

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0022-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-07-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /**

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Adhemar Hurtado Montaña, en contra el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0872/2010, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

**1.** Con relación a la verificación de la FES informa que en el predio "Montenegro" existen 2.000 ha. de cultivo de arroz; 900 ha. de cultivo de soya; un área lista para la siembra de 119 ha., un área desmontada de 726 ha.; pasto natural en una superficie de 852 ha., 7 tractores, implementos e insumos agrícolas, galpones, semillas, abonos, tanques de agua y combustible, vehículos de tracción 4x4, modernas sembradoras y cosechadoras, fumigación en avioneta, tanto para pastos como sembradíos, caminos y terraplenes, bretes, corrales, potreros, alambradas, 250 cabezas de ganado vacuno con su respectivo registro de marca y aves de corral, que hacen de la propiedad todo un establecimiento agropecuario destinado a la producción agrícola y ganadera, con defensivos frente a desbordes periódicas del río Piraí y manejo empresarial, con personal asalariado de campo, viviendas, etc., que abarcan la extensión superficial de 7.000 ha.

**2.** Que, con los citados antecedentes el demandante argumenta, en fecha 23 de agosto de 2004 presenta una denuncia de avasallamiento y obstrucción al saneamiento, ante las oficinas del INRA, así como en la oficina de la Prefectura del Departamento de Santa Cruz, que se estaba ejecutando en su predio por parte de los afiliados al Sindicato Agrario "Santa Rosa", que según lo verificado por el Inspector de Trabajo Agrario y Justicia Campesina de la ciudad de Montero, dicho asentamiento data desde el 18 de septiembre de 1995 y abarca una superficie de 994.5785 ha., área donde los campesinos avasalladores desmontaron y sembraron arroz, maíz y soya.

**3.** Continua señalando que el Informe de Inspección Ocular del INRA de 6 de julio de 2005, en sus conclusiones informó que, según las imágenes satelitales del año de 1999, los mencionados trabajos se realizaron en 1995, hecho que guarda coherencia con el certificado del Inspector de Trabajo y Justicia Campesina de Montero. Finalmente el 6 de octubre de 2005 se firma con el Sindicato Agrario "Santa Rosa" y el predio "Montenegro" un convenio transaccional definitivo, por el cual se señala e identifica

una sobreposición de 680 ha. aproximadamente y un pago de 120 dólares americanos por hectárea, del propietario de Montenegro, por las aéreas que fueron limpiadas con orugas y darle el uso asignado, según el convenio suscrito en la misma fecha, bajo la denominación Convenio transaccional sobre mejoras.

**4.** El demandado argumenta que sin embargo, el INRA inexplicablemente en el punto decimo, de la ilegal Resolución Administrativa RA-SS N° 0872/2010, al homologar el acuerdo con los miembros del Sindicato Santa Rosa, no toma en cuenta dicho acuerdo transaccional, declarándola como fiscal la extensión superficial de 4.589,9650 ha., incluyendo la superficie señalada en el acuerdo, despojándole, a decir del demandado de lo que legítimamente lo corresponde como propietario que ha cumplido a cabalidad con la FES.

**5.** Argumenta también, que según el Informe en Conclusiones, se establece que el predio "Montenegro", contaba con un POP aprobado mediante Resolución I-TEC 9882/2005 de 6 de septiembre de 2005, instrumento técnico en el cual se informó sobre la habilitación de tierras y la introducción de cultivos en estas áreas, señala también el citado Informe que al año siguiente de estar vigente, fue anulado mediante resolución I-TEC 12108/2006 de 4 de diciembre de 2006. No obstante, es necesario resaltar que los trabajos en el fundo "Montenegro" ya estaban realizados cuando concluyeron las pericias de campo, basados en el POP aprobado y como consecuencia de los actos de avasallamientos denunciados, registrándose dichas actividades en la Ficha Catastral de 4 de diciembre de 2005.

**6.** Continúa argumentando el demandante que, paradójicamente el Informe en Conclusiones de 08 de septiembre de 2009, no valora estos elementos y sorpresivamente, aplicando retroactivamente la ley, desconoce las actividades agrícolas realizadas en el predio, cuyos desmontes y actividades son anteriores a las pericias de campo e incluso anteriores a la aprobación de la Ley INRA N° 1715, de la Ley Forestal N° 1700 y de la promulgación del D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 que crea el PLUS, sugiriendo ilegalmente el recorte de 4.589,9650 ha. de la superficie útil de su predio, como tierra fiscal sin considerar la situación legal del predio, donde tales derechos adquiridos, han sido salvados y respetados en el marco del propio D.S. que crea el PLUS, elevado a rango de Ley de la República con el N° 2553 de 4 de noviembre de 2003, en razón de lo que preceptúa el Art. 8.- (Derechos adquiridos) que señala que se respetan los derechos de propiedad, contratos forestales y de Tierras Comunitarias de Origen, en el marco de las leyes vigentes; adquiridos por los particulares, comunidades y pueblos indígenas originarios, así como de entidades públicas, CON ANTERIORIDAD A LA VIGENCIA DEL PLAN DE USO DE SUELO DEL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ y que también son anteriores a la vigencia del artículo 2 de la Ley INRA, la Ley Forestal N° 1700 y sus reglamentos.

**7.** Lo dicho anteriormente no significa de ninguna forma, no respetar la aptitud de los suelos, ni las establecidas en los Planes de Uso de Suelo para el Departamento de Santa Cruz, sino adecuarse en el futuro a ellas, de acuerdo a las normas de manejo y a los instrumentos de gestión, (POP) aprobados y regulados por la ex Superintendencia Agraria, hoy regulados por las Autoridad de Fiscalización de Control de Bosques y Tierras (ABT), en base a las disposiciones normativas sobre la materia, asignando usos al suelo para optimizar los resultados y beneficios, tal como prevé los Arts.45 y 49 del Reglamento de la Ley Forestal, que con referencia a las personas establecidas en tierras de producción forestal permanentes o de diversos usos con fines agrícolas y ganaderos con limitaciones o restricciones legales antes de la promulgación de la Ley N° 1715, sostiene que están obligados a readecuar sus trabajos en ejercicio del derecho propietario.

**8.** Así también menciona el demandante, la falta de eficacia jurídica de la Resolución Administrativa I-

TEC N° 12108/06 que de manera ilegal determina la extinción por caducidad de la Resolución de Aprobación del Plan de Ordenamiento Predial I-TEC N° 9882/2005, Resolución que nunca fue notificada, porque esta actuación, que es en la que se funda el INRA en su Informe de Cierre y la Resolución Administrativa RS-SS N° 0872/2010 para declarar Tierra Fiscal 4.589,96 ha., se encuentra en la actualidad impugnada mediante el recurso de revocatoria ante la ABT al haberse evidenciado en la carpeta del Plan de Ordenamiento Predial que la caducidad de la aprobación del POP se sustenta en la falta de pago de la tasa de regulación, pago al que supuestamente no se lo conminó o intimó a pagar al demandante. De tal manera, ante la equívoca e inadecuada valoración del saneamiento efectuada en el Informe en Conclusiones, donde se sugiere dictar Resolución Administrativa de Adjudicación por 2.637 ha., como si fueran tierras fiscales, sin considerar los títulos ejecutoriales, trámites agrarios, inscripciones en DRR y los preceptos legales citados; el proceso de saneamiento debe ser anulado hasta el estado de elaborarse nuevo Informe en Conclusiones, que valore adecuadamente lo sucedido en el predio y tome en cuenta los antecedentes legales aplicables al presente caso, así como el principio de irretroactividad de la norma.

**9.** El demandante señala que, si se revisa el POP del predio Montenegro, aprobado por la ex Superintendencia Agraria mediante Resolución I-TEC 9882/2005 de 6 de septiembre de 2005 determina que 4.324,91 ha., están definidas para cultivos intensivos en limpios, cultivos perennes y pastoreo, en consecuencia este documento técnico respalda plenamente las actividades ejecutadas en el predio para cumplir con la FES exigida por el Art. 2 de la Ley INRA.

**10.** El demandante continua argumentando que, en las conclusiones y recomendaciones del erróneo informe de 08 de septiembre de 2009, que sugiere al Director Nacional del INRA dictar Resolución Administrativa de Adjudicación y Titulación de 2.637 ha., no considera que el predio Montenegro no es tierra fiscal, toda vez que la tramitación de dominio demuestra que el Estado hizo una dotación a favor del primer beneficiario Vjekoslav Vranjican Dominis, derecho que se encuentra reconocido mediante Resolución Suprema N° 158401 de 13 de agosto de 1971 y amparado por el artículo 66 parágrafo I numeral 1); 67 parágrafo I y II numeral 1 y 2) y 74) de la Ley N° 1715 y artículos 311, 393 y 396 parágrafo III inc. c) y 343 de su Reglamento, preceptos que disponen que se dictará Resolución Suprema cuando el proceso agrario de saneamiento cuente con Resolución Suprema o se hubiese emitido Título Ejecutorial. En el caso del predio "Montenegro", la Resolución Administrativa RA-SS N° 0872/2010, fue dictada por el INRA sin tener la competencia para hacerlo, puesto que este predio fue dotado mediante Resolución Suprema N° 158401 y cuyo derecho agrario se encuentra inscrito y registrado en la oficina de Derechos Reales en 1972. De mantenerse esta Resolución, se estaría desconociendo los derechos de propiedad adquiridos mediante la tramitación del proceso social agrario N° 19360 con sentencia de 3 de julio de 1969; Auto de Vista de 11 de septiembre de 1969 y Resolución Suprema N° 158401, violentando lo dispuesto por el artículo 67 parágrafo II numeral 1 de la Ley N° 1715.

**11.** Continua argumentando el demandante como otro elemento a ser verificado, la Disposición Transitoria Segunda del D.S. N° 29215, dispone que será aplicable a todos los procesos de saneamiento en curso, respetando actos cumplidos. De esta disposición legal se concluye que el Art. 169 del señalado D.S. N° 29215, debió aplicarse a actos en curso y futuros, no así a las etapas del saneamiento que estaban concluidas y por lo tanto había operado la preclusión procesal, de no corregirse esta situación implicaría la aplicación retroactiva de la norma en franca vulneración al Art. 123 de la C.P.E. que a la letra dice: La Ley solo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo.

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

"Con relación a la antigüedad de la posesión legal que cumple Adhemar Hurtado Montaña en el predio "Montenegro", se establece mediante el Informe en Conclusiones cursante de fs. 371 a 374 de la carpeta de saneamiento, que la mencionada posesión legal es anterior a la promulgación de la Ley N° 1715; es decir, anterior al 18 de octubre de 1996; sin embargo, se advierte en oportunidad de las pericias de campo que se presentó documentación que acredita tradición de dominio de derecho propietario en base a un expediente agrario del ex CNRA signado con el N° 19360, cuyo primer beneficiario es Vjekoslav Vranjican Dominis que adquirió mediante dotación la propiedad denominada "Montenegro" operándose continuas transferencias hasta su actual propietario. Asimismo, el Informe en Conclusiones establece que de acuerdo al Informe Técnico DD-SC-JS N° 1148/2009 de 1 de septiembre de 2009 cursante de fs. 362 a 365 de la carpeta de saneamiento, que la documentación del expediente agrario no se sobrepone al área de las pericias de campo, en consecuencia se considera la calidad de posesión legal al momento de emitirse la Resolución Administrativa de Adjudicación".

"(...) el Plan de Uso de Suelos para Santa Cruz, aprobado mediante D.S. N° 24124 de fecha 21 de septiembre de 1995 elevado a rango de Ley N° 2553 de fecha 4 de noviembre de 2003, define al predio dentro de la unidad GE-F Ganadera Extensiva y Manejo de Fauna, establece que los desmontes se encuentran prohibidos".

"(...) de acuerdo al D.S. N° 26075 de 16 de febrero de 2001, establece que los predios con sobreposición del 100% con Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP), será la Superintendencia Forestal la encargada de autorizar los desmontes correspondientes".

"(...) el Informe en Conclusiones de 8 de septiembre de 2009, cursante de fs. 371 a 374 de la carpeta de saneamiento, así como la contestación del INRA señala en su fundamentación jurídica, que mediante Nota ABT JGUSFP N° 0119/2009 de fecha 20 de julio de 2009, el predio "Montenegro" está en un área denominada **GE-F= Ganadera Extensiva y Manejo de Fauna**, asimismo se encuentra dentro de Tierras de Producción Forestal Permanentes, zona en la que según el PLUS está prohibida la actividad agrícola estableciendo que en dichas áreas se recomienda el manejo ganadero ecológico".

"(...) con relación al Convenio Transaccional suscrito entre el Sindicato Agrario "Santa Rosa" y el predio "Montenegro" en fecha 6 de octubre de 2005, cursante a fs. 201 de la carpeta de saneamiento, el Informe en Conclusiones no hace ninguna referencia sobre este punto; sin embargo, la Resolución Administrativa RA-SS N° 872/2010 impugnada, expresamente en su cláusula Décima manifiesta, "homologar el Acuerdo Conciliatorio de fecha 6 de octubre de 2005 conforme lo previsto en el Art. 304 inc. e) del Reglamento".

"En consideración a lo señalado el INRA deberá valorar de acuerdo a ley el acuerdo conciliatorio o convenio transaccional suscrito entre el Sindicato "Santa Rosa" y el predio "Montenegro", que tiene una superficie aproximada de 680 ha., en cumplimiento a lo prescrito por los Arts. 18 numeral 9) de la Ley N° 1715 del Servicio nacional de Reforma Agraria y 92 de la Ley N° 1770 de Arbitraje y Conciliación".

"(...) cursa en la carpeta de saneamiento el Informe de Control de Calidad e Informe Legal DDSC-JS-SAN-SIM INF. N° 0130/2009 de fecha 08 de abril de 2009, cursante de fs. 350 a 353 de la carpeta de saneamiento, de Adecuación Procedimental al Decreto Reglamentario N° 29215, que en sus conclusiones y recomendaciones da por validas y subsistentes las actividades cumplidas con el reglamento aprobado por el D.S. N° 25763".

*"(...) por lo analizado se tiene que la Resolución Administrativa impugnada y el Informe en Conclusiones que es la base de dicha Resolución, se ajustaron en el desarrollo de las etapas a las disposiciones legales del D.S. N° 25763, vigente en su momento,; sin embargo, no se consideró el Convenio Transaccional suscrito entre el Sindicato Agrario "Santa Rosa" y el predio "Montenegro", en consecuencia por esta situación corresponde declarar la nulidad de la Resolución Administrativa impugnada, quedando subsistentes las actividades y etapas del proceso de saneamiento hasta el Informe de Control de Calidad y Legal de Adecuación, las cuales se constituyen en actos legalmente precluidos y con autoridad de cosa juzgada".*

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

La Sala Primera Liquidadora del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda Contencioso-Administrativa, en consecuencia se declara la **NULIDAD** de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0872/2010 de fecha 1 de octubre de 2010 y NULO el Informe en Conclusiones de fecha 8 de septiembre de 2009 correspondiente al predio denominado "Montenegro", debiendo quedar subsistentes las etapas y actividades del proceso de saneamiento hasta el Informe de control de calidad y legal de adecuación, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** Con relación a la antigüedad de la posesión legal que cumple Adhemar Hurtado Montaña en el predio "Montenegro", se establece mediante el Informe en Conclusiones cursante de fs. 371 a 374 de la carpeta de saneamiento, que la mencionada posesión legal es anterior a la promulgación de la Ley N° 1715; es decir, anterior al 18 de octubre de 1996; sin embargo, se advierte en oportunidad de las pericias de campo que se presentó documentación que acredita tradición de dominio de derecho propietario en base a un expediente agrario del ex CNRA signado con el N° 19360, cuyo primer beneficiario es Vjekoslav Vranjican Dominis que adquirió mediante dotación la propiedad denominada "Montenegro" operándose continuas transferencias hasta su actual propietario. Asimismo, el Informe en Conclusiones establece que de acuerdo al Informe Técnico DD-SC-JS N° 1148/2009 de 1 de septiembre de 2009 cursante de fs. 362 a 365 de la carpeta de saneamiento, que la documentación del expediente agrario no se sobrepone al área de las pericias de campo, en consecuencia se considera la calidad de posesión legal al momento de emitirse la Resolución Administrativa de Adjudicación.

**2.** Por otro lado, el Informe en Conclusiones de 8 de septiembre de 2009, cursante de fs. 371 a 374 de la carpeta de saneamiento, así como la contestación del INRA señala en su fundamentación jurídica, que mediante Nota ABT JGUSFP N° 0119/2009 de fecha 20 de julio de 2009, el predio "Montenegro" está en un área denominada GE-F= Ganadera Extensiva y Manejo de Fauna, asimismo se encuentra dentro de Tierras de Producción Forestal Permanentes, zona en la que según el PLUS está prohibida la actividad agrícola estableciendo que en dichas áreas se recomienda el manejo ganadero ecológico. Con relación al Convenio Transaccional suscrito entre el Sindicato Agrario "Santa Rosa" y el predio "Montenegro" en fecha 6 de octubre de 2005, cursante a fs. 201 de la carpeta de saneamiento, el Informe en Conclusiones no hace ninguna referencia sobre este punto; sin embargo, la Resolución Administrativa RA-SS N° 872/2010 impugnada, expresamente en su cláusula Décima manifiesta, "homologar el Acuerdo Conciliatorio de fecha 6 de octubre de 2005 conforme lo previsto en el Art. 304 inc. e) del Reglamento".

**3.** En consideración a lo señalado el INRA deberá valorar de acuerdo a ley el acuerdo conciliatorio o convenio transaccional suscrito entre el Sindicato "Santa Rosa" y el predio "Montenegro", que tiene una superficie aproximada de 680 ha., en cumplimiento a lo prescrito por los Arts. 18 numeral 9) de la Ley N° 1715 del Servicio nacional de Reforma Agraria y 92 de la Ley N° 1770 de Arbitraje y Conciliación.



Cursa en la carpeta de saneamiento el Informe de Control de Calidad e Informe Legal DDSC-JS-SAN-SIM INF. N° 0130/2009 de fecha 08 de abril de 2009, cursante de fs. 350 a 353 de la carpeta de saneamiento, de Adecuación Procedimental al Decreto Reglamentario N° 29215, que en sus conclusiones y recomendaciones da por validas y subsistentes las actividades cumplidas con el reglamento aprobado por el D.S. N° 25763.

4. Por lo analizado se tiene que la Resolución Administrativa impugnada y el Informe en Conclusiones que es la base de dicha Resolución, se ajustaron en el desarrollo de las etapas a las disposiciones legales del D.S. N° 25763, vigente en su momento,; sin embargo, no se consideró el Convenio Transaccional suscrito entre el Sindicato Agrario "Santa Rosa" y el predio "Montenegro", en consecuencia por esta situación corresponde declarar la nulidad de la Resolución Administrativa impugnada, quedando subsistentes las actividades y etapas del proceso de saneamiento hasta el Informe de Control de Calidad y Legal de Adecuación, las cuales se constituyen en actos legalmente precluidos y con autoridad de cosa juzgada

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

Derecho Agrario Procesal / Proceso Contencioso Administrativo / Proceso de Saneamiento

**Si bien la Resolución Administrativa impugnada y el Informe en Conclusiones que es la base de dicha Resolución, pueden ajustarse al desarrollo de las etapas a las disposiciones legales del D.S. N° 25763, si no se considera un Convenio Transaccional suscrito corresponde declarar la nulidad de la Resolución Administrativa impugnada.**

*"(...) por lo analizado se tiene que la Resolución Administrativa impugnada y el Informe en Conclusiones que es la base de dicha Resolución, se ajustaron en el desarrollo de las etapas a las disposiciones legales del D.S. N° 25763, vigente en su momento,; sin embargo, no se consideró el Convenio Transaccional suscrito entre el Sindicato Agrario "Santa Rosa" y el predio "Montenegro", en consecuencia por esta situación corresponde declarar la nulidad de la Resolución Administrativa impugnada, quedando subsistentes las actividades y etapas del proceso de saneamiento hasta el Informe de Control de Calidad y Legal de Adecuación, las cuales se constituyen en actos legalmente precluidos y con autoridad de cosa juzgada".*