FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0054-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-09-2015

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. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa contra Juanito Félix Tapia García, Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0060/2005 de 2 de marzo de 2005, complementada por Resolución Administrativa RA-ST N° 0281/2010 de 26 de octubre de 2010, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN-TCO Charagua Norte, Polígono (549), correspondiente al predio "San Francisco", ubicado en el cantón Izozog, sección Segunda, provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Que, la Resolución impugnada no se ajustaría a las disposiciones agrarias vigentes en oportunidad de su emisión, por reconocer derecho propietario sin existir cumplimiento de la función económica social en el predio "San Francisco", ya que la ficha catastral y registro de FES, firmados por el beneficiario Abraham Dabduob López y el representante de la organización APG prestando su conformidad, no consignarían ningún registro de mejoras, aclarándose en el acápite de observaciones y en el reverso de la hoja de ambas fichas respectivamente, que el propietario tiene casa, potreros y otros, así como herramientas de trabajo, pero que están fuera del predio, y que de acuerdo a la nota contenida al pie del registro de mejoras cursante a fs. 58 se encontrarían en el predio "Tataity", propiedad que colinda con el predio San Francisco, separados aparentemente por un camino vecinal.

2. Reproduciendo el art. 66.II núm. 1 de la Ley 1715, señala que según el análisis multitemporal de imágenes satelitales de las gestiones 1996, 2000 y 2006, realizado por la Unidad Técnica del Viceministerio de Tierras, en la imagen del año 1996 se identificaría 15 ha. de actividad humana, información que no condice con los datos de campo, los cuales refieren que no se habría identificado mejora alguna, por lo que hubiera correspondido hacer la valoración del cumplimiento de la función económica social en función a la actividad desarrollada en el predio.

3. Que, el poseedor del predio "San Francisco" clasificada como mediana propiedad ganadera, no habría acreditado la titularidad del ganado vacuno a su nombre para el predio San Francisco, ya que el

registro de marca presentado correspondería a la propiedad denominada "Adriana", ubicada en otra provincia del departamento de Santa Cruz. Acusa también que durante las pericias de campo, el poseedor no hubiera exhibido el registro de marca de fierro o señal, por lo que el ganado aparentemente identificado en el predio San Francisco no podría ser considerado como carga animal para justificar la FES en el predio.

4. Que, las fotografías de mejoras que muestran ganado vacuno al interior de un corral no podrían ser evidentes, porque en etapa de campo no se hubiera identificado la mejora, por lo que constituiría información contradictoria entre los datos de campo, además de que el Informe de Campo, reflejaría por una parte la superficie de 4213,3001 ha. y por otra, concluiría que en el predio San Francisco se verificó la existencia de 310 cabezas de ganado vacuno y 42 equinos, y que el poseedor se halla en posesión de los predios "San Francisco" y "Tataity", teniendo todas sus mejoras e infraestructuras en el fundo Tataity.

5. Que, conforme establece la Ley 80 de 5 de enero de 1961, no sería suficiente comprobar que el ganado tiene la marca, sino que además, este instrumento debiera ser presentado durante el levantamiento de la información del predio, lo que no habría ocurrido en el presente caso. Por cuanto, el INRA a momento de realizar la Evaluación Técnica Jurídica y la Resolución Final de Saneamiento, no habría realizado una correcta valoración de la FES y la posesión, vulnerando flagrantemente la norma agraria aplicable en su momento.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) de los datos recabados y plasmados en la Ficha Catastral y Formulario de Registro de FES, se establece que en el predio "San Francisco" no se identificó mejora alguna, guardando dicha información relación con la información plasmada en el Formulario de Registro de Mejoras de fs. 58, que las mejoras que corresponderían al predio "San Francisco" se encontrarían en el predio "Tataity", siendo dicha información concordante con la conclusión arribada en el Informe de Campo INFCHARAGNORTE-TCO 018/2001 que señala que el predio "San Francisco", tiene todas sus mejoras e infraestructura en el fundo "Tataity", empero no así con la información recogida y plasmada a fs. 57 (Registro de Mejoras), puesto que indica que las mejoras se encuentran en otro lugar del predio "San Francisco", deduciéndose del mismo que las mejoras se encuentran en otro lugar dentro del referido predio y no así, fuera de dicho predio, siendo en consecuencia dicha información ambigua*".

"*(...) se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria al haber procedido a la identificación de mejoras correspondientes al predio "San Francisco", efectuó un trabajo impreciso, en razón a que por un lado señala que las mejoras y infraestructura del predio "San Francisco" se encuentran fuera del predio y por otro lado dice que las mejoras están en otro lado del referido predio y que las mismas se encontrarían en el predio Tataity, del mismo poseedor, lo que resulta contradictorio, dado que no puede alegarse que las mejoras estén en otro lugar del predio, y si este fuere el caso, porque no se levantaron dichas mejoras*".

"*(...) asumiendo que fuera cierto lo señalado en el Informe de Campo y en el memorial de contestación, sobre el asentamiento del beneficiario en ambos predios "San Francisco" y "Tataity", y que estos fueran una sola unidad productiva; en antecedentes del predio "San Francisco" no cursa ningún actuado que haga presumir que dicha aseveración sea cierta, a más de que, conforme se desprende del Informe Técnico Jurídico y de los memoriales de contestación de los terceros interesados, el predio Tataity correspondería a Guillermo Gutiérrez, resultando en consecuencia contradictorio e inconsistente lo*

aseverado en el Informe de Campo, en razón a que Abraham Dabdoub López no podría estar en posesión del predio Tataity, por las razones mencionadas precedentemente. Denotándose en consecuencia un trabajo poco racional del INRA en etapa de campo, los que no son dilucidados por el ente administrativo en el Informe de Campo. Confusión que tampoco es analizada y esclarecida por el Informe Técnico Jurídico N° 018/2002 de 18 de junio de 2002 (fs. 106 a 111 de antecedentes), en razón a que, en la casilla de Conclusiones, punto dos, prescribe que "De acuerdo a la Ficha Catastral, Registro de Mejoras y Ficha de Registro de Función Económica Social existen mejoras que serian del propietario del predio San Francisco que se encuentran en el predio Tataity de propiedad de Guillermo Gutiérrez (...). Sin embargo las mismas no pueden ser consideradas para el predio San Francisco al constituirse en mejoras dentro del predio Tataity, por lo cual esta observación queda sin efecto".

"Evidenciándose que el ente administrativo, en la ejecución del proceso de saneamiento sobre este punto, realizó un trabajo irregular, basando sus decisiones en datos que no fueron esclarecidos completamente, por lo que, se establece que desde el inicio, sobre la existencia de mejoras, no se determinó con exactitud su existencia y su ubicación, evidenciándose claramente, incumplimiento con la disposición establecida en el art. 173 inc. c) del D.S. No. 25763 de 5 de mayo de 2000 que al respecto prescribe; "Verificar el cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social".

"(...) con relación a los hechos sucedidos en la fase administrativa y, realizar el respectivo control judicial de legalidad sobre los actos ejecutados por el ente administrativo, en función a las pruebas susceptibles de sustentar la legalidad del acto administrativo impugnado, que son aquellas que acreditan su proceso constitutivo y que se encuentran en el expediente administrativo, de manera que si no lo están, la prueba de ellos en sede judicial es ineficaz, sin embargo, teniendo en cuenta que el proceso contencioso administrativo ha evolucionado y pasó de ser un proceso al acto administrativo, para convertirse en un proceso de protección del derecho del particular frente a la actuación de la Administración Pública, y en observancia de la dinamicidad en el avance de la ciencia del derecho y por ende de la jurisprudencia en sujeción a lo determinado por la Constitución Política del Estado y los nuevos principios y valores en respuesta a los nuevos objetivos del Estado, y la prevalencia del interés público por encima del interés privado, corresponde en temas singulares, como el caso en examen, de manera excepcional y en busca de establecer de manera objetiva la verdad de los hechos, en sujeción al principio de verdad material que corresponde a la realidad e implica la superación de la dependencia de la verdad formal, o la que emerge de los procedimientos judiciales, superando cualquier limitación formal que restrinja o distorsione la percepción de los hechos a la persona encargada de juzgar a otro ser humano, o de definir sus derechos y obligaciones, contenida en el art. 180.I de la Constitución Política del Estado, corresponde ingresar al análisis de la prueba adjunta a la demanda contenciosa administrativa (Informe MDRyT/VT/DGT/UST/0009-2012), en razón a que el estudio de la misma resulta esencial a los efectos de dictar sentencia en el caso de autos".

"(...) confusión referida ut supra que no fue dilucidada por el ente administrativo en la etapa correspondiente del proceso de saneamiento del predio "San Francisco", guarda relación con la información contenida en el Informe MDRyT/VT/DGT/UST/0009-2012, realizado por la Unidad Técnica del Viceministerio de Tierras, en razón a que conforme se desprende del mismo, según el análisis multitemporal del año 1996 en el predio San Francisco se identificó 15 ha. de actividad humana. De lo que se concluye que conforme se tiene consignado en el Formulario de Registro de Mejoras de fs. 57 y

el referido Informe, en el predio San Francisco existía mejoras en una superficie de 15 ha. aproximadamente, los que no fueron levantados por el ente administrativo en proceso de saneamiento".

"*si bien es evidente que el principal medio de prueba es la verificación directa en campo, tal como lo establece el art. 239 parágrafo II del D.S. No. 25763, empero, no menos cierto es que al existir en el proceso administrativo información opuesta, conforme se identificó ut supra, el ente administrativo debió por todos los instrumentos permitidos reconocidos en la referida norma reglamentaria agraria, dilucidar la información contradicha, a efectos de establecer de manera real la existencia o no de mejoras en el predio*".

"*(...) el relevamiento de información en campo es considerado como el principal medio para la comprobación de la Función Social o Económico Social conforme lo establece el art. 239 parágrafo II del D.S. No. 25763, Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 5 de mayo de 2000 (vigente a momento de la realización de pericias de campo) cuyo texto legal señala que; "El principal medio para la comprobación de la función económico-social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de pericias de campo. (...)", coligiéndose que la ejecución de pericias de campo, constituye información primigenia, fidedigna y legal cuyos datos son recabados "in situ" directa y objetivamente, por cuanto, es esta etapa la que permite establecer la concurrencia o no del cumplimiento de la función social o económica social, según corresponda al tipo de propiedad*".

"*(...) respecto a la titularidad de la carga animal identificada en el predio "San Francisco", la Ficha Catastral cursante de fs. 50 a 51 del expediente predial, consigna en la casilla VIII de Producción y Marca de Ganado, la cantidad de 310 cabezas de ganado vacuno de la raza criolla y 42 cabezas de ganado equino de la raza criolla, cuyo registro de marca es "7" , asimismo, en el Formulario de Registro de la Función Económico Social cursante de fs. 52 a 54, se halla consignado la misma cantidad de ganado bovino y equino con registro de marca "7" , siendo esta actividad desarrollada en el predio al ramoneo, conforme se anotó en el acápite de Alimentación para ganado*".

"*(...) en relación al punto uno sobre el registro de marca presentado, se deduce que la carga animal, debe necesariamente, estar relacionada al predio objeto del procedimiento administrativo de saneamiento, no existiendo la posibilidad de vinculárselo a dos o más propiedades, toda vez que aceptar aquello, importaría que la entidad administrativa, otorgue a cada cabeza de ganado mayor, más de las cinco hectáreas que por ley corresponde, en cuyo caso y al no existir correspondencia entre el predio sujeto a saneamiento y el consignado en el registro de marca, el mismo no puede constituirse en prueba a través de la cual se acredite el cumplimiento de la FES*".

"*Respecto al punto dos del registro de marca, se entiende que para probar el derecho propietario del ganado existente en el predio, al margen de lo mentado precedentemente, debe inexcusablemente presentarse el registro de marca de ganado debidamente inscrito ante autoridad competente, conforme lo manda la el art. 2 de la Ley 80 de 5 de enero de 1961 que en lo relevante versa "Todo ganadero está en la obligación de hacer registrar en las HH. Alcaldías Municipales de sus residencias, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociación de Ganadería, las marcas o señales que usa para la filiación de sus rebaños.", de lo glosado, se infiere que el Registro de Marca presentado en pericias de campo, por Abraham Dabdoub López, no se adecua al imperativo de la ley referida, siendo por lo mismo, carente de valor legal*".

"*(...) se concluye que la actividad ganadera del predio "San Francisco", no cumple con todos los presupuestos exigidos por el art. 238 parágrafo III inciso c) del D.S. No. 25763 para ser considerada*

como cumplimiento de la FES, en razón a que; si bien cuenta con cabezas de ganado, empero no cuenta con el registro de marca debidamente enmarcado en las disposiciones legales citadas ut supra, además de que no se acreditó con documentación idónea y no se verificó la existencia de trabajo, sea asalariado, eventual o permanente, medios técnico-mecánicos y destino de la producción al mercado conforme establece la citada disposición legal, concordante con lo estatuido en el art. 41 parágrafo I numeral 3, que al respecto esboza; "La mediana Propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado (...)".

"*Concluyéndose, que de toda la documentación aportada así como de la información generada durante el relevamiento de información en campo del predio "San Francisco", y conforme a la normativa desarrollada, el ente administrativo no valoró correctamente el cumplimiento de la función económica social dentro del referido predio, evidenciándose en consecuencia irregularidades que vician el proceso de saneamiento efectuado en el predio "San Francisco".*

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en única instancia , declarando **PROBADA en parte** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa RA-ST N° 0060/2005 de 2 de marzo de 2005, y corolariamente la Resolución Administrativa RA-ST N° 0281/2010 de 26 de octubre de 2010, con base en los siguientes argumentos:

1. Se concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria al haber procedido a la identificación de mejoras correspondientes al predio "San Francisco", efectuó un trabajo impreciso, en razón a que por un lado señala que las mejoras y infraestructura del predio "San Francisco" se encuentran fuera del predio y por otro lado dice que las mejoras están en otro lado del referido predio y que las mismas se encontrarían en el predio Tataity, del mismo poseedor, lo que resulta contradictorio, dado que no puede alegarse que las mejoras estén en otro lugar del predio, y si este fuere el caso, porque no se levantaron dichas mejoras.

2. En la ejecución del proceso de saneamiento sobre este punto, realizó un trabajo irregular, basando sus decisiones en datos que no fueron esclarecidos completamente, por lo que, se establece que desde el inicio, sobre la existencia de mejoras, no se determinó con exactitud su existencia y su ubicación, evidenciándose claramente, incumplimiento con la disposición establecida en el art. 173 inc. c) del D.S. No. 25763 de 5 de mayo de 2000 que al respecto prescribe; "Verificar el cumplimiento de la función social o económico-social de las tierras objeto de los Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando aproximadamente las superficies que se encuentran y las que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social".

3. Si bien es evidente que el principal medio de prueba es la verificación directa en campo, tal como lo establece el art. 239 parágrafo II del D.S. No. 25763, empero, no menos cierto es que al existir en el proceso administrativo información opuesta, conforme se identificó ut supra, el ente administrativo debió por todos los instrumentos permitidos reconocidos en la referida norma reglamentaria agraria, dilucidar la información contradicha, a efectos de establecer de manera real la existencia o no de mejoras en el predio.

4. Respecto al punto dos del registro de marca, se entiende que para probar el derecho propietario del

ganado existente en el predio, al margen de lo mentado precedentemente, debe inexcusablemente presentarse el registro de marca de ganado debidamente inscrito ante autoridad competente, conforme lo manda la el art. 2 de la Ley 80 de 5 de enero de 1961 que en lo relevante versa "Todo ganadero está en la obligación de hacer registrar en las HH. Alcaldías Municipales de sus residencias, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociación de Ganadería, las marcas o señales que usa para la filiación de sus rebaños.", de lo glosado, se infiere que el Registro de Marca presentado en pericias de campo, por Abraham Dabdoub López, no se adecua al imperativo de la ley referida, siendo por lo mismo, carente de valor legal.

5. Toda la documentación aportada así como de la información generada durante el relevamiento de información en campo del predio "San Francisco", y conforme a la normativa desarrollada, el ente administrativo no valoró correctamente el cumplimiento de la función económica social dentro del referido predio, evidenciándose en consecuencia irregularidades que vician el proceso de saneamiento efectuado en el predio "San Francisco".

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

La ejecución de pericias de campo, constituye información primigenia, fidedigna y legal cuyos datos son recabados "in situ" directa y objetivamente, por cuanto, es esta etapa la que permite establecer la concurrencia o no del cumplimiento de la función social o económica social, según corresponda al tipo de propiedad.

"*(…) el relevamiento de información en campo es considerado como el principal medio para la comprobación de la Función Social o Económico Social conforme lo establece el art. 239 parágrafo II del D.S. No. 25763, Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 5 de mayo de 2000 (vigente a momento de la realización de pericias de campo) cuyo texto legal señala que; "El principal medio para la comprobación de la función económico-social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de pericias de campo. (…)", coligiéndose que la ejecución de pericias de campo, constituye información primigenia, fidedigna y legal cuyos datos son recabados "in situ" directa y objetivamente, por cuanto, es esta etapa la que permite establecer la concurrencia o no del cumplimiento de la función social o económica social, según corresponda al tipo de propiedad"."(…) respecto a la titularidad de la carga animal identificada en el predio "San Francisco", la Ficha Catastral cursante de fs. 50 a 51 del expediente predial, consigna en la casilla VIII de Producción y Marca de Ganado, la cantidad de 310 cabezas de ganado vacuno de la raza criolla y 42 cabezas de ganado equino de la raza criolla, cuyo registro de marca es "7" , asimismo, en el Formulario de Registro de la Función Económico Social cursante de fs. 52 a 54, se halla consignado la misma cantidad de ganado bovino y equino con registro de marca "7" , siendo esta actividad desarrollada en el predio al ramoneo, conforme se anotó en el acápite de Alimentación para ganado"."(…) en relación al punto uno sobre el registro de marca presentado, se deduce que la carga animal, debe necesariamente, estar relacionada al predio objeto del procedimiento administrativo de saneamiento, no existiendo la posibilidad de vinculárselo a*

dos o más propiedades, toda vez que aceptar aquello, importaría que la entidad administrativa, otorgue a cada cabeza de ganado mayor, más de las cinco hectáreas que por ley corresponde, en cuyo caso y al no existir correspondencia entre el predio sujeto a saneamiento y el consignado en el registro de marca, el mismo no puede constituirse en prueba a través de la cual se acredite el cumplimiento de la FES".