FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0020-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-04-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Ángel, contra el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST Nº 0359/2009 de 16 de diciembre de 2009, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Manifiesta que durante el proceso de saneamiento del predio "El Carmen" fue registrado como beneficiario del mencionado predio, habiendo a su vez adquirido el mismo de su señor padre Ángel Paz Lora, a través de sucesión hereditaria sin que se hubiese realizado el trámite de sucesión hereditaria, sino que mas bien decidió solicitar el predio antes nombrado, a nombre de su persona en razón a que debían realizarse las pericias de campo en la zona.

2. Señala que el predio "El Carmen" ostenta una posesión legal y pacifica ejercida desde el 16 de marzo de 1978, pero que sin embargo la única documentación con la cual contaba para demostrar su asentamiento y legal posesión era del 27 de junio de 1981, lo cual se adecuaba a lo señalado por los encuestadores del INRA Beni que le señalaron que lo único que debía acreditarse era la posesión anterior al año 1996, a fin de que su asentamiento sea reconocido como legal.

3. Fundamenta que durante la ejecución de pericias de campo, los personeros del INRA le señalaron que no era necesario acreditar la posesión legal del predio desde sus inicios, es decir, desde el 16 de marzo de 1978, sino solamente la fecha desde la cual ingreso en posesión del predio, por lo que se indicó en aquella oportunidad que su posesión databa del 24 de junio de 1989, habiéndose en más negado los funcionarios del INRA a establecer en la declaraciones juradas la fecha en que adquirió la propiedad, el padre del demandante.

4. Señala también que no era de su conocimiento el hecho de que la propiedad que motiva la litis se encontrase al interior de la Reserva Forestal Inmovilizada Iténez, que fue creada mediante Decreto Supremo Nº 21446 de 20 de noviembre de 1986.

5. Que a través de la aplicación errónea de la norma por parte de los funcionarios del INRA Beni en la

etapa de pericias de campo, se pretendió señalar que el asentamiento del predio "El Carmen" es ilegal por ser anterior a la promulgación de la L. Nº 1715, y posterior a la creación de la Reserva Forestal Inmovilizada Iténez; manifestando además que los errores serían corregidos a momento de armarse la carpeta de pericias de campo, lo cual no ocurrió puesto que se le reconoció una superficie menor a la mensurada en pericias de campo; implicando ello que sus viviendas, galpón, gallinero, plantaciones y chacos quedaron fuera del área reconocida en su favor.

6. Indica que por razones desconocidas para le demandante, se obvio la realización de un estudio de imágenes satelitales a fin de realizar un análisis multitemporal, a fin de efectuar una comparación de imágenes satelitales de los años 1980 al año 1996, con la finalidad de establecer si en aquellos años existía actividad antrópica en el área correspondiente al predio "El Carmen", estudio se suma importancia mediante el cual se podía llegar a determinar la legalidad del asentamiento del predio antes señalado y determinar si el asentamiento era anterior o posterior a la creación de la reserva que se individualizó líneas arriba.

7. Con relación al informe en conclusiones menciona que en el mismo no se hace referencia a la fecha de posesión contenida en las declaraciones juradas de posesión y menos aún al memorial de 27 de junio de 1981 que de manera expresa contenía la solicitud de explotación de un siringal denominado "El Carmen", mismo que además permitiría evidenciar que tanto el padre del demandante como su hermano ingresaron al lugar tres años antes de la presentación del memorial al que se hace referencia, lo cual demostraría que el asentamiento es anterior a la creación de la reserva forestal (año 1978), lo cual a decir del demandante, es muestra clara de la existencia de errores en el informe de referencia, lo cual importaría la vulneración del art. 3 inc. j) y los incs. a), b), c) y d) del art. 309 parágrafos I y II y art. 304 inc. b) del D.S. 29215.

8. Señala también que en tiempo hábil y luego de conocer los resultados preliminares del proceso de saneamiento, adjuntó varios documentos originales, destinados a probar que el asentamiento en el predio "El Carmen" es anterior a la creación de la Reserva Forestal Inmovilizada Iténez a fin de que sea subsanado el error en que incurrieron por causa de la de los funcionarios del INRA Beni, habiendo recibido una respuesta mediocre y desinteresada por parte de ellos a través del Informe UDSA-BN Nº 260/2009 de 30 de septiembre de 2009, sin tener el cuidado de analizar la documental presentada que contiene certificaciones mediante las cuales los sectores sociales se retractan de lo manifestado en la etapa de pericias de campo, y se refieren tan solo a las certificaciones correspondientes a la mencionada etapa, dejando al demandante en total indefensión cuando la entidad administrativa podía haber subsanado errores u omisiones conforme establece el art. 2 inc. g) del D.S. Nº 29215.

9. Por otro lado refiere que el INRA nacional, a momento de ejecutarse los proyectos de resoluciones en campo debió disponer controles de calidad con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas, mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas como prevé el art. 266 parágrafo I del reglamento aprobado mediante D.S. Nº 29215.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) el cumplimiento por parte del o de los poseedores de la función social o económica social como requisito para el acceso a la titularidad de la tierra, debe y tiene que ejercerse antes de la promulgación de la L. N° 1715 para que el Estado otorgue dicho beneficio, lo contrario, implica que dicho cumplimiento, aún estando el mismo debidamente demostrado y verificado, sea considerado ilegal sujeto a desalojo, tal cual lo establece clara y terminantemente la Disposición Final Primera de la L. N°*

1715 al señalar que los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales, producidas con posterioridad a la promulgación de esta ley son ilegales y contravienen sus principios, por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo; concordantemente, el art. 310 del D. S. N° 29215 señala que se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la L. N° 1715; de otra parte, la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 al referirse a la posesión legal, señala que se consideran con posesión legal, en saneamiento, las superficies que siendo anteriores a la vigencia de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente con la función social o la función económico social según corresponda. Como se ve, es de vital importancia y trascendencia, juntamente con los otros presupuestos señalados, que el cumplimiento de la FES o FS por parte de poseedores en predios agrarios debe imprescindible e inexcusablemente ser ejercida antes de la promulgación de la referida L. N° 1715, hecho que debe ser plena y fehacientemente acreditado con los distintos medios probatorios permitidos por ley, que posibiliten al administrador, ejercer con certeza, probidad y justicia las atribuciones que la ley le otorga a efectos de conceder la titularidad solicitada".

"*(...) de obrados se desprende que la determinación asumida por el INRA sobre el predio "El Carmen" se basa en el análisis respecto de la antigüedad de la posesión, tomando en cuenta para ello la información recabada en pericias de campo, la documentación con que cuenta el demandante y el apoyo de lo obtenido en la imagen satelital LANDSAT respecto de actividad humana en el área donde se halla ubicado el predio del actor, llegando el INRA a la conclusión de que la posesión de la parte actora era anterior a la promulgación de la L. Nº 1715 pero posterior a la creación de la reserva forestal antes mencionada*".

"*(…) de la revisión de antecedentes de la carpeta de saneamiento, se observa que una vez iniciado el trámite de saneamiento cursa en antecedentes el formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio de 25 de julio de 2006, debidamente firmado por el demandante, mediante el cual declara tener la posesión pacífica del predio "El Carmen", desde el 24 de junio de 1989; asimismo, cursa en antecedentes la Certificación de fs. 96, mediante la cual el Sindicato Agrario Campesino de la Comunidad Valle del Norte, certifica que el Sr. Ángel Paz Arza es dueño del fundo rústico "El Carmen" donde trabaja desde el año 1989*".

"*(...) se tiene que la Ficha Catastral de fs. 110-111 tiene como poseedor del predio "El Carmen" a Ángel Paz Arza, y cursa posteriormente en obrados el Formulario de Verificación de la FES, (fs. 112-115), que anota una cantidad de ganado bovino de 150 cabezas y 15 de equino, teniéndose al predio "El Carmen" como mediana propiedad ganadera, quedando establecido que ambos documentos fueron debidamente firmados por el actor*".

"*(…) cursa en obrados de la carpeta de saneamiento el Informe Técnico de fs. 161 que establece haberse realizado el análisis en la imagen satelital correspondiente al año 1994, observándose infraestructura relacionada con la ubicación geográfica de las mejoras del predio "El Carmen", aspecto similar al análisis de las imágenes correspondientes al año 2006; concluyéndose que se observan mejoras en las zonas que guardan relación con las coordenadas geográficas registradas según Relevamiento de Campo del año 2008, con las imágenes satelitales de los años 1996 y 2006*".

"*(...) se tuvo el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 164 a 169, mediante le cual se establece que el predio "El Carmen" se encuentra en sobreposición con la Reserva Forestal de Iténez, que fue creada en virtud al D.S. Nº 21446 de 20 de noviembre de 1986, evidenciándose además la posesión del actor con anterioridad a la promulgación de la L. Nº 1715 de 18 de octubre de 1996 y posterior a la creación de la*

Reserva Forestal antes individualizada."

"*(...) el actor ejerce posesión legal sobre la superficie de 105.6089 has., libre de sobreposición. A fs. 189 cursa memorial mediante le cual el actor impugna los resultados del Informe en Conclusiones, motivando el Informe UDSA-BN Nº 260/2009 de 30 de septiembre de 2009 que señala que durante el Relevamiento de Información en Campo del predio "El Carmen" fue establecido el asentamiento de Ángel Paz Arza desde el 24 de junio de 1989 en virtud a la Declaración Jurada de Posesión Pacífica, que fue firmada por el Alcalde de la Comunidad de Cafetal; asimismo, manifiesta que en consideración a la documental presentada por el actor, deberá tomarse en cuenta solamente la declaración jurada antes mencionada*".

"*(...) la información contenida en la carpeta de saneamiento tiene el valor probatorio asignado por el art. 1296 del Cód. Civ. al provenir de funcionarios públicos autorizados por el INRA, sin que el actor hubiese enervado o desvirtuado con medio probatorio idóneo y pertinente dicho análisis y conclusión*".

"*(...) el actor tampoco demostró la continuidad de la posesión de su causante Ángel Paz Lora quién le habría transferido el predio en cuestión como afirma el actor en su demanda, ya que si bien para establecer la antigüedad de la posesión es admisible la sucesión en la posesión retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante, este hecho debe ser debida y plenamente acreditado, lo que no se da en el caso de autos, toda vez que conforme se tiene analizado supra, fue acreditada su posesión con anterioridad a la promulgación de la L. N° 1715, pero con posterioridad a la creación de la Reserva Forestal Iténez; posesión que en materia agraria se traduce en el cumplimiento real, pleno y objetivo de la función social destinada a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesina y originarias de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra, ó función económico social en el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo conforme a su capacidad de uso mayor, que debe ser necesariamente verificada en campo siendo éste el principal medio de comprobación, tal cual señala el art. 2-I), II) y IV) de la L. N° 1715*".

"*(...) conforme establece el Formulario de Declaración Jurada de Posesión del Predio "El Carmen", cursante a fs. 91, se tuvo como fecha de su posesión el 24 de junio de 1989; consiguientemente, al no demostrar el actor la continuidad de la posesión como argumenta en su demanda, la declaratoria de ilegalidad de la posesión en el predio "El Carmen" en la superficie de 1243.1900 ha., que fue dispuesta por el INRA en la resolución administrativa impugnada, es correcta al ajustarse la misma a derecho, que a su vez dispuso la adjudicación del predio antes mencionado, en favor de Ángel paz Arza, en la superficie de 105.6084 ha*".

"*(...) el reconocimiento de superficies que se ejerzan sobre áreas protegidas, está condicionada siempre y cuando ésta sea legal y dicha posesión sea anterior a la creación de la misma, conforme señala el art. 309-II del D. S. N° 29215; extremos que no se dan en el caso del predio "El Carmen", toda vez que por una parte el actor no acreditó de ninguna forma haber ejercido posesión legal en su predio que motiva la litis, con anterioridad a la creación de la Reserva Forestal "Iténez", por lo que resulta carente de veracidad y fundamento legal lo afirmado por éste en ese sentido*".

"*(...) de lo precedentemente analizado, se infiere con meridiana claridad que la determinación asumida en la Resolución Administrativa RA-ST N° 0359/2009 de 16 de diciembre de 2009 impugnada, es el resultado de un debido proceso que condice plenamente con los datos y actuaciones ejecutados durante*

el proceso de saneamiento, pronunciándose en sujeción estricta a la normativa agraria que rige la materia, sin que se evidencie vulneración alguna por parte del INRA de la normativa descrita, como infundadamente sostiene el demandante en su demanda contencioso administrativa".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, declara **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Administrativa RA-ST N° 0359/2009 de 16 de diciembre de 2009, bajo los siguientes fundamentos:

1. De la revisión de obrados se desprende que la determinación asumida por el INRA sobre el predio "El Carmen" se basa en el análisis respecto de la antigüedad de la posesión, tomando en cuenta para ello la información recabada en pericias de campo, la documentación con que cuenta el demandante y el apoyo de lo obtenido en la imagen satelital LANDSAT respecto de actividad humana en el área donde se halla ubicado el predio del actor, llegando el INRA a la conclusión de que la posesión de la parte actora era anterior a la promulgación de la L. Nº 1715 pero posterior a la creación de la reserva forestal antes mencionada.

2. El actor no demostró la continuidad de la posesión de su causante Ángel Paz Lora quién le habría transferido el predio en cuestión como afirma el actor en su demanda, ya que si bien para establecer la antigüedad de la posesión es admisible la sucesión en la posesión retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante, este hecho debe ser debida y plenamente acreditado, lo que no se da en el caso de autos, toda vez que conforme se tiene analizado supra, fue acreditada su posesión con anterioridad a la promulgación de la L. N° 1715, pero con posterioridad a la creación de la Reserva Forestal Iténez; posesión que en materia agraria se traduce en el cumplimiento real, pleno y objetivo de la función social destinada a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesina y originarias de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra, ó función económico social en el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo conforme a su capacidad de uso mayor, que debe ser necesariamente verificada en campo siendo éste el principal medio de comprobación, tal cual señala el art. 2-I), II) y IV) de la L. N° 1715.

3. El reconocimiento de superficies que se ejerzan sobre áreas protegidas, está condicionada siempre y cuando ésta sea legal y dicha posesión sea anterior a la creación de la misma, conforme señala el art. 309-II del D. S. N° 29215; extremos que no se dan en el caso del predio "El Carmen", toda vez que por una parte el actor no acreditó de ninguna forma haber ejercido posesión legal en su predio que motiva la litis, con anterioridad a la creación de la Reserva Forestal "Iténez", por lo que resulta carente de veracidad y fundamento legal lo afirmado por éste en ese sentido.

4. La determinación asumida en la Resolución Administrativa RA-ST N° 0359/2009 de 16 de diciembre de 2009 impugnada, es el resultado de un debido proceso que condice plenamente con los datos y actuaciones ejecutados durante el proceso de saneamiento, pronunciándose en sujeción estricta a la normativa agraria que rige la materia, sin que se evidencie vulneración alguna por parte del INRA de la normativa descrita, como infundadamente sostiene el demandante en su demanda contencioso administrativa.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Derecho Agrario Sustantivo / Propiedad Agraria / Función Social / Función Económico Social

El cumplimiento por parte del o de los poseedores de la función social o económica social como requisito para el acceso a la titularidad de la tierra, debe y tiene que ejercerse antes de la promulgación de la L. N° 1715 para que el Estado otorgue dicho beneficio, lo contrario, implica que dicho cumplimiento, aún estando el mismo debidamente demostrado y verificado, sea considerado ilegal sujeto a desalojo, tal cual lo establece la Disposición Final Primera de la L. N° 1715.

"*(...) el cumplimiento por parte del o de los poseedores de la función social o económica social como requisito para el acceso a la titularidad de la tierra, debe y tiene que ejercerse antes de la promulgación de la L. N° 1715 para que el Estado otorgue dicho beneficio, lo contrario, implica que dicho cumplimiento, aún estando el mismo debidamente demostrado y verificado, sea considerado ilegal sujeto a desalojo, tal cual lo establece clara y terminantemente la Disposición Final Primera de la L. N° 1715 al señalar que los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales, producidas con posterioridad a la promulgación de esta ley son ilegales y contravienen sus principios, por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo; concordantemente, el art. 310 del D. S. N° 29215 señala que se tendrán como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo, las posesiones que sean posteriores a la promulgación de la L. N° 1715; de otra parte, la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 al referirse a la posesión legal, señala que se consideran con posesión legal, en saneamiento, las superficies que siendo anteriores a la vigencia de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente con la función social o la función económico social según corresponda. Como se ve, es de vital importancia y trascendencia, juntamente con los otros presupuestos señalados, que el cumplimiento de la FES o FS por parte de poseedores en predios agrarios debe imprescindible e inexcusablemente ser ejercida antes de la promulgación de la referida L. N° 1715, hecho que debe ser plena y fehacientemente acreditado con los distintos medios probatorios permitidos por ley, que posibiliten al administrador, ejercer con certeza, probidad y justicia las atribuciones que la ley le otorga a efectos de conceder la titularidad solicitada*".