

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0019-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-05-2013

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. Prueba /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Ganadera / 7. Cumplimiento /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando, 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. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.-Argumenta el demandante que los predios “San Agustín” “Monterrey I” y “Monterrey II” hacen referencia a áreas contiguas formando físicamente una superficie de 7748.1240 ha. que integran una unidad productiva, y manifiesta que el INRA no considero lo establecido en el art. 2-IV de la L. N° 1715;

2.- Que en la audiencia de verificación y cumplimiento de la FES se evidenció 1.157 cabezas de ganado vacuno y 4 caballos, las cuales pertenecen a los tres predios al ser una sola unidad productiva, sin embargo, el conteo de dicho ganado se realizó en el predio” Monterrey I”, por lo que se habría acreditado el cumplimiento de la FES y;

3.- Finalmente manifiesta que la afirmación contenida en las resoluciones en sentido de que no existe mejoras en el predio relativas a la actividad ganadera contradice las pruebas recogidas por los funcionarios del INRA en la audiencia de producción de prueba.

Solicitó se declare probada la demanda.

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

*“(…) en este sentido, del Informe UC N° 284/09 de 08 de abril de 2010 cursante de fs. 26 a 27 de la carpeta de reversión del predio SAN AGUSTÍN, de fs. 26 a 27 del expediente de reversión que corresponde a la propiedad MONTERREY I y de fs. 16 a 17 que corresponde a la carpeta de reversión del predio MONTERREY II, emitido por la Unidad de Catastro Rural del INRA en respuesta a la nota DGAT-C-URE N° 01/2010 de 07 de abril de 2010 emitida por la Dirección General de Administración de Tierras del INRA, se concluye que 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 y en referencia al predio San Agustín el mismo cuenta con el registro catastral y de transferencia de 12 de marzo de 2010, evidenciándose que Carlos Alberto Suárez Valdivia se encuentra registrado en calidad de subadquirente del derecho, aclarándose que conforme a la documental de fs. 30 de la carpeta de reversión del predio SAN AGUSTÍN, la transferencia ya contaba con registro en oficinas de DDRR realizado el 11 de marzo de 2009, por lo que, siendo que en relación 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, que en relación al tema señala que toda transferencia de predios agrarios deberá ser registrada, sin más trámite y sin costo, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como requisito de forma para su validez e inscripción en Derechos Reales, concordante con el art. 424 del D.S. N° 29215 que expresa que el registro de transferencias de propiedades agrarias es obligatorio, requisito de forma y validez previo a la inscripción del derecho propietario en el Registro de Derechos Reales, no correspondió a la autoridad administrativa considerar a los tres predios como una unidad productiva, por no surtir, las transferencias de los predios MONTERREY I y MONTERREY II, plenos efectos conforme lo señalado en el citado art. 429 del D.S. N° 29215, a más de no haberse identificado infraestructura en los predios SAN AGUSTÍN y MONTERREY II, mucho menos relacionada a la actividad ganadera, aspecto que denota que los predios MONTERREY I, MONTERREY II y SAN AGUSTÍN, en ningún momento se manejaron con una sola unidad, pues ha de entenderse que toda unidad productiva, a más de cumplir con requisitos mínimos que nacen de las normas legales en vigencia y que en el caso particular se desarrollan en los artículos previamente analizados, cada uno de sus componentes, se entiende, debe contribuir a los fines y objeto de la actividad que se desarrolla, en éste sentido se concluye que, al no haberse identificado infraestructura adecuada para el manejo de ganado, áreas silvopastoriles o con pasto cultivado conforme lo señalado por el art. 2 párrafo VII de la L. N° 1715 modificado por el art. 2 de la L. N° 3545, concordante con 167 del D.S. N° 29215, los predios SAN AGUSTÍN y MONTERREY II, 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, tiempo en el cual, necesariamente se debería contar con los elementos materiales mínimos que permitan desarrollar esta actividad, entendimiento al cual llega la entidad administrativa en los Informes Circunstanciados DGAT-REV N° 014/2010 de 11 de mayo de 2010 correspondiente al predio SAN AGUSTÍN, DGAT-REV N° 0015/2010 de 11 de mayo de 2010 del predio MONTERREY I y DGAT-REV N° 16/2010 de 11 de mayo de 2010 emitido en relación al predio MONTERREY II, que constituyen los fundamentos de las Resoluciones Administrativas ahora impugnadas.”*

*“(…) Concluyéndose en éste punto que, en relación al ganado cuyo conteo fue realizado durante el procedimiento de reversión, el mismo fue identificado únicamente en el predio MONTERREY I y no así en los predios MONTERREY II y SAN AGUSTIN, resultando inconsistente y sin fundamento el señalar que se procedió a agrupar la totalidad del ganado (de los tres predios) en el predio MONTERREY I a*

*solicitud del ente administrativo por no acreditarse éste extremo por las pruebas que cursan en antecedentes y que a más de ello, el interesado no acreditó el derecho propietario sobre el mismo conforme lo señalado por la L. N° 80 de 5 de enero de 1961 y D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007, normas legales en vigencia al momento del desarrollo del procedimiento administrativo de reversión, 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 que en lo pertinente expresa que: "El ganado cuya propiedad no sea del interesado no será registrado como carga animal del predio, por tanto no se valorará como área efectivamente y actualmente aprovechada" aplicado al caso por disposición del art. 155 de la misma norma legal, 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 y como se tiene dicho, en el caso en examen, al desarrollo de una actividad pecuaria, máxime si, de la información recabada en campo, se concluye que ninguno de los predios cumple con la previsión contenida en el art. 179 del D.S. N° 29215, por no haberse acreditado la existencia de las características que hacen a una empresa o mediana propiedad ganadera conforme lo establecido por el art. 41 de la L. N° 1715."*

*"(...) cabe señalar que, de la revisión de antecedentes se evidencia que en relación a los predios MONTERREY II y SAN AGUSTÍN, no se identificaron mejoras agrícolas o pecuarias o de otra naturaleza, ingresando en el ámbito de lo normado por el art. 167 parágrafo II del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 que en referencia al tema señala que: "Las áreas con pastos naturales no constituyen área efectiva y actualmente aprovechadas en ningún caso", incumpliendo lo establecido por el art. 2 parágrafo VII de la L. N° 1715 modificado por el art. 2 de la L. N° 3545 que prescribe: "En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado", no habiendo correspondido a la entidad administrativa reconocer el cumplimiento de la Función Económico Social sobre la base de mejoras y/o actividades inexistentes, siendo que, 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.*

*En referencia a las mejoras identificadas en el predio denominado MONTERREY I, cabe señalar que, su existencia, no es negada por la autoridad administrativa y en todo caso, sobre la base de las mismas, reconoce, a favor de la parte actora, una superficie equivalente a cincuenta hectáreas, no siendo evidente, por lo mismo, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria haya omitido considerar las mejoras identificadas en el predio, debiendo aclararse que no existe norma legal que permita acreditar cumplimiento de la Función Económico Social en base a la intención de quererse implementar nuevas mejoras, por lo que lo señalado por el demandante en su memorial de demanda a fs. 34 vta. no tiene la capacidad de alterar los argumentos previamente desarrollados, debiendo, en todo caso, entenderse que, 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, no correspondiendo ingresar en mayores consideraciones, por carecer de sustento lo señalado en este punto por la parte demandante."*

**Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, subsistentes 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, dentro de los procesos administrativos de reversión de los predios denominados SAN AGUSTIN, MONTERREY I y MONTERREY II, conforme los fundamentos siguientes:

1.-Respecto a que los tres predios serian una sola unidad productiva, la entidad administrativa a través de informe evidenció que los predios MONTERREY I y MONTERREY II, no cuentan con Registro Catastral y de Transferencia, por lo que no se acredita que hayan sufrido mutación alguna, sin embargo en referencia al predio San Agustín, este cuenta con transferencia de 12 de marzo de 2010, a favor del demandante por lo que, siendo que en relación 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, es decir no se registró la transferencia, razón por la cual, no correspondió a la autoridad administrativa considerar a los tres predios como una unidad productiva;

2.- Respecto al conteo de ganado, se debe precisar qué mismo fue identificado únicamente en el predio MONTERREY I y no así en los predios MONTERREY II y SAN AGUSTIN, resultando inconsistente y sin fundamento el señalar que se procedió a agrupar la totalidad del ganado (de los tres predios) en el predio MONTERREY I, asimismo el interesado no acreditó el derecho propietario sobre el mismo conforme lo señalado por la L. N° 80 de 5 de enero de 1961 y D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007, no siendo evidente que la autoridad administrativa haya omitido considerar el ganado a los efectos del cálculo de cumplimiento de la FES, sino que 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;

3.- Respecto a las mejoras, durante el proceso de reversión se evidenció que los predios MONTERREY II y SAN AGUSTÍN, no se identificaron mejoras agrícolas o pecuarias o de otra naturaleza, ingresando en el ámbito de lo normado por el art. 167 parágrafo II del D.S. N° 29215, por lo que no correspondía al ente administrativo reconocer el cumplimiento de la Función Económico Social sobre la base de mejoras y/o actividades inexistentes, ahora respecto al predio "Monterrey I" el INRA reconoció, a favor de la parte actora, una superficie equivalente a cincuenta hectáreas, no siendo evidente, por lo mismo, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria haya omitido considerar las mejoras identificadas en el predio.

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

PRECEDENTE 1

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA

Inexistencia de Unidad Productiva

**Por la transferencias de algún predio registrada en DR y no de otros, no corresponde considerarse como componentes de una Unidad Productiva, más aún sino cuentan con los elementos materiales mínimos que permitan coadyuvar el logro de los fines de una actividad ganadera, por lo que correctamente el INRA no reconoció el cumplimiento de la FES**

" (...) conforme a la documental de fs. 30 de la carpeta de reversión del predio SAN AGUSTÍN, la

*transferencia ya contaba con registro en oficinas de DRRR realizado el 11 de marzo de 2009, por lo que, siendo que en relación 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, que en relación al tema señala que toda transferencia de predios agrarios deberá ser registrada, sin más trámite y sin costo, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como requisito de forma para su validez e inscripción en Derechos Reales, concordante con el art. 424 del D.S. N° 29215 que expresa que el registro de transferencias de propiedades agrarias es obligatorio, requisito de forma y validez previo a la inscripción del derecho propietario en el Registro de Derechos Reales, no correspondió a la autoridad administrativa considerar a los tres predios como una unidad productiva, por no surtir, las transferencias de los predios MONTERREY I y MONTERREY II, plenos efectos conforme lo señalado en el citado art. 429 del D.S. N° 29215, a más de no haberse identificado infraestructura en los predios SAN AGUSTÍN y MONTERREY II, mucho menos relacionada a la actividad ganadera, aspecto que denota que los predios MONTERREY I, MONTERREY II y SAN AGUSTÍN, en ningún momento se manejaron con una sola unidad, pues ha de entenderse que toda unidad productiva, a más de cumplir con requisitos mínimos que nacen de las normas legales en vigencia y que en el caso particular se desarrollan en los artículos previamente analizados, cada uno de sus componentes, se entiende, debe contribuir a los fines y objeto de la actividad que se desarrolla, en éste sentido se concluye que, al no haberse identificado infraestructura adecuada para el manejo de ganado, áreas silvopastoriles o con pasto cultivado conforme lo señalado por el art. 2 párrafo VII de la L. N° 1715 modificado por el art. 2 de la L. N° 3545, concordante con 167 del D.S. N° 29215, los predios SAN AGUSTÍN y MONTERREY II, 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, tiempo en el cual, necesariamente se debería contar con los elementos materiales mínimos que permitan desarrollar esta actividad, entendimiento al cual llega la entidad administrativa en los Informes Circunstanciados DGAT-REV N° 014/2010 de 11 de mayo de 2010 correspondiente al predio SAN AGUSTÍN, DGAT-REV N° 0015/2010 de 11 de mayo de 2010 del predio MONTERREY I y DGAT-REV N° 16/2010 de 11 de mayo de 2010 emitido en relación al predio MONTERREY II, que constituyen los fundamentos de las Resoluciones Administrativas ahora impugnadas."*

*" (...) 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 y como se tiene dicho, en el caso en examen, al desarrollo de una actividad pecuaria, máxime si, de la información recabada en campo, se concluye que ninguno de los predios cumple con la previsión contenida en el art. 179 del D.S. N° 29215, por no haberse acreditado la existencia de las características que hacen a una empresa o mediana propiedad ganadera conforme lo establecido por el art. 41 de la L. N° 1715."*

*" (...) no habiendo correspondido a la entidad administrativa reconocer el cumplimiento de la Función Económico Social sobre la base de mejoras y/o actividades inexistentes, siendo que, 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."*

PRECEDENTE 2

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD GANADERA / CUMPLIMIENTO

Correcta valoración FS / FES (Unidad Productiva)

**El INRA no omitió considerar el ganado a los efectos del cálculo de cumplimiento de la FES, si se pretende el reconocimiento de una unidad productiva, pero el conteo fue identificado en un predio y no en los otros (predios) que no cuentan con carga animal**

" (...) ...) Concluyéndose en éste punto que, en relación al ganado cuyo conteo fue realizado durante el procedimiento de reversión, el mismo fue identificado únicamente en el predio MONTERREY I y no así en los predios MONTERREY II y SAN AGUSTIN, resultando inconsistente y sin fundamento el señalar que se procedió a agrupar la totalidad del ganado (de los tres predios) en el predio MONTERREY I a solicitud del ente administrativo por no acreditarse éste extremo por las pruebas que cursan en antecedentes y que a más de ello, el interesado no acreditó el derecho propietario sobre el mismo conforme lo señalado por la L. N° 80 de 5 de enero de 1961 y D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007, normas legales en vigencia al momento del desarrollo del procedimiento administrativo de reversión, 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 que en lo pertinente expresa que: "El ganado cuya propiedad no sea del interesado no será registrado como carga animal del predio, por tanto no se valorará como área efectivamente y actualmente aprovechada" aplicado al caso por disposición del art. 155 de la misma norma legal, 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 y como se tiene dicho, en el caso en examen, al desarrollo de una actividad pecuaria, máxime si, de la información recabada en campo, se concluye que ninguno de los predios cumple con la previsión contenida en el art. 179 del D.S. N° 29215, por no haberse acreditado la existencia de las características que hacen a una empresa o mediana propiedad ganadera conforme lo establecido por el art. 41 de la L. N° 1715."