

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0021-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 10-06-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN ILEGAL /

Problemas jurídicos

Mediante un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por la Comunidad Campesina Ucayali, contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0722/2012 de 1 de agosto de 2012, emitida en el trámite de Saneamiento Simple de Oficio, polígono N° 031, predio denominado COMUNIDAD CAMPESINA UCAYALI. bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, la Resolución Administrativa impugnada establecería que la comunidad ostentaría una posesión ilegal del predio, sin tomar en cuenta que desde antes de 1993 los terrenos que actualmente ocupa la Comunidad Campesina Ucayali pertenecían al Vicariato Apostólico de Ñuflo de Chávez, quien posteriormente los habría donado a los comunarios y habitantes del lugar, que desde entonces vienen cumpliendo la FES, que si bien la personalidad jurídica data del 2000 ello no significa que la posesión se la haya ejercido desde ésta fecha toda vez que el trámite para obtener éste documento se lo habría realizado de forma posterior a la existencia de la comunidad, demostrándose de esa manera la posesión anterior a la vigencia de la ley 1715;

2.- la nueva inspección realizada en la Comunidad Campesina Ucayali y verificación de asentamiento y existencia de mejoras no fue ejecutada, por los técnicos del INRA, de forma directa como en el año 2005 y aclara que el 10 de noviembre de 2010 los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria conjuntamente comunarios de la comunidad se vieron imposibilitados de ingresar al predio por la existencia de quema de pastizales en el predio denominado La Habana;

3.- acusa que, los servidores públicos del INRA, realizaron la readecuación del proceso de saneamiento en gabinete sin considerar que el mismo debe ejecutarse eminentemente en campo, siendo ésta la madre de las pruebas, por lo que se habría transgredido normas constitucionales como el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad agraria en desmedro de más de 40 familias que quedarán privadas de sus derechos constitucionales por una mala aplicación de la norma agraria vigente y;

4.- que, se ha afectado el derecho al debido proceso y a la defensa por no haberse tenido conocimiento que el Instituto Nacional de Reforma Agraria realizaría modificaciones de oficio y de forma secreta,

cambiando unilateralmente las reglas.

Solicitó se declare probada la demanda y nula y sin efecto la resolución impugnada, además de que se dicte una nueva resolución determinativa en la que se reconozca el derecho de posesión legal que poseen.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA respondió a la demanda manifestando: que no definen en forma clara si son donatarios o poseedores del predio, ya que para que surta efectos la supuesta donación previamente debería haberse dado cumplimiento a los arts. 491, 669, 667 y 668 del Cod. Civ., que de acuerdo al análisis multitemporal realizado los años 1996, 2000, 2006 y 2009, se establece que en el predio Ucayali no existe trabajo alguno, que el D.L. N° 3464 no le atribuye ningún tipo de facultades al Vicariato de Ñuflo de Chávez, también manifiesta que no cursa en el expediente agrario la certificación emitida por la C.I.C.C. y por el Honorable Alcalde de la época, en relación a las imágenes satelitales de 2005 y 2011, como la Resolución Administrativa I-TEC N° 1687/2001 de 17 de abril de 2001 y la Resolución N° 57/2001 de 18 de junio de 2001 emitida por la Superintendencia Forestal.

### **Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

*"(...) El análisis efectuado, permite a éste tribunal, afirmar que la parte actora, no tiene acreditado que en el predio se hayan desarrollado, con anterioridad a las pericias de campo y mucho menos a la vigencia de la L. N° 1715 actividades agrícolas, pecuarias, forestales u otras que permitan acreditar el cumplimiento de la Función Social en los términos señalados por el art. 2 de la L. N° 1715, concordante con los arts. 237 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 y 166 de la C.P.E. de febrero de 1967 (vigentes al momento de ejecutarse las pericias de campo) y arts. 164 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 y 393 de la C.P.E. de febrero de 2009 vigentes a tiempo de emitirse la resolución ahora impugnada,(...) éste contexto fáctico y legal, se concluye que los fundamentos desarrollados, en éste punto, por la parte actora, carecen de sustento legal, toda vez que la entidad administrativa, por la información generada en el curso del proceso, tiene acreditado que la Comunidad Campesina Ucayali no ha demostrado haber ejercido la posesión del predio con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715 menos que ésta situación de hecho se encuentre probada a través de elementos que denoten cumplimiento de la Función Social, ingresando por lo mismo en el ámbito de una posesión ilegal como bien concluye la autoridad administrativa a tiempo de emitir la resolución ahora impugnada."*

*"(...)El Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante los instrumentos complementarios de verificación previstos en el artículo anterior y otros medios de prueba establecerá el verdadero cumplimiento de la función económico social al momento de haberse verificado la misma (...)", normativa que habilitaba a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento recurrir a imágenes satelitales a efectos de verificar el verdadero cumplimiento de la función social conforme prescribe el art. 159 del D.S. N° 29215 que a la letra señala: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, como de imágenes de satélite (...)", en tal sentido, el Informe UCR N° 0785/2010 de 29 de julio de 2010 cursante de fs. 394 a 398 del expediente de saneamiento, por si, contiene los elementos suficientes que permiten demostrar el incumplimiento de la función social, a más de que, como se tiene desarrollado, de la revisión de antecedentes se tiene acreditado que el Instituto Nacional de Reforma Agraria dispuso y ejecutó la inspección ocular del predio y, en mérito a la información obtenida, dispuso, mediante Resolución Administrativa RA-DN-UCSS N° 038/2010 de 30 de noviembre de 2010 cursante de fs. 528 a 535, con las facultades contenidas en el art. 266, parágrafo IV, inc. a) y Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, anular obrados hasta el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de 14 de febrero de*

2005, emitiéndose a continuación el Informe en Conclusiones de 31 de enero de 2011 que contiene el análisis técnico y legal relativo al cumplimiento de la función social y legalidad de la posesión en el predio denominado Comunidad Campesina Ucayali, resultando de ello, inconsistente lo señalado, en éste punto, por la parte actora, no existiendo vulneración de la normativa señalada en el memorial de demanda.

"(...)no precisa la norma que contiene el precepto imperativo que obliga al Instituto Nacional de Reforma Agraria readecuar el procedimiento a la nueva normativa agraria, resultando de ello, sin asidero legal lo acusado en éste punto por la parte actora. No obstante lo anotado, cabe resaltar que, el Informe de Control de Calidad y Adecuación DDSZ-CO 4 N° 002/2012 de 23 de enero de 2012 cursante de fs. 554 a 555 de antecedentes, no modifica los resultados, conclusiones y sugerencias contenidas en el Informe en Conclusiones de 31 de enero de 2011 cursante de fs. 544 a 548 que en sí constituye la base para la emisión de la resolución ahora impugnada, por lo mismo el precitado informe de adecuación, al no causar perjuicio de naturaleza alguna a los administrados no puede constituir causal de nulidad.(...)la adecuación al nuevo procedimiento agrario, constituye, un acto que no necesariamente debe ser realizado en campo y en todo caso debe ser emitido en las oficinas de la entidad ejecutora del procedimiento administrativo, máxime si se toma en cuenta que el mismo se encuentra aprobado por la autoridad ejecutiva del ente que sustancia el proceso de saneamiento, resultando insustancial ingresar en mayores consideraciones de hecho o de derecho, habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria acomodado sus actos a la precitada disposición legal, no existiendo y/o identificándose perjuicio o menoscabo de los derechos de los administrados."

"(...) se concluye que en relación al principio de publicidad que rige la materia administrativa directamente vinculada al derecho a la defensa los representantes orgánicos (convencionales) de la Comunidad Campesina Ucayali tuvieron efectivo conocimiento de los actos y resoluciones que fueron emitidas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no existiendo por lo mismo vulneración del debido proceso o del derecho a la defensa como acusa la parte actora, quedando desvirtuado que la entidad administrativa haya realizado modificaciones, en gabinete y de forma secreta, estando acreditado que los representantes de la Comunidad Campesina Ucayali (autoridades de la comunidad) tomaron conocimiento oportuno de las decisiones de la entidad administrativa y participaron en los actos programados.(...) la documentación adjunta al memorial de demanda no desvirtúa los argumentos desarrollados ut supra, toda vez que el Informe Técnico ABT-DGMBT-145-2012 cursante de fs. 27 a 28 y la relativa a lo señalado en el mismo, cursante de fs. 13 a 15, 30 a 32 y 36 a 43 no hacen sino reforzar el hecho de que las autorizaciones para el aprovechamiento de recursos forestales se inicio en la gestión 2001 y no con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715, correspondiendo remitirnos a los argumentos desarrollados en torno al cumplimiento de la Función Social en consideración a la actividad forestal "desarrollada" en el predio."

### **Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental declaró **IMPROBADA** la demanda en consecuencia subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0722/2012 de 1 de agosto de 2012, bajo los siguientes fundamentos:

1.- La entidad administrativa, al momento de realizar las pericias de campo el Año 2001, ha concluido que la Comunidad "Ucayali" se encontraría realizando actividades agrícolas y forestales, sin embargo que al haberse realizado el estudio multitemporal de imágenes satelitales de los años 1996, 2001 y 2009 no se observa ninguna clase de actividad antrópica dentro de la comunidad como tampoco

alguna clase de mejoras, hecho que llama la atención toda vez que en las solicitud de saneamiento del año 2000, demostrándose así que la Comunidad Ucayali no acredito haber estado en posesión anterior a la Ley N°1715, así mismo no acredito que se hayan desarrollado actividades que denoten cumplimiento de Función Social por lo mismo no acreditan desarrollo de actividades forestales con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715;

2.- es facultad del Instituto Nacional de Reforma Agraria, comprobar mediante instrumentos complementarios el verdadero cumplimiento de la FES, es decir que para verificar dicho cumplimiento el INRA puede recurrir a imágenes satelitales, por lo que el Informe de 29 de Julio de 2010 contiene los elementos suficientes que permiten demostrar el incumplimiento de la función social, resultando, inconsistente lo señalado, por la parte actora, no existiendo vulneración de la normativa señalada en el memorial de demanda.

3.- sobre la readecuación del saneamiento que realizaron los funcionarios del INRA, se observa que la parte actora a más de afirmar que se habría cambiado, unilateralmente, las reglas del juego, no precisa la norma que contiene el precepto imperativo que obliga al Instituto Nacional de Reforma Agraria readecuar el procedimiento a la nueva normativa agraria, pues el Informe de Control de Calidad y Adecuación, no modifica los resultados, conclusiones y sugerencias contenidas en el Informe en Conclusiones de 31 de enero de 2011, así mismo la adecuación al nuevo procedimiento agrario, constituye, un acto que no necesariamente debe ser realizado en campo y en todo caso debe ser emitido en las oficinas de la entidad ejecutora del procedimiento administrativo y;

4.- sobre la afectación del derecho al debido proceso y a la defensa, los representantes orgánicos de la Comunidad Campesina Ucayali tuvieron efectivo conocimiento de los actos y resoluciones que fueron emitidas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no existiendo por lo mismo vulneración del debido proceso o del derecho a la defensa como acusa la parte actora, quedando desvirtuado que la entidad administrativa haya realizado modificaciones, en gabinete y de forma secreta, estando acreditado que los representantes de la Comunidad Campesina Ucayali (autoridades de la comunidad) tomaron conocimiento oportuno de las decisiones de la entidad administrativa y participaron en los actos programados.

### **Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita**

#### POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN ILEGAL

Comunidades campesinas

**Cuando una Comunidad Campesina, no demuestre haber ejercido la posesión del predio con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715 y no pruebe a través de elementos que denoten cumplimiento de la Función Social, en tal situación su posesión es ilegal**

*"(...) El análisis efectuado, permite a éste tribunal, afirmar que la parte actora, no tiene acreditado que en el predio se hayan desarrollado, con anterioridad a las pericias de campo y mucho menos a la vigencia de la L. N° 1715 actividades agrícolas, pecuarias, forestales u otras que permitan acreditar el cumplimiento de la Función Social en los términos señalados por el art. 2 de la L. N° 1715, concordante con los arts. 237 del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000 y 166 de la C.P.E. de febrero de 1967 (vigentes al momento de ejecutarse las pericias de campo) y arts. 164 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 y 393 de la C.P.E. de febrero de 2009 vigentes a tiempo de emitirse la resolución ahora impugnada,(...) éste contexto fáctico y legal, se concluye que los fundamentos desarrollados, en éste*

*punto, por la parte actora, carecen de sustento legal, toda vez que la entidad administrativa, por la información generada en el curso del proceso, tiene acreditado que la Comunidad Campesina Ucayali no ha demostrado haber ejercido la posesión del predio con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1715 menos que ésta situación de hecho se encuentre probada a través de elementos que denoten cumplimiento de la Función Social, ingresando por lo mismo en el ámbito de una posesión ilegal como bien concluye la autoridad administrativa a tiempo de emitir la resolución ahora impugnada."*

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL S2da.L. N° 013/2012

FUNDADORA

*"En efecto, si bien por la superficie mensurada y la actividad desarrollada en el predio "San Silvestre" éste tendría que ser clasificado como mediana propiedad ganadera, sin embargo, al estar sobrepuesto a la Reserva Forestal Guarayos y dado que la posesión que ejerce la actora en el referido predio es con posterioridad a la fecha de creación de dicha reserva, la misma constituiría una posesión ilegal"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 087/2019

*"la omisión en la valoración de documental que acreditaría posesión legal, alegada por la parte actora no resulta cierta, por cuanto si bien dicha documental acredita la adquisición del predio, la sustanciación del proceso agrario ante el exCNRA y la posesión certificada por autoridad comunal local, con data anterior a 1996, más dichos documentos no demuestran objetivamente que se haya estado en posesión material efectiva y cumpliendo la Función Económica Social, antes de la promulgación de la Ley N° 1715, aspectos comprobados por la entidad encargada del saneamiento durante el trabajo de campo, conforme lo establecido por el art. 309-I del D.S. N° 29215, que manda expresamente que la legalidad de las posesiones debe ser verificada únicamente durante el trabajo de campo, lo cual también fue ratificado por instrumentos complementarios, conforme a las prerrogativas del ente administrativo previstas por el art. 159 del precitado Reglamento agrario, concordante con el art. 2-IV de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545."*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 015/2019

*"debe entenderse que la ilegalidad de la posesión determinada en la resolución recurrida guarda relación con la inexistencia de actividad productiva en predio, constatada a través de las pericias de campo, oportunidad en la que conforme a lo descrito en la Ficha Catastral, formulario de Registro de la FES del predio y Croquis de Mejoras, cursantes de fs. 302 a 307 del cuaderno de saneamiento, no se evidenciaron ningún tipo de actividades productivas en la parcela, lo que permite inferir que si bien, en la documentación de derecho propietario se acreditaría transmisión en la posesión, pero en los hechos corroborados conforme a norma reglamentaria en vigencia durante las pericias de campo, se evidenció la inexistencia de posesión y actividad productiva, lo que determinó que en el Informe en Conclusiones, que luego sirvió de base para la resolución ahora impugnada, se establezca: "Según especificaciones comprendidas en la relación de datos de campo, el interesado del predio Parcela 04, no acredita posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 ..." razones por las que el argumento del*

*accionante analizado en el acápite presente no puede ser considerado como válido para declarar la nulidad de la resolución impugnada, máxime cuando, si bien se reclama, pero no se acredita por ningún medio idóneo, irrefutable e indudable, que se haya estado ejerciendo posesión efectiva, cumpliendo actividad productiva alguna en la época de las pericias de campo o finalmente el que se haya estado residiendo en el predio.”*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 21/2017

*“de la revisión de los antecedentes del proceso, así como de los argumentos de la demanda, Roque Columba Mendoza, pretende acreditar una sucesión de posesión en el lugar sustentando su petición sólo en los documentos de transferencia que presenta al INRA, sin que se identifique ningún otro medio de prueba que demuestre tal aspecto ... Por consiguiente, la prueba presentada por el actor para acreditar su data de posesión que consiste en los documentos de transferencia, del año 1995, la Declaración Jurada de Posesión que refiere una posesión legal de 1989 y el Certificación de Posesión desde el año 1995 emitido por el Presidente de Tierra y Territorio de la Comunidad Palmito, no permiten establecer fehacientemente que sí hubiera existido posesión desde el año 1989 y menos aún que existiría sucesión de posesión ... Por lo tanto la argumentación referida en la presente acción, no permite establecer que el INRA hubiera obrado inadecuadamente al determinar la ilegalidad de la posesión de Roque Columba Mendoza, y menos que se hubiera vulnerado las disposiciones legales que refiere el actor tal como la Disposición Transitoria Octava de la Ley Nº 3545 y los arts. 309 y 310 del D.S. Nº 29215”*