

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0045-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-05-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

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. Cumplimiento /

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) / 8. Legal /

Problemas jurídicos

Arany Gloria Suárez Elías, Gloria Nancy Elías Justiniano de Suárez, Ramón Suárez Mendoza y Ariel Suárez Elías, contra el Director Nacional del INRA, plantea demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1371/2016 de 23 de junio de 2016, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 154, correspondiente a la propiedad denominada "La Merced", ubicada en el municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con los argumentos siguientes: a) se denuncia que el INRA no se habría presentado en la propiedad el día señalado en la citación sino unos días después, cuando procedió a levantar la Ficha Catastral, recibir documentación y verificar la FES, sin embargo por inclemencias del tiempo había imposibilidad de reunir todo el ganado, lo que hizo saber al INRA y; b) se denuncia que no hubieran sido consideradas ni valoradas en el Informe en Conclusiones, las observaciones consignadas en el "Acta de Conteo de Ganado", la Nota de 01 de febrero de 2016 y los "Certificados Oficiales de Vacunación contra la Fiebre Aftosa", pruebas atinentes al cumplimiento de la FES, que harían ver la imposibilidad de realizar una constatación real de la cantidad de ganado existente, por razones climáticas propias de la temporada, aspectos que conllevarían a una verificación parcial e incompleta de la Función Económico Social

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"En ese contexto, con carácter previo, es pertinente traer a colación lo que la norma estipula, con

relación a la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social; en tal sentido, el art. 2 párrafo IV de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, señala lo siguiente: "La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso"; asimismo, el art. 159 del Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 29215, establece: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria verificará de forma directa en cada predio, la función social o económico social, siendo ésta el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria. El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélite, fotografías aéreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por esta entidad. Estos instrumentos no sustituyen la verificación directa en campo"; de igual manera, el art. 161 de la precitada norma, expresa: "El interesado, complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico social, que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorará toda prueba aportada, siendo el principal medio la verificación en campo" ; y, finalmente, el art. 167 párrafos I y II del último cuerpo legal referido, indica: "I. En actividades ganaderas, se verificará lo siguiente: a) El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo y; (...) II. Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá hacer de otros instrumentos complementarios como ser los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarca, señales y carimbos, inventarios de altas y bajas". Los postulados normativos citados, permiten a la autoridad administrativa y a los interesados, valerse de información adicional y/o complementaria que resulte útil, empero, a efectos de corroborar los resultados evidenciados en la verificación directa durante la ejecución del Relevamiento de Información en Campo, con el único fin de realizar una correcta e integral valoración del cumplimiento de la Función Económico Social; no significando con ello, de ningún modo, que la información adicional y/o complementaria deba sustituir la información evidenciada directamente en campo, por el ente ejecutor del saneamiento; así tampoco, significa que la decisión de la autoridad administrativa se tenga que basar en medios complementarios, en lugar de la información constatada directamente durante el Relevamiento de Información en Campo. " (...) El INRA, en el Informe en Conclusiones de 17 de febrero de 2016, cursante de fs. 489 a 492 de la carpeta de saneamiento y en la Resolución Administrativa RA-SS N° 1371/2016 de 23 de junio de 2016, hoy impugnada, ha efectuado una correcta valoración del cumplimiento de la Función Económico Social del predio denominado "La Merced", puesto que, es el resultado de la revisión, análisis, consideración y valoración conjunta e integral de toda la información y datos evidenciados directamente por el propio ente ejecutor del saneamiento, durante el Relevamiento de Información en Campo; mismos (información y datos de campo) que fueron contrastados con información adicional y/o complementaria que permitió corroborar que la actividad productiva desarrollada en el predio "La Merced" es la ganadera, conforme ya había sido identificada durante el Relevamiento de Información en Campo; todo ello en observancia a lo previsto por los arts. 2 párrafo IV de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, 159, 167 párrafo I y 304 inciso c) del Reglamento Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 29215 y en estricto cumplimiento a la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 25/2014 de 29 de julio de 2014, que ordenó al INRA, verificar el cumplimiento de la Función Económico Social del predio "La Merced" in situ (en campo); lo cual, demuestra que el INRA no ha vulnerado el derecho al debido proceso, así como tampoco ha violentado los criterios legales de valoración de la Función Económico Social, los principios legales vinculados con la aplicación objetiva de la ley, ni los principios de verdad material, como acusa la parte actora."

**Síntesis de la razón de la decisión**

Se declara IMPROBADA, la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, se declara FIRME Y SUBSISTENTE la Resolución Administrativa RA-SS N° 1371/2016 de 23 de junio de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 154, correspondiente a la propiedad denominada "La Merced", ubicada en el municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con los argumentos siguientes: a). los beneficiarios del predio "La Merced", Gloria Nancy Elías Justiniano y Ramón Suárez Mendoza, tomaron conocimiento real y material acerca de la ejecución de la actividad de Relevamiento de Información en Campo (actividad que incluye la tarea de verificación de la Función Económico Social, y a su vez en ésta, el conteo de ganado) en el predio "La Merced" y; b) el INRA, en el Informe en Conclusiones y en la Resolución Administrativa impugnada, ha efectuado una correcta valoración del cumplimiento de la Función Económico Social del predio denominado "La Merced, teniéndose presente que la FES será verificada en campo, en forma directa y en cada predio y en cuanto actividades ganaderas se verificará por el número de cabezas de ganado a través de su conteo en el predio y los Certificados de Vacunación contra la Fiebre Aftosa, no corresponden ser considerados para determinar la cantidad de ganado, además que la documentación aparejada a la demanda del caso de autos, por no ser parte del proceso de saneamiento del predio "La Merced", no corresponde ser valorada en esta instancia.

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

**PRECEDENTE 1**

El INRA realiza una valoración conjunta e integral de toda la información y datos evidenciados directamente en campo o *in situ*, valorando la FES de la actividad productiva ganadera, oportunidad en la que se hace el conteo de cabezas de ganado

**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° 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."*

**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. Actividad Ganadera /**

**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. Cumplimiento /**

**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) / 8. Legal /**

**Problemas jurídicos**

Arany Gloria Suárez Elías, Gloria Nancy Elías Justiniano de Suárez, Ramón Suárez Mendoza y Ariel Suárez Elías, contra el Director Nacional del INRA, plantea demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 1371/2016 de 23 de junio de 2016, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 154, correspondiente a la propiedad denominada "La Merced", ubicada en el municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con los argumentos siguientes: a) se denuncia que el INRA no se habría presentado en la propiedad el día señalado en la citación sino unos días después, cuando procedió a levantar la Ficha Catastral, recibir documentación y verificar la FES, sin embargo por inclemencias del tiempo había imposibilidad de reunir todo el ganado, lo que hizo saber al INRA y; b) se denuncia que no hubieran sido consideradas ni valoradas en el Informe en Conclusiones, las observaciones consignadas en el "Acta de Conteo de Ganado", la Nota de 01 de febrero de 2016 y los "Certificados Oficiales de Vacunación contra la Fiebre Aftosa", pruebas atinentes al cumplimiento de la FES, que harían ver la imposibilidad de realizar una constatación real de la cantidad de ganado existente, por razones climáticas propias de la temporada, aspectos que conllevarían a una verificación parcial e incompleta de la Función Económico Social

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

"En lo atinente a las observaciones consignadas en el "Acta de Conteo de Ganado" y a la Nota de 01 de febrero de 2016, por medio de las cuales, el demandante, refiere que por los tiempos de lluvia fue imposible juntar el ganado, solicitando por tal motivo, la postergación de la inspección de campo para el conteo de ganado; al respecto, corresponde remitirse al análisis efectuado en el punto precedente, mismo que en resumen, refiere: (1) El tiempo transcurrido, entre que tomaron conocimiento los beneficiarios del predio "La Merced" sobre la ejecución del Relevamiento de Información en Campo (28/01/2016) y la realización misma del conteo de ganado (02/02/2016), es de 5 días, conforme lo previsto en la Guía para la actuación del Encuestador Jurídico durante Pericias de Campo de 5 de mayo de 2004, en su numeral 9.1, párrafo segundo, descrito anteriormente. (2) La fecha de realización del conteo de ganado (02/02/2016), se encuentra dentro del plazo previsto en la Resolución Administrativa RES. ADM. RA SS N° 027/2016 de 27 de enero de 2016, misma que dispuso el reinicio del Relevamiento de Información en Campo, entre los días del 28 de enero del 06 de febrero de 2016 y fue notificada el 29 de enero de 2016, a la ahora codemandante Gloria Nancy Elías Justiniano, en su condición de beneficiaria del predio "La Merced". (3) En la actividad de Relevamiento de Información en Campo, se halla inmersa la tarea de verificación de la Función Económico Social, y a su vez en esta última, se encuentra el conteo de ganado, en el caso de predios con actividad productiva ganadera; actuados que, al margen de estar estipulados en la Resolución Administrativa RES. ADM. RA SS N° 027/2016 de 27 de enero de 2016, están dispuestos en la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 25/2014 de 29 de julio de 2014, misma que es de conocimiento de la parte actora y en la que se ordenó al INRA, verificar el cumplimiento de la Función Económico Social del predio "La Merced" in situ (en campo). Por lo mencionado y tal como se manifestó en el análisis del punto demandado precedente, se tiene constatado, que los beneficiarios del predio "La Merced" estaban advertidos, con la debida antelación, que el ente administrativo, ejecutaría los actuados antes mencionados (entre los que se incluye el conteo de ganado en campo) y además en estricto cumplimiento a la referida Sentencia Agroambiental; lo que permite evidenciar, que la autoridad administrativa, actuó de conformidad a las disposiciones antes señaladas, al no considerar las observaciones consignadas en el "Acta de Conteo de Ganado" y la Nota de 01 de febrero de 2016, descritas a detalle anteriormente."

**Síntesis de la razón de la decisión**

Se declara IMPROBADA, la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, se declara FIRME Y SUBSISTENTE la Resolución Administrativa RA-SS N° 1371/2016 de 23 de junio de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, Polígono N° 154, correspondiente a la propiedad denominada "La Merced", ubicada en el municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con los argumentos siguientes: a). los beneficiarios del predio "La Merced", Gloria Nancy Elías Justiniano y Ramón Suárez Mendoza, tomaron conocimiento real y material acerca de la ejecución de la actividad de Relevamiento de Información en Campo (actividad que incluye la tarea de verificación de la Función Económico Social, y a su vez en ésta, el conteo de ganado) en el predio "La Merced" y; b) el INRA, en el Informe en Conclusiones y en la Resolución Administrativa impugnada, ha efectuado una correcta valoración del cumplimiento de la Función Económico Social del predio denominado "La Merced, teniéndose presente que la FES será verificada en campo, en forma directa y en cada predio y en cuanto actividades ganaderas se verificará por el número de cabezas de ganado a través de su conteo en el predio y los Certificados de Vacunación contra la Fiebre Aftosa, no corresponden ser considerados para determinar la cantidad de ganado, además que la documentación aparejada a la demanda del caso de autos, por no ser parte del proceso de saneamiento del predio "La Merced", no corresponde ser valorada en esta instancia.

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

PRECEDENTE 2

Si el beneficiario toma conocimiento con 5 días antes, sobre la ejecución del Relevamiento de Información en Campo, para la realización del conteo de ganado, no se produce ninguna ilegalidad

**Jurisprudencia conceptual o indicativa**

la Sentencia Constitucional Plurinacional 0076/2018-S3 de 23 de marzo de 2018, misma que estableció: "En consecuencia, aun aplicando el nuevo replanteamiento del proceso contencioso administrativo, que consiste en abrir definitivamente las puertas para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la administración, tal cual refieren las autoridades demandadas en su informe, al Tribunal que conoce y sustancia el proceso contencioso administrativo, no estándole permitido valorar prueba adjunta a la demanda, respecto de los hechos que éstas demostraron y que no fueron de conocimiento de las autoridades administrativas que pronunciaron las Resoluciones sometidas al control jurisdiccional de legalidad, debido a su naturaleza y finalidad, al no ser un proceso ordinario de hecho, sino de puro derecho y por ende no existe una etapa preparatoria, y porque además se enmarca dentro del esquema procesal de un único proceso ordinario, que es tramitado en una sola instancia jurisdiccional, sin posibilidad de una impugnación judicial en la vía ordinaria."

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 37/2017

*"El art. 76 de la Ley N° 1715 regula los principios generales que rigen la materia agraria, sin que especifique y demuestre el actor, cuales los principios vulnerados en el presente caso, sin embargo a objeto de brindar una respuesta al argumento planteado, debemos señalar que evidentemente constituye una garantía del administrado participante de un proceso de saneamiento, el hecho de que se le otorgue un plazo mínimo entre la convocatoria o anuncio de ingreso al predio y la verificación en campo, esto con la finalidad de que el propietario o titular de un determinado predio en el tiempo oportuno reúna el ganado y prepare ciertos aspectos para ser evidenciados en la pericia de campo.*

*Este plazo resulta relativamente corto (5) cinco por lo que su razón de ser jamás implicara que en ese corto plazo se levante infraestructura, y se incorporen mejoras que anteriormente no existían en el predio objeto de la verificación"*