

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0009-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 05-04-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Interpone demanda Contenciosa Administrativa, en contra el Director Nacional a.i. y Directora General de Saneamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0791/2018 de 17 de agosto de 2018, ejecutada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) correspondiente al predio denominado "San Diego IV" ubicado en el municipio San Andrés, provincia Marbàn del departamento de Beni, con los siguientes argumentos:

1. Que el Informe UDSA BN N° 481/2014 de 05 de junio de 2014 emitido por el Técnico I Saneamiento INRA Beni, donde sugiere se desconozca la documentación levantada en la etapa del Relevamiento de Información en Campo consistente en fotografías de mejoras, constituiría un acto lesivo, ilegal y atentatorio al procedimiento agrario, toda vez que el proceso de saneamiento debió ser reencausado disponiéndose la ampliación de la etapa de Relevamiento de Información en Campo a objeto de realizar el verificativo de las mejoras, vulnerándose el debido proceso y el derecho a la defensa;
2. Que durante la mensura de la propiedad "San Diego IV" el Instituto Nacional de Reforma Agraria, habría constatado que la propiedad agraria cuenta con actividad ganadera, conforme la Ficha Catastral de 11 de noviembre de 2011, documentación que acreditaría el cumplimiento de la Función Social, mismo que no habría sido objetivamente valorado en el Informe en Conclusiones y en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0791 /2018 de fecha 17 de agosto de 2018, toda vez que no contrarían con registro de marca, vulnerando el artículo 165 inc. a) del D.S. N° 29215; aspecto que además viciarían dichos actuados de falta de fundamentación y motivación.

Por lo que solicita se declare probada la demanda en consecuencia declarar Nula y sin efecto legal alguno Resolución Administrativa RA - SS N° 0791/2018, de 17 de agosto de 2018, así como el proceso de saneamiento y sea hasta el vicio más antiguo es decir hasta que se realice un nuevo relevamiento de Información en campo de la función social.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, contesta negativamente la demanda, con el siguiente argumento:

Respecto a las fotografías de mejoras y que en las mismas se observarían claramente corrales, ganado, su marca y plantas, refiere que no coincidirían con lo registrado en la Ficha Catastral, donde únicamente se habría registrado ganado bovino, sin ninguna marca y no existiría un corral; por otra

parte, indica que las fotografías no corresponderían al predio, por cuanto en el croquis se habría levantado en su momento sólo un barbecho. En este sentido, pide se declare improbada la demanda.

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

“el INFORME UDSA BN N° 481/2014 de 5 de junio (...) surge en mérito a una comunicación interna (fs. 111) que observa el hecho de no haberse registrado en el formulario de mejoras, así como en la ficha catastral las mejoras que se evidencian en las fotografías descritas en el punto II.5.5 de la presente resolución; del contenido inserto en el precitado Informe, se evidencia que la funcionaria del INRA que consignó los datos en el Registro de Mejoras (...) de manera contradictoria señala que "...los datos recopilados en el predio "San Diego IV", fueron obtenidos en estricta observancia de la Normativa Agraria en vigencia, reflejándose dichos datos en los respectivos formularios, Registro de Mejoras y Fotografías de Mejoras" para luego establecer textualmente: "... en ningún momento procedí al levantamiento de dichas mejoras, el Responsable de Brigada de la parte técnica en ese entonces fue quien levantó esas mejoras y me pidió que firmara esas fotografías...", situación que llama la atención por cuanto denota un trabajo de relevamiento de información en campo, llevado sin responsabilidad y soslayando la normativa procesal administrativa que es de cumplimiento obligatorio, en particular la previsión contenida en el art. 159 (Verificación en campo e instrumentos complementarios) del D.S. N° 29215 (...) norma que establece con absoluta claridad que la verificación y levantamiento de datos en el predio es la actividad más importante del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, que siendo el principal medio de prueba, debe efectuarse con la debida responsabilidad y objetividad que acredite certeza y validez al trabajo de campo y que oportunamente se asuma una decisión final justa conforme a derecho y sobre la base de un análisis y valoración integral de todo aquello que sea registrado en campo, decisión que ante todo deberá anteponer la verdad material de los hechos frente a las formas procesales, que en el caso concreto, la autoridad administrativa al haber advertido (después de 3 años) irregularidades en el levantamiento de datos en campo consistente en incongruencia entre los datos registrados en la ficha catastral, el registro de mejoras y las fotografías de mejoras obtenidas al mismo tiempo, correspondía anular el proceso de saneamiento hasta volver a levantar datos fidedignos, de acuerdo al control interno de la Dirección Departamental del INRA-BENI por tratarse de un error de fondo vinculado al incumplimiento del art. 155 parte in fine del D.S. N° 29215 (...)

Del contenido del Informe en Conclusiones, se advierte que el Certificado de Vacunación contra la fiebre aftosa no es considerada debido a que durante el relevamiento de información en campo no se habría acompañado el Certificado de Registro de Marca de Ganado que acredite el derecho propietario respecto a las 16 cabezas de ganado consignadas en la ficha Catastral, sin embargo, tratando de pequeñas propiedades ganaderas, conforme la previsión del art. 165.I inc. a) del D.S. N° 29215, no establece la exigencia de acompañar tal certificación”.

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

Declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa; en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 0791/2018 de 17 de agosto de 2018, ejecutada dentro del proceso de saneamiento simple de oficio (SAN-SIM) correspondiente al predio denominado "San Diego IV" ubicado en el municipio San Andrés, provincia Marban del departamento de Beni, anulando obrados hasta fs. 74 inclusive de los antecedentes remitidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, es decir, hasta la Ficha Catastral, debiendo dicho ente, reencausar el proceso de saneamiento procediendo a efectuar el

trabajo de campo en forma idónea aplicando las normas que rigen el proceso de saneamiento y conforme al entendimiento de la presente Sentencia, velando en todo momento por el derecho a la defensa de los interesados, con los siguientes argumentos:

1. Que el INFORME UDSA BN N° 481/2014 de 5 de junio, evidenciaría que el trabajo de Relevamiento de Información en Campo, fue llevado soslayando la normativa procesal administrativa, por la incongruencia de los datos registrados en la ficha catastral, el registro de mejoras y las fotografías de mejoras obtenidas, y que ante esta contradicción correspondía que el ente administrativo realice un control interno a objeto de sanear los vicios identificados evitando incurrir en nulidades procesales;
2. El Informe en Conclusiones, incurre en omisión valorativa al no considerar el Certificado de Vacunación contra la fiebre aftosa bajo el argumento de que en el Relevamiento de Información en Campo no se habría acompañado el Certificado de Registro de Marca de Ganado que acredite el derecho propietario respecto a las 16 cabezas de ganado consignadas en la ficha Catastral, vulnerando lo previsto en el artículo 165.I inc. a) del D.S. N° 29215, que establece que para el reconocimiento de la pequeña propiedad agraria ganadera, no requiere la exigencia de acompañar tal certificación.

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

Cuando exista incongruencia entre los datos registrados en la ficha catastral, el registro de mejoras y las fotografías de mejoras obtenidas, la entidad administrativa debe realizar un control interno de calidad y anular el proceso hasta el vicio más antiguo a objeto de levantar datos fidedignos.

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

La Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 09/2021, al establecer la necesidad de realizar el control interno de calidad ante la existencia de datos contradictorios, es conteste con la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 93/2017 de 20 de septiembre, que estableció:

*"Es evidente que el D.S. N° 29215 en su Disposición Transitoria Primera y Segunda regula "Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento, Los procesos de saneamiento en curso que se encuentren pendientes de firmas de Resoluciones Finales de Saneamiento, cuando exista denuncia o indicio o duda fundada sobre sus resultados , serán objeto de revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, (...). Como resultado de la aplicación del control de calidad supervisión y seguimiento se podrá disponer: La anulación de actuados de saneamiento por irregularidades, faltas graves o errores de fondo; la convalidación de actuados de saneamiento, por errores u omisiones subsanados; la prosecución de los procesos de saneamiento objeto de controles de calidad, supervisión y seguimiento y asimismo, la aplicación de medidas correctivas o reforzamiento; y el inicio de procesos de administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables" (Nos corresponde el resaltado) Por su parte la Disposición Transitoria Segunda señala "De los procesos en curso, el presente Reglamento será aplicable a partir de la fecha de su publicación a todos los procesos de saneamiento en curso, respetando actos cumplidos aprobados y las resoluciones ejecutoriadas, salvo los efectos de la aplicación de controles de calidad, supervisión y seguimiento". (el resaltado nos corresponde). En tal circunstancia, queda claro que éstas disposiciones facultan al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) a revisar los procesos de saneamiento en curso (...) al pretender señalar como dijo la entidad demandada INRA, que al haber participado y no observado oportunamente los errores del saneamiento que ahora invocan, dejaron precluir su derecho, afirmación que resulta un contrasentido, si se tiene que*

en el caso de análisis, en realidad después del año 2007 es la entidad administrativa que dejó precluir su derecho respecto a realizar nuevas revisiones y controles de calidad de un proceso de saneamiento que estuvo inactivo, y no por responsabilidad del administrado (...). Ahora respecto los supuestos indicios de fraude y errores insubsanables en el proceso ejecutado el año 1999, el INRA, como se manifestó anteriormente, de inició sólo observó en el control de calidad del año 2013, que no cursaba el documento de registro de marca, y posteriormente superada esta observación va identificando otros errores hasta concluir en supuestos indicios de fraude en la FES, en este contexto, tenía el INRA que efectivamente dar cumplimiento a lo regulado en el art. 160 del D.S. N° 29215 que establece "Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económica social-social se realizará una investigación de oficio recurriendo a: a) Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios e, b) Inspección directa en el predio". Esta disposición del Reglamento de la Ley N° 1715 constituye una garantía del debido proceso y legítimo derecho a la defensa en un proceso justo, más aún en contexto del caso en cuestión, del tiempo transcurrido, los actos ejecutados hasta ese momento, como fue la cancelación del pago de adjudicación, que en el marco de lo dispuesto en el art. 154 del D.S. N° 29215, solo procedería previa verificación de cumplimiento de FES y previamente a la emisión la Resolución Final de Saneamiento (...) es decir modifica los resultados del proceso de saneamiento ejecutado el año 1999 a través de un actuado en gabinete, incumpliendo lo dispuesto en el art. 160-b) del citado decreto, configurando la violación al debido proceso, y así lo interpreta la Sentencia Constitucional Plurinacional 0370/2017-S3 de 25 de abril de 2017 que es emitida en revisión de la Resolución 52/2017 de 23 de febrero, y que concluye dejando sin efecto la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 52/2016 de 15 de julio" En el mismo sentido, se tiene la SAN S2 N° 75/2017 de 20 de julio, que entre sus fundamentos jurídicos, establece: "No obstante, al haberse adecuado el proceso a los alcances del reglamento agrario actual aprobado por D.S. N° 29215 conforme se evidencia del Informe Legal DDT-U. SAN-INF LEG-N° 120/2015 cursante de fs. 114 a 116, correspondía al ente administrativo considerar a momento de efectuar la evaluación, la normativa a la cual se adecuaba el proceso, que en el caso de pequeñas propiedades con actividad ganadera, el art. 165 del precitado reglamento agrario, dispone que a efecto del reconocimiento de la FS en forma favorable, durante la verificación en campo se debe constatar la existencia de ganado o en su caso pasto sembrado y la infraestructura destinada a esta actividad , sin embargo, en el caso de autos, no obstante de haberse reconocido en el Informe en Conclusiones que el predio cumplía dichos presupuestos, en el Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 174/2016, se estableció lo contrario, es decir, se estableció que el predio no cumplía estos presupuestos, afirmando categóricamente que durante el trabajo de campo, los funcionarios del INRA Tarija, no hubiesen constatado mejora alguna, obviando pronunciarse sobre el alambrado existente en el predio del cual también se da cuenta en el informe de campo cuya extensión abarca cerca del 70% de la superficie y que meridianamente es asimilable a la actividad ganadera, con lo que se hubiese establecido la concurrencia de dos de los aspectos bajo los cuales puede ser considerable como cumplimiento de la FS, en los términos del actual reglamento como son: Ganado e infraestructura destinada a la actividad (alambrado), pues tampoco resulta menos cierto que el predio, conforme reza de la misma Ficha Catastral, estuviese destinado al pastoreo, aspecto tampoco analizado en el precitado informe técnico legal 174/2016 y menos se hubo efectuado pronunciamiento favorable o desfavorable con relación a la actividad agrícola, la misma que fue consignada en la Ficha Catastral, resultando en este sentido que la resolución final ahora impugnada, al estar sustentada en un informe carente de análisis en cuanto a aspectos que resultarían decisivos, carece también de fundamento y motivación debidas. Lo discernido supra se ve agravado cuando de la lectura íntegra del precitado Informe Técnico Legal N° 174/2016, como se pudo ver, entre los aspectos que considera decisivos, establece que la Ficha Catastral consigna datos referidos al ganado pero con "borrones" y si bien se observa este aspecto, pero en realidad, no se efectúa un análisis favorable o desfavorable , lo que determina que en todo caso, con la facultad

*conferida por el art. 266 reglamentario aludido en el mismo informe, ante la concurrencia de observaciones al trabajo de campo, correspondió al ente administrativo pronunciarse en forma clara sobre los mismos, determinando en su caso la nulidad del trabajo de campo acorde a lo dispuesto por el párrafo IV inciso b) del precitado art. 266, considerando que este aspecto, cual fue observado en el referido informe, constituiría un error de fondo, pues a la postre determinó el no reconocimiento de la actividad ganadera a favor de los beneficiarios del predio, en los términos del reglamento vigente durante las pericias de campo y menos conforme establece el art. 165 del actual reglamento agrario, no obstante de que la concurrencia de ganado equino fue también constatada a través de la fotografía de fs. 87 y bajo el cumplimiento del art. 159 del reglamento agrario actual en concordancia con el art. 239-II del D.S. N° 25763 vigente durante las pericias de campo, aspectos que determinan la vulneración del debido proceso en su vertiente falta de fundamentación y dejan en estado de indefensión al beneficiario, máxime cuando de antecedentes se verifica que el precitado informe técnico legal 174/2016, que a la postre constituyó la base de la resolución ahora recurrida, no obstante de ser asimilable a un nuevo Informe en Conclusiones, no fue puesto a conocimiento de la ahora parte demandante, lo que impidió que en su momento pueda efectuar las observaciones al proceso en los términos del art. 305 del D.S. N° 29215, vulnerándose de este modo el derecho a la defensa establecido por el art. 115-II de la C.P.E. En conclusión, se establece sin lugar a dudas que, el ente administrativo, determinó la ilegalidad de la posesión de los ahora demandantes, en base a un informe carente de fundamentación sobre aspectos fundamentales como son: La comprobada existencia de un alambrado asimilable a la actividad que se efectúa en el predio; falta de valoración positiva o negativa sobre la información no fidedigna respecto de la cantidad de ganado que al ser un elemento decisivo pudo bien determinar un nuevo trabajo de campo a objeto de su comprobación objetiva, pues no resulta serio, en un informe que cambia diametralmente las decisiones asumidas por la autoridad departamental en el Informe en Conclusiones, enunciar en forma simplista errores cuando bien estos pudieron ser valorados en forma integral a todos los datos recabados en campo como la fotografía de fs. 87; falta de pronunciamiento de la actividad agrícola reflejada en la Ficha Catastral, dato del cual no existe pronunciamiento o aclaración alguna ni por los funcionarios de campo ni en el curso de la evaluación efectuada, aspectos que en su conjunto apuntan a que la decisión final de la autoridad administrativa estuvo basada en información no fiable levantada en campo y que luego fue valorada deficientemente en un informe de control de calidad que después sirvió de base para la emisión de la resolución final del proceso, pero que sin embargo no fue de conocimiento de los beneficiarios del predio, vulnerándose de este modo el derecho a la defensa, correspondiendo fallar a este Tribunal en ese sentido."*

La Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 09/2021, al establecer que para el reconocimiento de derecho propietario en pequeñas propiedades ganaderas, basta con justificar la existencia de cabezas de ganado e infraestructura adecuada, sigue la línea jurisprudencia establecida en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2 N° 28/2018 de 29 de junio, que dispuso:

*"(...) que otra de las causas para proceder con el recorte del predio "La Ponderosa", fue el incumplimiento del art. 165 del D.S. N° 29215; al respecto, el párrafo I-a) de dicho artículo, establece que: "En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a ésta actividad.", es decir, alternativamente uno u otro, pero no necesariamente ambos, en el presente caso, el INRA, no solo omitió valorar la documentación presentada durante el Relevamiento de Información en Campo, sino que, tampoco consideró lo estipulado por el art. 3-n) del D.S. N° 29215 que a la letra establece: "El otorgamiento y reconocimiento de derechos agrarios estarán sujetos a la aptitud de uso del suelo y a su empleo sostenible, en el marco de las normas ambientales vigentes", en el presente caso, de acuerdo al Informe en Conclusiones, el Plan de Uso de Suelo es Agrosilvopastoril Limitado; incluso no analizó lo establecido por los arts. 394-II,*

397-II de la C.P.E. y arts. 2-I, 41-I-2 de la L.N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, que claramente disponen que la pequeña propiedad integra los elementos de "patrimonio familiar", "logro del bienestar familiar", "fuente de subsistencia" o "bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares", bajo ese tenor, el INRA, no realizó una valoración integral de lo evidenciado en campo y tampoco se pronunció sobre las razones del por qué, no considera que el "pasto sembrado" y "los atajados" identificados en el predio no se constituyen en infraestructura adecuada para la actividad ganadera y que ésta pueda permitir que el predio sea clasificado dentro de los límites de la pequeña propiedad con actividad ganadera, en cuyo caso habría correspondido otorgar la superficie que corresponde a la pequeña propiedad ganadera. (entendimiento arribado en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Agroambiental a través de las Sentencias Agroambientales Nacionales S2a N° 029/2015 de 7 de mayo de 2015 - S2a N° 09/2017 de 02 de febrero de 2017 entre otras)" de donde se tiene una interpretación del art. 165.I inc. a) del D.S. N° 29215 acorde a los principios de servicio a la sociedad e integralidad previstos en el art. 76 de la Ley N° 1715, interpretación que fue reiterada y consolidada en la jurisprudencia agroambiental en las siguientes resoluciones: SAP S1 43/2018 de 7 de septiembre, estableció: "(...) para las pequeñas propiedades ganaderas no son exigibles el registro de marca de ganado, sino solamente la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada conforme estipula el art. 165-I-a) del D.S. N° 29215 que establece: "En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad...", aspecto que se cumple en el caso concreto, toda vez que durante el Relevamiento de Información en Campo y conforme se advierte en las fotografías de mejoras cursantes de fs. 98 a 101 de los antecedentes, en la propiedad denominada "Huayquillos" se identificó cabezas de ganado y área de pastoreo, adecuándose cabalmente a lo establecido por la Guía para la verificación del cumplimiento de la Función Social y la Función Económico Social, aprobada por el INRA mediante Resolución Administrativa N° 462/2011 de 22 de diciembre de 2011, que en su punto 2.3.2. Actividad Ganadera, refiere lo siguiente: "En el caso de las pequeñas propiedades ganaderas es importante comprobar cuando menos la existencia de ganado de manera que permita al propietario o poseedor lograr el bienestar suyo y el de su familia...", de donde se infiere que, para demostrar el cumplimiento de la Función Social en las pequeñas propiedades con actividad ganadera, es suficiente contar con las cabezas de ganado".

---

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

---

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN****Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa, en contra el Director Nacional a.i. y Directora General de Saneamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0791/2018 de 17 de agosto de 2018, ejecutada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) correspondiente al predio denominado "San Diego IV" ubicado en el municipio San Andrés, provincia Marbàn del departamento de Beni, con los siguientes argumentos:

1. Que el Informe UDSA BN N° 481/2014 de 05 de junio de 2014 emitido por el Técnico I Saneamiento INRA Beni, donde sugiere se desconozca la documentación levantada en la etapa del

Relevamiento de Información en Campo consistente en fotografías de mejoras, constituiría un acto lesivo, ilegal y atentatorio al procedimiento agrario, toda vez que el proceso de saneamiento debió ser reencausado disponiéndose la ampliación de la etapa de Relevamiento de Información en Campo a objeto de realizar el verificativo de las mejoras, vulnerándose el debido proceso y el derecho a la defensa;

2. Que durante la mensura de la propiedad "San Diego IV" el Instituto Nacional de Reforma Agraria, habría constatado que la propiedad agraria cuenta con actividad ganadera, conforme la Ficha Catastral de 11 de noviembre de 2011, documentación que acreditaría el cumplimiento de la Función Social, mismo que no habría sido objetivamente valorado en el Informe en Conclusiones y en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0791 /2018 de fecha 17 de agosto de 2018, toda vez que no contrarían con registro de marca, vulnerando el artículo 165 inc. a) del D.S. N° 29215; aspecto que además viciarían dichos actuados de falta de fundamentación y motivación.

Por lo que solicita se declare probada la demanda en consecuencia declarar Nula y sin efecto legal alguno Resolución Administrativa RA - SS N° 0791/2018, de 17 de agosto de 2018, así como el proceso de saneamiento y sea hasta el vicio más antiguo es decir hasta que se realice un nuevo relevamiento de Información en campo de la función social.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, contesta negativamente la demanda, con el siguiente argumento:

Respecto a las fotografías de mejoras y que en las mismas se observarían claramente corrales, ganado, su marca y plantas, refiere que no coincidirían con lo registrado en la Ficha Catastral, donde únicamente se habría registrado ganado bovino, sin ninguna marca y no existiría un corral; por otra parte, indica que las fotografías no corresponderían al predio, por cuanto en el croquis se habría levantado en su momento sólo un barbecho. En este sentido, pide se declare improbada la demanda.

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

"el INFORME UDSA BN N° 481/2014 de 5 de junio (...) surge en mérito a una comunicación interna (fs. 111) que observa el hecho de no haberse registrado en el formulario de mejoras, así como en la ficha catastral las mejoras que se evidencian en las fotografías descritas en el punto II.5.5 de la presente resolución; del contenido inserto en el precitado Informe, se evidencia que la funcionaria del INRA que consignó los datos en el Registro de Mejoras (...) de manera contradictoria señala que "...los datos recopilados en el predio "San Diego IV", fueron obtenidos en estricta observancia de la Normativa Agraria en vigencia, reflejándose dichos datos en los respectivos formularios, Registro de Mejoras y Fotografías de Mejoras" para luego establecer textualmente: "... en ningún momento procedí al levantamiento de dichas mejoras, el Responsable de Brigada de la parte técnica en ese entonces fue quien levantó esas mejoras y me pidió que firmara esas fotografías...", situación que llama la atención por cuanto denota un trabajo de relevamiento de información en campo, llevado sin responsabilidad y soslayando la normativa procesal administrativa que es de cumplimiento obligatorio, en particular la previsión contenida en el art. 159 (Verificación en campo e instrumentos complementarios) del D.S. N° 29215 (...) norma que establece con absoluta claridad que la verificación y levantamiento de datos en el predio es la actividad más importante del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, que siendo el principal medio de prueba, debe efectuarse con la debida responsabilidad y objetividad que acredite certeza y validez al trabajo de campo y que oportunamente se asuma una decisión final justa conforme a

derecho y sobre la base de un análisis y valoración integral de todo aquello que sea registrado en campo, decisión que ante todo deberá anteponer la verdad material de los hechos frente a las formas procesales, que en el caso concreto, la autoridad administrativa al haber advertido (después de 3 años) irregularidades en el levantamiento de datos en campo consistente en incongruencia entre los datos registrados en la ficha catastral, el registro de mejoras y las fotografías de mejoras obtenidas al mismo tiempo, correspondía anular el proceso de saneamiento hasta volver a levantar datos fidedignos, de acuerdo al control interno de la Dirección Departamental del INRA-BENI por tratarse de un error de fondo vinculado al incumplimiento del art. 155 parte in fine del D.S. N° 29215 (...)

Del contenido del Informe en Conclusiones, se advierte que el Certificado de Vacunación contra la fiebre aftosa no es considerada debido a que durante el relevamiento de información en campo no se habría acompañado el Certificado de Registro de Marca de Ganado que acredite el derecho propietario respecto a las 16 cabezas de ganado consignadas en la ficha Catastral, sin embargo, tratando de pequeñas propiedades ganaderas, conforme la previsión del art. 165.I inc. a) del D.S. N° 29215, no establece la exigencia de acompañar tal certificación”.

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

Declara PROBADA la demanda contenciosa administrativa; en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 0791/2018 de 17 de agosto de 2018, ejecutada dentro del proceso de saneamiento simple de oficio (SAN-SIM) correspondiente al predio denominado "San Diego IV" ubicado en el municipio San Andrés, provincia Marban del departamento de Beni, anulando obrados hasta fs. 74 inclusive de los antecedentes remitidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, es decir, hasta la Ficha Catastral, debiendo dicho ente, reencausar el proceso de saneamiento procediendo a efectuar el trabajo de campo en forma idónea aplicando las normas que rigen el proceso de saneamiento y conforme al entendimiento de la presente Sentencia, velando en todo momento por el derecho a la defensa de los interesados, con los siguientes argumentos:

1. Que el INFORME UDSA BN N° 481/2014 de 5 de junio, evidenciaría que el trabajo de Relevamiento de Información en Campo, fue llevado soslayando la normativa procesal administrativa, por la incongruencia de los datos registrados en la ficha catastral, el registro de mejoras y las fotografías de mejoras obtenidas, y que ante esta contradicción correspondía que el ente administrativo realice un control interno a objeto de sanear los vicios identificados evitando incurrir en nulidades procesales;
2. El Informe en Conclusiones, incurre en omisión valorativa al no considerar el Certificado de Vacunación contra la fiebre aftosa bajo el argumento de que en el Relevamiento de Información en Campo no se habría acompañado el Certificado de Registro de Marca de Ganado que acredite el derecho propietario respecto a las 16 cabezas de ganado consignadas en la ficha Catastral, vulnerando lo previsto en el artículo 165.I inc. a) del D.S. N° 29215, que establece que para el reconocimiento de la pequeña propiedad agraria ganadera, no requiere la exigencia de acompañar tal certificación.

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

Para demostrar el cumplimiento de la Función Social en las pequeñas propiedades con actividad ganadera, no es exigible el registro de marca de ganado, siendo suficiente contar con las cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

La Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 09/2021, al establecer la necesidad de realizar el control interno de calidad ante la existencia de datos contradictorios, es conteste con la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 93/2017 de 20 de septiembre, que estableció:

*"Es evidente que el D.S. N° 29215 en su Disposición Transitoria Primera y Segunda regula "Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento, Los procesos de saneamiento en curso que se encuentren pendientes de firmas de Resoluciones Finales de Saneamiento, cuando exista denuncia o indicio o duda fundada sobre sus resultados , serán objeto de revisión de oficio por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, (...). Como resultado de la aplicación del control de calidad supervisión y seguimiento se podrá disponer: La anulación de actuados de saneamiento por irregularidades, faltas graves o errores de fondo; la convalidación de actuados de saneamiento, por errores u omisiones subsanados; la prosecución de los procesos de saneamiento objeto de controles de calidad, supervisión y seguimiento y asimismo, la aplicación de medidas correctivas o reforzamiento; y el inicio de procesos de administrativos, civiles o penales para los funcionarios responsables" (Nos corresponde el resaltado) Por su parte la Disposición Transitoria Segunda señala "De los procesos en curso, el presente Reglamento será aplicable a partir de la fecha de su publicación a todos los procesos de saneamiento en curso, respetando actos cumplidos aprobados y las resoluciones ejecutoriadas, salvo los efectos de la aplicación de controles de calidad, supervisión y seguimiento". (el resaltado nos corresponde). En tal circunstancia, queda claro que éstas disposiciones facultan al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) a revisar los procesos de saneamiento en curso (...) al pretender señalar como dijo la entidad demandada INRA, que al haber participado y no observado oportunamente los errores del saneamiento que ahora invocan, dejaron precluir su derecho, afirmación que resulta un contrasentido, si se tiene que en el caso de análisis, en realidad después del año 2007 es la entidad administrativa que dejó precluir su derecho respecto a realizar nuevas revisiones y controles de calidad de un proceso de saneamiento que estuvo inactivo, y no por responsabilidad del administrado (...). Ahora respecto los supuestos indicios de fraude y errores insubsanables en el proceso ejecutado el año 1999, el INRA, como se manifestó anteriormente, de inició sólo observó en el control de calidad del año 2013, que no cursaba el documento de registro de marca, y posteriormente superada esta observación va identificando otros errores hasta concluir en supuestos indicios de fraude en la FES, en este contexto, tenía el INRA que efectivamente dar cumplimiento a lo regulado en el art. 160 del D.S. N° 29215 que establece "Si existiera denuncia o indicios de fraude en el cumplimiento de la función económica social-social se realizará una investigación de oficio recurriendo a: a) Información anterior, actual o posterior al relevamiento de información de campo, mediante el uso de instrumentos complementarios e, b) Inspección directa en el predio". Esta disposición del Reglamento de la Ley N° 1715 constituye una garantía del debido proceso y legítimo derecho a la defensa en un proceso justo, más aún en contexto del caso en cuestión, del tiempo transcurrido, los actos ejecutados hasta ese momento, como fue la cancelación del pago de adjudicación, que en el marco de lo dispuesto en el art. 154 del D.S. N° 29215, solo procedería previa verificación de cumplimiento de FES y previamente a la emisión la Resolución Final de Saneamiento (...) es decir modifica los resultados del proceso de saneamiento ejecutado el año 1999 a través de un actuado en gabinete, incumpliendo lo dispuesto en el art. 160-b) del citado decreto, configurando la violación al debido proceso, y así lo interpreta la Sentencia Constitucional Plurinacional 0370/2017-S3 de 25 de abril de 2017 que es emitida en revisión de la Resolución 52/2017 de 23 de febrero, y que concluye dejando sin efecto la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 52/2016 de 15 de julio" En el mismo sentido, se tiene la SAN S2 N° 75/2017 de 20 de julio, que entre sus fundamentos jurídicos, establece: "No obstante, al haberse adecuado el proceso a los alcances del reglamento agrario actual aprobado por D.S. N° 29215 conforme se evidencia del Informe Legal DDT-U. SAN-INF LEG-N°*

120/2015 cursante de fs. 114 a 116, correspondía al ente administrativo considerar a momento de efectuar la evaluación, la normativa a la cual se adecuaba el proceso, que en el caso de pequeñas propiedades con actividad ganadera, el art. 165 del precitado reglamento agrario, dispone que a efecto del reconocimiento de la FS en forma favorable, durante la verificación en campo se debe constatar la existencia de ganado o en su caso pasto sembrado y la infraestructura destinada a esta actividad, sin embargo, en el caso de autos, no obstante de haberse reconocido en el Informe en Conclusiones que el predio cumplía dichos presupuestos, en el Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 174/2016, se estableció lo contrario, es decir, se estableció que el predio no cumplía estos presupuestos, afirmando categóricamente que durante el trabajo de campo, los funcionarios del INRA Tarija, no hubiesen constatado mejora alguna, obviando pronunciarse sobre el alambrado existente en el predio del cual también se da cuenta en el informe de campo cuya extensión abarca cerca del 70% de la superficie y que meridianamente es asimilable a la actividad ganadera, con lo que se hubiese establecido la concurrencia de dos de los aspectos bajo los cuales puede ser considerable como cumplimiento de la FS, en los términos del actual reglamento como son: Ganado e infraestructura destinada a la actividad (alambrado), pues tampoco resulta menos cierto que el predio, conforme reza de la misma Ficha Catastral, estuviese destinado al pastoreo, aspecto tampoco analizado en el precitado informe técnico legal 174/2016 y menos se hubo efectuado pronunciamiento favorable o desfavorable con relación a la actividad agrícola, la misma que fue consignada en la Ficha Catastral, resultando en este sentido que la resolución final ahora impugnada, al estar sustentada en un informe carente de análisis en cuanto a aspectos que resultarían decisivos, carece también de fundamento y motivación debidas. Lo discernido supra se ve agravado cuando de la lectura íntegra del precitado Informe Técnico Legal N° 174/2016, como se pudo ver, entre los aspectos que considera decisivos, establece que la Ficha Catastral consigna datos referidos al ganado pero con "borrones" y si bien se observa este aspecto, pero en realidad, no se efectúa un análisis favorable o desfavorable, lo que determina que en todo caso, con la facultad conferida por el art. 266 reglamentario aludido en el mismo informe, ante la concurrencia de observaciones al trabajo de campo, correspondió al ente administrativo pronunciarse en forma clara sobre los mismos, determinando en su caso la nulidad del trabajo de campo acorde a lo dispuesto por el parágrafo IV inciso b) del precitado art. 266, considerando que este aspecto, cual fue observado en el referido informe, constituiría un error de fondo, pues a la postre determinó el no reconocimiento de la actividad ganadera a favor de los beneficiarios del predio, en los términos del reglamento vigente durante las pericias de campo y menos conforme establece el art. 165 del actual reglamento agrario, no obstante de que la concurrencia de ganado equino fue también constatada a través de la fotografía de fs. 87 y bajo el cumplimiento del art. 159 del reglamento agrario actual en concordancia con el art. 239-II del D.S. N° 25763 vigente durante las pericias de campo, aspectos que determinan la vulneración del debido proceso en su vertiente falta de fundamentación y dejan en estado de indefensión al beneficiario, máxime cuando de antecedentes se verifica que el precitado informe técnico legal 174/2016, que a la postre constituyó la base de la resolución ahora recurrida, no obstante de ser asimilable a un nuevo Informe en Conclusiones, no fue puesto a conocimiento de la ahora parte demandante, lo que impidió que en su momento pueda efectuar las observaciones al proceso en los términos del art. 305 del D.S. N° 29215, vulnerándose de este modo el derecho a la defensa establecido por el art. 115-II de la C.P.E. En conclusión, se establece sin lugar a dudas que, el ente administrativo, determinó la ilegalidad de la posesión de los ahora demandantes, en base a un informe carente de fundamentación sobre aspectos fundamentales como son: La comprobada existencia de un alambrado asimilable a la actividad que se efectúa en el predio; falta de valoración positiva o negativa sobre la información no fidedigna respecto de la cantidad de ganado que al ser un elemento decisivo pudo bien determinar un nuevo trabajo de campo a objeto de su comprobación objetiva, pues no resulta serio, en un informe que cambia diametralmente las decisiones asumidas por la autoridad departamental en el Informe en Conclusiones, enunciar en forma simplista errores cuando bien estos pudieron ser valorados en forma integral a todos

los datos recabados en campo como la fotografía de fs. 87; falta de pronunciamiento de la actividad agrícola reflejada en la Ficha Catastral, dato del cual no existe pronunciamiento o aclaración alguna ni por los funcionarios de campo ni en el curso de la evaluación efectuada, aspectos que en su conjunto apuntan a que la decisión final de la autoridad administrativa estuvo basada en información no fiable levantada en campo y que luego fue valorada deficientemente en un informe de control de calidad que después sirvió de base para la emisión de la resolución final del proceso, pero que sin embargo no fue de conocimiento de los beneficiarios del predio, vulnerándose de este modo el derecho a la defensa, correspondiendo fallar a este Tribunal en ese sentido."

La Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 09/2021, al establecer que para el reconocimiento de derecho propietario en pequeñas propiedades ganaderas, basta con justificar la existencia de cabezas de ganado e infraestructura adecuada, sigue la línea jurisprudencia establecida en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2 N° 28/2018 de 29 de junio, que dispuso:

"(...) que otra de las causas para proceder con el recorte del predio "La Ponderosa", fue el incumplimiento del art. 165 del D.S. N° 29215; al respecto, el parágrafo I-a) de dicho artículo, establece que: "En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a ésta actividad.", es decir, alternativamente uno u otro, pero no necesariamente ambos, en el presente caso, el INRA, no solo omitió valorar la documentación presentada durante el Relevamiento de Información en Campo, sino que, tampoco consideró lo estipulado por el art. 3-n) del D.S. N° 29215 que a la letra establece: "El otorgamiento y reconocimiento de derechos agrarios estarán sujetos a la aptitud de uso del suelo y a su empleo sostenible, en el marco de las normas ambientales vigentes", en el presente caso, de acuerdo al Informe en Conclusiones, el Plan de Uso de Suelo es Agrosilvopastoril Limitado; incluso no analizó lo establecido por los arts. 394-II, 397-II de la C.P.E. y arts. 2-I, 41-I-2 de la L.N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, que claramente disponen que la pequeña propiedad integra los elementos de "patrimonio familiar", "logro del bienestar familiar", "fuente de subsistencia" o "bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares", bajo ese tenor, el INRA, no realizó una valoración integral de lo evidenciado en campo y tampoco se pronunció sobre las razones del por qué, no considera que el "pasto sembrado" y "los atajados" identificados en el predio no se constituyen en infraestructura adecuada para la actividad ganadera y que ésta pueda permitir que el predio sea clasificado dentro de los límites de la pequeña propiedad con actividad ganadera, en cuyo caso habría correspondido otorgar la superficie que corresponde a la pequeña propiedad ganadera . (entendimiento arribado en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Agroambiental a través de las Sentencias Agroambientales Nacionales S2a N° 029/2015 de 7 de mayo de 2015 - S2a N° 09/2017 de 02 de febrero de 2017 entre otras)" de donde se tiene una interpretación del art. 165.I inc. a) del D.S. N° 29215 acorde a los principios de servicio a la sociedad e integralidad previstos en el art. 76 de la Ley N° 1715, interpretación que fue reiterada y consolidada en la jurisprudencia agroambiental en las siguientes resoluciones: SAP S1 43/2018 de 7 de septiembre, estableció: "(...) para las pequeñas propiedades ganaderas no son exigibles el registro de marca de ganado, sino solamente la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada conforme estipula el art. 165-I-a) del D.S. N° 29215 que establece: "En el caso de la pequeña propiedad ganadera se constatará la existencia de cabezas de ganado o pasto sembrado y la infraestructura adecuada a esta actividad...", aspecto que se cumple en el caso concreto, toda vez que durante el Relevamiento de Información en Campo y conforme se advierte en las fotografías de mejoras cursantes de fs. 98 a 101 de los antecedentes, en la propiedad denominada "Huayquillos" se identificó cabezas de ganado y área de pastoreo, adecuándose cabalmente a lo establecido por la Guía para la verificación del cumplimiento de la Función Social y la Función Económico Social, aprobada por el INRA mediante Resolución Administrativa N° 462/2011 de 22 de diciembre de 2011 , que en su punto

*2.3.2. Actividad Ganadera, refiere lo siguiente: "En el caso de las pequeñas propiedades ganaderas es importante comprobar cuando menos la existencia de ganado de manera que permita al propietario o poseedor lograr el bienestar suyo y el de su familia...", de donde se infiere que, para demostrar el cumplimiento de la Función Social en las pequeñas propiedades con actividad ganadera, es suficiente contar con las cabezas de ganado "*