FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0056-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-07-2016

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 /

Problemas jurídicos

Interpone acción contencioso administrativa, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST Nº 0093/2012 de 13 de noviembre de 2012, dirigiendo su acción en contra del Director Nacional del INRA, con base en los siguientes argumentos:

1. Menciona que el predio "El Refugio" ha sido sometido a procesos de saneamiento, emitiéndose primeramente la Resolución Administrativa RA-ST 326/2003 de 28 de noviembre de 2003 que declara la ilegalidad de la posesión sin derecho a adjudicación y titulación, misma que luego de sustanciada la demanda contencioso administrativa, por Sentencia Nacional Agraria S2ª Nº 015/2004 de 23 de junio de 2004, se declara probada la demanda disponiendo que el INRA adecue sus actuaciones conforme a normativa agraria en los términos y puntos que se tiene compulsados en dicha sentencia. Posteriormente se emite la Resolución Administrativa RA-ST 0117/2005 de 29 de marzo de 2005 disponiendo la ilegalidad de la posesión sin derecho a adjudicación y titulación supuestamente por contar con asentamiento posterior a la vigencia de la L. Nº 1715, misma que por segunda vez, por Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 08/08 de 20 de febrero de 2008, se anula dicha Resolución Final de Saneamiento disponiendo que el INRA cumpla in extenso la Sentencia Nacional Agraria S2ª Nº 015/2004 de 23 de junio de 2004.

2. Agrega que la Sentencia Nacional Agraria S2ª Nº 015/2004 de 23 de junio de 2004 establece con claridad que el INRA no valoró adecuadamente el antecedente agrario que acredita el derecho de propiedad del actor presentado en saneamiento en fotocopia simple y posteriormente en originales en el contencioso administrativo; asimismo deja establecido que las imágenes satelitales, si no están acompañadas de otros medios probatorios idóneos, por sí solas, no constituyen prueba para demostrar la existencia o inexistencia de posesión con actividad productiva, toda vez que la verificación del cumplimiento de la FES se efectúa in situ y que en las Pericias de Campo, el INRA no ha demostrado la inexistencia de posesión de los actores en el predio "El Refugio"; más bien se ha establecido que en el predio se cumple con la FES correspondiendo al INRA la determinación de la superficie que cumple

efectivamente con dicha Función Económico Social para fines consiguientes adecuando sus actuaciones a la normativa agraria en los términos y puntos que se tiene compulsados en dicha Sentencia.

3. Indica que la Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 08/06 de 20 de febrero de 2006, establece que la Resolución Administrativa RA-ST 0117/2005 de 29 de marzo de 2009, observa los mismos aspectos relacionados en la primera resolución sin haber cumplido la ejecución de la misma en los términos que establece dicho fallo ya que la sentencia mencionada adquirió la calidad de cosa juzgada, debiendo el INRA cumplir in extenso la Sentencia Nacional Agraria S2ª Nº 015/2004 de 23 de junio de 2004.4.

4. Manifiesta que el INRA debió retrotraer el proceso de saneamiento hasta el Relevamiento de Información en Campo simplemente a los fines de determinar la superficie que cumple efectivamente con la Función Económica Social en el predio "El Refugio" a los fines de titulación, absteniéndose de realizar otras actuaciones oficiosas que no sea la determinada en la indicada Sentencia Agraria Nacional y al no haber procedido de esa manera, el INRA, no solo desconoció, sino que vulneró el instituto de la cosa juzgada material o sustancial. Agrega que aplicando erróneamente disposiciones legales reglamentarias contenidas en la L. Nº 1715 y D.S. Nº 29215, de oficio, resuelve iniciar un trámite de reposición del expediente sin número respecto del proceso de dotación del predio "El Refugio" que concluyó con su rechazo, estando el mismo regulado por el Título XV, Secciones I y II, arts. 455 al 467 del D.S. Nº 29215, teniendo el INRA atribuciones para tramitar resolver de oficio la reposición de expedientes únicamente de los sustanciados ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mas no de los expedientes tramitados ante el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización, que solo pueden tramitarse y resolverse a instancia de las personas que acrediten derechos otorgados dentro de un trámite o proceso agrario, actuando sin competencia cayendo sus actos en la nulidad prevista por el art. 12 de la C.P.E.

5. Señala el actor que su posesión ha sido plenamente demostrada durante las Pericias de Campo que se remonta al año de 1990 y al acta de posesión de 1991 y aún en el hipotético caso de que el antecedente agrario del predio "El Refugio" adolezca de irregularidades de forma o vicios de nulidad relativa, o no exista en la base de datos, registro o archivos del INRA, situación que puede deberse a diferentes factores ajenos a la voluntad de los administrados, dicho trámite es válido para determinar la antigüedad de la posesión (citan y transcriben lo pertinente como jurisprudencia la Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 029/2011), habiendo el Tribunal Agrario Nacional considerado y concluido que el actor cumple con la FES que obliga al ente administrativo cumplir in extenso la primera sentencia, adquiriendo la calidad de cosa juzgada material o sustancial y no puede ser objeto de nuevo pronunciamiento por el órgano jurisdiccional. Transcribiendo jurisprudencia de la jurisdicción ordinaria, constitucional y agraria respecto de la cosa juzgada, indica el actor, que ya no corresponde en ésta sentencia pronunciarse nuevamente sobre esos mismos hechos o aspectos, resueltos en anteriores sentencias correspondiendo cumplirse con lo determinado en esos fallos judiciales.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) en la Resolución Final de Saneamiento impugnada, misma que tiene como sustento los informes CITE TCO 280/02 y SAN TCO 680/2003, cursantes fs. 105 a 107 y 122 respectivamente, llanamente y sin un análisis jurídico ajustado a derecho, instituyó que la posesión agraria de los demandantes es ilegal y sujeta a desalojo, decisión que basó en una imagen de satélite de fecha 4 de mayo de 1996 por la cual se estableció la inexistencia de mejoras en el predio en dicha fecha. Dicho aspecto es erróneo por cuanto el INRA, por una parte, equipara equivocadamente las mejoras con la posesión, cual si fueran sinónimos, y por otra parte, no tuvo en cuenta que de conformidad al mandato del art. 204 del*

D.S. Nº 25763 las posesiones menores a dos años antes de la vigencia de la L. Nº 1715 tienen derecho a dotación o adjudicación simple y titulación según corresponda, por cuya razón, inclusive las posesiones posteriores a la imagen de satélite; es decir posteriores al 4 de mayo de 1996, pero anteriores al 18 de octubre de 1996 (fecha de vigencia de la L. Nº 1715), tienen derecho a dotación o adjudicación simple y titulación según sea el caso. Consiguientemente, en el supuesto de que la posesión de los actores sea posterior al 4 de mayo de 1996, como alega el INRA, bien pudo ser anterior al 18 de octubre de 1996; es decir, la posesión pudo iniciarse en forma posterior a la fecha de la imagen de satélite y anterior a la vigencia de la L. Nº 1715, y aún siendo así, dicha posesión no puede ser considerada ilegal y más al contrario, en interpretación y aplicación estricta de la normativa vigente en la materia, constituye una posesión legal , con derecho a adjudicación simple y titulación en el hipotético caso de que los actores no sean considerados como beneficiarios en trámite. Además, debemos entender que la imagen de satélite es considerada como un elemento probatorio complementario hasta el 4 de mayo de 1996 (fecha de su toma); empero, no existe ningún otro elemento probatorio que demuestre la no-posesión de los actores posterior a dicha fecha, que sirva de sustento para calificarla como ilegal. En dicha consecuencia, el INRA no hizo una interpretación correcta de la D.F. Primera de la L. Nº 1715 y de los arts. 198, 199 y 204 del D.S. Nº 25763 reglamentario de la L. Nº 1715".

"(...) de acuerdo a lo establecido por el art. 175 de la Constitución Política del Estado, el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, de donde se tiene que el derecho de propiedad agraria no es absoluto, toda vez que la constitución y la eficacia jurídica de un derecho de propiedad inmueble agraria ya constituido, está sujeta al cumplimiento del trabajo como condición "sine quanon" concurrente para la adquisición y a la conservación de dicho derecho de propiedad; condición que se traduce en el cumplimiento de la función social o económico social en los términos establecidos por el art. 2 de la L. Nº 1715 y conforme a los arts. 238 y 239 del D.S. Nº 25763 y la Guía para la Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social. En ese contexto, de conformidad a lo dispuesto por el art. 239-II del D.S. Nº 25763, el principal medio para comprobar el cumplimiento de la FES es la verificación directa en el terreno durante la ejecución de las pericias de campo, siendo la ficha catastral y el formulario de registro de mejoras, los instrumentos que consignan la información recogida directamente en campo sobre el cumplimiento o no de la función social (FS) o función económico social (FES) según corresponda(...)". "(...) consiguientemente, la función económico social (FES), se encuentra contenida en la posesión agraria, o dicho de otro modo, la FES forma parte de la posesión agraria, toda vez que no puede haber cumplimiento de la FES sin posesión agraria. Que en el presente caso, durante la ejecución de pericias de campo fue levantada la respectiva información concerniente al cumplimiento de la FES por el predio "El Refugio", contenida en la ficha catastral de fs. 59 a 60, registro de la FES de fs. 61 a 63; croquis de mejoras de fs. 64; y, fotografías de mejoras que constan de fs. 65 a 69, todos del cuadernillo de saneamiento, por las cuales se puede evidenciar que el predio en cuestión, a momento de ejecutadas las pericias de campo, cumple con la FES de conformidad a lo verificado en la referida fase de pericias de campo, correspondiendo al INRA la determinación de la superficie que cumple efectivamente con dicha función económico social, para fines consiguientes".

"(...) al haber la jurisdicción agraria definido con el análisis correspondiente respecto del valor de los antecedentes agrarios de dotación, sobre la posesión legal y cumplimiento de la FES que ejercen los nombrados beneficiarios en el predio "El Refugio", se infiere que el INRA volvió a incumplir por segunda vez lo dispuesto por el órgano jurisdiccional agrario sobre dicha temática, toda vez que lejos de efectuar la tramitación y expedir los informes correspondientes para cumplir los términos y puntos dispuestos en la señalada Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 015/2004, con fundamentos reiterativos ingresa nuevamente a analizar, valorar y concluir sobre los mismos aspectos, que como se señaló precedentemente, ya merecieron el control jurisdiccional, contando por tal con el valor de cosa juzgada;

verificándose asimismo que si bien se realizó tramitación referida a la reposición de expedientes, que a más de carecer de relevancia para la definición del caso sub lite, no obstante de existir pronunciamiento jurisdiccional sobre el valor de los testimonios del trámite de dotación del predio "El Refugio", se advierte que el INRA ampara su intervención en disposiciones adjetivas agrarias que no corresponden, toda vez que el D.S. Nº 29215, con toda claridad, prevé el ámbito de aplicación, quiénes son las personas legitimadas y la tramitación a efectuarse, diferenciando el procedimiento, tanto para la reposición de expedientes del Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Ex Instituto Nacional de Colonización, así como de los expedientes del INRA, contemplándose que la facultad de "oficio" del INRA para solicitar la reposición, es viable cuando se trata de expedientes del Instituto Nacional de Reforma Agraria, conforme prevé el art. 465 del D.S. Nº 29215 y no así del Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Ex Instituto Nacional de Colonización, constatándose que el predio "El Refugio" tiene Sentencia de fecha 12 de octubre de 1990, mucho más antes de la vigencia de la L. Nº 1715 de 18 de octubre de 1996, donde al INRA no tiene dicha facultad al estar expresamente establecido quiénes son los legitimados para solicitar la reposición de expedientes; a más que debe tomarse en cuenta que la facultad del INRA para declarar la "inexistencia" de procesos agrarios en trámite que estaba previsto en la Disposición Transitoria Tercera del D.S. Nº 25848, fue declarada Inconstitucional por Sentencia Constitucional Nº 050/2001 de 21 de junio de 2001, lo que amerita que deben reponerse dichas actuaciones erróneas que efectuó el INRA, en resguardo del debido proceso y en observancia del instituto de la cosa juzgada material".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en su mérito **NULA** la Resolución Administrativa RA-ST Nº 0093/2012 de 13 de noviembre de 2012, debiendo la entidad ejecutora efectuar la tramitación correspondiente a fin de dar estricto y fiel cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia Agraria Nacional S1ª Nº 015/2004 de 23 de junio de 2004 en los términos y puntos que se tienen compulsados en dicho fallo judicial, con base en los siguientes argumentos:

1. En el supuesto de que la posesión de los actores sea posterior al 4 de mayo de 1996, como alega el INRA, bien pudo ser anterior al 18 de octubre de 1996; es decir, la posesión pudo iniciarse en forma posterior a la fecha de la imagen de satélite y anterior a la vigencia de la L. Nº 1715, y aún siendo así, **dicha posesión no puede ser considerada ilegal** y más al contrario, en interpretación y aplicación estricta de la normativa vigente en la materia**, constituye una posesión legal** , con derecho a adjudicación simple y titulación en el hipotético caso de que los actores no sean considerados como beneficiarios en trámite. Además, debemos entender que la imagen de satélite es considerada como un elemento probatorio complementario hasta el 4 de mayo de 1996 (fecha de su toma); empero, no existe ningún otro elemento probatorio que demuestre la no-posesión de los actores posterior a dicha fecha, que sirva de sustento para calificarla como ilegal. En dicha consecuencia, el INRA no hizo una interpretación correcta de la D.F. Primera de la L. Nº 1715 y de los arts. 198, 199 y 204 del D.S. Nº 25763 reglamentario de la L. Nº 1715.

2. Se advierte que el INRA ampara su intervención en disposiciones adjetivas agrarias que no corresponden, toda vez que el D.S. Nº 29215, con toda claridad, prevé el ámbito de aplicación, quiénes son las personas legitimadas y la tramitación a efectuarse, diferenciando el procedimiento, tanto para la reposición de expedientes del Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Ex Instituto Nacional de Colonización, así como de los expedientes del INRA, contemplándose que la facultad de "oficio" del INRA para solicitar la reposición, es viable cuando se trata de expedientes del Instituto Nacional de

Reforma Agraria, conforme prevé el art. 465 del D.S. Nº 29215 y no así del Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Ex Instituto Nacional de Colonización, constatándose que el predio "El Refugio" tiene Sentencia de fecha 12 de octubre de 1990, mucho más antes de la vigencia de la L. Nº 1715 de 18 de octubre de 1996, donde al INRA no tiene dicha facultad al estar expresamente establecido quiénes son los legitimados para solicitar la reposición de expedientes; a más que debe tomarse en cuenta que la facultad del INRA para declarar la "inexistencia" de procesos agrarios en trámite que estaba previsto en la Disposición Transitoria Tercera del D.S. Nº 25848, fue declarada Inconstitucional por Sentencia Constitucional Nº 050/2001 de 21 de junio de 2001, lo que amerita que deben reponerse dichas actuaciones erróneas que efectuó el INRA, en resguardo del debido proceso y en observancia del instituto de la cosa juzgada material.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Prueba / Principal medio: verificación directa en campo

De conformidad a lo dispuesto por el art. 239-II del D.S. Nº 25763, el principal medio para comprobar el cumplimiento de la FES es la verificación directa en el terreno durante la ejecución de las pericias de campo, siendo la ficha catastral y el formulario de registro de mejoras, los instrumentos que consignan la información recogida directamente en campo sobre el cumplimiento o no de la función social (FS) o función económico social (FES) según corresponda.

"*(...) de acuerdo a lo establecido por el art. 175 de la Constitución Política del Estado, el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, de donde se tiene que el derecho de propiedad agraria no es absoluto, toda vez que la constitución y la eficacia jurídica de un derecho de propiedad inmueble agraria ya constituido, está sujeta al cumplimiento del trabajo como condición "sine quanon" concurrente para la adquisición y a la conservación de dicho derecho de propiedad; condición que se traduce en el cumplimiento de la función social o económico social en los términos establecidos por el art. 2 de la L. Nº 1715 y conforme a los arts. 238 y 239 del D.S. Nº 25763 y la Guía para la Verificación de la Función Social y de la Función Económico Social. En ese contexto, de conformidad a lo dispuesto por el art. 239-II del D.S. Nº 25763, el principal medio para comprobar el cumplimiento de la FES es la verificación directa en el terreno durante la ejecución de las pericias de campo, siendo la ficha catastral y el formulario de registro de mejoras, los instrumentos que consignan la información recogida directamente en campo sobre el cumplimiento o no de la función social (FS) o función económico social (FES) según corresponda(...)*". "*(...) consiguientemente, la función económico social (FES), se encuentra contenida en la posesión agraria, o dicho de otro modo, la FES forma parte de la posesión agraria, toda vez que no puede haber cumplimiento de la FES sin posesión agraria. Que en el presente caso, durante la ejecución de pericias de campo fue levantada la respectiva información concerniente al cumplimiento de la FES por el predio "El Refugio", contenida en la ficha catastral de fs. 59 a 60, registro de la FES de fs. 61 a 63; croquis de mejoras de fs. 64; y, fotografías de mejoras que constan de fs. 65 a 69, todos del cuadernillo de saneamiento, por las cuales se puede evidenciar que el predio en cuestión, a momento de ejecutadas las pericias de campo, cumple con la FES de conformidad a lo verificado en la referida fase de pericias de campo, correspondiendo al INRA la determinación de la superficie que cumple efectivamente con dicha función económico social, para fines consiguientes*".

Voto Disidente

No suscribe la Magistrada, Dra. Cinthia Armijo Paz, por ser de voto disidente.