

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0002-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 18-02-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, Luis del Rio Viera, interpone demanda contencioso administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-SS-No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009, dirigiendo su acción contra el Director Nacional del INRA, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Señala que el Informe en Conclusiones de 2 de noviembre de 2008 que sirve de sustento jurídico para la emisión de la resolución que ahora impugna tiene como base jurídica el subjetivo e incongruente análisis por parte de los técnicos que firman el mismo, de los D.S. Nos. 07779 de 3 de agosto de 1996, 8660 de 19 de febrero de 1969 y 12268 de 28 de febrero de 1975 con fundamentos alejados de la verdad de los hechos, es ilegal y vulnera su derecho propietario agrario y el debido proceso, al no haber el INRA Departamental efectuado análisis alguno de la Resolución Suprema N° 217087 de 20 de junio de 1997 que aprueba la compensación demandada por Jorge Andrés Moreno Salvador vulnerando su derecho a la defensa, que al ser subadquiriente su posesión es legal y legítima porque los trabajos realizados en el predio implicaban la continuación de los trabajos realizados por los anteriores propietarios o poseedores, violentando el principio constitucional de que el trabajo es la fuente fundamental de adquisición y conservación del derecho de propiedad agraria, por consiguiente -expresa el demandante- las imágenes satelitales a las que hace referencia el informe impugnado no son reales ni verídicas por cuanto en el predio "Claudia" existente trabajos desde el año de 1994 y no corresponden aplicarlos al caso concreto de su predio.

2. Añade que el D.S. N° 8660 crea la Reserva Forestal sin denominación y solo señala que comprende entre los ríos Grande y San Julián, estableciendo asimismo en su art. 2 que se prohíbe terminantemente el asentamiento de colonos de cualquier naturaleza, por lo que esta previsión está dirigida a colonos y no se aplica la prohibición a gente del lugar; asimismo, menciona el demandante, el D.S. N° 11615 amplía la zona "F" de colonización afectando parcialmente la reserva y determinando que sólo las autoridades de colonización podrán otorgar concesiones de tierras bajo de pena de nulidad, siendo nulos los trámites de Reforma Agraria, pero como el área de la zona "F" de colonización no se encuentra

al interior de la TCO Guarayos debe aplicarse el art. 4 del D.S. N° 11615, por lo que -expresa el demandante- todo asentamiento en la Reserva Forestal Guarayos debe ser respetado máxime si cumple con la FES infiriéndose que la prohibición del art. 2 del D.S. N° 8660 fue tácitamente derogado por el D.S. N° 11615.

3. Menciona que el referido Informe de Conclusiones no ha tomado en cuenta el principio de temporalidad con relación al art. 6 del D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 que aprueba el Plan de Uso de Suelo elevado a rango de Ley N° 2553 de 4 de noviembre de 2003, por consiguiente superior en jerarquía al Decreto Supremo que crea la Reserva Forestal de Guarayos y el D.S. N° 26075, por lo que dicho informe no puede considerarse jurídicamente válido; por otra parte -señala el demandante- no se tomó en cuenta que la compatibilización del suelo con el uso ganadero es acorde al derecho propietario, ya que así se encuentre su predio "Campo Solillo" sobrepuesto a la Reserva Forestal de Guarayos, el D.S. N° 26075 convierte a la reserva mencionada en tierra de producción forestal permanente, desarrollando actividades en conformidad con lo prescrito en el D.S. N° 24124, donde también debió tomarse en cuenta el numeral 6 de dicho Decreto Supremo que determina que deben respetarse los derechos de propiedad adquiridos por particulares con anterioridad a la vigencia del Plan de Uso de Suelo del Departamento de Santa Cruz. Añade que si bien la L. N° 1770 en su art. 14-III determina que quién a partir de la vigencia de la ley ocupa de hecho tierras de protección, áreas protegidas o reservas forestales debería ser notificado por autoridad competente para que desaloje dichas tierras, en el presente caso, el solicitante de compensación no ocupó de hecho el predio "Claudia", más bien el Estado Nacional compensó el predio "Unión" por el del "Claudia" adquiriendo su persona parte de dicho predio a título oneroso, por lo que los alcances de dicha normativa legal no son aplicables a su caso.

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

*"El saneamiento de la propiedad agraria, se constituye en un procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, quedando facultado para ello el Instituto Nacional de Reforma Agraria en coordinación con las direcciones departamentales, teniendo como finalidad, entre otras, la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social definidas en el art. 2 de la L. N° 1715, por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos de terceros legalmente constituidos, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación, según el caso, conforme señala el art. 66, parágrafo I, numeral 1 de la L. N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, finalidad, que tal cual se desprende de su texto, está referida cuando el saneamiento de tierras tenga que ver con poseedores como viene a ser el saneamiento del predio "Campo Solillo"; consiguientemente el mismo está sujeto a la verificación y acreditación plena y fehaciente de tres presupuestos: 1) El cumplimiento de la función económica social o función social en los términos señalados por el art. 2 de la L. N° 1715. 2) Que dicho cumplimiento de la función económica social o función social debe y tiene que ejercerse por el o los poseedores con posesión anterior a la publicación de la referida ley agraria, o sea, antes del 18 de octubre de 1996. 3) Que dicha posesión y cumplimiento de la FES o FS no afecte derechos de terceros legalmente constituidos; constituyendo por tal requisitos imprescindibles e indivisibles que deben estar debida y plenamente verificados y demostrados durante el referido proceso administrativo de saneamiento para que el Estado otorgue la titularidad de la tierra, que estando los mismos previstos por ley su cumplimiento es inexcusable".*

*"(...) de los antecedentes del Proceso de Saneamiento Simple de Oficio del Polígono N° 120 donde se*

*halla ubicado, entre otros predios, el predio "Campo Solillo", sito en el cantón El Puente, sección Tercera de la provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, se desprende que el ahora demandante Luis del Rio Viera tiene la calidad de poseedor respecto del mencionado predio "Campo Solillo", habiendo sido por tal sometido al procedimiento de saneamiento para la finalidad prevista por el mencionado art. 66, parágrafo I, numeral 1 de la L. N° 1715, a cuya conclusión, luego de la tramitación correspondiente, se emitió la Resolución Administrativa RA-SS- N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009 impugnada en el presente proceso contencioso administrativo, en la que se establece, entre otros, la ilegalidad de la posesión del demandante respecto del nombrado predio "Campo Solillo" al considerar que se trata de una ocupación de hecho posterior al 18 de octubre de 1996, el incumplimiento de la función social y/o económico social y por estar sobrepuesto al área de la Reserva Forestal de Guarayos creada por D.S. N° 8660 de 19 de febrero de 1969 disponiéndose su desalojo; consecuentemente, la referida resolución administrativa final de saneamiento impugnada, basa su decisión en los hechos precedentemente mencionados constituyendo aspectos determinantes para que el INRA asuma tal decisión, misma que al ser sometido a control jurisdiccional, viene a constituir el fondo de la controversia planteada".*

*"(...) 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 permita al administrador, ejercer con certeza, probidad y justicia las atribuciones que la ley le otorga a efectos de conceder la titularidad solicitada".*

*"(...) no existió actividad antrópica anterior a la promulgación de la L. N° 1715 en el área donde se halla ubicado el predio del actor "Campo Solillo" y el predio de su causante "Claudia", 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, al evidenciarse de antecedentes el incumplimiento de la función social y/o económica social en el predio "Claudia" por parte de Jorge Andrés Moreno Salvador, tal cual se tiene analizado y resuelto en la Sentencia Nacional Agraria S1ª N° 53/2010 de 11 de noviembre de*

2010, por lo que al no haberse acreditado la referida posesión, es inconsistente el argumento del actor Luis del Rio Viera en sentido de haber continuado la posesión de su causante, menos aún, si éste tampoco cumple con la función social y/o económico social en su predio "Campo Solillo", tal cual se evidencia de la ficha catastral y formulario de verificación de la FES cursantes de fs. 4234 a 4235 y 4236 del legajo de saneamiento; consiguientemente, al no demostrar el actor la continuidad de la posesión como argumentaba en su demanda y menos aún acredita cumplir con la FS y/o FES en su predio, la declaratoria de ilegalidad de la posesión en el predio "Campo Solillo" que fue dispuesta por el INRA en la resolución administrativa impugnada es correcta al ajustarse la misma a derecho. Asimismo, es carente de veracidad la afirmación vertida por el actor de no haber efectuado el INRA análisis alguno de la Resolución Suprema N° 217087 de 20 de junio de 1997 que aprueba la compensación demandada por Jorge Andrés Moreno Salvador, siendo que en el Informe de Conclusiones de 2 de septiembre de 2008 cursante de fs. 4527 a 4559 del legajo de saneamiento, se efectúa un amplio análisis del referido Decreto Supremo, cuestionando el INRA la validez y legalidad del mismo, razón por la cual se consideró en el proceso de saneamiento al nombrado propietario del predio "Claudia" como simple poseedor".

"Ante la argumentación vertida por el actor en sentido de que en el Informe de Conclusiones no se tomó en cuenta el principio de temporalidad con relación al art. 6 del D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995, la misma carece de veracidad y fundamentación legal, toda vez que la pretensión del demandante tiende a que se "respete" su supuesto derecho propietario haciendo alusión a normas que aparentemente le beneficiarían que en los hechos no se da. En efecto, si bien el D. S. N° 11615 del 2 de julio de 1974 asigna una nueva región ampliatoria de la zona "F" quedando incluida parcialmente en la zona ampliatoria la Reserva Forestal de "Guarayos" modificando parcialmente el D.S. N° 08660 del 19 de febrero de 1969 de declaratoria de Reserva Forestal de la Nación a la zona comprendida entre los ríos Grande y San Julián conocida como Reserva Forestal "Guarayos", disponiendo en su art. 4 que los asentamientos existentes a la fecha serán respetados y adecuados a los planes y jurisdicción del Instituto Nacional de Colonización; sin embargo, el alcance de dicha normativa es para aquellos predios que se hallen ubicados dentro de la mencionada zona de ampliación "F" y cuyo asentamiento existe a la fecha de promulgación del referido D.S. N° 11615 que data del 2 de julio de 1974, que no se da en el caso del predio "Campo Solillo", toda vez que, conforme se desprende del análisis efectuado en el Informe de Conclusiones señalado supra, el actor Luis del Rio Viera adquirió el mismo en calidad de compra venta el 17 de diciembre de 2002, según documento cursante a fs. 3763 del legajo de saneamiento, fecha a partir de la cual asume la titularidad del referido predio no existiendo por tal de su parte asentamiento alguno el 2 de julio de 1974, por ende, inaplicable lo dispuesto en el art. 4 del mencionado D.S. N° 11615. Posteriormente en aplicación de la L. N° 1333 del Medio Ambiente se promulga el D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 por el que se aprueba el Plan de Uso del Suelo para el Departamento de Santa Cruz (PLUS-SC), disponiendo en su art. 6 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 entidades públicas, con anterioridad a la vigencia del Plan de Uso de Suelo para el Departamento de Santa Cruz; situación que tampoco se da en el caso del predio "Campo Solillo", ya que conforme al análisis precedente, el derecho de propiedad del actor es de data posterior a la vigencia del PLUS-SC que se dio con la promulgación del referido D.S. N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 y si bien este instrumento legal fue elevado a categoría de ley con la promulgación de la L. N° 2553 de 4 de noviembre de 2003, no deroga ni modifica en absoluto el decreto supremo de referencia, mas al contrario lo ratificada como instrumento técnico normativo del ordenamiento territorial y menos aún deroga ni modifica el D.S. N° 08660 del 19 de febrero de 1969 de creación de la Reserva Forestal "Guarayos", por lo que, no existe vulneración alguna al principio de temporalidad como infundadamente argumenta el actor en su demanda".

*"(...) la declaratoria de Tierras de Producción Forestal Permanente dispuesta mediante el D.S. N° 26075 de 16 de febrero de 2001, no implica ipso facto que el predio del actor se convierta en propiedad de producción forestal como erróneamente menciona el actor en su demanda, ya que la misma, para su acreditación como tal, debe contar con las autorizaciones pertinentes y sobre todo, acreditar en campo que cumple real y efectivamente dicha actividad, que como se señaló en el punto anterior, en el predio "Campo Solillo" no se desarrolla ninguna actividad agraria, menos la forestal como inconsistentemente señala el demandante".*

*"(...) 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 da en el caso del predio "Campo Solillo", toda vez que por una parte el actor no acreditó de ninguna forma haber ejercido posesión legal en su predio que se halla sobrepuesto a la Reserva Forestal "Guarayos" y menos aún que ésta sea anterior a la creación de la misma, por lo que resulta carente de veracidad y fundamento legal lo afirmado por éste en ese sentido, siendo por tal una posesión ilegal conforme señala el art. 310 del D.S. N° 29215".*

*"(...) se infiere con meridiana claridad que la determinación asumida en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009 impugnada al declarar la ilegalidad de la posesión del actor Luis del Rio Viera sobre el predio "Campo Solillo" ordenando su desalojo, 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 las garantías constitucionales del debido proceso y al trabajo, así como la normativa descrita como infundadamente sostiene el demandante en su demanda contencioso administrativa".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agrario Nacional, declara **IMPROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia subsistente la Resolución Administrativa RA-SS-No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** Al no demostrar el actor la continuidad de la posesión como argumentaba en su demanda y menos aún acredita cumplir con la FS y/o FES en su predio, la declaratoria de ilegalidad de la posesión en el predio "Campo Solillo" que fue dispuesta por el INRA en la resolución administrativa impugnada es correcta al ajustarse la misma a derecho. Asimismo, es carente de veracidad la afirmación vertida por el actor de no haber efectuado el INRA análisis alguno de la Resolución Suprema N° 217087 de 20 de junio de 1997 que aprueba la compensación demandada por Jorge Andrés Moreno Salvador, siendo que en el Informe de Conclusiones de 2 de septiembre de 2008 cursante de fs. 4527 a 4559 del legajo de saneamiento, se efectúa un amplio análisis del referido Decreto Supremo, cuestionando el INRA la validez y legalidad del mismo, razón por la cual se consideró en el proceso de saneamiento al nombrado propietario del predio "Claudia" como simple poseedor.

**2.** Si bien el D. S. N° 11615 del 2 de julio de 1974 asigna una nueva región ampliatoria de la zona "F" quedando incluida parcialmente en la zona ampliatoria la Reserva Forestal de "Guarayos" modificando parcialmente el D.S. N° 08660 del 19 de febrero de 1969 de declaratoria de Reserva Forestal de la Nación a la zona comprendida entre los ríos Grande y San Julián conocida como Reserva Forestal "Guarayos", disponiendo en su art. 4 que los asentamientos existentes a la fecha serán respetados y adecuados a los planes y jurisdicción del Instituto Nacional de Colonización; sin embargo, el alcance de

dicha normativa es para aquellos predios que se hallen ubicados dentro de la mencionada zona de ampliación "F" y cuyo asentamiento existe a la fecha de promulgación del referido D.S. N° 11615 que data del 2 de julio de 1974, que no se da en el caso del predio "Campo Solillo", toda vez que, conforme se desprende del análisis efectuado en el Informe de Conclusiones, el actor Luis del Rio Viera adquirió el mismo en calidad de compra venta el 17 de diciembre de 2002, según documento cursante a fs. 3763 del legajo de saneamiento, fecha a partir de la cual asume la titularidad del referido predio no existiendo por tal de su parte asentamiento alguno el 2 de julio de 1974, por ende, inaplicable lo dispuesto en el art. 4 del mencionado D.S. N° 11615.

3. La declaratoria de Tierras de Producción Forestal Permanente dispuesta mediante el D.S. N° 26075 de 16 de febrero de 2001, no implica ipso facto que el predio del actor se convierta en propiedad de producción forestal como erróneamente menciona el actor en su demanda, ya que la misma, para su acreditación como tal, debe contar con las autorizaciones pertinentes y sobre todo, acreditar en campo que cumple real y efectivamente dicha actividad, que como se señaló en el punto anterior, en el predio "Campo Solillo" no se desarrolla ninguna actividad agraria, menos la forestal como inconsistentemente señala el demandante.

4. 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 da en el caso del predio "Campo Solillo", toda vez que por una parte el actor no acreditó de ninguna forma haber ejercido posesión legal en su predio que se halla sobrepuesto a la Reserva Forestal "Guarayos" y menos aún que ésta sea anterior a la creación de la misma, por lo que resulta carente de veracidad y fundamento legal lo afirmado por éste en ese sentido, siendo por tal una posesión ilegal conforme señala el art. 310 del D.S. N° 29215.

5. Se infiere con meridiana claridad que la determinación asumida en la Resolución Administrativa RA-SS N° 0521/2009 de 29 de abril de 2009 impugnada al declarar la ilegalidad de la posesión del actor Luis del Rio Viera sobre el predio "Campo Solillo" ordenando su desalojo, 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 las garantías constitucionales del debido proceso y al trabajo, así como la normativa descrita como infundadamente sostiene el demandante en su demanda contencioso administrativa.

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

Derecho Agrario / Derecho Agrario Sustantivo / Posesión Agraria

**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.**

*"(...) 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 permita al administrador, ejercer con certeza, probidad y justicia las atribuciones que la ley le otorga a efectos de conceder la titularidad solicitada".*