

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0018-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 08-07-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**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**

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Juan José Gamarra Cano que se apersona en representación de Ruperto Castedo Ortiz, contra de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1767/2011 de 14 de noviembre de 2011, emitida respecto a la propiedad denominada "El Porvenir", ubicada en el Municipio Robore, Provincia Chiquitos del Departamento de Santa Cruz, acción que es dirigida en contra del Director Nacional a.i. del INRA, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

**1.** Que, en aplicación de los artículos 2 párrafo II de la Ley N° 1715, 164 y 165 párrafo I inc. a) del Reglamento Agrario, se cumple a cabalidad la función social en el predio "El Porvenir" de propiedad de su mandante, que por documentación presentada es subadquirente de 500 hectáreas y por verificación en campo las características corresponden a pequeña propiedad ganadera; existiendo por tanto error de fondo en el Informe en Conclusiones de 28 de junio de 2011, mismo que establece el cumplimiento de la función económico social en 55.9491 ha y el incumplimiento de la función económico social en 468.7138 ha; valoradas en merito a la Guía para la Verificación del Cumplimiento de la Función Social y la Función Económico Social, y no en merito a la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545 y la Constitución Política del Estado por lo que considera inaplicable por el Principio de Jerarquía Normativa.

**2.** Continua señalando que éstos actuados se llevaron adelante en contravención del párrafo I del Art. 305 del Decreto Supremo N° 29215, toda vez que no existe constancia de que su mandante haya tomado conocimiento del tratamiento que se estaba otorgando a su predio, dejándolo en indefensión; reiterando que de la verificación en campo se ha evidenciado residencia en el lugar y actividad ganadera de su mandante, además del uso y aprovechamiento tradicional ratificado en el formulario de verificación de FES de campo que evidencia además, pasto sembrado en siete hectáreas.

**3.** Por otra parte manifiesta norma adjetiva vulnerada en los artículos 41 párrafo I, numeral 2 y 48 de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545, al pretenderse que su mandante y su familia subsista en

una superficie de 55.9491 ha, extensión que se trata de consolidar contraviniendo el límite máximo de la pequeña propiedad, siendo que la misma no puede dividirse en superficies menores, salvo que sea resultado del proceso de saneamiento, que en el caso del predio "El Porvenir", existe superficie para otorgar las 500 ha; resultando por ello incongruente valorar al predio como mediana ganadera, otorgarle una superficie menor a la máxima de la pequeña propiedad y clasificarla como pequeña ganadera, al amparo de "facultades técnico administrativas" en contravención del parágrafo II de los Arts. 394 y 397 concordante con el Art. 400 de la Constitución Política del Estado, por incumplimiento del art. 305 del D.S. N° 29215, señala jurisprudencia en Sentencia Nacional Agroambiental S1a. Liquidadora N° 10/2012. Finalmente señalando vulnerados los derechos a la propiedad privada, a la defensa y al debido proceso, consagrados en el Art. 56 y 115 parágrafo II de la Constitución Política del Estado, solicita que el Tribunal Agroambiental declare probada la demanda y nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 1767/2011 de 14 de noviembre de 2011, anulando obrados hasta el vicio más antiguo, en concordancia con la jurisprudencia referida supra.

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

*"(...) Ruperto Castedo, como subadquirente del predio "El Porvenir", se sometió al proceso de saneamiento en el convencimiento que su predio era una pequeña propiedad ganadera, con la extensión superficial que consta en el documento de transferencia, es decir de 500 has. Ahora bien, el INRA en la ejecución del procedimiento de saneamiento en la etapa de relevamiento de información de campo identifica 518 ha., y en consecuencia, aplica la valoración del cumplimiento de la Función Económica Social que correspondería a una mediana propiedad, esta determinación derivó en que el INRA en cuanto a los parámetros de cumplimiento de FES concluyera que el predio "El Porvenir" no cumple con la FES requerida para éste tipo de propiedad y en consecuencia obviara el antecedente de tradición del predio en cuestión, es decir el comportamiento tradicional como una pequeña propiedad ganadera a la cual le hubiera correspondido la valoración solamente de la Función Social en los alcances establecidos en el art. 2 -II de la L. N° 1715, además de los art. 164 y 165 del D.S. N° 29215, resultando que a Ruperto Castedo se le reconoce la superficie de 55.9491 ha., y declara como tierra fiscal la restante superficie del predio es decir 468.7138 ha."*

*"(...) el INRA concluye calificando a la propiedad "El Porvenir" como una pequeña propiedad ganadera, conclusión sustentada en el cumplimiento de la FES en cuanto corresponde a la identificación de mejoras en el predio y cabezas de ganado, al margen de identificar que el PLUS del departamento de Santa Cruz en la porción ubicada del predio correspondería a la actividad realizada en el lugar cual es la actividad ganadera, aspectos descritos en la ficha FES de fs. 143 que señala: "La principal actividad es Ganadera. Solo cumple con la FS y se debe cambiar el tipo de propiedad a Pequeña con una superficie de 55.9491 ha."...(sic.), para luego decir "que las superficies establecidas en el inc. H (de la ficha) no definen derecho propietario, su confirmación o modificación estarán sujetas a un análisis legal y técnico" (sic.), aspectos que sin ingresar a mayor análisis ni técnicos ni legales, fueron ratificados en el Informe en Conclusiones señalado. Concordante con lo expresado precedentemente, se observa que el INRA además debió aplicar el Art. 155 del D.S. N° 29215, que señala: "A efectos de la verificación del cumplimiento de la función social o la función económico-social, además de la clasificación de la propiedad, se deberá tomar en cuenta los antecedentes jurídicos del predio, la actividad desarrollada, límites de superficie, características del tipo de propiedad y la correspondencia con la aptitud de uso de suelo" (sic.) (las negrillas son nuestras); ingresando al análisis de éste artículo, es evidente que sólo se considero como parámetro para la clasificación del predio, la superficie obtenida en la etapa de relevamiento de información en campo, sin tomar en cuenta de manera integral: a) El antecedente dominial del predio sobre 500 has; b) La actividad desarrollada en el mismo, según antecedentes y*

pruebas presentadas al efecto, tales como certificados de vacuna y registro de marcas; c) La superficie de la propiedad es contradictoria entre lo mensurado en campo y lo establecido en el Informe de Conclusiones".

"(...) en relación al argumento señalado por el actor, respecto que no fue de su conocimiento los resultados preliminares del saneamiento en su predio, se tiene que de la revisión de antecedentes que cursan a fs. 149, 150 y 151 de la carpeta de saneamiento, se evidencia la publicidad otorgada a la actividad de socialización de resultados con el informe de cierre, que si bien se encuentra sin firma del interesado, el formulario del mismo fue puesto a conocimiento del actor mediante cédula por ausencia del mismo en esta etapa del saneamiento, conforme a información del INRA, por lo que no se ha evidenciado la contravención del Art. 305 del D.S N° 29215 y en consecuencia tampoco existe indefensión ni vulneración del derecho a la defensa y al debido proceso, consagrados en el Art. 115-II de la Constitución Política del Estado".

"(...) frente a la vulneración de los artículos 394-II, 397 y 400 de la C. P.E., 2-II, 48 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por L. N° 3545, 164, 165 y 305 del D. S N° 29215, denunciados por el actor, al pretender reconocerse una superficie menor a la establecida para la pequeña propiedad, tenemos que el predio "El Porvenir" fue calificado como pequeña propiedad reconociendo en él existencia de residencia y actividad ganadera, parámetros establecidos para el cumplimiento de la FS, conforme se desprende del reiterado Informe en Conclusiones de fs. 144 a 147; en consecuencia y en mérito a la calificación otorgada por el mismo INRA al predio como pequeña propiedad ganadera, y al no haberse demostrado sobreposición alguna con otros predios por una parte, existencia de tierra fiscal disponible por otra, no existe argumento en contrario para no reconocer el derecho propietario sobre el límite establecido para la pequeña propiedad ganadera en la zona tropical y subtropical, que es de 500 hectáreas, no debiendo en consecuencia el INRA haber procedido a otorgar una superficie menor a la máxima de la pequeña propiedad ganadera, así lo prevé el Art. 48 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que determina: "La propiedad agraria, bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad (...), la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad.." (sic.), también la Guía de Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Económico Social, es concordante con lo descrito anteriormente al señalar: "en caso de predios cuyo resultado de FES den una superficie por debajo del límite de la pequeña propiedad, se reconocerá el límite máximo previsto para esta clasificación" (sic.); amparado dicho criterio en el artículo 397 parágrafo II de la Constitución Política del Estado, que señala: "La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de los pueblos y comunidades indígena originario campesinas, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares..." (sic.); entendiéndose que en superficies menores a las clasificadas como pequeñas propiedades, se pone en riesgo la subsistencia de los integrantes de la familia ocasionando la disgregación o dispersión de la misma".

"Es uniforme la norma al señalar también en su Art. 41-I numeral 2 de la L. N° 1715 que: "La pequeña propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia, determinando al mismo tiempo que la misma es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable" concordante con el Art. 394-II de la C.P.E. De lo descrito precedentemente, se infiere que tanto la Constitución Política del Estado, como la L. N° 1715, modificada por la L. N° 3545, entienden que la superficie reconocida como límite de la pequeña propiedad ganadera es de 500 hectáreas (clasificación de la propiedad agraria y de sus extensiones máximas establecidas en la Ley de 29 de octubre de 1956, conforme la Disposición Transitoria Decima de la L. N° 1715)".

*"Argumentos que se consolidan en observancia del Art. 400 de la C.P.E., que señalan que "Por afectar a su aprovechamiento sustentable y por ser contrario al interés colectivo, se prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad reconocida por ley, que para su establecimiento tendrá en cuenta las características de las zonas geográficas..." (sic.). Consiguientemente siendo que la presente demanda se encuentra enmarcada en observaciones de orden legal, éste Tribunal siguiendo con la línea jurisprudencial que rige la materia, concluye que el INRA no podía haber emitido una resolución que contradice los preceptos constitucionales descritos, desconociendo principios constitucionales y vulnerando disposiciones legales agrarias tanto adjetivas como sustantivas en la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, respecto al predio "El Porvenir".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por Juan José Gamarra Cano en representación de Ruperto Castedo Ortiz. En consecuencia **NULA** la Resolución Administrativa RA-SS N° 1767/2011 de 14 de noviembre de 2011, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio correspondiente al predio denominado "El Porvenir", bajo los siguientes fundamentos:

**1.** El INRA en la ejecución del procedimiento de saneamiento en la etapa de relevamiento de información de campo identifica 518 ha., y en consecuencia, aplica la valoración del cumplimiento de la Función Económica Social que correspondería a una mediana propiedad, esta determinación derivó en que el INRA en cuanto a los parámetros de cumplimiento de FES concluyera que el predio "El Porvenir" no cumple con la FES requerida para éste tipo de propiedad y en consecuencia obviara el antecedente de tradición del predio en cuestión, es decir el comportamiento tradicional como una pequeña propiedad ganadera a la cual le hubiera correspondido la valoración solamente de la Función Social en los alcances establecidos en el art. 2 -II de la L. N° 1715, además de los art. 164 y 165 del D.S. N° 29215, resultando que a Ruperto Castedo se le reconoce la superficie de 55.9491 ha., y declara como tierra fiscal la restante superficie del predio es decir 468.7138 ha.

**2.** Se observa que el INRA además debió aplicar el Art. 155 del D.S. N° 29215, que señala: "A efectos de la verificación del cumplimiento de la función social o la función económico-social, además de la clasificación de la propiedad, se deberá tomar en cuenta los antecedentes jurídicos del predio, la actividad desarrollada, límites de superficie, características del tipo de propiedad y la correspondencia con la aptitud de uso de suelo" (sic.) (las negrillas son nuestras); ingresando al análisis de éste artículo, es evidente que sólo se considero como parámetro para la clasificación del predio, la superficie obtenida en la etapa de relevamiento de información en campo, sin tomar en cuenta de manera integral: a) El antecedente dominial del predio sobre 500 has; b) La actividad desarrollada en el mismo, según antecedentes y pruebas presentadas al efecto, tales como certificados de vacuna y registro de marcas; c) La superficie de la propiedad es contradictoria entre lo mensurado en campo y lo establecido en el Informe de Conclusiones.

**3.** En relación al argumento señalado por el actor, respecto que no fue de su conocimiento los resultados preliminares del saneamiento en su predio, se tiene que de la revisión de antecedentes que cursan a fs. 149, 150 y 151 de la carpeta de saneamiento, se evidencia la publicidad otorgada a la actividad de socialización de resultados con el informe de cierre, que si bien se encuentra sin firma del interesado, el formulario del mismo fue puesto a conocimiento del actor mediante cédula por ausencia del mismo en esta etapa del saneamiento, conforme a información del INRA, por lo que no se ha

evidenciado la contravención del Art. 305 del D.S N° 29215 y en consecuencia tampoco existe indefensión ni vulneración del derecho a la defensa y al debido proceso, consagrados en el Art. 115-II de la Constitución Política del Estado.

4. Frente a la vulneración de los artículos 394-II, 397 y 400 de la C. P.E., 2-II, 48 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por L. N° 3545, 164, 165 y 305 del D. S N° 29215, denunciados por el actor, al pretender reconocerse una superficie menor a la establecida para la pequeña propiedad, tenemos que el predio "El Porvenir" fue calificado como pequeña propiedad reconociendo en él existencia de residencia y actividad ganadera, parámetros establecidos para el cumplimiento de la FS, conforme se desprende del reiterado Informe en Conclusiones de fs. 144 a 147; en consecuencia y en mérito a la calificación otorgada por el mismo INRA al predio como pequeña propiedad ganadera, y al no haberse demostrado sobreposición alguna con otros predios por una parte, existencia de tierra fiscal disponible por otra, no existe argumento en contrario para no reconocer el derecho propietario sobre el límite establecido para la pequeña propiedad ganadera en la zona tropical y subtropical, que es de 500 hectáreas, no debiendo en consecuencia el INRA haber procedido a otorgar una superficie menor a la máxima de la pequeña propiedad ganadera, así lo prevé el Art. 48 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545.

5. Es uniforme la norma al señalar también en su Art. 41-I numeral 2 de la L. N° 1715 que: "La pequeña propiedad es la fuente de recursos de subsistencia del titular y su familia, determinando al mismo tiempo que la misma es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable" concordante con el Art. 394-II de la C.P.E. De lo descrito precedentemente, se infiere que tanto la Constitución Política del Estado, como la L. N° 1715, modificada por la L. N° 3545, entienden que la superficie reconocida como límite de la pequeña propiedad ganadera es de 500 hectáreas (clasificación de la propiedad agraria y de sus extensiones máximas establecidas en la Ley de 29 de octubre de 1956, conforme la Disposición Transitoria Decima de la L. N° 1715). Consiguientemente siendo que la presente demanda se encuentra enmarcada en observaciones de orden legal, éste Tribunal siguiendo con la línea jurisprudencial que rige la materia, concluye que el INRA no podía haber emitido una resolución que contradice los preceptos constitucionales descritos, desconociendo principios constitucionales y vulnerando disposiciones legales agrarias tanto adjetivas como sustantivas en la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, respecto al predio "El Porvenir".

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

Saneamiento / Etapas / De Campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros)

**A efectos de la verificación del cumplimiento de la función social o la función económico-social de una pequeña propiedad, en la etapa de relevamiento de información en campo, se debe tomar en cuenta de manera integral: a) El antecedente dominial del predio sobre 500 has; b) La actividad desarrollada en el mismo, según antecedentes y pruebas presentadas al efecto, tales como certificados de vacuna y registro de marcas; c) La superficie de la propiedad es contradictoria entre lo mensurado en campo y lo establecido en el Informe de Conclusiones.**

*"(...) el INRA concluye calificando a la propiedad "El Porvenir" como una pequeña propiedad ganadera, conclusión sustentada en el cumplimiento de la FES en cuanto corresponde a la identificación de mejoras en el predio y cabezas de ganado, al margen de identificar que el PLUS del departamento de*

*Santa Cruz en la porción ubicada del predio correspondería a la actividad realizada en el lugar cual es la actividad ganadera, aspectos descritos en la ficha FES de fs. 143 que señala: "La principal actividad es Ganadera. Solo cumple con la FS y se debe cambiar el tipo de propiedad a Pequeña con una superficie de 55.9491 ha."...(sic.), para luego decir "que las superficies establecidas en el inc. H (de la ficha) no definen derecho propietario, su confirmación o modificación estarán sujetas a un análisis legal y técnico" (sic.), aspectos que sin ingresar a mayor análisis ni técnicos ni legales, fueron ratificados en el Informe en Conclusiones señalado. Concordante con lo expresado precedentemente, se observa que el INRA además debió aplicar el Art. 155 del D.S. N° 29215, que señala: "A efectos de la verificación del cumplimiento de la función social o la función económico-social, además de la clasificación de la propiedad , se deberá tomar en cuenta los antecedentes jurídicos del predio, la actividad desarrollada, límites de superficie, características del tipo de propiedad y la correspondencia con la aptitud de uso de suelo" (sic.) (las negrillas son nuestras); ingresando al análisis de éste artículo, es evidente que sólo se considero como parámetro para la clasificación del predio, la superficie obtenida en la etapa de relevamiento de información en campo, sin tomar en cuenta de manera integral: a) El antecedente dominial del predio sobre 500 has; b) La actividad desarrollada en el mismo, según antecedentes y pruebas presentadas al efecto, tales como certificados de vacuna y registro de marcas; c) La superficie de la propiedad es contradictoria entre lo mensurado en campo y lo establecido en el Informe de Conclusiones".*