hacen ver que los funcionarios del INRA, durante dicho actuado no observaron la normativa aplicable al caso, vulnerando el art. 159 del D.S. Nº 29215, al no verificar el cumplimiento de la FES del predio "Irlanda" de manera "directa" en el predio mismo tal como indica éste artículo, siendo muy transcendental la vulneración a esta norma en la medida que dicha verificación en campo se constituye en el principal medio de prueba, siendo los otros medios probatorios, complementarios."

"*(...) el Informe en Conclusiones de fs. 111 a 118, señala que el predio "Irlanda" incumple con la FES porque "se pudo constatar que el predio no cuenta con infraestructura ganadera, porque el ganado registrado en el relevamiento de información en campo se contó en el predio colindante denominado "LA ESTANCITA" y en la Guía FES en el punto 4.7 expresa que: En los casos de un predio con infraestructura y/o mejoras ganaderas que no cuenten con cabezas de ganado, se valorarán los datos en función de los límites de propiedad de la actividad agrícola."; al respecto, cabe precisar que éste*

enunciado encierra una contradicción evidente puesto que del mismo Informe se desprende que se hace referencia a ganado registrado en el relevamiento de información en campo de predio "Irlanda" y que lo que no existiría sería la infraestructura ganadera, sin embargo contradictoriamente aplica el Informe el "punto 4.7 de la Guía FES" cuyos presupuestos son todo lo contrario –es decir prevé existencia de infraestructura y mejoras ganaderas y no existencia de ganado- constatación que se hace más evidente cuando el mismo INRA, señala categóricamente que jamás desconoció la existencia del mencionado ganado cuya marca y registro pertenecían al titular del predio "Irlanda", sólo que "se contó en otro predio"

"*Que, el Informe en Conclusiones y la misma respuesta a la demanda contencioso administrativa, evidencia una posición ambivalente respecto a la valoración de la FES dentro del predio "Irlanda", pues aun cuando dice reconocer la existencia de ganado aunque se haya contado en otro predio; no le confiere el valor que le otorga a dicha verificación en campo el art. 167-IV del D.S. Nº 29215, norma que determina que el cálculo del área efectivamente aprovechada a efectos del cumplimiento de la FES, se realiza sumando las superficies que resulten de la cantidad de cabezas de ganado mayor (5 hectáreas por cada cabeza), más áreas con pasto cultivado, con sistemas silvopastoriles e infraestructura . Es decir que las cabezas de ganado se cuentan y "suman" con la infraestructura existente, operación que no fue realizada y concluye más bien el INRA que al no existir infraestructura, no se considera el ganado contabilizado, fundando erróneamente tal decisión en el "punto 4.7 de la Guía FES" que para nada hace referencia a este supuesto, pues el mismo prevé el caso de infraestructura y/o mejoras ganaderas sin contar con cabezas de ganado y que dispone que en tales casos se valoren los datos en función de los límites de propiedad de la actividad agrícola; como indebidamente se realizó en el predio "Irlanda"."*

"(…)Que, no cursa evidencia que demuestre que se haya solicitado al INRA la valoración como unidad productiva a los predios contiguos "Irlanda" y "La Estancita", sin embargo es claro que los titulares de los mismos son los esposos Juan Francisco Parrado Villagómez y María Mirela Pereira Salas de Parrado respectivamente, existiendo indicios de que ambas propiedades se manejan de manera conjunta, así se puede concluir de las actas de conformidad de linderos de fs. 84, 86 y 87 de la carpeta predial, donde suscribe como representante tanto de "Irlanda" como de "La Estancita" la misma persona Fabián Pinto Mory, constatándose que éste trabaja en ambas propiedades; de igual manera se encuentran indicios de que ambos predios cuentan con sus respectivos ganados, no evidenciándose que exista un movimiento fraudulento de ganado de un predio a otro, con el objeto de aparentar un cumplimiento individual de la FES, ello en función a lo consignado en la ficha FES del predio "Irlanda" de fs. 79 a 80 de la carpeta predial y copia de la ficha FES e Informe en Conclusiones del predio "La Estancita" de fs. 09 a 17 del expediente, donde no consta observación alguna a algún otro ganado no perteneciente al predio "La Estancita" pero que se encuentre en este predio; por lo que el INRA si bien no podría valorar como pertenecientes a una sola unidad productiva a los predios colindantes mencionados, si es que no han sido presentados como tales; debió en todo caso considerar todos las aspectos de hecho advertidos, incluida la valoración de FES realizada en el predio colindante "La Estancita" cuyo saneamiento se ejecutó al mismo tiempo por pertenecer también al área de trabajo Exaltación 2-A polígono 186, ello en función a la búsqueda de la verdad material en el proceso, evitando incurrir en una inadecuada e incompleta valoración de la FES, dentro del saneamiento legal del predio "Irlanda"."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, consiguientemente NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 727/2012 de fecha 07 de agosto de

2012 hasta el vicio más antiguo, es decir hasta el momento de realizarse un nuevo Informe en Conclusiones completo y ajustado a derecho que explique, entre otros aspectos relevantes, como el por qué en la ficha FES se registró ganado en el predio y al mismo tiempo señalan que se contó el ganado en otro predio, además de realizar una correcta valoración de la FES, considerando adecuadamente las áreas efectivamente aprovechadas, y toda la documentación pertinente, conforme los fundamentos siguientes:

1, 2 y 3.- Respecto a la valoración de la FES, corresponde precisar que en la carpeta predial en la Valoración de la FES se consignó la existencia de 574 cabezas de ganado bovino y 11 equinos con la marca “Y”, sin embargo de manera confusa consignan en sus observaciones que el ganado fue contado en el predio "La Estancita", lo que ocasiona confusión pues da a entender que el ganado no fue contado en el predio "Irlanda", en ese sentido no correspondería entonces que se consigne en la ficha FES, que este predio cuenta con 574 cabezas de ganado bovino y 11 equinos, lo que evidencia la vulneración del el art. 159 del D.S. Nº 29215, por parte del INRA al no verificar el cumplimiento de la FES del predio "Irlanda" de manera "directa" en el predio, asimismo en el Informe en Conclusiones se señaló que el predio "Irlanda" incumple con la FES porque no cuenta con infraestructura y el ganado se contó en otro predio colindante y conforme a la GUía FES se valorarán los datos en función a de los límites de la propiedad agrícola cuando no exista ganado y elpredio tenga infraestructura y mejoras ganaderas, enunciado que encierra una contradicción evidente puesto que del mismo Informe se desprende que se hace referencia a ganado registrado en el relevamiento de información en campo de predio "Irlanda" y que lo que no existiría sería la infraestructura ganadera, y contradictoriamente se aplicó dicha Guía cuyos presupuestos son todo lo contrario del caso; de este odo se observó una posición ambivalente sobre la valoración de la FES en el Informe en Conclusiones, cuando el cálculo del área efectivamente aprovechada se realiza conforme la cantidad de cabezas de ganado mayor , áreas con pasto cultivado, sistemas silvopastoriles e infraestructura, operación que no fue realizada.

Tampoco se consideró integralmente que el certificado de marca y señales evidencia que el registro está a nombre del propietario, asociado al predio "Irlanda" y data del 2007, cumpliendo así con lo previsto por la L. Nº 80, todo estos aspecto que no fueron valorados en su integralidad con lo verificado en campo para determinar el grado de cumplimiento de la FES.

4.- Respecto a la valoración como unidad productiva a los predios contiguos "Irlanda" y "La Estancita", en la carpeta de saneamiento se observan indicios de que ambas propiedades se manejan de manera conjunta, asimismo ambos predios cuentan con sus respectivos ganados, no evidenciándose que exista un movimiento fraudulento de ganado de un predio a otro, con el objeto de aparentar un cumplimiento individual de la FES, por lo que el INRA si bien no podría valorar como pertenecientes a una sola unidad productiva a los predios colindantes mencionados, si es que no han sido presentados como tales; debió en todo caso considerar todos las aspectos de hecho advertidos, incluida la valoración de FES realizada en el predio colindante "La Estancita" cuyo saneamiento se ejecutó al mismo tiempo por pertenecer también al área de trabajo Exaltación 2-A polígono 186.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /Actividad Ganadera

Posición ambivalente y contradictoria respecto a la valoración de la FES

Corresponde la nulidad de la resolución emitida cuando pese a que el INRA jamás desconoció

la existencia de ganado cuya marca y registro pertenecerían al titular del predio, no se considera el mismo porque aparentemente fue contado en otro predio colindante de la misma familia y se evidencia una posición ambivalente y contradictoria respecto a la valoración de la FES, fundando el INRA su decisión en una errónea decisión de aplicar la Guía FES en un supuesto que no corresponde

" (...) muestra que los funcionarios del INRA encontraron en dicha propiedad 574 cabezas de ganado bovino y 11 equinos con la marca "Y"; sin embargo de manera confusa consignan en sus observaciones que el ganado fue contado en el predio "La Estancita", entendiéndose con ello que el indicado ganado no fue contado en el predio "Irlanda" que en ese momento estaba siendo objeto de verificación en campo; al respecto es importante precisar que de acuerdo con el art. 167-a) del D.S. Nº 29251 la verificación del ganado del interesado debe ser contado en el predio mismo , es decir que el ganado de existir en el predio "Irlanda" debió ser contado en el mismo, teniendo los funcionarios del INRA todos los recursos técnicos para determinar el lugar donde procedieron a contar el ganado; de igual manera, si es que el ganado no hubiese sido contado en el predio "Irlanda" no correspondería entonces que se consigne en la ficha FES a fs. 79, que este predio cuenta con 574 cabezas de ganado bovino y 11 equinos; extremos éstos que tornan dudoso el determinar qué es lo que efectivamente ocurrió al momento de la verificación de la FES en campo del predio "Irlanda" y que hacen ver que los funcionarios del INRA, durante dicho actuado no observaron la normativa aplicable al caso, vulnerando el art. 159 del D.S. Nº 29215 (...)"

" (...) en la Guía FES en el punto 4.7 expresa que: En los casos de un predio con infraestructura y/o mejoras ganaderas que no cuenten con cabezas de ganado, se valorarán los datos en función de los límites de propiedad de la actividad agrícola."; al respecto, cabe precisar que éste enunciado encierra una contradicción evidente puesto que del mismo Informe se desprende que se hace referencia a ganado registrado en el relevamiento de información en campo de predio "Irlanda" y que lo que no existiría sería la infraestructura ganadera, sin embargo contradictoriamente aplica el Informe el "punto 4.7 de la Guía FES" cuyos presupuestos son todo lo contrario –es decir prevé existencia de infraestructura y mejoras ganaderas y no existencia de ganado- constatación que se hace más evidente cuando el mismo INRA, señala categóricamente que jamás desconoció la existencia del mencionado ganado cuya marca y registro pertenecían al titular del predio "Irlanda", sólo que se "contó en otro predio"

"Que, el Informe en Conclusiones y la misma respuesta a la demanda contencioso administrativa, evidencia una posición ambivalente respecto a la valoración de la FES dentro del predio "Irlanda", pues aun cuando dice reconocer la existencia de ganado aunque se haya contado en otro predio; no le confiere el valor que le otorga a dicha verificación en campo (...)fundando erróneamente tal decisión en el "punto 4.7 de la Guía FES" que para nada hace referencia a este supuesto, pues el mismo prevé el caso de infraestructura y/o mejoras ganaderas sin contar con cabezas de ganado y que dispone que en tales casos se valoren los datos en función de los límites de propiedad de la actividad agrícola; como indebidamente se realizó en el predio (...)"