

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0036-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-05-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

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

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba /

Problemas jurídicos

- 1) Supuesto incumplimiento de la Función Económico Social; porque a valoración efectuada por el INRA fue incorrecta al haber tomado en cuenta los registros de marca obtenidos con posterioridad a las pericias de campo.
- 2) Se habría incurrido en fraude en la acreditación del expediente agrario N°56632 previsto por el art. 270 del D.S. N° 29215.
- 3) El Informe de Conclusiones y la Resolución Final de Saneamiento contendrían irregularidades y contradicciones respecto a la valoración de la Función Económico Social.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Cabe señalar ciertos aspectos que hacen al análisis del presente caso en concreto, en el sentido que la mencionada documentación respaldatoria, aunque de data posterior a las pericias de campo fue recabada por el interesado a efectos del saneamiento, toda vez que el interesado lo presentó como medio de prueba para demostrar el cumplimiento de la Función Económica Social en su predio, que posteriormente el INRA la revisó, analizó y valoró en el Informe en Conclusiones, tomando en cuenta los siguientes aspectos: a) El principal medio para la comprobación de la Función Económica Social, es la verificación directa en el terreno, durante la ejecución de la atapa de las pericias de campo, b) El interesado podrá hacer uso de todos los medios de prueba que estén a su alcance para demostrar el

cumplimiento de la Función Económica Social en su predio, c) Complementariamente existe la posibilidad de demostrar con información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil para demostrar el cumplimiento de la Función Económico Social, d) La normativa reglamentaria vigente en el momento en que se produjo el trabajo de campo, no es limitativa en cuanto a los medios probatorios, ni establece plazos para su presentación, e) La documentación que acredite el cumplimiento de la Función Económico Social en vigencia del D.S. N° 25763 podía ser presentada por el beneficiario en la etapa de Exposición Pública de Resultados, y f) En virtud al art. 240 del anterior Reglamento de la Ley N° 1715 la documentación presentada en la etapa de Exposición Pública de Resultados debía ser analizada y considerada a efectos del saneamiento en un nuevo informe, sin embargo con el nuevo reglamento, al haberse suprimido la etapa de Exposición Pública de Resultados, en la transición del anterior reglamento al nuevo reglamento, la documentación presentada no podría dejar de analizarse, correspondiendo efectuar este su análisis en el Informe en Conclusiones, caso contrario se vulneraría los derechos del administrado".

"En el caso presente se debe aclarar que en el saneamiento del predio "Grigota y Verdolaga", en su primera etapa de Relevamiento de Información en Campo, se efectuó con el D.S. N° 25763, es decir hasta la conclusión de las pericias de campo; posteriormente, entró en vigencia el D.S. N° 29215, por lo que ya no se efectuó las etapas subsiguientes como ser la etapa de Evaluación Técnico Jurídica y la etapa de Exposición Pública de Resultados, las cuales fueron suprimidas por el nuevo Reglamento, habiéndose efectuado en el presente caso, luego de la adecuación al nuevo reglamento y complementación con el relevamiento de información en gabinete, directamente en el Informe en Conclusiones, en el que se valoró el cumplimiento de la Función Económico Social en base a toda la documentación aportada en las etapas anteriores".

"En el caso de autos se evidencia que en la Ficha de Verificación de la FES se consigna la misma marca de ganado que posteriormente fuera registrado a nombre del interesado, advirtiéndose que el representante legal de la empresa encargada de realizar el levantamiento catastral en el predio, hizo constar el ganado contabilizado en la cantidad de 1000 cabezas de bovinos y 14 de equinos, así como la marca consignada en la misma Ficha; al respecto de la revisión de los actuados en el proceso de saneamiento se evidencia que de fs. 141 a 154 cursan a fotografías del ganado bovino y equino, que pese a que no se advierte la marca por la distancia, guardan relación con la información contenida en la referida Ficha donde se consigna la existencia del ganado vacuno y equino, datos que fueron debidamente considerados en el Informe en Conclusiones, por lo que el INRA adecuó su actuar dentro del marco de la legalidad, realizando la valoración integral de todo el proceso de saneamiento, habiendo tomado en cuenta además la infraestructura existente como ser la vivienda, el tanque de agua, el corral, pastizales y atajados. Por ello, se concluye que estos hechos no son contrarios a lo establecido por el art. 238-III-c) del D.S. N° 25763 vigente en su momento, toda vez que de manera taxativa establecía que: "En las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos en los incisos a) y b) precedentes, se verificara la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca ..." así como el art. 240 establecía que: "El interesado podrá hacer uso de todos los medios de prueba que estén a su alcance para demostrar el cumplimiento de la Función Económico Social en su predio" .

" (...) no se ha transgredido lo establecido en los arts. 238-II-c) y 240 del D.S. N° 25763, vigentes en su momento, puesto que estas disposiciones reglamentarias no establecen taxativamente plazos perentorios que obliguen a presentar la documentación en el momento de la verificación de la FES en el predio; tampoco prohíbe que su presentación sea posterior a las pericias de campo, por lo que el certificado o registro de marca podía ser presentado en forma posterior, toda vez que el INRA no estaba

obligado a investigar en campo sobre el certificado de Registro de Marca".

"(...) De la revisión del Informe en Conclusiones de fs. 197 a 202 del legajo de saneamiento, emitido luego de haberse procedido con la adecuación al Reglamento Agrario vigente, conforme se desprende del referido informe de fs. 188 a 191 de los antecedentes, se tiene que en la valoración del cumplimiento de la Función Económico Social, según los formularios del proceso agrario, así como la documentación proporcionada por el administrado y los datos técnicos aportados en la encuesta catastral, se estableció correctamente el cumplimiento de la Función Económico Social identificado en pericias de campo, conforme prevén los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y arts. 155 y 167 del D.S. N° 29215; toda vez que en el caso de autos se demostró la titularidad de las 1000 cabezas de ganado, declaradas en el formulario de Verificación de la FES, conforme establecen los arts. 238-III-c), 239 y 240 del D.S. N° 25763, que fueron considerados en el Informe en Conclusiones donde se evaluó la Función Económico Social, tomando en cuenta todos los aspectos intrínsecos a su cumplimiento".

"(...) En consideración del principio de buena fe y el carácter social de la materia, efectuado el análisis integral de todo el proceso, se concluye que la decisión del ente administrativo plasmado en la Resolución Final de Saneamiento, por el que se subsana los vicios de nulidad identificados en el proceso de saneamiento, se encuentra basado y sustentado en los principios y normativa acorde al saneamiento de la propiedad agraria, aclarando que los documentos presentados en el proceso contencioso administrativo por parte del actor, como ser la R.S. N° 212822, las certificaciones del Archivo Central y Base de Datos del INRA, en todo caso podían ser analizados en su momento por la autoridad competente que determine el fraude previsto por el art. 270 del D.S. N° 29215, no correspondiendo en este caso declarar la nulidad absoluta del expediente agrario N° 56632 por estos motivos, tomando en cuenta que el expediente estaba bajo custodia del propio INRA, cuyo original fue remitido a este Tribunal Agroambiental para su valoración, por lo que el argumento sostenido por el demandante sobre este punto carece de fundamento, además de que en el proceso de saneamiento no se demostró el supuesto fraude en la acreditación de dicho expediente, toda vez que según el Informe ARCH-INF/082/2011 de 12 de octubre de 2011 del responsable del Archivo del INRA, refiere que no se posee ninguna información para establecer si el Sr. Miguel Toledo Hurtado, fungió el año 1991 como Juez Agrario Móvil dependiente del Ex CNRA".

"Respecto al Informe en Conclusiones y la Resolución Final de Saneamiento, corresponde manifestar que estos se basan en la normativa y actuados descritos en los Considerandos III y IV y los criterios expuestos en los puntos anteriores, habiéndose establecido que en el Informe en Conclusiones se realizó una correcta valoración del cumplimiento de la FES, estableciéndose correctamente la existencia de vicios de nulidad relativa identificados en el trámite de dotación efectuado por el Ex CNRA, aspecto que fue plasmado en la Resolución Administrativa RA SS N° 0120/2010 de 4 de marzo de 2010, al haberse identificado los vicios de nulidad relativa por falta de notificación a los interesados del trámite agrario N° 56632 y el incumplimiento de la calificación de la propiedad en la Sentencia dictada en dicho trámite, por lo que de acuerdo a los arts. 243-I y 245 del anterior Reglamento Agrario se dispuso conforme corresponde, la modificación del Auto de Vista de 7 de julio de 1992 dictado en por el Ex CNRA que aprobó la merituada Sentencia dictada por el Juez Agrario Móvil observado, subsanándose de esta forma los vicios de nulidad relativa, por lo que se dispuso la emisión del respectivo Título Ejecutorial, conforme establecen los arts. 336-II-b) y 338 del actual Reglamento; todo ello en consideración a la documentación aportada por el interesado respecto a la tradición, posesión y derecho propietario, procediendo a la valoración y cálculo de la FES, la evaluación de los datos técnicos sobre la ubicación, superficie, límites del predio, la consideración de las omisiones anteriores y todos

los aspectos relevantes producidos en el proceso de saneamiento, en cumplimiento a lo establecido por el art. 304 del D.S. N° 29215".

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

La SAP-S2-0036-2019 declara IMPROBADA la demanda contencioso administrativa, consiguientemente, se declara firme y subsistente, con todo el valor legal la Resolución Administrativa RA SS N° 0120/2010 de 4 de marzo de 2010, con base en los siguientes argumentos:

- 1) No se ha transgredido lo establecido en los arts. 238-II-c) y 240 del D.S. N° 25763, vigentes en su momento, puesto que estas disposiciones reglamentarias no establecen taxativamente plazos perentorios que obliguen a presentar la documentación en el momento de la verificación de la FES en el predio.
- 2) En la valoración del cumplimiento de la Función Económico Social, según los formularios del proceso agrario, así como la documentación proporcionada por el administrado y los datos técnicos aportados en la encuesta catastral, se estableció correctamente el cumplimiento identificado en pericias de campo, conforme prevén los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y arts. 155 y 167 del D.S. N° 29215.
- 3) La decisión del ente administrativo plasmado en la Resolución Final de Saneamiento, por el que se subsana los vicios de nulidad identificados en el proceso de saneamiento, se encuentra basado y sustentado en los principios y normativa acorde al saneamiento de la propiedad agraria.

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

Los arts. 238-II-c) y 240 del D.S. N° 25763, vigentes en su momento, no establecen taxativamente plazos perentorios que obliguen a presentar la documentación en el momento de la verificación de la FES; tampoco prohíbe que su presentación sea posterior a las pericias de campo.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

El principio "In dubio pro actione" significa: "En caso de duda a favor de la acción", siendo este un principio fundamental del Derecho Administrativo, aplicable en diferentes ámbitos del mismo, constituyéndose como una garantía a favor del administrado, debido a que la Administración se encuentra obligada a interpretar la norma en favor del administrado en el ejercicio del derecho de acción. Este principio es reconocido por la doctrina como parte del principio de favorabilidad, integrándose a los derechos o garantía del administrado y de la interpretación más favorable en el ejercicio del derecho de acción.

La Función Económico Social es un concepto integral que comprende todo el conjunto de hechos y actos que se desarrollen conforme a los mandatos que fija la ley, contrastados todos los elementos identificados durante la verificación de la Función Económico Social durante las pericias de campo y el trabajo posteriormente efectuado conforme el Reglamento Agrario vigente.

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

Sentencia Agroambiental Nacional S2a N° 21/2019: "*Conforme se tiene de los actuados levantados en oportunidad de las pericias de campo del predio "Peñas Blancas", de la información recabada en campo,*

se advierte que en el mismo se desarrolla actividad ganadera, sometiendo por tal el INRA en su análisis y definición a las características y peculiaridades que regula dicha actividad; así se desprende de las Fichas Catastrales, Informe Circunstanciado de Campo e Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante a fs. 101, 102, 103, 200 a 203 y 207 a 213, respectivamente, del legajo del proceso de saneamiento efectuado en el referido predio, en el que se verificó y registró in situ la existencia de 1267 cabezas de ganado que llevan la marca "P" ; asimismo se constató la infraestructura adecuada a esta actividad consistente en 3 casas, un pozo artesiano de cemento con aeromotor, instalación y tanques de agua, corral alambrado y brete con capacidad para 1500 reses, galpón para terneros, 30 Km. de perímetro, 16 Km de divisiones internas de alambre de púas, 7 secadoras manuales, tres tractores para el trabajo de potrero, cumpliendo por tal los requerimientos necesarios e imprescindibles para considerar al predio de referencia como propiedad con actividad ganadera. Si bien, en la Fichas Catastrales de referencia se consigna que no se presentó registro de marca de ganado , dicha afirmación no refleja la verdad material cursante en los antecedentes, toda vez que, conforme se tiene descrito en el numeral 3.2 del Informe Circunstanciado de Campo de fs. 200 a 203 del legajo de saneamiento, se recepcionó en pericias de campo, entre otros documentos, piezas relativas a los procesos de dotación tramitados ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria respecto de los predios "Campo Alegre", "Peñas Blancas" y "La Fortuna" que por la continuidad de los mismos forma una sola unidad productiva con el nombre de "Peñas Blancas", cursando a fs. 45 copia legalizada del registro de marca de ganado con la letra "P" consignando como propietaria a Carmen Hasbun de Peña, expresando en dicho documento: "Se hace el presente registro de marca para acreditar el legítimo derecho de propiedad sobre el ganado con este signo", registro efectuado ante la Sub Prefectura de la Provincia Velasco del departamento de Santa Cruz que data del 10 de octubre de 1974, lo que acredita fehacientemente que las cabezas de ganado verificadas directamente en campo marcadas con la letra "P", tiene correspondencia y estrecha relación con el registro de marca antes descrito , lo que implica que se presentó en pericias de campo el registro de marca extrañado por el demandante, cumpliendo de esta manera con la previsión contenida en el art. 238-III-c) del D. S. N° 25763 vigente en esa oportunidad. Asimismo, si bien se presentaron los registros de marca de ganado cursantes a fs. 158 y 159 del legajo de saneamiento a nombre de los propietarios del predio "Peñas Blancas" Edgar Alan Peña Gutiérrez y Carmen Hasbún de Peña después del levantamiento de los datos en campo, en los que se consigna que el registro de fierro demarca con que acostumbran marcar su ganado que se encuentra en su propiedad "Peñas Blancas" es la registrada con la letra "P", la misma no se contrapone al registro de marca que data de 1974 anteriormente descrito que viene a ser la misma, ni es distinta a la verificada in situ en el ganado de propiedad de los propietarios del predio "Peñas Blancas", por lo que dichos registros en los hechos vendría a constituir una especie de actualización al registro de marca anterior que data de 1974, a más de que su presentación en etapa de exposición pública de resultados, obedece a lo que se dispuso el mismo INRA en el Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante de fs. 207 a 213 del legajo de saneamiento que en el numeral 5.1. Variables Legales, dispone: "Sobre el último punto, se tiene que si bien en campo pudo evidenciarse la existencia de 1267 cabezas de ganado vacuno y 17 equinos al interior de la propiedad "Peñas Blancas", los propietarios de esta no acreditaron el registro de marca declarado en la Ficha Catastral, aspecto que deberá ser subsanado en ejecución de la Exposición Pública de Resultados " (sic) (Las cursivas son nuestras). Consiguientemente, al estar debidamente acreditado la existencia de marca de ganado de los propietarios del predio anteriormente nombrado, queda plenamente establecido la titularidad de las cabezas de ganado marcadas con la letra "P" que fueron verificadas in situ, por ende, su cuantificación como carga animal para justificar la Función Económica Social, es perfectamente válida, no siendo por tal evidente que la institución encargada del proceso de saneamiento no hubiera interpretado a cabalidad dentro de los parámetros legales dicho extremo, como acusa la parte demandante".

Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 012/2016: " (...) *Referente a la inexistencia del registro de marca de ganado en la etapa de pericias de campo , efectivamente de la revisión de la Ficha Catastral cursante de fs. 26 a 28 de la carpeta de saneamiento, en los numerales 46 y 47 se establece por un lado la existencia de marca de ganado sin que se haya adjuntado el registro de la misma; sin embargo a fs. 95 de los antecedentes cursa el formulario de Registro de Marca emitido por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz adjuntado por el nuevo beneficiario, verificándose que la señal de marca establecida en la Ficha Catastral es la misma consignada en la Certificación; que si bien el Certificado de Registro de Marca de ganado lleva como fecha de emisión el 19 de octubre de 2008, posterior a la realización de las pericias de campo, no existe constancia presentada por la parte actora que la fecha de emisión del citado certificado fuera también la fecha de registro de marca como se arguye en la demanda; asimismo, es preciso hacer notar que un aspecto muy distinto es que en la Ficha Catastral o Registro de Conteo de Ganado conste la inexistencia de ganado con marca y otra es que exista el ganado con marca y no se cuente en ese momento con la Certificación de Registro de dicha marca de ganado, aspecto subsanable conforme el art 240 del D.S. N° 25763 aplicable en su momento y que en virtud del principio de la verdad material, lo importante en la verificación de la actividad ganadera es el conteo de ganado con marca antes que sólo el registro documental de dicha marca "*

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /**

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

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba /**

**Problemas jurídicos**

- 1) Supuesto incumplimiento de la Función Económico Social; porque a valoración efectuada por el INRA fue incorrecta al haber tomado en cuenta los registros de marca obtenidos con posterioridad a las pericias de campo.
- 2) Se habría incurrido en fraude en la acreditación del expediente agrario N°56632 previsto por el art. 270 del D.S. N° 29215.
- 3) El Informe de Conclusiones y la Resolución Final de Saneamiento contendrían irregularidades y contradicciones respecto a la valoración de la Función Económico Social.

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

"(...) Cabe señalar ciertos aspectos que hacen al análisis del presente caso en concreto, en el sentido que la mencionada documentación respaldatoria, aunque de data posterior a las pericias de campo fue recabada por el interesado a efectos del saneamiento, toda vez que el interesado lo presentó como medio de prueba para demostrar el cumplimiento de la Función Económica Social en su predio, que posteriormente el INRA la revisó, analizó y valoró en el Informe en Conclusiones, tomando en cuenta los siguientes aspectos: a) El principal medio para la comprobación de la Función Económica Social, es la verificación directa en el terreno, durante la ejecución de la atapa de las pericias de campo, b) El interesado podrá hacer uso de todos los medios de prueba que estén a su alcance para demostrar el cumplimiento de la Función Económica Social en su predio, c) Complementariamente existe la posibilidad de demostrar con información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil para demostrar el cumplimiento de la Función Económico Social, d) La normativa reglamentaria vigente en el momento en que se produjo el trabajo de campo, no es limitativa en cuanto a los medios probatorios, ni establece plazos para su presentación, e) La documentación que acredite el cumplimiento de la Función Económico Social en vigencia del D.S. N° 25763 podía ser presentada por el beneficiario en la etapa de Exposición Pública de Resultados, y f) En virtud al art. 240 del anterior Reglamento de la Ley N° 1715 la documentación presentada en la etapa de Exposición Pública de Resultados debía ser analizada y considerada a efectos del saneamiento en un nuevo informe, sin embargo con el nuevo reglamento, al haberse suprimido la etapa de Exposición Pública de Resultados, en la transición del anterior reglamento al nuevo reglamento, la documentación presentada no podría dejar de analizarse, correspondiendo efectuar este su análisis en el Informe en Conclusiones, caso contrario se vulneraría los derechos del administrado".

"En el caso presente se debe aclarar que en el saneamiento del predio "Grigota y Verdolaga", en su primera etapa de Relevamiento de Información en Campo, se efectuó con el D.S. N° 25763, es decir hasta la conclusión de las pericias de campo; posteriormente, entró en vigencia el D.S. N° 29215, por lo que ya no se efectuó las etapas subsiguientes como ser la etapa de Evaluación Técnico Jurídica y la etapa de Exposición Pública de Resultados, las cuales fueron suprimidas por el nuevo Reglamento, habiéndose efectuado en el presente caso, luego de la adecuación al nuevo reglamento y complementación con el relevamiento de información en gabinete, directamente en el Informe en Conclusiones, en el que se valoró el cumplimiento de la Función Económico Social en base a toda la documentación aportada en las etapas anteriores".

"En el caso de autos se evidencia que en la Ficha de Verificación de la FES se consigna la misma marca de ganado que posteriormente fuera registrado a nombre del interesado, advirtiéndose que el representante legal de la empresa encargada de realizar el levantamiento catastral en el predio, hizo constar el ganado contabilizado en la cantidad de 1000 cabezas de bovinos y 14 de equinos, así como la marca consignada en la misma Ficha; al respecto de la revisión de los actuados en el proceso de saneamiento se evidencia que de fs. 141 a 154 cursan a fotografías del ganado bovino y equino, que pese a que no se advierte la marca por la distancia, guardan relación con la información contenida en la referida Ficha donde se consigna la existencia del ganado vacuno y equino, datos que fueron debidamente considerados en el Informe en Conclusiones, por lo que el INRA adecuó su actuar dentro del marco de la legalidad, realizando la valoración integral de todo el proceso de saneamiento, habiendo tomado en cuenta además la infraestructura existente como ser la vivienda, el tanque de agua, el corral, pastizales y atajados. Por ello, se concluye que estos hechos no son contrarios a lo establecido por el art. 238-III-c) del D.S. N° 25763 vigente en su momento, toda vez que de manera taxativa establecía que: "En las propiedades ganaderas además de los parámetros establecidos en los incisos a) y b)

precedentes, se verificara la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca ..." así como el art. 240 establecía que: "El interesado podrá hacer uso de todos los medios de prueba que estén a su alcance para demostrar el cumplimiento de la Función Económico Social en su predio" .

" (...) no se ha transgredido lo establecido en los arts. 238-II-c) y 240 del D.S. N° 25763, vigentes en su momento, puesto que estas disposiciones reglamentarias no establecen taxativamente plazos perentorios que obliguen a presentar la documentación en el momento de la verificación de la FES en el predio; tampoco prohíbe que su presentación sea posterior a las pericias de campo, por lo que el certificado o registro de marca podía ser presentado en forma posterior, toda vez que el INRA no estaba obligado a investigar en campo sobre el certificado de Registro de Marca".

"(...) De la revisión del Informe en Conclusiones de fs. 197 a 202 del legajo de saneamiento, emitido luego de haberse procedido con la adecuación al Reglamento Agrario vigente, conforme se desprende del referido informe de fs. 188 a 191 de los antecedentes, se tiene que en la valoración del cumplimiento de la Función Económico Social, según los formularios del proceso agrario, así como la documentación proporcionada por el administrado y los datos técnicos aportados en la encuesta catastral, se estableció correctamente el cumplimiento de la Función Económico Social identificado en pericias de campo, conforme prevén los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y arts. 155 y 167 del D.S. N° 29215; toda vez que en el caso de autos se demostró la titularidad de las 1000 cabezas de ganado, declaradas en el formulario de Verificación de la FES, conforme establecen los arts. 238-III-c), 239 y 240 del D.S. N° 25763, que fueron considerados en el Informe en Conclusiones donde se evaluó la Función Económico Social, tomando en cuenta todos los aspectos intrínsecos a su cumplimiento".

"(...) En consideración del principio de buena fe y el carácter social de la materia, efectuado el análisis integral de todo el proceso, se concluye que la decisión del ente administrativo plasmado en la Resolución Final de Saneamiento, por el que se subsana los vicios de nulidad identificados en el proceso de saneamiento, se encuentra basado y sustentado en los principios y normativa acorde al saneamiento de la propiedad agraria, aclarando que los documentos presentados en el proceso contencioso administrativo por parte del actor, como ser la R.S. N° 212822, las certificaciones del Archivo Central y Base de Datos del INRA, en todo caso podían ser analizados en su momento por la autoridad competente que determine el fraude previsto por el art. 270 del D.S. N° 29215, no correspondiendo en este caso declarar la nulidad absoluta del expediente agrario N° 56632 por estos motivos, tomando en cuenta que el expediente estaba bajo custodia del propio INRA, cuyo original fue remitido a este Tribunal Agroambiental para su valoración, por lo que el argumento sostenido por el demandante sobre este punto carece de fundamento, además de que en el proceso de saneamiento no se demostró el supuesto fraude en la acreditación de dicho expediente, toda vez que según el Informe ARCH-INF/082/2011 de 12 de octubre de 2011 del responsable del Archivo del INRA, refiere que no se posee ninguna información para establecer si el Sr. Miguel Toledo Hurtado, fungió el año 1991 como Juez Agrario Móvil dependiente del Ex CNRA".

"Respecto al Informe en Conclusiones y la Resolución Final de Saneamiento, corresponde manifestar que estos se basan en la normativa y actuados descritos en los Considerandos III y IV y los criterios expuestos en los puntos anteriores, habiéndose establecido que en el Informe en Conclusiones se realizó una correcta valoración del cumplimiento de la FES, estableciéndose correctamente la existencia de vicios de nulidad relativa identificados en el trámite de dotación efectuado por el Ex CNRA, aspecto que fue plasmado en la Resolución Administrativa RA SS N° 0120/2010 de 4 de marzo

de 2010, al haberse identificado los vicios de nulidad relativa por falta de notificación a los interesados del trámite agrario N° 56632 y el incumplimiento de la calificación de la propiedad en la Sentencia dictada en dicho trámite, por lo que de acuerdo a los arts. 243-I y 245 del anterior Reglamento Agrario se dispuso conforme corresponde, la modificación del Auto de Vista de 7 de julio de 1992 dictado en por el Ex CNRA que aprobó la merituada Sentencia dictada por el Juez Agrario Móvil observado, subsanándose de esta forma los vicios de nulidad relativa, por lo que se dispuso la emisión del respectivo Título Ejecutorial, conforme establecen los arts. 336-II-b) y 338 del actual Reglamento; todo ello en consideración a la documentación aportada por el interesado respecto a la tradición, posesión y derecho propietario, procediendo a la valoración y cálculo de la FES, la evaluación de los datos técnicos sobre la ubicación, superficie, límites del predio, la consideración de las omisiones anteriores y todos los aspectos relevantes producidos en el proceso de saneamiento, en cumplimiento a lo establecido por el art. 304 del D.S. N° 29215".

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

La SAP-S2-0036-2019 declara IMPROBADA la demanda contencioso administrativa, consiguientemente, se declara firme y subsistente, con todo el valor legal la Resolución Administrativa RA SS N° 0120/2010 de 4 de marzo de 2010, con base en los siguientes argumentos:

- 1) No se ha transgredido lo establecido en los arts. 238-II-c) y 240 del D.S. N° 25763, vigentes en su momento, puesto que estas disposiciones reglamentarias no establecen taxativamente plazos perentorios que obliguen a presentar la documentación en el momento de la verificación de la FES en el predio.
- 2) En la valoración del cumplimiento de la Función Económico Social, según los formularios del proceso agrario, así como la documentación proporcionada por el administrado y los datos técnicos aportados en la encuesta catastral, se estableció correctamente el cumplimiento identificado en pericias de campo, conforme prevén los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley N° 1715 y arts. 155 y 167 del D.S. N° 29215.
- 3) La decisión del ente administrativo plasmado en la Resolución Final de Saneamiento, por el que se subsana los vicios de nulidad identificados en el proceso de saneamiento, se encuentra basado y sustentado en los principios y normativa acorde al saneamiento de la propiedad agraria.

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

El art. 2 de la Ley N° 80 Identifica a las Alcaldías Municipales, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociación de Ganadería para efectuar el registro de marca de ganado, sin embargo conforme lo señalado en dicho considerando, no está expresamente prohibido el registro en otras entidades del Estado, por tanto en consideración a la costumbre y tradición que rigen en nuestras regiones, corresponde el reconocimiento de los registros de marca, realizados en la Policía Nacional de Bolivia, por ser documentos investidos de legitimidad, máxime si se trata de entidades públicas que representan al Estado, por tanto estos documentos se constituyen en válidos para su revisión y consideración; asimismo el hecho que las certificaciones de marca de ganado que acreditan el derecho propietario del beneficiario hayan sido obtenidos y presentados con posterioridad a la realización de las pericias de campo, no es un argumento válido para que se anule el procedimiento de saneamiento.

**Jurisprudencia conceptual o indicativa**

El principio "In dubio pro actione" significa: "En caso de duda a favor de la acción", siendo este un principio fundamental del Derecho Administrativo, aplicable en diferentes ámbitos del mismo, constituyéndose como una garantía a favor del administrado, debido a que la Administración se encuentra obligada a interpretar la norma en favor del administrado en el ejercicio del derecho de acción. Este principio es reconocido por la doctrina como parte del principio de favorabilidad, integrándose a los derechos o garantía del administrado y de la interpretación más favorable en el ejercicio del derecho de acción.

La Función Económico Social es un concepto integral que comprende todo el conjunto de hechos y actos que se desarrollen conforme a los mandatos que fija la ley, contrastados todos los elementos identificados durante la verificación de la Función Económico Social durante las pericias de campo y el trabajo posteriormente efectuado conforme el Reglamento Agrario vigente.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

Sentencia Agroambiental Nacional S2a N° 21/2019: *"Conforme se tiene de los actuados levantados en oportunidad de las pericias de campo del predio "Peñas Blancas", de la información recabada en campo, se advierte que en el mismo se desarrolla actividad ganadera, sometiendo por tal el INRA en su análisis y definición a las características y peculiaridades que regula dicha actividad; así se desprende de las Fichas Catastrales, Informe Circunstanciado de Campo e Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante a fs. 101, 102, 103, 200 a 203 y 207 a 213, respectivamente, del legajo del proceso de saneamiento efectuado en el referido predio, en el que se verificó y registró in situ la existencia de 1267 cabezas de ganado que llevan la marca "P" ; asimismo se constató la infraestructura adecuada a esta actividad consistente en 3 casas, un pozo artesiano de cemento con aeromotor, instalación y tanques de agua, corral alambrado y brete con capacidad para 1500 reses, galpón para terneros, 30 Km. de perímetro, 16 Km de divisiones internas de alambre de púas, 7 secadoras manuales, tres tractores para el trabajo de potrero, cumpliendo por tal los requerimientos necesarios e imprescindibles para considerar al predio de referencia como propiedad con actividad ganadera. Si bien, en la Fichas Catastrales de referencia se consigna que no se presentó registro de marca de ganado , dicha afirmación no refleja la verdad material cursante en los antecedentes, toda vez que, conforme se tiene descrito en el numeral 3.2 del Informe Circunstanciado de Campo de fs. 200 a 203 del legajo de saneamiento, se recepcionó en pericias de campo, entre otros documentos, piezas relativas a los procesos de dotación tramitados ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria respecto de los predios "Campo Alegre", "Peñas Blancas" y "La Fortuna" que por la continuidad de los mismos forma una sola unidad productiva con el nombre de "Peñas Blancas", cursando a fs. 45 copia legalizada del registro de marca de ganado con la letra "P" consignando como propietaria a Carmen Hasbun de Peña, expresando en dicho documento: "Se hace el presente registro de marca para acreditar el legítimo derecho de propiedad sobre el ganado con este signo", registro efectuado ante la Sub Prefectura de la Provincia Velasco del departamento de Santa Cruz que data del 10 de octubre de 1974, lo que acredita fehacientemente que las cabezas de ganado verificadas directamente en campo marcadas con la letra "P", tiene correspondencia y estrecha relación con el registro de marca antes descrito , lo que implica que se presentó en pericias de campo el registro de marca extrañado por el demandante, cumpliendo de esta manera con la previsión contenida en el art. 238-III-c) del D. S. N° 25763 vigente en esa oportunidad. Asimismo, si bien se presentaron los registros de marca de ganado cursantes a fs. 158 y 159 del legajo de saneamiento a nombre de los propietarios del predio "Peñas Blancas" Edgar Alan Peña Gutiérrez y Carmen Hasbún de Peña después del levantamiento de los datos en campo, en los que se*

*consigna que el registro de fierro demarca con que acostumbra marcar su ganado que se encuentra en su propiedad "Peñas Blancas" es la registrada con la letra "P", la misma no se contrapone al registro de marca que data de 1974 anteriormente descrito que viene a ser la misma, ni es distinta a la verificada in situ en el ganado de propiedad de los propietarios del predio "Peñas Blancas", por lo que dichos registros en los hechos vendría a constituir una especie de actualización al registro de marca anterior que data de 1974, a más de que su presentación en etapa de exposición pública de resultados, obedece a lo que se dispuso el mismo INRA en el Informe de Evaluación Técnico Jurídico cursante de fs. 207 a 213 del legajo de saneamiento que en el numeral 5.1. Variables Legales, dispone: "Sobre el último punto, se tiene que si bien en campo pudo evidenciarse la existencia de 1267 cabezas de ganado vacuno y 17 equinos al interior de la propiedad "Peñas Blancas", los propietarios de esta no acreditaron el registro de marca declarado en la Ficha Catastral, aspecto que deberá ser subsanado en ejecución de la Exposición Pública de Resultados " (sic) (Las cursivas son nuestras). Consiguientemente, al estar debidamente acreditado la existencia de marca de ganado de los propietarios del predio anteriormente nombrado, queda plenamente establecido la titularidad de las cabezas de ganado marcadas con la letra "P" que fueron verificadas in situ, por ende, su cuantificación como carga animal para justificar la Función Económica Social, es perfectamente válida, no siendo por tal evidente que la institución encargada del proceso de saneamiento no hubiera interpretado a cabalidad dentro de los parámetros legales dicho extremo, como acusa la parte demandante".*

*Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 012/2016: " (...) Referente a la inexistencia del registro de marca de ganado en la etapa de pericias de campo , efectivamente de la revisión de la Ficha Catastral cursante de fs. 26 a 28 de la carpeta de saneamiento, en los numerales 46 y 47 se establece por un lado la existencia de marca de ganado sin que se haya adjuntado el registro de la misma; sin embargo a fs. 95 de los antecedentes cursa el formulario de Registro de Marca emitido por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz adjuntado por el nuevo beneficiario, verificándose que la señal de marca establecida en la Ficha Catastral es la misma consignada en la Certificación; que si bien el Certificado de Registro de Marca de ganado lleva como fecha de emisión el 19 de octubre de 2008, posterior a la realización de las pericias de campo, no existe constancia presentada por la parte actora que la fecha de emisión del citado certificado fuera también la fecha de registro de marca como se arguye en la demanda; asimismo, es preciso hacer notar que un aspecto muy distinto es que en la Ficha Catastral o Registro de Conteo de Ganado conste la inexistencia de ganado con marca y otra es que exista el ganado con marca y no se cuente en ese momento con la Certificación de Registro de dicha marca de ganado, aspecto subsanable conforme el art 240 del D.S. N° 25763 aplicable en su momento y que en virtud del principio de la verdad material, lo importante en la verificación de la actividad ganadera es el conteo de ganado con marca antes que sólo el registro documental de dicha marca ".*