

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0045-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 08-05-2017

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 / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Incumplimiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por Marvin Coro Espinoza en representación de Roberto Ribeiro Carvalho contra el Director Nacional a.i. del INRA, se ha planteado demanda impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0041/2014 de 16 de enero de 2014, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, respecto al Polígono N° 128 de la propiedad actualmente denominada "ESTANCIA LA BAHÍA" (Tierra Fiscal), ubicada en el municipio El Carmen Rivero Torrez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, la cual resuelve declarar la ilegalidad de la posesión de la parte actora, conforme a los fundamentos siguientes:

- a) se denuncia el Desconocimiento de la Tradición Agraria establecida en el art. 309-III del D.S. N° 29215, consistente en la Escritura Pública de fusión de varios predios y;
- b) denuncia que no se ha considerado que la Empresa "ESTANCIA LA BAHÍA" cumple La Función Económica Social, habiéndose presentado toda la documentación necesaria para demostrar que cumple a cabalidad con la misma, arrimándose al proceso de saneamiento la documentación pertinente.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

**"III.- Respecto al cumplimiento de la Función Económica Social del predio ESTANCIA LA BAHIA**

Que a fs. 1444 del antecedente, cursa la Ficha de Cálculo de Función Económico Social, elaborada respecto al predio ESTANCIA LA BAHIA, misma que establece que el predio cumple la FES en un 100%

y en la parte de sugerencias, señala: "La principal actividad es Ganadera. Cumple con la FES y se sugiere consolidar el tipo de propiedad Empresarial con 9123.7229 ha." (sic), queda claro que en el presente caso el análisis no se sustenta únicamente en la verificación de mejoras para declarar el cumplimiento efectivo de Función Económico Social, sino que este elemento este ligado estrechamente con la posesión legal, más aún cuando se ha determinado que los expedientes referidos como antecedentes en casi su mayoría se encontrarían desplazados, así la probanza de la antigüedad de la posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, es decir 18 de octubre del año 1996, debe realizarse de acuerdo al alcance del art. 309 del D.S. N° 29215"

"(...) en cuyo caso, tampoco podría reconocerse un cumplimiento efectivo de la Función Económico Social, pese a haberse verificado actividad productiva en el predio, dado que la verificación y reconocimiento de FES integra varios elementos entre ellos, los antecedentes jurídicos del predio, conforme determina el art. 155 del D.S. N° 29215; consecuentemente, su cumplimiento estará condicionado a la posesión legal en el predio que junto con la actividad productiva desarrollada en el predio, dan lugar a la tutela efectiva del derecho de propiedad y de posesión agraria en los términos establecidos en la norma que siendo de orden público su cumplimiento es obligatorio."

"(...) En tal sentido para establecer de manera correcta el reconocimiento efectivo de la Función Económico Social en el área objeto de Saneamiento, deberá tenerse en cuenta dos elementos esenciales, 1) La Verificación directa in situ, tal como lo estableció y realizó el INRA y 2) La verificación de la legalidad de la posesión, y es en este punto que resulta importante que con carácter previo a dicha valoración, se tengan datos exactos y ciertos respecto a que si uno de los expedientes adquiridos por el demandante tiene correspondencia con el área mensurada, para determinar la sucesión de la posesión respecto a esa superficie, porque si bien el INRA obró correctamente al desconocer cumplimiento de FES, pese a lo verificado por encontrarse los antecedentes desplazados, esta conclusión no puede afectar al predio y antecedente "MONTE ALEGRE" con relación al área mensurada, porque no ha demostrado el INRA que dicho antecedente se encuentre efectivamente desplazado, y al no haber cumplido a cabalidad el INRA con la naturaleza del proceso de saneamiento y sustentar sus argumentos y resultados sobre incertidumbres genera inseguridad jurídica que debe restablecerse.

Bajo las consideraciones efectuadas, se concluye que la entidad administrativa, no efectuó el saneamiento del predio motivo de autos, en apego a la normativa agraria en vigencia y a los preceptos constitucionales que rigen la materia, habiendo constatado durante el relevamiento de identificación de expedientes agrarios imprecisiones técnicas y falencias que son relevantes para establecer la condición de beneficiario titulado subadquirente o simplemente poseedor, aspecto que contamina el trabajo de saneamiento ejecutado en el predio y genera incertidumbre en cuanto a sus resultados, constatando al mismo tiempo ambigüedad que vulneran el debido proceso y afectan el orden público, correspondiendo a este Tribunal, fallar en ese sentido."

### Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **PROBADA**; en consecuencia, nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 0041/2014 de 16 de enero de 2014, emitida dentro del proceso administrativo de Saneamiento Simple de Oficio del predio denominado ESTANCIA LA BAHIA, anulando obrados hasta fs. 1464 inclusive, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria realizar un nuevo Informe en Conclusiones en apego a la normativa agraria vigente, conforme al entendimiento que se pasa a expresar:

a) en merito al Testimonio N° 0155/2007 de 22 de mayo de 2007, se evidencia fusión de los fundos rústicos denominados "SUNSAS", "MONTE ALEGRE I", "LOS PRIMOS II" y "SAN ANTONIO I" que (menos SUNSAS) se desprenden de predios mayores; en el Mosaico Demostrativo de relevamiento de expedientes, se grafica al predio "ESTANCIA LA BAHIA" junto al predio "MONTE ALEGRE" como colindante, existiendo contracción entre lo concluido en la parte literal del citado informe y lo graficado en el mismo, por ello existiendo confusión entre el predio mayor de "MONTE ALEGRE" y la fracción del mismo que constituiría el antecedente en parte del predio mensurado. Con relación al predio SUNSAS y las fracciones transferidas de los predios "LOS PRIMOS II" y "SAN ANTONIO I", es otro el contexto, pues en un análisis técnico, se evidencia desplazamiento que contrapone los planos y/o datos insertos en él (expediente agrario) con los datos técnicos establecidos en el área de saneamiento del predio en estudio, datos que como resultado no guardan correspondencia respecto del predio relevado en campo durante el proceso de saneamiento, sino está fuera o distante del área objeto de saneamiento que conlleva la inexistencia de sobreposición entre los mismos y más bien denota apartamiento, alejamiento con los expedientes agrarios que forman parte del antecedente que respaldaría el derecho propietario y;

b) el INRA establecido ilegalidad de la posesión en el predio ESTANCIA LA BAHIA porque no ha reconocido ninguno de los antecedentes presentados por el beneficiario que es subadquirente del área mensurada. El actor no ha acreditado antigüedad en la posesión en los antecedentes SUNSAS y las fracciones "LOS PRIMOS II" y "SAN ANTONIO I", no obstante de verificarse actividad productiva en la propiedad "ESTANCIA LA BAHIA", aspecto que impediría retrotraer dichas posesiones al primer ocupante, pero en todo caso la verificación y reconocimiento de FES integra varios elementos entre ellos, los antecedentes jurídicos del predio, posesión legal en el predio, junto con la actividad productiva desarrollada, todo lo que da lugar a la tutela efectiva del derecho de propiedad y de posesión agraria. Por otra parte en el saneamiento del área reconocida como ESTANCIA LA BAHIA, se realizaron conclusiones generalizadas en la valoración integral de la antigüedad de la posesión, es decir, si bien no corresponde reconocer la antigüedad de la posesión legal basada en los antecedentes desplazados, no podría esta situación de manera generalizada afectar la tradición de la posesión con relación a "MONTE ALEGRE", que es el expediente que no ha sido analizado técnicamente para establecer la correspondencia o no con relación al área mensurada y en tal circunstancia, la valoración del cumplimiento efectivo de la Función Económica Social del predio, tendrá que ser considerada y valorada, una vez que el INRA subsane las observaciones identificadas con relación al predio "MONTE ALEGRE".

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

#### **PRECEDENTE 1**

Con carácter previo a la valoración del cumplimiento de la FES, es necesario que el INRA identifique si existen datos exactos y ciertos de un expedientes agrario, respecto a un predio adquirido por el beneficiario, a fin de establecer si existe correspondencia con el área mensurada; solo así se podrá determinar si dicho beneficiario es un titulado subadquirente o simplemente poseedor

### **FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo / 8. Incumplimiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**Problemas jurídicos**

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por Marvin Coro Espinoza en representación de Roberto Ribeiro Carvalho contra el Director Nacional a.i. del INRA, se ha planteado demanda impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0041/2014 de 16 de enero de 2014, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, respecto al Polígono N° 128 de la propiedad actualmente denominada "ESTANCIA LA BAHÍA" (Tierra Fiscal), ubicada en el municipio El Carmen Rivero Torrez, provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, la cual resuelve declarar la ilegalidad de la posesión de la parte actora, conforme a los fundamentos siguientes:

- a) se denuncia el Desconocimiento de la Tradición Agraria establecida en el art. 309-III del D.S. N° 29215, consistente en la Escritura Pública de fusión de varios predios y;
- b) denuncia que no se ha considerado que la Empresa "ESTANCIA LA BAHÍA" cumple La Función Económica Social, habiéndose presentado toda la documentación necesaria para demostrar que cumple a cabalidad con la misma, arrimándose al proceso de saneamiento la documentación pertinente.

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

**"III.- Respecto al cumplimiento de la Función Económica Social del predio ESTANCIA LA BAHIA**

Que a fs. 1444 del antecedente, cursa la Ficha de Cálculo de Función Económico Social, elaborada respecto al predio ESTANCIA LA BAHIA, misma que establece que el predio cumple la FES en un 100% y en la parte de sugerencias, señala: "La principal actividad es Ganadera. Cumple con la FES y se sugiere consolidar el tipo de propiedad Empresarial con 9123.7229 ha." (sic), queda claro que en el presente caso el análisis no se sustenta únicamente en la verificación de mejoras para declarar el cumplimiento efectivo de Función Económico Social, sino que este elemento este ligado estrechamente con la posesión legal, más aún cuando se ha determinado que los expedientes referidos como antecedentes en casi su mayoría se encontrarían desplazados, así la probanza de la antigüedad de la posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, es decir 18 de octubre del año 1996, debe realizarse de acuerdo al alcance del art. 309 del D.S. N° 29215"

"(...) en cuyo caso, tampoco podría reconocerse un cumplimiento efectivo de la Función Económico Social, pese a haberse verificado actividad productiva en el predio, dado que la verificación y

reconocimiento de FES integra varios elementos entre ellos, los antecedentes jurídicos del predio, conforme determina el art. 155 del D.S. N° 29215; consecuentemente, su cumplimiento estará condicionado a la posesión legal en el predio que junto con la actividad productiva desarrollada en el predio, dan lugar a la tutela efectiva del derecho de propiedad y de posesión agraria en los términos establecidos en la norma que siendo de orden público su cumplimiento es obligatorio."

"(...) En tal sentido para establecer de manera correcta el reconocimiento efectivo de la Función Económico Social en el área objeto de Saneamiento, deberá tenerse en cuenta dos elementos esenciales, 1) La Verificación directa in situ, tal como lo estableció y realizó el INRA y 2) La verificación de la legalidad de la posesión, y es en este punto que resulta importante que con carácter previo a dicha valoración, se tengan datos exactos y ciertos respecto a que si uno de los expedientes adquiridos por el demandante tiene correspondencia con el área mensurada, para determinar la sucesión de la posesión respecto a esa superficie, porque si bien el INRA obró correctamente al desconocer cumplimiento de FES, pese a lo verificado por encontrarse los antecedentes desplazados, esta conclusión no puede afectar al predio y antecedente "MONTE ALEGRE" con relación al área mensurada, porque no ha demostrado el INRA que dicho antecedente se encuentre efectivamente desplazado, y al no haber cumplido a cabalidad el INRA con la naturaleza del proceso de saneamiento y sustentar sus argumentos y resultados sobre incertidumbres genera inseguridad jurídica que debe restablecerse.

Bajo las consideraciones efectuadas, se concluye que la entidad administrativa, no efectuó el saneamiento del predio motivo de autos, en apego a la normativa agraria en vigencia y a los preceptos constitucionales que rigen la materia, habiendo constatado durante el relevamiento de identificación de expedientes agrarios imprecisiones técnicas y falencias que son relevantes para establecer la condición de beneficiario titulado subadquirente o simplemente poseedor, aspecto que contamina el trabajo de saneamiento ejecutado en el predio y genera incertidumbre en cuanto a sus resultados, constatando al mismo tiempo ambigüedad que vulneran el debido proceso y afectan el orden público, correspondiendo a este Tribunal, fallar en ese sentido."

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

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **PROBADA**; en consecuencia, nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 0041/2014 de 16 de enero de 2014, emitida dentro del proceso administrativo de Saneamiento Simple de Oficio del predio denominado ESTANCIA LA BAHIA, anulando obrados hasta fs. 1464 inclusive, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria realizar un nuevo Informe en Conclusiones en apego a la normativa agraria vigente, conforme al entendimiento que se pasa a expresar:

a) en merito al Testimonio N° 0155/2007 de 22 de mayo de 2007, se evidencia fusión de los fundos rústicos denominados "SUNSAS", "MONTE ALEGRE I", "LOS PRIMOS II" y "SAN ANTONIO I" que (menos SUNSAS) se desprenden de predios mayores; en el Mosaico Demostrativo de relevamiento de expedientes, se grafica al predio "ESTANCIA LA BAHIA" junto al predio "MONTE ALEGRE" como colindante, existiendo contracción entre lo concluido en la parte literal del citado informe y lo graficado en el mismo, por ello existiendo confusión entre el predio mayor de "MONTE ALEGRE" y la fracción del mismo que constituiría el antecedente en parte del predio mensurado. Con relación al predio SUNSAS y las fracciones transferidas de los predios "LOS PRIMOS II" y "SAN ANTONIO I", es otro el contexto, pues en un análisis técnico, se evidencia desplazamiento que contrapone los planos y/o datos insertos en él (expediente agrario) con los datos técnicos establecidos en el área de saneamiento del predio en estudio, datos que como resultado no guardan correspondencia respecto del predio relevado en campo

durante el proceso de saneamiento, sino está fuera o distante del área objeto de saneamiento que conlleva la inexistencia de sobreposición entre los mismos y más bien denota apartamiento, alejamiento con los expedientes agrarios que forman parte del antecedente que respaldaría el derecho propietario y;

b) el INRA establecido ilegalidad de la posesión en el predio ESTANCIA LA BAHIA porque no ha reconocido ninguno de los antecedentes presentados por el beneficiario que es subadquirente del área mensurada. El actor no ha acreditado antigüedad en la posesión en los antecedentes SUNSAS y las fracciones "LOS PRIMOS II" y "SAN ANTONIO I", no obstante de verificarse actividad productiva en la propiedad "ESTANCIA LA BAHIA", aspecto que impediría retrotraer dichas posesiones al primer ocupante, pero en todo caso la verificación y reconocimiento de FES integra varios elementos entre ellos, los antecedentes jurídicos del predio, posesión legal en el predio, junto con la actividad productiva desarrollada, todo lo que da lugar a la tutela efectiva del derecho de propiedad y de posesión agraria. Por otra parte en el saneamiento del área reconocida como ESTANCIA LA BAHIA, se realizaron conclusiones generalizadas en la valoración integral de la antigüedad de la posesión, es decir, si bien no corresponde reconocer la antigüedad de la posesión legal basada en los antecedentes desplazados, no podría esta situación de manera generalizada afectar la tradición de la posesión con relación a "MONTE ALEGRE", que es el expediente que no ha sido analizado técnicamente para establecer la correspondencia o no con relación al área mensurada y en tal circunstancia, la valoración del cumplimiento efectivo de la Función Económica Social del predio, tendrá que ser considerada y valorada, una vez que el INRA subsane las observaciones identificadas con relación al predio "MONTE ALEGRE".

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

#### PRECEDENTE 2

Para reconocerse y declararse el cumplimiento efectivo de Función Económico Social en el área objeto de saneamiento, se debe tener en cuenta dos elementos esenciales: a) la verificación directa in situ de la actividad productiva en el predio (mejoras etc.) y b) la verificación de la legalidad de la posesión; ambos elementos dan lugar a la tutela efectiva del derecho de propiedad y de posesión agraria

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

Cumplimiento de la FES in situ

SAN-S2-0004-2008

FUNDADORA

SAP-S1-0085-2019 SAN-S1-0078-2017 SAN-S1-0077-2017 SAN-S2-0059-2017 SAN-S2-0055-2017 SAN-S2-0054-2017 SAN-S2-0050-2017 SAN-S2-0031-2017 SAN-S2-0057-2016 SAN-S1-0043-2016

SEGUIDORAS

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 45/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 053/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 087/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 89/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 129/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 115/2019 de 18 de octubre “(...) *En ese orden de ideas, es pertinente traer a colación, que el entendimiento referente a la verificación directa durante la ejecución de las Pericias de Campo como el principal medio de comprobación del cumplimiento de la Función Social y/o Función Económico Social, al margen de estar normado, ya ha sido recogido y desarrollado por el Tribunal Agroambiental, a través de la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 14/2016 de 03 de marzo de 2016 y las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S2ª N° 62/2019 de 19 de julio de 2019, S2ª N° 63/2019 de 22 de julio de 2019, S2ª N° 70/2019 de 19 de agosto de 2019, S2ª N° 76/2019 de 23 de septiembre de 2019, S1ª N° 86/2019 de 17 de julio de 2019, S1ª N° 103/2019 de 30 de septiembre de 2019 y S1ª N° 107/2019 de 30 de septiembre, entre muchas otras.*”