FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0012-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-02-2015

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 / 7. Cumplimiento /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0205/2003 de fecha 2 de julio de 2003, que dispone adjudicar el predio denominado "Los Cascabeles", ubicado en el departamento de Santa Cruz, provincia Cordillera, sección Segunda, cantón Izozog, en una superficie de 3571,6885 ha., bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que del análisis de las imágenes satelitales efectuadas por el demandante, de acuerdo al Estudio Multitemporal de Imágenes LANDSAT de los años 1996, 2000 y 2006, se establecería que recién a partir del año 2000 se observa actividad antrópica productiva en el predio, por tanto no correspondería sujetar a adjudicación esta área por ser una posesión ilegal;

2.- Que la documentación presentada por el interesado que en su mayor parte se refiere a las actividades del predio "La Gran Flauta" y que los documentos que aluden al predio "Los Cascabeles" tienen data de 1996, no se habría demostrado objetivamente la pretensión respecto a la antigüedad de la posesión, y que el Acta de Conciliación acordando la superficie a consolidar, que modifica injustificadamente la sugerencia de la ETJ, no consideró la información recogida durante las Pericias de Campo, principal medio para la comprobación de la FES;

3.- Que no existe precisión y causa extrañeza que el mismo día en presencia del encuestador del INRA, el beneficiario y el coordinador indígena, firman un formulario que no es exacto y puntual respecto a la cantidad de ganado existente en el predio y;

4.- Que llamaría la atención al actor que éste registro de marca es el mismo que corresponde al predio "La Gran Flauta" es decir "HC", registrado para ambos predios colindantes el mismo día, por lo que no se entendería cómo se identificó al ganado de uno y otro predio.

Solicitó se deje sin efecto la Resolución Administrativa impugnada y que se disponga la anulación de

obrados.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, respondió a la demanda manifestando: que la posesión data desde febrero de 1992 y que fue firmada por el declarante, los representantes del INRA y que asimismo consigna la firma y número de cédula de identidad al pie, del Dirigente de la Organización Indígena, documento que a decir del demandado, sería válido mientras no se disponga lo contrario o sea declarado nulo o sin valor legal por autoridad competente y que además fue recabado en Pericias de Campo, que en base a dichas actuaciones técnico legales y su apoyo en los informes legales emitidos y aprobados, se emitió la Resolución Final de Saneamiento, consistente en la Resolución Administrativa RA-ST N° 0205/2003 de 2 de julio de 2003.

El tercer interesado Humberto Cordero Leygue, se apersonó al proceso manifestando: que es poseedor legal del predio "Los Cascabeles" y que en tal sentido el INRA habría procedido a considerar esa condición en la Resolución Administrativa RA-ST N° 0205/2003 de 2 de julio de 2003 y que la autoridad demandante se saldría del valor legal que el reglamento agrario le asigna a las imágenes satelitales para concluir de manera apresurada que la posesión es ilegal, que constaría en la carpeta de saneamiento que el predio "Los Cascabeles" es un desprendimiento del predio "La Gran Flauta", por lo que se debería considerar dos tiempos, uno donde el predio era uno solo constituyendo una sola unidad productiva de tipo extensivo desde el año 1992 hasta 1996, donde se realizaba un solo manejo precario del hato ganadero, otro sería el momento de la división del predio en dos, donde "Los Cascabeles" constituye una sola unidad productiva independiente con infraestructura precaria e inicial que con el transcurso del tiempo ha ido consolidándose, hasta el momento del Saneamiento ejecutado bajo la modalidad de TCO, que el Formulario de registro fue llenado en base a un conteo de ganado que se hizo en el predio, donde se verificó la marca, y en cuanto a la observación de Susano Padilla, éste no habría pedido nuevo conteo de ganado, limitándose sólo a formular su observación que no estaba respaldada en un hecho cierto o corroborable en ese momento, por lo que solicitó se declare improbada la demanda y subsistente la Resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...)si bien en las casillas correspondientes a "mejoras" se consigna como año de construcción "1998", ello no implica que necesariamente esa gestión tenga que considerarse como inicio de la posesión, toda vez que tales mejoras consistentes en casa de ladrillo y calamina, alambradas, corrales o bebedero, pudieron muy bien ser construidas luego de ser destruidas o modificadas otras mejoras y recién en 1998 procederse a su construcción, en el entendido de una posesión continua iniciada en 1992, señalada mediante Declaración Jurada por el titular (fs. 30 de los antecedentes), declaración que al efectuarse bajo juramento y con la presencia del representante de la TCO demandante y de funcionarios del INRA, no podría cuestionarse sin que previamente se demuestre conforme a derecho, falsedad en la misma, encontrándose por consiguiente la verificación de la posesión del predio, dentro de los alcances del art. 224 del D.S. N° 24784, reglamento agrario vigente al momento de efectuarse las pericias de campo; por lo que la presunción formulada por el actor de que la posesión del predio "Los Cascabeles" data de 1998, por haberse en dicha fecha procedido a construirse las mejoras existentes en el predio carece de sustento lógico y jurídico.*"

"*(...) al respecto se considera que tal observación no fue verificada en ese momento a efecto de que se pueda determinar si ello es evidente o no, por consiguiente no podría tomarse tal aseveración como*

cierta; debiendo tomarse muy en cuenta asimismo que la verificación de la Función Social o Función Económico Social, que incluye el conteo de ganado y la verificación de posesión, dentro de un proceso de saneamiento, es atribución del INRA a través sus funcionarios legalmente autorizados, conforme lo determina el art. 34-1-a)-a7, del D.S. N° 24784 vigente al momento de efectuarse el trabajo de campo en saneamiento del predio "Los Cascabeles", atribución que tiene su origen en el art. 18-1 de la L. N° 1715. Asimismo de la revisión de obrados se observa que la señalada observación del Coordinador Indígena fue considerada en forma posterior, mediante acta de fs. 147 a 148 de los antecedentes, donde el técnico del INRA, quien levantó los datos en campo, refiere al respecto que la infraestructura existente daba para la cantidad de ganado declarada. Por consiguiente lo argumentado por el demandante respecto a la observación efectuada en campo por el Coordinador Indígena de la TCO demandante, resulta inconsistente."

"*(...) corresponde precisar que la imágenes satelitales solo constituyen un medio complementario de verificación cuyos resultados deben necesariamente ser verificados en campo y no podrían ser determinantes ni conclusivos para establecer el incumplimiento de la FES; siendo ese el sentido que le da a este tipo de herramienta técnica el art. 239-II del D.S. N° 25763 (reglamento agrario vigente al momento de la emisión de la resolución final de saneamiento de "Los Cascabeles") y el actual art. 159-II del D.S. N° 29215, el cual establece claramente que los instrumentos como las imágenes satelitales "no sustituyen la verificación directa en campo". Por lo que resulta inconsistente que se pretenda impugnar un proceso de saneamiento efectuado en julio de 1999 con un análisis de imágenes efectuado en noviembre de 2012, que además no formó parte ni fue considerado en el proceso de saneamiento respectivo; extremo que soslaya la naturaleza misma de la actividad agropecuaria en el campo y el dinamismo de dichos procesos productivos, puesto que resultaría contradictorio el tener que revisar aspectos y situaciones que en más de una década seguramente sufrieron variaciones o mutaron considerablemente. Por lo expuesto, no se encuentra vulneración de los arts. 166 y 169 de la anterior CPE, ni menos los arts. 64, 66-I-1) de la L. N° 1715 concernientes al objeto y finalidad del saneamiento, ni los arts. 198, 199 y 204 del D.S. N° 25763, respecto a la consideración de las posesiones legales e ilegales y las posesiones menores a dos años anteriores a la vigencia de la L. N° 1715, al momento de la ejecución del saneamiento.*"

"*(...)las conclusiones de la ETJ de que la posesión sobre el predio es ilegal por constar que las mejoras datan de 1998, existiendo una declaración jurada de posesión de 1992 o el hecho de la sobreposición del predio a la Reserva Fiscal Abapo Izozog creada por D.S. N° 08215, pero al tratarse de una posesión ilegal no corresponde su consideración; se constituyen únicamente en interpretaciones de los datos verificados en campo, que puede muy bien seguirse o no por la autoridad administrativa o ser modificados por otros elementos probatorios hasta antes de dictarse resolución final de saneamiento, en ese sentido se observa que el Informe Complementario de 18 de octubre de 2002 en forma posterior, efectúa un análisis de las variables técnicas y legales, de los datos de pericias de campo, de las observaciones de la ETJ, además de documentación presentada por el titular en forma posterior y el cotejo de las carpetas prediales de los predios "La Gran Flauta" y "Los Cascabeles", aspectos que le hacen concluir que la posesión de Humberto Cordero Leygue efectivamente se remontó al año 1992 y que de acuerdo a los datos de pericias de campo, ficha catastral, se establece que el predio cumple la FES en una superficie de 3571,6885 Has., aclarando que tal cumplimiento es respaldado por el acta de conciliación de fecha 26 de septiembre de 2002 (fs. 243 de los antecedentes).*"

"*(...) de la revisión de obrados se constata que en el registro de la Función Económico Social, se declaró y verificó la marca de ganado "HC", siendo importante precisar que el art. 238-III-c) del D.S. N° 25763 (reglamento agrario vigente al momento de emitirse la Resolución Final de Saneamiento) no*

determinaba el registro de marca de ganado en una institución específica; por lo que las observaciones realizadas no resultan suficientes para suponer la existencia de fraude en el registro, como parece pretender el actor, ya que debe tomarse en cuenta que el "registro de marca de ganado" al constituir una declaración del interesado, no implica que la autoridad registrante deba necesariamente proceder al conteo de ganado; asimismo no existe ninguna prueba en contrario que denote que la marca declarada sólo sea para el predio "Los Cascabeles" de igual manera, no señala el demandante cual sería la disposición legal vulnerada con el hecho de que Humberto Cordero Leygue, al ser propietario o dejar de serlo, debiera tener marcas diferenciadas para cada predio; por lo que las observaciones al respecto no podrían hacer presumir la inexistencia del ganado y por ende el incumplimiento de la FES."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Viceministro de Tierras, y en consecuencia vigente y con todos sus efectos legales la Resolución Administrativa RA-ST N° 0205/2003 de fecha 2 de julio de 2003, emitida por el Director Nacional del INRA, pronunciada en relación al predio denominado "Los Cascabeles", ubicado en el departamento de Santa Cruz, provincia Cordillera, sección Segunda, cantón Izozog, conforme los argumentos siguientes:

1.- Sobre las observaciones formuladas a la Ficha Catastral y el registro de la Función Económico Social, si bien en dichos formularios se establece la construccion de una vivienda que data de 1998, la misma no puede ser tomada en cuenta que desde ahi se ha empezado a contar la posesión, pues mediante declaración jurada de posesión se certificaria que la posesión data desde 1992, certificación que no podria cuestionarse pues no existe sentencia pasada en calidad de cosa juzgada que demuestre que el mismo sea falso, por lo que la presunción formulada por el actor de que la posesión del predio "Los Cascabeles" data de 1998, por haberse en dicha fecha procedido a construirse las mejoras existentes en el predio carece de sustento lógico y jurídico;

2.- Sobre la observación del coordinador indigena en el conteo de ganado, la misma no fue verificada por lo que no podría ser tomada como cierta, puesto que la verificación de la Función Social o Función economico social se encuentra encomendada a los funcionarios del INRA y los datos levantados en campo dan cuenta que la infraestructura existente daba para la cantidad de ganado declarada, por lo que la observación efectuad por el coodinador indigena, es incosistente;

3.- Sobre el análisis de las imágenes satelitales, las mismas son un instrumento complementario a lo recabado en campo, pues no puede modificarse lo recabado en campo en base a imagenes que no son determinantes ni conclusivas para establecer el cumplimiento de la FES, por lo que resulta inconsistente impugnar el proceso de saneamiento en base a imágenes sateliates que datan de la gestión 2012, resultando contradictorio el tener que revisar aspectos y situaciones que en más de una década seguramente sufrieron variaciones o mutaron considerablemente por lo expuesto, no se encuentra vulneración de los arts. 166 y 169 de la anterior CPE;

4.- Respecto a que las conclusiones a las que arriba el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, habrían sido injustificadamente modificadas por el Informe en Conclusiones y principalmente por el Informe Complementario de 18 de octubre de 2002, las sugerencias que se emiten en los informes de Evaluación Tecnica Juridica, no necesariamente deben mantenerse inmutables, pues las mismas se constituyen en interpretaciones de los datos verificados en campo, interpretaciones que pueden ser modificadas hasta antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, por lo que los datos del Informe

Complementario de 18 de octubre de 2002, hacen concluir que el beneficiario tiene posesión sobre el predio desde 1992 con cumplimiento de la FES;

5.- Sobre el registro de marca de ganado, las observaciones realizadas no resultan suficientes para suponer la existencia de fraude en el registro, pues el registro de marca es una declaración jurada que no implica que el registrante deba realizar el conteo de ganado, por lo que el demandante no presentó prueba alguna que demuestre que el registro de marca solo sea para el predio "Casacabeles", por lo que las observaciones al respecto no podrían hacer presumir la inexistencia del ganado y por ende el incumplimiento de la FES.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

FUNCIÓN SOCIAL - FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD GANADERA / CUMPLIMIENTO.

Atribuciones del INRA

Observaciones y aseveraciones efectuadas por coordinadores indígenas, no son consistentes respecto y la verificación de la Función Social (FS) o función Económico Social (FES) que incluye en conteo de ganado y verificación de la posesión, porque estas son atribuciones del INRA a través de sus funcionarios legalmente autorizados.

"*(...) al respecto se considera que tal observación no fue verificada en ese momento a efecto de que se pueda determinar si ello es evidente o no, por consiguiente no podría tomarse tal aseveración como cierta; debiendo tomarse muy en cuenta asimismo que la verificación de la Función Social o Función Económico Social, que incluye el conteo de ganado y la verificación de posesión, dentro de un proceso de saneamiento, es atribución del INRA a través sus funcionarios legalmente autorizados, conforme lo determina el art. 34-1-a)-a7, del D.S. N° 24784 vigente al momento de efectuarse el trabajo de campo en saneamiento del predio "Los Cascabeles", atribución que tiene su origen en el art. 18-1 de la L. N° 1715. Asimismo de la revisión de obrados se observa que la señalada observación del Coordinador Indígena fue considerada en forma posterior, mediante acta de fs. 147 a 148 de los antecedentes, donde el técnico del INRA, quien levantó los datos en campo, refiere al respecto que la infraestructura existente daba para la cantidad de ganado declarada. Por consiguiente lo argumentado por el demandante respecto a la observación efectuada en campo por el Coordinador Indígena de la TCO demandante, resulta inconsistente.*"