

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0006-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-04-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso contencioso administrativo interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS-No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el INRA en la resolución impugnada, no habría valorado que su posesión es legal y el cumplimiento de la función social es anterior a la promulgación de la L. N° 1715, siendo desde el año de 1992, que es cuando con el apoyo del Consejo Nacional de Reforma Agraria - indica - recibieron su posesión en el lugar denominado "Los Claveles" sobre una extensión superficial de 3078.5617 ha. donde estaría en quieta y pacífica posesión cumpliendo la FES, habiendo el INRA declarado a su predio como tierra fiscal en la resolución impugnada.

2.- Que el Informe en Conclusiones de 2 de septiembre de 2008 sería contradictorio y ambiguo al establecer que su posesión es posterior a la promulgación de la L. N° 1715 y que no se cumple con la función social porque se encuentra sobrepuesta a la Reserva Forestal de Guarayos, constituyéndose en posesión ilegal por vulnerar la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 (razona en sentido de que al declarar el INRA el lugar como tierra fiscal ya no existiría sobreposición de su posesión con la RFG).

3.- Que el Informe Técnico Legal INF-DGS-JRLL N° 0617/2009, de forma discrecional y arbitraria determinaría que sus posesiones son ilegales, atentando a la seguridad jurídica y a las garantías constitucionales de su derecho de posesión reconocidos y amparados por los arts. 46-II, 56-I) y II) y 397-I) y II) de la C.P.E. con relación al art. 3-II) y III) de la L. N° 1715, como si en el área no existiera ninguna mejora ni asentamiento humano, vulnerando los arts. 109 y 119-II) de la C.P.E. del derecho a la propiedad privada, al trabajo y seguridad jurídica, derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado como por los tratados internacionales reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, vulnerando los arts. 393, 394-II) y III) de la C.P.E.

Solicitó la nulidad de la resolución impugnada.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que la resolución administrativa impugnada al disponer que la superficie correspondiente al polígono 120 sea identificada como tierra fiscal y posterior traspaso a la Municipalidad correspondiente conforme señala el art. 66-I-2) de la L. N° 1715 y arts. 414-b), 419 al 421 del D.S. N° 29215, no significa que ya no exista sobreposición con el área protegida y que la posesión de los demandantes sea legal y disponible el área para su adjudicación, por lo que el INRA consideró que adecuó su actividad a la normativa legal vigente en el momento de su realización en las fases y etapas de saneamiento sin vulnerar la C.P.E. ni las normas referidas por el demandante.

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

*"(...) se desprende que la determinación asumida por el INRA de declarar ilegal la posesión de los demandantes sobre el predio "Los Claveles" por considerar a ésta posterior a la promulgación de la L. N° 1715 está basado en mérito al análisis respecto de la antigüedad de la posesión tomando en cuenta para ello la información recabada en pericias de campo y el apoyo de lo obtenido de la imagen satelital LANDSAT respecto de actividad humana en el área donde se halla ubicado el predio de los actores, llegando el INRA a la conclusión de no haberse demostrado en la mayoría de los predios, incluyendo el de los demandantes, mejora alguna, que según imagen satelital LANSAT tomada el 01 de mayo de 1996 no se identificaron áreas con actividad humana dentro del perímetro mensurado del polígono definitivo N° 120 y que recientemente en la imagen de 24 de abril de 1999, es decir, posterior al 18 de octubre de 1996, se pudo observar actividad humana exclusivamente en el área de la Colonia Menonita Villa Cariño; del mismo modo, en la imagen satelital de 29 de julio de 2002 se evidencia amplia actividad agrícola en la Colonia Menonita Villa Cariño, predio Don Adolfo y el Area Poblacional Antofagasta y no "así en los predios restantes", tal cual se desprende del análisis efectuado en el Informe en Conclusiones de 2 de septiembre de 2008 cursante de fs. 4527 a 4559 del legajo de saneamiento, contando dicha información y conclusión con el valor probatorio asignado por el art. 1296 del Cód. Civ. al provenir de funcionarios públicos autorizados del INRA, sin que los actores hubiesen enervado o desvirtuado con medio probatorio idóneo y pertinente dicho análisis y conclusión, limitándose simplemente a señalar en su demanda que luego de retornar nuevamente al campo se asentaron a 90 kilómetros de San Julián empezando a construir sus viviendas y chacos habiendo recibido apoyo del Consejo Nacional de Reforma Agraria regional Santa Cruz a su posesión que, según ellos, data del 15 de julio de 1992 encontrándose en quieta y pacífica posesión cumpliendo la FES; afirmación que por si sola no acredita de ningún modo que su posesión sea legal, o sea, anterior a la promulgación de la L. N° 1715 con cumplimiento efectivo de la FES o FS desde la fecha que indican estar en posesión del predio "Los Claveles", tomando en cuenta que la legalidad de la posesión se verifica y se comprueba durante el relevamiento de información en campo, conforme señala la parte infine del parágrafo I del art. 309 del D.S. N° 29215, evidenciándose más al contrario, precisamente en dicha etapa, que la posesión que ejercen los demandantes en el predio "Los Claveles" es ilegal por ser posterior a la promulgación de la L. N° 1715 y estar la misma sobrepuesta en 100% a la Reserva Forestal Guarayos, conforme se desprende del señalado Informe en Conclusiones de 2 de septiembre de 2008 cursante de fs. 4527 a 4559 del legajo de saneamiento."*

*"(...) La declaratoria de tierra fiscal de la superficie de 13.189,1277 ha. dispuesta por el INRA en el punto segundo de la parte resolutive de la Resolución Administrativa RA-SS-No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009 impugnada, responde a los antecedentes y la evidencia recabada en el proceso de saneamiento de referencia en sentido de que la posesión de los actores en el predio "Los Claveles", así como de otras posesiones en otros predios, es ilegal por ser ésta posterior a la promulgación de la L. N° 1715 y estar sobrepuesta a la Reserva Forestal Guarayos; determinación que se halla ajustada a*

*derecho como resultado del proceso de saneamiento, lo cual, no significa de ningún modo que la declaratoria de tierra fiscal asumida por el INRA en la resolución final de saneamiento haya "desafectado" una parte de la Reserva Forestal de Guarayos y por tanto la posesión que ejercen los demandantes vendría a ser legal como infundadamente señalan éstos en su demanda; afirmación que se la considera inconsistente, aislada y carente de todo fundamento legal y lógico, toda vez que la declaratoria de tierra fiscal es consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de la posesión de los demandantes, así como de otras personas por estar las mismas sobrepuestas al área que comprende la Reserva Forestal de Guarayos, a más de ser posteriores a la promulgación de la L. N° 1715, lo cual no implica modificación alguna a la declaratoria de Reserva Forestal de Guarayos creada por D.S. N° 08660 del 19 de febrero de 1969 y menos aún que la posesión de los actores se convierta en legal por el hecho de declararse tierra fiscal, que como se señaló precedentemente, dicha decisión asumida por el INRA en la resolución administrativa impugnada, es el resultado de lo verificado en proceso de saneamiento; por lo que, la ilegalidad de la posesión de los demandantes determinada y asumida en la resolución administrativa impugnada está sujeta a desalojo conforme señalan la Disposición Final Primera de la L. N° 1715 y el art. 310 del D.S. N° 29215, concordante con el art. 454 del señalado reglamento agrario, cuya ejecución se halla dispuesta en el punto tercero de la parte resolutive de la Resolución Administrativa RA-SS-No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009 impugnada."*

*"(...) De otro lado, es menester señalar que si bien la normativa agraria prevé la posibilidad de considerar posesiones legales al interior de áreas protegidas, éstas están condicionadas sine quanon cuando se ejerzan con anterioridad a la creación de la misma, conforme señala el art. 309-II del D. S. N° 29215; extremo que no se da en el caso del predio "Los Claveles", toda vez que los actores no acreditaron de ninguna forma haber ejercido posesión legal en su predio que se halla sobrepuesto a la Reserva Forestal "Guarayos" con anterioridad a la creación de la misma que data del 19 de febrero de 1969 cuando se promulgó el D.S. N° 08660 por el que se crea dicha reserva forestal, resultando por tal carente de veracidad y fundamento legal lo afirmado por los demandantes de que el Informe Técnico Legal INF-DGS-JRLL N° 0617/2009 cursante de fs. 4950 a 4959 del legajo de saneamiento fuese discrecional y arbitrario que atenta, según ellos, a la seguridad jurídica, a la propiedad privada y al trabajo, toda vez que como se analizó en los puntos precedentes, la posesión de los demandantes en el predio "Los Claveles" es ejercida en fecha posterior a la promulgación de la L. N° 1715, por ende, posterior a la fecha de creación de la Reserva Forestal Guarayos evidenciándose consecuentemente su ilegalidad. Asimismo, corresponde dejar claramente establecido que la referida resolución administrativa final de saneamiento ahora impugnada, al basar su decisión en la ilegalidad de la posesión de los demandantes al considerar que ésta es posterior a la promulgación de la L. N° 1715 y estar sobrepuesta a la creación de la Reserva Forestal de Guarayos, constituye el fondo de la controversia planteada ante este órgano jurisdiccional de administración de justicia agraria y no precisamente sobre el cumplimiento o no de la FES o FS (...)"*

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

El Tribunal Agroambiental infirió con claridad que la determinación asumida en la resolución impugnada, al declarar la ilegalidad de la posesión de los actores sobre el predio "Los Claveles" ordenando su desalojo, es el resultado de un debido proceso que condice plenamente con los datos y actuaciones ejecutados durante el proceso de saneamiento, por ello, **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, manteniéndose en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-SS-No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009, conforme a los fundamentos puntuales siguientes:

1 y 3.- Respecto a los argumentos expresados por la parte demandante en cuanto a la legalidad de su posesión, el Tribunal aclaró que 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, en tal sentido la decisión asumida por el INRA para **declarar** ilegal la **posesión** de los demandantes sobre el predio "Los Claveles", por **considerar** que es posterior a la promulgación de la Ley N° 1715, se basó en el análisis de la **antigüedad** de la misma, tomando en cuenta información recabada en campo y el apoyo obtenido de imágenes satelitales específicamente la de 1996 en la que no se identificó actividad humana en el área y en la imagen de abril de 1999, se observó actividad en otros lugares del área pero no en la del predio en cuestión y los actores tampoco enervaron o desvirtuaron con medio probatorio idóneo y pertinente dicho análisis y conclusión, pues lo expresado sobre su posesión desde 1992 en "Los Claveles" por si solo no acredita lo afirmado. Además, la ilegalidad de la posesión del predio, se fundamenta en la sobreposición en un 100% a la Reserva Forestal de Guarayos aspecto ampliado en el punto siguiente.

2.- Respecto a la sobreposición a la Reserva Forestal Guarayos, la declaratoria de tierra fiscal asumida por el INRA en la resolución final de saneamiento no implica como se interpreta erróneamente por la parte demandada que se hubiese "desafectado" una parte de la Reserva Forestal de Guarayos y por tanto la posesión que ejercen los demandantes vendría a ser legal y si bien la normativa agraria prevé la posibilidad de considerar posesiones legales al interior de áreas protegidas, éstas están condicionadas a que se ejerzan con anterioridad a la creación de la misma y en el caso, los actores no acreditaron de ninguna forma haber ejercido posesión legal en su predio sobrepuesto a la Reserva Forestal "Guarayos" con anterioridad a la creación de la misma que data del 19 de febrero de 1969 (fecha de promulgación del D.S. N° 08660), por lo que no es evidente que el Informe Técnico Legal INF-DGS-JRLL N° 0617/2009 sea discrecional y arbitrario.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN ILEGAL

Por ser anterior a creación de área protegida y anterior a promulgación de Ley N° 1715

**Si bien la normativa agraria prevé la posibilidad de considerar posesiones legales al interior de áreas protegidas, como ser la Reserva Forestal de Guarayos, condicionadas a que sean anteriores a la creación de la misma, conforme señala el art. 309-II del D. S. N° 29215, cuando la posesión además es posterior a la promulgación de la Ley N° 1715, por ende lo es también a la creación del área protegida creada antes de la promulgación de la Ley N°1715, siendo por tanto ilegal y sujeta a desalojo.**

*"(...) La declaratoria de tierra fiscal de la superficie de 13.189,1277 ha. dispuesta por el INRA en el punto segundo de la parte resolutive de la Resolución Administrativa RA-SS-No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009 impugnada, responde a los antecedentes y la evidencia recabada en el proceso de saneamiento de referencia en sentido de que la posesión de los actores en el predio "Los Claveles", así como de otras posesiones en otros predios, es ilegal por ser ésta posterior a la promulgación de la L. N° 1715 y estar sobrepuesta a la Reserva Forestal Guarayos; determinación que se halla ajustada a derecho como resultado del proceso de saneamiento, lo cual, no significa de ningún modo que la*

*declaratoria de tierra fiscal asumida por el INRA en la resolución final de saneamiento haya "desafectado" una parte de la Reserva Forestal de Guarayos y por tanto la posesión que ejercen los demandantes vendría a ser legal como infundadamente señalan éstos en su demanda; afirmación que se la considera inconsistente, aislada y carente de todo fundamento legal y lógico, toda vez que la declaratoria de tierra fiscal es consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de la posesión de los demandantes, así como de otras personas por estar las mismas sobrepuestas al área que comprende la Reserva Forestal de Guarayos, a más de ser posteriores a la promulgación de la L. N° 1715, lo cual no implica modificación alguna a la declaratoria de Reserva Forestal de Guarayos creada por D.S. N° 08660 del 19 de febrero de 1969 y menos aún que la posesión de los actores se convierta en legal por el hecho de declararse tierra fiscal, que como se señaló precedentemente, dicha decisión asumida por el INRA en la resolución administrativa impugnada, es el resultado de lo verificado en proceso de saneamiento; por lo que, la ilegalidad de la posesión de los demandantes determinada y asumida en la resolución administrativa impugnada está sujeta a desalojo conforme señalan la Disposición Final Primera de la L. N° 1715 y el art. 310 del D.S. N° 29215, concordante con el art. 454 del señalado reglamento agrario, cuya ejecución se halla dispuesta en el punto tercero de la parte resolutive de la Resolución Administrativa RA-SS-No. 0521/2009 de 29 de abril de 2009 impugnada."*

*"(...) De otro lado, es menester señalar que si bien la normativa agraria prevé la posibilidad de considerar posesiones legales al interior de áreas protegidas, éstas están condicionadas sine quanon cuando se ejerzan con anterioridad a la creación de la misma, conforme señala el art. 309-II del D. S. N° 29215; extremo que no se da en el caso del predio "Los Claveles", toda vez que los actores no acreditaron de ninguna forma haber ejercido posesión legal en su predio que se halla sobrepuesto a la Reserva Forestal "Guarayos" con anterioridad a la creación de la misma que data del 19 de febrero de 1969 cuando se promulgó el D.S. N° 08660 por el que se crea dicha reserva forestal, resultando por tal carente de veracidad y fundamento legal lo afirmado por los demandantes de que el Informe Técnico Legal INF-DGS-JRLL N° 0617/2009 cursante de fs. 4950 a 4959 del legajo de saneamiento fuese discrecional y arbitrario que atenta, según ellos, a la seguridad jurídica, a la propiedad privada y al trabajo, toda vez que como se analizó en los puntos precedentes, la posesión de los demandantes en el predio "Los Claveles" es ejercida en fecha posterior a la promulgación de la L. N° 1715, por ende, posterior a la fecha de creación de la Reserva Forestal Guarayos evidenciándose consecuentemente su ilegalidad. Asimismo, corresponde dejar claramente establecido que la referida resolución administrativa final de saneamiento ahora impugnada, al basar su decisión en la ilegalidad de la posesión de los demandantes al considerar que ésta es posterior a la promulgación de la L. N° 1715 y estar sobrepuesta a la creación de la Reserva Forestal de Guarayos, constituye el fondo de la controversia planteada ante este órgano jurisdiccional de administración de justicia agraria y no precisamente sobre el cumplimiento o no de la FES o FS (...)"*