FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0077-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-11-2015

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. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto por el Vice Ministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0372/2005 de 4 de noviembre de 2005. Bajo los siguientes fundamentos:

1. Que el informe circunstanciado de campo, en el punto relativo a las sobreposiciones con áreas clasificadas, refiere que el predio se encuentra en sobreposición en el 100% de la Reserva Forestal Guarayos, con base legal en los D.S. 8660 de 19 de febrero de 1969 modificada por el D.S. 11615 de 2 de julio de 1974;

2.- que por el informe de Evaluación Técnica Jurídica de 22 de abril de 2002, en sus conclusiones refiere que el beneficiario del predio HK cuenta con antecedente agrario N° 58110 que sirvió de tradición, mismo que se encuentra afectado de vicios de nulidad absoluta y relativa; que cumple con la FES, empero se encuentra sobrepuesto al área de Reserva Forestal Guarayos en su totalidad, por lo que sugiere dictar Resolución anulatoria del antecedentes agrario, en relación a Jorge Lorenzo Kefer Gonzáles, Juan L. Kefer Gonzáles y Mario Kefer Gonzales sobre la superficie de 2520,0000 ha.;

3.- que el INRA dentro de la reserva forestal ha pretendido reconocer el derecho propietario sobre el predio "HK", clasificada como empresa ganadera, con la superficie de 4109,6009 Ha.;

4.- que mediante memorial de 5 de agosto de 2004, los representantes de la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos COPNAG, observaron el Informe de evaluación técnica realizada por el INRA, señalando que la propiedad HK esta sobrepuesta a la Reserva Forestal Guarayos y que con una conciliación irregular, se modifica el informe de evaluación técnica jurídica, además que el predio corresponde a un asentamiento nuevo, conforme se evidencia de las imágenes satelitales, solicitando no reconocerse ninguna superficie y se disponga la improcedencia de la titulación, que no ha sido considerado por el INRA en su momento tal cual establece el art. 213 y sgtes. del D.S. 25763 y;

5.- que la Resolución administrativa motivo de la impugnación hace valoraciones contradictorias al señalar las disposiciones, art. 166 de la C.P.E.; arts. 2 y 67 parág. II núm. 2 de la Ley No. 1715; arts. 198, 232, 234 y 238 del D.S. No. 25763, con cuyo sustento legal adjudica la superficie de 4091.1268 Ha. a favor de Jorge L. Kefer Gonzáles, Juan L. Kefer Gonzáles y Mario Kefer Gonzáles, aspecto legales que no fueron analizados a cabalidad, porque ninguna de la disposiciones legales antes citadas sustentan el reconocimiento de propiedades clasificadas como medianas y empresas agropecuarias al interior de un área protegida.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: expresamente "reconocer las observaciones presentadas en el memorial de demanda contencioso administrativa en lo que corresponde, al predio HK y remitirnos al Informe Técnico Legal INF.JRLL N° 0124/2010 de 2 de marzo de 2010 emitido por el INRA", en lo que respecta a la ejecución del proceso de saneamiento, cursante en la carpeta de saneamiento que se adjunta al presente memorial, por lo que corresponde resolver conforme a normativa correspondiente.

El terceros interesados Jorge Lorenzo Kefer Gonzáles, Juan Luis Kefer Gonzáles y Jorge Lorenzo Kefer Gonzáles, se apersona manifestando: que conforme al proceso agrario de dotación de tierras baldías denominado HK, espediente No. 58110 del Juzgado Agrario Movil de Turno de la Capital del Servicio Nacional de Reforma Agraria, mediante Sentencia de 2 de abril de 1992 falla declarando Probada la demanda y se dota la superficie de 2.550,00 Has., de tierras fiscales con la denominación HK, que en cumplimiento de los arts. 64 y 65 de la Ley No. 171|5, el Instituto Nacional de Reforma Agraria ejecutó el procedimiento de saneamiento bajo la modalidad de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO GUARAYOS POLIGONO 502), en el que se encuentra la propiedad HK, que la Resolución Administrativa RA-ST No. 0372/2005 de 4 de noviembre de 2005, objeto de la impugnación, se agotó el plazo establecido en el citado art. 68, correspondiendo otorgar Título Ejecutorial a favor de sus mandantes.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) la ficha catastral en examen, que vale como declaración jurada voluntaria, se evidencia que el predio HK, por propia declaración de su propietario o beneficiario está clasificada como PROPIEDAD* ***EMPRESA GANADERA*** *,* ***con 520 Ha. de explotación ganadera*** *, aunque refiera que dicha explotación sea rudimentaria, que es contrario y vulneratorio a lo dispuesto por D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615 que en el marco de la posesión de predios agrarios,* ***no admite*** *a una empresa ganadera al interior de la Reserva Forestal Guarayos.*"

"*(...) se tiene que habiéndose realizado dicho actuado en vigencia del D.S. 25763, la misma a pesar de cumplir con lo establecido en los arts. 173 inc. c) "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;", y 239-II establece: "El principal medio para la comprobación de la función económico-social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de la etapa de pericias de campo. Complementariamente los funcionarios responsables podrán utilizar, según el caso, planes de ordenamiento predial, fotografías aéreas, imágenes de satélite, sin que ello implique necesariamente el uso de instrumentos de alta precisión, así como otra información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil.", consiguientemente, la ficha de verificación de la FES a pesar de cumplir su objetivo, confirma plenamente lo registrado en la ficha catastral supra*

citada, que evidencian la vulneración al D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615, que no admite a una empresa ganadera dentro de los alcances de una Reserva Forestal, formulario firmado por el propio propietario Jorge L. Kefer Gonzáles, SIN FECHA DE REGISTRO (ver fs. 174 de antecedentes), incumplimiento que afecta también a su idoneidad, no verificándose posteriormente ninguna observación a la ficha de verificación de la FES por el administrador ni por el beneficiario."

"*(...) se tiene que en el punto 8 (sobreposiciones), refiere textualmente que el predio se encuentra sobrepuesto en un 100% a la TCO GUARAYOS, según Resolución Determinativa R-ADM-TCO-0006/99, superficie sobrepuesta de 4111,9779 Has.; asimismo, en el punto 11, respecto a la clasificación de la propiedad por extensión según ley 3464, está clasificada como Empresa Ganadera, evidenciando nuevamente la violación al D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615, estando vigente otra ley como es la ley No. 1715, que sin embargo, dicho informe no observado por el beneficiario fue convalidado, que evidencian los vicios insertos en ella.*"

"*(...) e puede advertir que el mismo se ve afectado por vicios de nulidad, debido a un deficiente análisis de lo producido hasta ese momento en el proceso de saneamiento; que por una parte reconoce que el predio HK está* ***clasificado como Empresa Ganadera*** *, respecto a conciliaciones,* ***refiere que no existe ninguna conciliación*** *, con una superficie que cumple la FES de 4111.9779 has., contrariamente a lo verificado en campo, de acuerdo a la ficha catastral; Además respecto a la sobreposición de áreas clasificadas refiere que se sobrepone a la Reserva Forestal GUARAYOS creada por D.S. No. 8660 y ampliada por D.S. 11615. Sin embargo, en sus conclusiones y sugerencias punto 4., numeral 4. señala: "En la actualidad el predio denominado H.K. se encuentra cumpliendo la Función Económico Social, sobre la superficie de 4.111,9779 Has., de acuerdo a lo dispuesto por el art. 169 de la Constitución Política del Estado y art. 2do. parágrafo II de la Ley 1715, art. 238, 242 parágrafo I inc. b) de su reglamento. Sin embargo, debido a la sobreposición con la Reserva Forestal Guarayos y de acuerdo al art. 198 del D.S. No. 25763 se consolida a favor de los poseedores la superficie máxima de la Pequeña Propiedad Ganadera de 500,0000 Has., según el plan de uso de suelo y capacidad de uso mayo de la tierra." (Sic.), es decir* ***nuevamente se ve vulnerado*** *lo dispuesto por el D.S. No. D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615 que tiene su amparo en el art. 170 de la anterior Constitución Política del Estado.*"

"*(...) asimismo, analiza la Reserva Forestal Guarayos, en los numerales 1 al 6, concluyendo en tres puntos, resaltando el punto segundo que señala: "La superficie Final a consolidar a favor del predio "HK" producto del cumplimiento de la FES, de la conciliación y del análisis de la Reserva Forestal Guarayos,* ***es de 4109,6009 Ha*** *. en calidad de adjudicación Simple (****superficie contradictoria a lo declarado en la ficha catastral, y los otros informes supra citados*** *) como modo de distribución de la tierra de conformidad con el art. 42 de la Ley No. 1715" (Sic.), dicho informe claramente evidencia la falta de responsabilidad en la revisión del art. 170 de la C.P.E. vigente en esa época y lo dispuesto por el D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificado por D.S. No. 11615, sobre la Reserva Forestal Guarayos, área protegida,* ***no susceptible de ser adjudicada como se ha pretendido*** *, aplicando inclusive erróneamente el art. 42 de la Ley No. 1715, cuando no reunía dichos requisitos establecidos, ya que el predio HK, está clasificada como una Empresa Ganadera,* ***no siendo*** *pequeña propiedad, por propia declaración del propietario y beneficiario en la ficha catastral y verificado en posteriores documentos, verificados en campo. Vicio evidentemente absoluto. El citado informe conforme a decreto de 22 de septiembre de 2003 cursante a fs. 302 de antecedentes, aprueba el citado informe técnico legal y dispone la adjudicación simple y titulación como modalidad de adquisición del derecho propietario del poseedor a Jorge Lorenzo Kefer Gonzales, Juan L. Kefer Gonzales y Mario Kefer*

Gonzales sobre el predio HK, de acuerdo a lo establecido por el art. 268 del D.S. No. 25763, otra incongruencia y vulneración a lo dispuesto por el art. 170 de la C.P.E. (anterior) y lo dispuesto por el D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615."

"*(...) el INRA, conforme se evidencia del Informe en Conclusiones de fs. 326 a 329 de antecedentes, no cumple a cabalidad lo dispuesto por el art. 213 del D.S. No. 25763 que dispone: "La presente Sección* ***regula el procedimiento de exposición pública de resultados obtenidos hasta la etapa de evaluación técnico-jurídica*** *, con el objeto de que propietarios, poseedores y personas que invocando un interés legal, hagan conocer errores materiales y omisiones en la ejecución de etapas anteriores del saneamiento.", así como lo dispuesto en el art. 215 del precitado D.S. No. 25763 que establece: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, vencido el plazo de exposición pública, requerirán a sus departamentos competentes la* ***elaboración de un informe en conclusiones, que contenga los aspectos principales de su desarrollo y, en particular, los errores materiales u omisiones denunciados*** *.", informe vulneratorio al art. 170 de la C.P.E. (anterior) y D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificado por D.S. No. 11615.*"

"*(...) Dicha Resolución ahora impugnada cursante de fs. 337 a 340 de antecedentes, con los vicios detectados, tal cual se evidencia de la parte resolutiva en el punto tercero, resuelve: "****adjudicar*** *el predio denominado H.K. a favor de Jorge Lorenzo Kefer Gonzales, Juan Luis Kefer Gonzales y Mario Kefer Gonzales en* ***la superficie de 4091,1268 ha*** *.,, clasificado como* ***empresa ganadera*** *, comprendido en dos áreas discontinuas...", resultado final vulneratorio a lo establecido en los arts. 166 y 170 de la C.P.E. (anterior), D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificado por D.S. No. 11615, amén de los arts. 2 y 67-II núm. 2 de la Ley No. 1715, arts. 198, 232, 234 y 238 del D.S. No. 25763.*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO d**eclarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en su mérito declaro **NULA** la Resolución Administrativa RA-ST No. 0372/2005 de 4 de noviembre de 2005. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Respecto a la ficha catastral se debe manifestar que la ficha catastral en examen, que vale como declaración jurada voluntaria, se evidencia que el predio HK, por propia declaración de su propietario o beneficiario está clasificada como PROPIEDAD EMPRESA GANADERA , con 520 Ha. de explotación ganadera, aunque refiera que dicha explotación sea rudimentaria, que es contrario y vulneratorio a lo dispuesto por D.S. No. 08660, pues en el marco de la posesión de predios agrarios, no admite a una empresa ganadera al interior de la Reserva Forestal Guarayos;

2.- sobre la revisión de la ficha de verificación de la FES, se debe manifestar que a pesar de cumplir su objetivo, confirma plenamente lo registrado en la ficha catastral, que evidencian la vulneración al D.S. No. 08660, que no admite a una empresa ganadera dentro de los alcances de una Reserva Forestal, incumplimiento que afecta también a su idoneidad, no verificándose posteriormente ninguna observación a la ficha de verificación de la FES por el administrador ni por el beneficiario;

3.- respecto al informe circunstanciado de campo se tiene que en el punto 8, refiere textualmente que el predio se encuentra sobrepuesto en un 100% a la TCO GUARAYOS, evidenciando nuevamente la violación al D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615, estando vigente otra ley como es la ley No. 1715, que sin embargo, dicho informe no observado por el beneficiario fue convalidado, que evidencian los vicios insertos en ella;

4.- respecto al informe de Evaluación Técnica Jurídica, se debe manifestar que el mismo se ve afectado por vicios de nulidad, debido a un deficiente análisis de lo producido hasta ese momento en el proceso de saneamiento que por una parte reconoce que el predio HK está clasificado como Empresa Ganadera, además respecto a la sobreposición de áreas clasificadas refiere que se sobrepone a la Reserva Forestal GUARAYOS creada por D.S. No. 8660 es decir nuevamente se ve vulnerado lo dispuesto por el D.S. No. D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615 que tiene su amparo en el art. 170 de la anterior Constitución Política del Estado;

5.- sobre el Informe Técnico Legal de junio de 2003, dicho informe claramente evidencia la falta de responsabilidad en la revisión sobre la Reserva Forestal Guarayos, área protegida, no susceptible de ser adjudicada como se ha pretendido, aplicando inclusive erróneamente el art. 42 de la Ley No. 1715, ya que el predio HK, está clasificada como una Empresa Ganadera, no siendo pequeña propiedad, por propia declaración del propietario y beneficiario en la ficha catastral y verificado en posteriores documentos, verificados en campo. Vicio evidentemente absoluto;

6.- respecto al informe en conclusiones, el mismo no cumple a cabalidad lo dispuesto por el art. 213 del D.S. No. 25763, pues el mismo informe es vulneratorio al art. 170 de la C.P.E. (anterior) y D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificado por D.S. No. 11615. y;

7.- sobre la Resolución Final de Saneamiento, se debe manifestar que la Resolución ahora impugnada, con los vicios detectados, tal cual se evidencia de la parte resolutiva en el punto tercero, resuelve, adjudicar el predio a favor de los beneficiarios resultado final vulneratorio a lo establecido en los arts. 166 y 170 de la C.P.E. (anterior).

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ÁREAS: CLASIFICADAS, EN CONFLICTO (SOBREPOSICIÓN), PROTEGIDAS Y OTROS

Sopreposición con la Reserva Forestal Guarayos

Es un vicio de saneamiento la sobreposición de un predio con la Reserva Forestal Guarayos, no siendo susceptible de adjudicación una superficie que se encuentre dentro de una zona calificada como área protegida

" *(…)* ***Respecto al informe circunstanciado de campo, cursante de fs. 258 a 266*** *de antecedentes, se tiene que en el punto 8 (sobreposiciones), refiere textualmente que el predio se encuentra sobrepuesto en un 100% a la TCO GUARAYOS, según Resolución Determinativa R-ADM-TCO-0006/99, superficie sobrepuesta de 4111,9779 Has.; asimismo, en el punto 11, respecto a la clasificación de la propiedad por extensión según ley 3464, está clasificada como Empresa Ganadera, evidenciando nuevamente la violación al D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615, estando vigente otra ley como es la ley No. 1715, que sin embargo, dicho informe no observado por el beneficiario fue convalidado, que evidencian los vicios insertos en ella.*

IV.2.- Sobre la evaluación técnica jurídica.-

Sobre el informe de Evaluación Técnica Jurídica cursante de fs. 271 a 279 *, se puede advertir*

que el mismo se ve afectado por vicios de nulidad, debido a un deficiente análisis de lo producido hasta ese momento en el proceso de saneamiento; que por una parte reconoce que el predio HK está ***clasificado como Empresa Ganadera*** *, respecto a conciliaciones,* ***refiere que no existe ninguna conciliación*** *, con una superficie que cumple la FES de 4111.9779 has., contrariamente a lo verificado en campo, de acuerdo a la ficha catastral; Además respecto a la sobreposición de áreas clasificadas refiere que se sobrepone a la Reserva Forestal GUARAYOS creada por D.S. No. 8660 y ampliada por D.S. 11615. Sin embargo, en sus conclusiones y sugerencias punto 4., numeral 4. señala: "En la actualidad el predio denominado H.K. se encuentra cumpliendo la Función Económico Social, sobre la superficie de 4.111,9779 Has., de acuerdo a lo dispuesto por el art. 169 de la Constitución Política del Estado y art. 2do. parágrafo II de la Ley 1715, art. 238, 242 parágrafo I inc. b) de su reglamento. Sin embargo, debido a la sobreposición con la Reserva Forestal Guarayos y de acuerdo al art. 198 del D.S. No. 25763 se consolida a favor de los poseedores la superficie máxima de la Pequeña Propiedad Ganadera de 500,0000 Has., según el plan de uso de suelo y capacidad de uso mayo de la tierra." (Sic.), es decir* ***nuevamente se ve vulnerado*** *lo dispuesto por el D.S. No. D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615 que tiene su amparo en el art. 170 de la anterior Constitución Política del Estado."*

" (...) Respecto al Informe Técnico Legal No. 176/2003 de 18 de junio de 2003 *, cursante de fs. 299 a 301 de antecedentes, refiere unas modificaciones jurídicas, y que hubiera habido una conciliación promovida por los propietarios de predios identificados dentro de la TCO GUARAYOS, polígono 2 y la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG); y que habiéndose verificado, refiere, "el cumplimiento de la FES en la totalidad de la superficie mensurada,* ***resuelven conciliar en la superficie mensurada*** *" (Sic.); asimismo, analiza la Reserva Forestal Guarayos, en los numerales 1 al 6, concluyendo en tres puntos, resaltando el punto segundo que señala: "La superficie Final a consolidar a favor del predio "HK" producto del cumplimiento de la FES, de la conciliación y del análisis de la Reserva Forestal Guarayos,* ***es de 4109,6009 Ha*** *. en calidad de adjudicación Simple (****superficie contradictoria a lo declarado en la ficha catastral, y los otros informes supra citados*** *) como modo de distribución de la tierra de conformidad con el art. 42 de la Ley No. 1715" (Sic.), dicho informe claramente evidencia la falta de responsabilidad en la revisión del art. 170 de la C.P.E. vigente en esa época y lo dispuesto por el D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificado por D.S. No. 11615, sobre la Reserva Forestal Guarayos, área protegida,* ***no susceptible de ser adjudicada como se ha pretendido*** *, aplicando inclusive erróneamente el art. 42 de la Ley No. 1715, cuando no reunía dichos requisitos establecidos, ya que el predio HK, está clasificada como una Empresa Ganadera,* ***no siendo*** *pequeña propiedad, por propia declaración del propietario y beneficiario en la ficha catastral y verificado en posteriores documentos, verificados en campo. Vicio evidentemente absoluto. El citado informe conforme a decreto de 22 de septiembre de 2003 cursante a fs. 302 de antecedentes, aprueba el citado informe técnico legal y dispone la adjudicación simple y titulación como modalidad de adquisición del derecho propietario del poseedor a Jorge Lorenzo Kefer Gonzales, Juan L. Kefer Gonzales y Mario Kefer Gonzales sobre el predio HK, de acuerdo a lo establecido por el art. 268 del D.S. No. 25763, otra incongruencia y vulneración a lo dispuesto por el art. 170 de la C.P.E. (anterior) y lo dispuesto por el D.S. No. 08660 de 19 de febrero de 1969 modificada por D.S. No. 11615."*

" (...) Respecto del memorial de contestación de fs. 500 a 502 de obrados, primero, no corresponde valorar la mala o buena Fe del INRA, en relación a la funcionaria que presento la demanda. Resaltar que el referido memorial no cuestiona que el predio HK se encuentra al interior de la Reserva Forestal Guarayos, elemento que constituye la base de la demanda contenciosa administrativa y de la presente Sentencia y que no fue objetado por dichos terceros interesados, existiendo tácita aceptación de la existencia de sobreposición del predio HK sobre la Reserva Forestal Guarayos."

" *(...) En éste contexto, evidenciándose vicios que deben de ser corregidos por la entidad administrativa en el momento oportuno, considerar la normativa correspondiente y glosada, actos que deberán de cumplirse nuevamente, previa subsanación de las irregularidades detectadas conforme se tiene desarrollado, consecuentemente, corresponde fallar en ese sentido.*"