FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0062-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-11-2021

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. Marca de Ganado /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Otros medios: análisis de imagen satelital, multitemporal y otros. / 8. Validación /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST 0320/2003 de 07 de noviembre de 2003, emitido como resultado del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), respecto al polígono N° 4, posteriormente signado con el N° 571, por Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN N° 1306/2016 que cursa de fs. 137 a 139 de la carpeta de saneamiento, del predio denominado "Los Sabayones", ubicado en el municipio de Charagua, provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, por error en la Evaluación Técnica Jurídica consigna que "los representantes indígenas y la brigada de campo"(sic), observan que las mejoras son recientes, observación donde se realizo una mala valoración, porque en primera instancia la posesión data desde el año 1988 y la infraestructura como la casa, corrales, y un tanque de agua de 1000 litros con motor a diésel, si bien eran rústicos pero existían y eran anteriores al año 1995;

2.- que la brigada que ingreso a verificar el cumplimiento de la FES o FS son quienes verificando deben llenar los formularios, aspecto que en el presente caso no se cumplió, ya que los mismos reconocen que no realizaron el conteo de ganado y consignaron lo que declaro el representante de la propiedad, lo que vicia de nulidad todo el levantamiento de campo, no siendo posible realizar una valoración de las áreas con cumplimiento efectivo de la FES o FS con datos erróneos, que incluso afecta la proyección de crecimiento y al administrado;

3.- acusa que el INRA realiza un Informe Técnico, en el que hace el análisis espacial respecto a la

revisión de mejoras y desmontes de la propiedad "Los Sabayones" en la que establece que: "No se identificado mejoras y/o desmontes" (sic), en julio de 1996; al respecto la parte demandante aclara que la Imagen Landsat TM; Resolución de Pixel de 30 metros, tamaño 185 X 185 Kilómetros y año de toma 1996; lo que quiere decir que objetos menores a 30 metros no podrán ser distinguidos en las imágenes Landsat TM, por lo que el Informe no puede suplir a la información levantada en campo y;

4.- que el Informe de Evaluación Técnica Jurídica sugiere se dicte una Resolución "Determinando la ilegalidad de la posesión sin derecho adjudicación y titulación, disponiendo el desalojo de los señores Aquino Ibáñez Cuellar, Julio Cesar Ibáñez Cuellar, Roberto Ibáñez Cuéllar y Alberto Ibañez Cuellar del predio denominado Los Sabayones.", no existiendo congruencia entre los datos de la carpeta con la Resolución Final de Saneamiento.

Solicito se declare probada la demanda y se DECLARE NULA la Resolución Administrativa impugnada.

El demandado Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde manifestando: que el debido proceso se constituye en el derecho fundamental que toda persona tiene a un normal, pronto y oportuno proceso judicial o administrativo justo, en el que deben ser respetados y protegidos los derechos, principios y garantías establecidos en la Constitución y las leyes especificas, en este sentido el proceso de saneamiento ejecutado en el predio denominado "Los Sabayones" cumplió a cabalidad en correcto y debido proceso bajo los alcances dispuestos en el D.S. N° 25763, que, la verificación de la Función Económica Social en el predio objeto de saneamiento "Los Sabayones" se ejecuto a través de las Pericias de Campo, conforme lo dispuesto en el articulo 173 inc. c) del D.S. N° 25763 (vigente en su oportunidad), en ese entendido y como se manifestó en el punto anterior, los funcionarios encargados a este fin recopilaron datos físicos, jurídicos, de infraestructura y de actividad productiva del predio a través del llenado de la Ficha Catastral in situ, garantizando la participación directa de los interesados y la publicidad del saneamiento e identificando la situación jurídica de los propietarios y los poseedores, notando en esta etapa del saneamiento que las mejoras registradas datan del año 1998 y 1999, que, al amparo de lo dispuesto por el art. 239 parágrafo II del D.S. Nº 25763 (vigente en su oportunidad), 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 la otra información técnica y/o jurídica que resulte útil, sin dejar de lado que el principal medio para la comprobación de la Función Económica Social, es la verificación directa en terreno, durante la ejecución de las pericias de campo, como resultado del control minucioso que ejecuto el INRA con la finalidad de subsanar los errores y omisiones identificadas y en cumplimiento de los arts. 266 y 267 del D.S. Nº 29215 de 02 de agosto de 2007, se ejercicio el control de calidad de las carpetas de saneamiento, emitiéndose los Informes: 1) Informe Técnico JRLL-SCS-INF-SAN Nº 1297/2016 de 15 de septiembre de 2016 cursante de fs. 132 a 134 que refiere relevamiento de expediente y adecuación y actualización cartográfica del predio "Los Sabayones" y 2) Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN Nº 1306/2016 de 19 de septiembre de 2016 cursante de fs. 137 a 139 que refiere Informe aclaratorio del predio "Los Sabayones", producto de ellos se emite la Resolución Administrativa RA-ST Nº 0285/2016 de fecha 23 de septiembre de 2016, que fue notificada mediante edicto de prensa La Gaceta Jurídica de fecha 23 de octubre de 2016, solicito se declare improbada la demanda.

"***II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA RESOLUCIÓN.***

II.3. Planteamiento de los problemas jurídicos en la demanda.

El Tribunal Agroambiental en este proceso Contencioso Administrativo, conforme a los argumentos de la demanda, la contestación, la subsanación, la réplica y la dúplica, resolverá lo siguiente: 1) Vulneración al debido proceso en cuanto a la legalidad de la posesión. 2) Vulneración al debido proceso en cuanto a la verificación de función económico social. 3) Vulneración al debido proceso en cuanto al análisis espacial 4) Vulneración al debido proceso en cuanto a la Resolución Final de Saneamiento."

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) cursa Declaración Jurada de Posesión Pací?ca del predio "Los Sabayones", donde el representante de la propiedad declara que poseen el terreno* ***desde el año de 1995*** *, aspecto que se contrapone a los formularios de la Ficha de Registro de Función Económica Social cursante de fs. 29 a 31 de la carpeta de saneamiento, que establece expresamente que las mejoras identificadas en Pericias de Campo* ***datan del año 1998 y 1999;*** *y con la Ficha Catastral cursante de fs. 32 a 33 de la carpeta de saneamiento, que en Observaciones señala textualmente:* ***"La brigada observo que las mejoras de esta propiedad, son nuevas y que las mismas podrían tener una data de 3 meses atrás"*** *(sic)(las cursivas y negrillas son añadidas), formularios que llevan la firma del entrevistado y representante del predio "Los Sabayones" Alberto Ibáñez Cuellar (actual demandante), es así, que estos actuados analizados y realizados o ejecutados en la etapa de pericias de campo por parte del Instituto Nacional de Reforma Agraria, evidencian* ***in situ*** *(como principal medio de verificación) que el demandante y sus representados en el proceso de saneamiento referido, se encuentran dentro de lo que establece el art. 199-I el D.S. N° 25763 (vigente en su momento), que señala: "(Posesiones Ilegales) Se tendrán* ***como ilegales sin derecho a*** *dotación o* ***adjudicación simple,*** *sujetas al procedimiento de desalojo previsto en este reglamento,* ***las posesiones posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715*** *y de las que siendo anteriores no cumplan con la función social o ecónomica - social"(sic)(las cursivas y negrillas son añadidas); por lo tanto, no es aplicable el art. 200 del D.S. N° 25763 (vigente en su momento) para los poseedores ilegales, aspecto que posteriormente es corroborado por el Informe Técnico sobre verificación de desmontes propiedad "Los Sabayones" del (SAN-TCO) ISOSO de fs. 124 a 126 de la carpeta de saneamiento, que concluye en que: "****No se ha encontrado desmontes en la propiedad al julio de 1996...*** *"(las negrillas y cursivas son añadidas); del mismo modo, de la revisión del expediente de saneamiento no se evidencia prueba alguna que haga presumir que la posesión del demandante y sus representados sea anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 o del año 1988 como se indica en la presente demanda; en consecuencia, no se observa mala valoración de las pruebas levantadas por la brigada de campo y no es cierto y no se evidencia lo aseverado por la parte demandante en cuanto a la vulneración al debido proceso, respecto a la verificación de la legalidad de la posesión del actor y de sus representados del predio "Los Sabayones", dentro el proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) ISOSO.*"

"*(...) lo señalado precedentemente concuerda con la información obtenida en campo, especificamente* ***in situ,*** *porque no se observan los ganados declarados, los corrales, los bretes, los comederos, los bebederos y no acompañan certificaciones del SENASAG, respecto a los ciclos de vacunación, tampoco cuenta con registro de marca, incumpliendo el art. 2 de la Ley N° 80 de 05 de enero de 1961 que señala: "Todo ganadero esta en la obligación de hacer registrar en las HH. Alcaldias Municipales de sus residencias, Inspectorias del Trabajo Agrario y Asociación de Ganaderia, las marcas o señales que usa la filiación de los rebaños."(sic)(las cursivas son añadidas); concordante con el art. 238-III-c) del D.S.*

25763 (vigente en su momento) que señala: "En las propiedades ganaderas...se verificara la cantidad de ganado existente en el predio constatando su registro de marca..."(sic)(las cursivas son añadidas), todo lo expresado evidencia que la valoración realizada en el Informe de Evalución Técnica Jurídica de fecha 04 de abril de 2002 que cursa de fs. 75 a 80 y por el Informe Complementario de 18 de octubre de 2002 cursante de fs. 120 a 122 y ambos de la carpeta de saneamiento, son correctos, logrando evidenciar y establecer irrefutablemente que en el predio "Los Sabayones" no se desarrollaba actividad productiva, determinando el incumplimiento de la Función Económico Social, por lo que resulta falso los argumentos vertidos por la parte demandante respecto a la vulneración del debido proceso respecto al cumplimiento de la Función Economica Social; concluyendo que las determinaciones asumidas por el INRA sobre el predio "Los Sabayones" fue ejecutado en estricto cumplimiento y resguardo de las disposiciones legales jurídicas agrarias y constitucionales vigentes en su momento, realizando una correcta y justa valoración jurídica y técnica de toda la información obtenida en campo y procesada en gabinete, no evidenciándose la vulneración al debido proceso en el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) ISOSO, especificamente en el predio "Los Sabayones"."

"(...) en este contexto y por el análisis multitemporal que realizo el Instituto Nacional de Reforma Agraria se llego a establecer irrefutablemente que en el predio "Los Sabayones" objeto de saneamiento "No se ha identificado mejoras y/o desmontes julio de 1996" (sic)(las cursivas son añadidas) y en el plano de Imagen Landsat, en observaciones señala: ***"En el objeto analizado (propiedad Los Sabayones) no se evidencia desmonte alguno, por lo tanto lo signado en la ficha de registro de mejoras como desmonte de 1.0000 ha. (una hectarea) es posterior a 1996".*** *(las negrillas y cursivas son añadidas); aspecto que coincide con la información levantada en campo, específicamente* ***in situ*** *, permitiendo determinar el incumplimiento de la Función Económico Social y que la posesión es posterior a la vigencia de la Ley 1715, por lo que resulta falso los argumentos vertidos por la parte demandante en cuanto a la vulneración al debido proceso respecto al análisis espacial, porque la Imagen Landsat si podría identificar mejoras y desmontes, por lo que tampoco es atendible este reclamo."*

"(...) en este contexto, los citados entendimientos reiterados ampliamente por la jurisprudencia constitucional resultan aplicables a todos los fallos que resuelven cuestiones de fondo; y en el presente caso de autos si bien el Informe de Evaluación Técnica Jurídica omite el nombre de Alberto Ibáñez Cuéllar, este hecho es subsanado por el Informe Complementario de 18 de octubre de 2002 cursante de fs. 120 a 122 de la carpeta de saneamiento, que sugiere se considere la consignación del nombre del beneficiario, omitido en la ETJ, aspecto que fue salvado antes de emitirse la Resolución Final de Saneamiento desvirtuándose con ello los argumentos de incongruencia expresados por la parte demandante; y con la finalidad de subsanar los errores y omisiones identificadas y en cumplimiento de los arts. 266 y 267 del D.S. Nº 29215 de 02 de agosto de 2007, se ejerció el control de calidad emitiéndose los Informes: 1) Informe Técnico JRLL-SCS-INF-SAN Nº 1297/2016 de 15 de septiembre de 2016 cursante de fs. 132 a 134 de la carpeta de saneamiento, que refiere relevamiento de expediente y adecuación y actualización cartográfica del predio "Los Sabayones" y 2) Informe Técnico Legal JRLL-SCS-INF-SAN Nº 1306/2016 de 19 de septiembre de 2016 cursante de fs. 137 a 139 de la carpeta de saneamiento, que refiere Informe Aclaratorio del predio "Los Sabayones", producto de ellos se emite la Resolución Administrativa RA-ST Nº 0285/2016 de fecha 23 de septiembre de 2016, que rectifica los errores y omisiones identificadas; con estos actuados, no se evidencia vulneración al debido proceso ni a los principios jurídicos de legalidad, seguridad jurídica y de verdad material señalados por la parte demandante."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativo en consecuencia se mantienen firmes y subsistentes, con todos sus efectos legales la Resolución Administrativa RA-ST N° 0320/2003 de 7 de noviembre de 2003 y la Resolución Administrativa complementaria RA-ST Nº 0285/2016 de fecha 23 de septiembre de 2016, ambas respecto al predio denominado "Los Sabayones", ubicado en el municipio de Charagua, provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a la Vulneración al debido proceso en cuanto a la legalidad de la posesión, se observó que durante las pericias de campo la parte demandante presento certificado de posesión en el cual se manifiesta que la posesión del predio data de la gestión 1995, sin embargo los funcionarios del ente administrativo evidenciaron que las mejoras existentes en el predio objeto de la litis datan del año 1998 y 1999, observación que fue firmada por el representante de la parte demandada, por lo que los mismos se encuentran dentro de lo que establece el art. 199-I el D.S. N° 25763, asimismo no se evidencia prueba que demuestre que los demandantes tengan posesión antes de la promulgación de la ley 1715, por lo que no se evidencio la vulneración al debido proceso como manifiesta la parte demandante;

2.- sobre la Vulneración al debido proceso en cuanto a la verificación de función económico social, durante las pericias de campo los funcionarios del INRA no evidenciaron los ganados declarados por la parte demandante, los corrales, los bretes, los comederos, los bebederos y tampoco acompañaron certificaciones del SENASAG, sobre los ciclos de vacunación, tampoco cuenta con registro de marca, incumpliendo el art. 2 de la Ley N° 80 de 05 de enero de 1961, evidenciándose que lo sugerido por la ETJ es correcta ya que se pudo establecer irrefutablemente que en el predio "Los Sabayones" no se desarrollaba actividad productiva, determinando el incumplimiento de la Función Económico Social, por lo que lo argumentado por el demandante resulta ser falso;

3.- sobre la Vulneración al debido proceso en cuanto al análisis espacial, se debe manifestar que el ente administrativo cuenta con facultad de poder emplear medios alternativos para corroborar la información generada en las pericias de campo, que en base al análisis multitemporal el ente administrativo evidencio que dentro del predio objeto de la litis no existen mejoras que sean anteriores a 1996, aspecto que coincide con la información levantada en campo, específicamente in situ , permitiendo determinar el incumplimiento de la Función Económico Social y que la posesión es posterior a la vigencia de la Ley 1715, por lo que no resulta ser cierto el argumento del demandante y;

4.- respecto a la Vulneración al debido proceso en cuanto a la Resolución Final de Saneamiento, se observó que si bien el Informe de Evaluación Técnica Jurídica omite el nombre de Alberto Ibáñez Cuéllar, este hecho es subsanado por el Informe Complementario de 18 de octubre de 2002, omisión que fue subsanada antes de haberse emitido la Resolución Final de Saneamiento, no siendo evidente los argumentos de incongruencia expresados por la parte demandante, por lo que no se evidencia vulneración al debido proceso ni a los principios jurídicos de legalidad, seguridad jurídica y de verdad material señalados por la parte demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ACTIVIDAD GANADERA / MARCA DE GANADO

Cumplimiento de la FS / FES

Si i*n situ*, no se observan los ganados declarados, no se acompañan certificaciones de vacunación, tampoco hay registro de marca, ante la inexistencia de actividad productiva, el INRA determina el incumplimiento de la FES, realizando una correcta valoración jurídica y técnica de toda la información obtenida en campo, no evidenciándose la vulneración al debido proceso

"*(...) lo señalado precedentemente concuerda con la información obtenida en campo, especificamente **in situ,** porque no se observan los ganados declarados, los corrales, los bretes, los comederos, los bebederos y no acompañan certificaciones del SENASAG, respecto a los ciclos de vacunación, tampoco cuenta con registro de marca, incumpliendo el art. 2 de la Ley N° 80 de 05 de enero de 1961 que señala: "Todo ganadero esta en la obligación de hacer registrar en las HH. Alcaldias Municipales de sus residencias, Inspectorias del Trabajo Agrario y Asociación de Ganaderia, las marcas o señales que usa la filiación de los rebaños."(sic)(las cursivas son añadidas); concordante con el art. 238-III-c) del D.S. 25763 (vigente en su momento) que señala: "En las propiedades ganaderas...se verificara la cantidad de ganado existente en el predio constatando su registro de marca..."(sic)(las cursivas son añadidas), todo lo expresado evidencia que la valoración realizada en el Informe de Evalución Técnica Jurídica de fecha 04 de abril de 2002 que cursa de fs. 75 a 80 y por el Informe Complementario de 18 de octubre de 2002 cursante de fs. 120 a 122 y ambos de la carpeta de saneamiento, son correctos, logrando evidenciar y establecer irrefutablemente que en el predio "Los Sabayones" no se desarrollaba actividad productiva, determinando el incumplimiento de la Función Económico Social, por lo que resulta falso los argumentos vertidos por la parte demandante respecto a la vulneración del debido proceso respecto al cumplimiento de la Función Economica Social; concluyendo que las determinaciones asumidas por el INRA sobre el predio "Los Sabayones" fue ejecutado en estricto cumplimiento y resguardo de las disposiciones legales jurídicas agrarias y constitucionales vigentes en su momento, realizando una correcta y justa valoración jurídica y técnica de toda la información obtenida en campo y procesada en gabinete, no evidenciándose la vulneración al debido proceso en el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) ISOSO, especificamente en el predio "Los Sabayones"."

PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL / FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / OTROS MEDIOS: ANÁLISIS DE IMAGEN SATELITAL, MULTITEMPORAL Y OTROS / VALIDACIÓN

Acredita posesión ilegal (posterior a la Ley 1715)

Por el análisis multitemporal el INRA puede establecer que en el predio se ha incumplido con la FES y que la posesión es posterior a la vigencia de la Ley 1715, aspecto que coincide con la información levantada en campo, específicamente *in situ*

*(...) en este contexto y por el análisis multitemporal que realizo el Instituto Nacional de Reforma Agraria se llego a establecer irrefutablemente que en el predio "Los Sabayones" objeto de saneamiento "No se ha identificado mejoras y/o desmontes julio de 1996" (sic)(las cursivas son añadidas) y en el plano de Imagen Landsat, en observaciones señala: **"En el objeto analizado (propiedad Los Sabayones) no se evidencia desmonte alguno, por lo tanto lo signado en la ficha de registro de mejoras como desmonte de 1.0000 ha. (una hectarea) es posterior a 1996". (las negrillas y cursivas son***

añadidas); aspecto que coincide con la información levantada en campo, específicamente ***in situ*** *, permitiendo determinar el incumplimiento de la Función Económico Social y que la posesión es posterior a la vigencia de la Ley 1715, por lo que resulta falso los argumentos vertidos por la parte demandante en cuanto a la vulneración al debido proceso respecto al análisis espacial, porque la Imagen Landsat si podría identificar mejoras y desmontes, por lo que tampoco es atendible este reclamo.*"

Contextualización de la línea jurisprudencial

Multitemporal

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 049/2018

"*el INRA a fin de desvirtuar cualquier indicio de fraude, recurriendo al informe de* ***Análisis Multitemporal*** *(Informe Técnico DDSA-COII-INF-N° 1189/2012) conforme lo dispone la última parte del art. 159 del Decreto antes citado, efectuó un análisis del mismo, determinando que en las gestiones 1996, 2000, 2003 y 2008 no se comprobó* ***actividad antrópica*** *dentro del predio DON JUAN. Ahora bien, se debe añadir que el INRA tiene plenas facultades para recurrir a medios complementarios de prueba* ***no solo*** *a efectos de acreditar el cumplimiento de la* ***Función Social o Económico Social sino también la antigüedad de la posesión***"

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 13/2019

"*el artículo el art. 159 del D.S. 29215 de 02 de agosto de 2007 señala que, la* ***verificación de la Función Social*** *y Función Económica Social se realiza de forma directa en campo, siendo éste el principal medio de prueba; sin embargo la misma norma legal indica que se puede utilizar como* ***apoyo técnico****, instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélites, fotografías áreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil; dentro de esta previsión se encuentra el* ***Informe Multitemporal*** *como un medio técnico de exploración inicial de la situación del previo a ser objeto de proceso de reversión, al cual decidió recurrir el INRA como base de apoyo esencial para respaldar su decisión de iniciar el procedimiento administrativo de reversión, siendo esta una facultad privativa de la Autoridad administrativa que imparte el desarrollo de los procesos de su competencia.*"