FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0012-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-06-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /

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-ST 0272/2009 de 03 de noviembre de 2009, la demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que la Resolución Administrativa de 03 de noviembre de 2009 no cumple con los mínimos requisitos de validez establecidos en los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215, ya que no se entiende **cuáles** fueron las razones que llevaron a la convicción del Director Nacional del INRA para emitir la resolución administrativa que se impugna, sin ni siquiera observar los antecedentes del proceso de saneamiento vulnerando el derecho constitucional a la seguridad jurídica y a un proceso legal, pues la consignación de esta superficie 877.4987 ha., no coincide en absoluto con la consignada en el Informe en Conclusiones correspondiente al predio "El Sumuque" y;

2.- Que el Informe en Conclusiones determinó que el predio cumple la FES en 500 ha., **sin** acreditar el número de cabezas de ganado para valorar la carga **animal** y al estar sobrepuesta a la Reserva Forestal de Guarayos (RFG), se le reconoció la superficie máxima correspondiente a la pequeña propiedad ganadera, aplicando discrecionalmente el criterio de orientación **emitido** por la Dirección Nacional del INRA sin cumplir con lo establecido por el art. 304 del D.S. N° 29215, siendo una violación al principio de especificidad y de irretroactividad de la norma contenida en los arts. 123 y 129 de la C.P.E. Añadió que sobre las posesiones existentes en esta área (RFG) se emitieron criterios jurídicos como el del 18 de junio de 2003 emitido por el Director Jurídico del INRA en el Informe Nº 176/2003 que debían ser considerados.

3.- Que conforme se infiere de la resolución impugnada, son dos los beneficiarios y acorde al art. 52 del D.L. N° 3464, disposición que no fue derogada por las leyes actuales, se establece que las propiedades poseídas en lo proindiviso se consideran divididas en tantas propiedades como copropietarios sean, debiendo aplicarse dicha norma otorgando a cada uno de los propietarios, 500 ha.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió al recurso de forma negativa manifestando, que el Informe en Conclusiones de 26 de agosto de 2009 fue elaborado de acuerdo a lo establecido en la normativa agraria vigente, debiendo aclararse **que,** si el mismo no realiza ningún análisis sobre antecedente agrario, es debido a que el demandante se encuentra legitimado como poseedor conforme a la declaración jurada de posesión pacífica y ficha catastral.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) *En el caso del proceso de saneamiento del predio "El Sumuque", dicha etapa fue efectuada acorde a la normativa que la regula conteniendo la misma toda la información pertinente al caso, tal cual se desprende del referido informe cursante de fs. 345 a 348 del legajo de saneamiento, al contener una relación de hechos, una relación de las pericias de campo, un análisis técnico legal respecto de la posesión del actor y del cumplimiento de la función social tomando en cuenta la calidad de poseedor que tiene el actor sobre el referido predio, así como consideraciones legales con relación a la sobreposición que presenta el referido predio con la Reserva Forestal Guarayos, extractándose del mismo que las conclusiones arribadas se hallan enmarcadas a derecho. En efecto, si bien por la superficie mensurada y la actividad desarrollada en el predio "El Sumuque" ésta tendría que ser clasificada como mediana propiedad ganadera, sin embargo, al estar sobrepuesta a la Reserva Forestal Guarayos y dado que la posesión que ejerce el actor en el referido predio es con posterioridad a la fecha de creación de dicha reserva, la misma constituiría una posesión ilegal, lo cual motivó al INRA en aras de un acto de justicia y reconocimiento al cumplimiento de la función social que desarrolla el demandante en su predio, adecuar su posesión a los límites que prevé el art. 309-II del D.S. N° 29215 para considerar una posesión como legal cuando ésta es ejercida sobre áreas protegidas, considerando la ley como posesión legal, cuando es ejercida, entre otros, por pequeñas propiedades y solares campesinos, determinándose en consecuencia que el reconocimiento de la superficie a ser adjudicada a favor del demandante solo será hasta la superficie máxima que corresponde a la pequeña propiedad ganadera y no así como mediana propiedad, al no estar permitida la existencia de dicha extensión dentro de una reserva forestal; por lo que, el referido Informe en Conclusiones cumple con lo establecido por el art. 304 del D.S. N° 29215, siendo carente de veracidad y fundamentación legal lo argumentando por el actor de que dicho informe no se adecúa a la norma procesal señalada precedentemente y menos aún que en su pronunciamiento se hubiese violado los principios de especificidad e irrotroactividad de la norma, cuando más al contrario, la conclusión arribada por el INRA en el referido Informe en Conclusiones se encuadra a los principios y normas que la regulan.*"

"*De otro lado, es menester señalar que el D.S. N° 86690 de 19 de febrero de 1969 por el que se crea la Reserva Forestal Guarayos, establece expresamente en su art. 2, la prohibición de "asentamiento de colonos de cualquier naturaleza que ellos sean", siendo inconsistente lo afirmado por el actor en sentido de que dicha norma es aplicable a personas de otros hábitats geográficos y no a gente del lugar siendo que la prohibición está referida a la colonización propiamente dicha y no al origen de las personas: asimismo, es carente de fundamentación legal lo aseverado por el actor en sentido de haberse emitido criterios jurídicos respecto de las posesiones existentes en la Reserva Forestal Guarayos, como la*

emitida por el Director Jurídico del INRA en el Informe N° 176/2003, considerando el actor que dicho criterio concluye que deben ser considerados como poseedores legales no solo los pequeños propietarios, sino también los medianos y grandes propietarios; argumentación que no tiene asidero legal, por cuanto los criterios que se emiten, no pueden contradecir a lo que expresa y claramente determina la ley y menos pretender que dichos criterios se consideren como fundamento legal para determinar u otorgar derechos como es la adjudicación de tierras, toda vez que, como se tiene señalado precedentemente, el art. 309-II del D.S. N° 29215 establece con meridiana claridad que se considera como posesión legal, dentro de un área protegida, las ejercidas por pequeñas propiedades y no así por medianas o empresas agropecuarias (...)"

"*(...) De otra parte, conforme se desprende de antecedentes, en el predio "El Sumuque" el actor cumple con la función social en copropiedad con Marcia Jiménez de Romero en la extensión de 500,000 ha. que fueron adjudicadas, en tal mérito el otorgamiento de tierra por el Estado al actor en correspondencia a lo verificado durante el desarrollo del proceso de saneamiento es en calidad de copropietario con la nombrada Marcia Jiménez de Romero y no de manera individual, tal cual se tiene analizado en el Informe en Conclusiones de fs. 345 a 348 del legajo de saneamiento, otorgándoseles al efecto la mencionada superficie de 500,0000 ha., lo cual no implica que por el hecho de la copropiedad, tenga que concedérseles necesaria y obligatoriamente a cada uno de ellos la extensión máxima que corresponde a la pequeña propiedad, toda vez, como se señaló precedentemente, la concesión de tierras está ligada primordial e imprescindiblemente a la verificación del cumplimiento de la función social o económica social, según corresponda, ya sea de manera individual o en copropiedad como es el caso del predio "El Sumuque", sin que la normativa agraria que regula la materia prevea que dicho otorgamiento de tierra debe efectuarse necesariamente por familia o individual como manifiesta el actor, ni menos restringe o prohíbe la posibilidad de ser beneficiario en la concesión de tierra en copropiedad con una o varias personas; consecuentemente, es carente de fundamento legal la afirmación de que debía aplicarse el art. 52 del D.L. N° 3464 otorgando a su persona y a nombrada Marcia Jiménez de Romero, a cada uno la extensión de 500, 000 ha., en razón de que el referido otorgamiento de derecho copropietario es como resultado del proceso de saneamiento donde se verificó in situ las características y condiciones que presenta dicho predio, siendo el mismo en copropiedad y no así de manera individual dividida o fraccionada como pretende el actor, no siendo por tal aplicable al caso la previsión contenida en el art. 52 del D. L. N° 3464 como infundadamente señala el actor, al estar referida la misma solo a los efectos que prevé el D. L. N° 3464 y no así respecto de las previsiones contenidas en la L. N° 1715 y su norma reglamentaria.; por lo que, la decisión del INRA de adjudicar el predio de referencia al actor en calidad de copropietario, se encuadra dentro de las normativa que regula el saneamiento de la propiedad agraria al que fue sometida el predio "El Sumuque".*"

"*(...) En ese contexto, se tiene que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, pronunció la Resolución Administrativa RA-ST 0272/2009 de 03 de noviembre de 2009 impugnada, sin que la misma se sujete a lo señalado clara y expresamente por los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215, cuya observancia es de orden público y de cumplimiento obligatorio, sujeta, en caso de actuación irregular cuando lesiona intereses del administrado, a la función de contralor de legalidad por parte del Tribunal Agrario Nacional a través del proceso contencioso administrativo agrario como el presente, advirtiéndose, conforme se desprende de los antecedentes del proceso administrativo de saneamiento, que dicha resolución administrativa, por un lado, no contiene una relación completa, clara y precisa de los hechos y menos fundamentación de derecho en la que se basa el INRA para la emisión de la resolución administrativa de referencia, al no existir argumentación jurídica alguna que contenga la debida motivación con los fundamentos de derecho que sustente la decisión adoptada, siendo este un presupuesto inexcusable para otorgar validez legal a las resoluciones administrativas como lo es la señalada Resolución Administrativa RA-ST*

0272/2009 de 03 de noviembre de 2009 impugnada en el presente proceso contencioso administrativo, tal cual impone el art. 66-a) del D.S. N° 29215 al señalar: "Las Resoluciones Administrativas en general deberán contener: a) Relación de hecho y fundamentación de derecho que se toman en cuenta para su emisión; y (...). (La cursiva es nuestra)."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda Contenciosa administrativa, en su mérito, NULA la Resolución Administrativa RA-ST 0272/2009 de 03 de noviembre de 2009, debiendo el INRA subsanar las omisiones, imprecisiones y equívocos en que incurrió al emitir la misma, pronunciando nueva resolución final de saneamiento, conforme los fundamentos siguientes:

1.- La RA-ST 0272/2009 de 03 de noviembre de 2009 impugnada, no se sujetó a lo señalado clara y expresamente por los arts. 65 y 66 del D.S. N° 29215, cuya observancia es de orden público y de cumplimiento obligatorio, advirtiendo el Tribunal que por un lado, no contiene una relación completa, clara y precisa de los hechos y menos fundamentación de derecho en la que se basa el INRA para la emisión de la decisión al no existir argumentación jurídica alguna que contenga la debida motivación con los fundamentos que sustentan la decisión adoptada, presupuesto inexcusable para otorgarle validez legal. Los informes legales consignados, no cursan en los antecedentes del proceso de saneamiento del predio “El Sumuque”, los que corresponderían a otro proceso de saneamiento cuyo beneficiario es la “Comunidad Santa Rosa I”, ajena al proceso de saneamiento del predio “El Sumuque”, consiguientemente, y dada la trascendencia e importancia de una resolución final de saneamiento, corresponde su nulidad.

2.- Si bien por la superficie mensurada y la actividad desarrollada en el predio, tendría que **clasificarse** como mediana propiedad ganadera; al estar sobrepuesto a la Reserva Forestal Guarayos y ser una posesión posterior a la creación de dicha reserva, se constituiría en una posesión ilegal; por lo que en aras de un acto de justicia y reconocimiento al cumplimiento de la función social que desarrolla el demandante en su predio, el INRA adecuó su posesión a los límites que prevé el art. 309-II del D.S. N° 29215 para una posesión como legal en áreas protegidas, **considerándola** como posesión legal, por lo que se le otorgó la superficie máxima que corresponde a la pequeña propiedad ganadera y no así como mediana propiedad, al no estar permitida la existencia de dicha extensión dentro de una reserva forestal, siendo carente de veracidad y fundamentación legal lo argumentando por el actor al respecto.

Sobre la consideración de criterios jurídicos emitidos respecto de las posesiones existentes en la Reserva Forestal Guarayos, como la emitida por el Director Jurídico del INRA en el Informe N° 176/2003, no tiene asidero legal, por cuanto dichos criterios no pueden contradecir a lo que expresa y claramente determina la ley y menos pretenderse que éstos se consideren como fundamento legal para determinar u otorgar derechos como es la adjudicación de tierras dentro de una reserva forestal.

3.- Sobre el argumento de que son dos los beneficiarios, en el predio "El Sumuque" y **debía otorgándoseles** al efecto la superficie de 500,0000 ha. a cada uno, la decisión del INRA de adjudicar el predio a actor en calidad de copropietario con otra beneficiaria y no de **manera** individual a cada uno, se encuadra dentro de las normativa que regula el saneamiento de la propiedad agraria, ya que la **normativa** no **prevé** que el **otorgamiento** deba efectuarse necesariamente por familia o individual como manifiesta el actor, ni menos restringe o prohíbe la posibilidad de ser beneficiario en la concesión de tierra en copropiedad con una o varias personas, no teniendo fundamento lo observado en el punto por el actor.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE Nº 1

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ÁREAS: CLASIFICADAS, EN CONFLICTO (SOBREPOSICIÓN), PROTEGIDAS Y OTROS

Reconocimiento de posesión

Un predio en posesión que por la superficie mensurada y la actividad desarrollada tendría que ser clasificado como mediana propiedad ganadera, al estar sobrepuesto a la Reserva Forestal Guarayos y siendo dicha posesión posterioridad a la fecha de creación de dicha reserva, podría ser considerado como una posesión legal en el límite máximo de la pequeña propiedad ganadera por el INRA, en aras de un acto de justicia y reconocimiento al cumplimiento de la función social que se desarrolla en el predio, adecuando su posesión a los límites que prevé el art. 309-II del D.S. N° 29215.

"(…) *En el caso del proceso de saneamiento del predio "El Sumuque", dicha etapa fue efectuada acorde a la normativa que la regula conteniendo la misma toda la información pertinente al caso, tal cual se desprende del referido informe cursante de fs. 345 a 348 del legajo de saneamiento, al contener una relación de hechos, una relación de las pericias de campo, un análisis técnico legal respecto de la posesión del actor y del cumplimiento de la función social tomando en cuenta la calidad de poseedor que tiene el actor sobre el referido predio, así como consideraciones legales con relación a la sobreposición que presenta el referido predio con la Reserva Forestal Guarayos, extractándose del mismo que las conclusiones arribadas se hallan enmarcadas a derecho. En efecto, si bien por la superficie mensurada y la actividad desarrollada en el predio "El Sumuque" ésta tendría que ser clasificada como mediana propiedad ganadera, sin embargo, al estar sobrepuesta a la Reserva Forestal Guarayos y dado que la posesión que ejerce el actor en el referido predio es con posterioridad a la fecha de creación de dicha reserva, la misma constituiría una posesión ilegal, lo cual motivó al INRA en aras de un acto de justicia y reconocimiento al cumplimiento de la función social que desarrolla el demandante en su predio, adecuar su posesión a los límites que prevé el art. 309-II del D.S. N° 29215 para considerar una posesión como legal cuando ésta es ejercida sobre áreas protegidas, considerando la ley como posesión legal, cuando es ejercida, entre otros, por pequeñas propiedades y solares campesinos, determinándose en consecuencia que el reconocimiento de la superficie a ser adjudicada a favor del demandante solo será hasta la superficie máxima que corresponde a la pequeña propiedad ganadera y no así como mediana propiedad, al no estar permitida la existencia de dicha extensión dentro de una reserva forestal; por lo que, el referido Informe en Conclusiones cumple con lo establecido por el art. 304 del D.S. N° 29215, siendo carente de veracidad y fundamentación legal lo argumentando por el actor de que dicho informe no se adecúa a la norma procesal señalada precedentemente y menos aún que en su pronunciamiento se hubiese violado los principios de especificidad e irrotroactividad de la norma, cuando más al contrario, la conclusión arribada por el INRA en el referido Informe en Conclusiones se encuadra a los principios y normas que la regulan.*"

PRECEDENTE Nº 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / ÁREAS: CLASIFICADAS, EN CONFLICTO (SOBREPOSICIÓN), PROTEGIDAS Y OTROS

Criterios legales contrarios a ley, no constituyen fundamento legal a ser considerados.

Los criterios legales que se emiten, no pueden contradecir a lo que expresa y claramente determina la ley y no se puede pretender que dichos criterios se consideren como fundamento legal para determinar u otorgar derechos como es la adjudicación de tierras, dentro de una reserva forestal toda vez que, como se tiene señalado precedentemente, el art. 309-II del D.S. N° 29215 establece con meridiana claridad que se considera como posesión legal, dentro de un área protegida, las ejercidas por pequeñas propiedades y no así por medianas o empresas agropecuarias.

"*De otro lado, es menester señalar que el D.S. N° 86690 de 19 de febrero de 1969 por el que se crea la Reserva Forestal Guarayos, establece expresamente en su art. 2, la prohibición de "asentamiento de colonos de cualquier naturaleza que ellos sean", siendo inconsistente lo afirmado por el actor en sentido de que dicha norma es aplicable a personas de otros hábitats geográficos y no a gente del lugar siendo que la prohibición está referida a la colonización propiamente dicha y no al origen de las personas: asimismo, es carente de fundamentación legal lo aseverado por el actor en sentido de haberse emitido criterios jurídicos respecto de las posesiones existentes en la Reserva Forestal Guarayos, como la emitida por el Director Jurídico del INRA en el Informe N° 176/2003, considerando el actor que dicho criterio concluye que deben ser considerados como poseedores legales no solo los pequeños propietarios, sino también los medianos y grandes propietarios; argumentación que no tiene asidero legal, por cuanto los criterios que se emiten, no pueden contradecir a lo que expresa y claramente determina la ley y menos pretender que dichos criterios se consideren como fundamento legal para determinar u otorgar derechos como es la adjudicación de tierras, toda vez que, como se tiene señalado precedentemente, el art. 309-II del D.S. N° 29215 establece con meridiana claridad que se considera como posesión legal, dentro de un área protegida, las ejercidas por pequeñas propiedades y no así por medianas o empresas agropecuarias (...)*"