

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0066-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-08-2015

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. Prueba /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST 0272/2004 de 28 de septiembre de 2004 y la rectificatoria RA-ST Nro 381/2005, de 18 de noviembre, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, SAN-TCO ISOSO polígono 3, respecto al predio denominado "El Gran Chaparral", ubicado en el departamento de Santa Cruz, provincia Cordillera, cantón Izozog, bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que en la Ficha Catastral del predio "El Gran Chaparral" no se registraron mejoras y que las existentes datan del año 2000 y que en el Registro de la Función Económico Social no se registra actividad ganadera ni agrícola;
- 2.- Que la Resolución Administrativa I-TEC N° 3068/2001 de 14 de diciembre de 2001, que aprueba el Plan de Ordenamiento Predial de "El Gran Chaparral", cursante de fs. 168 y 169 de los antecedentes, fue presentada y aprobada en forma posterior a las Pericias de Campo;
- 3.- Que además del contrato de transferencia de ganado y comprobante de compra de vacunas, se constata que el INRA, basado en una indebida invocación del art. 240 del D.S. N° 25763, procede a dar valor legal a otras pruebas no idóneas para demostrar el cumplimiento de la FES en el predio "El Gran Chaparral";
- 4.- Que en Saneamiento el INRA hubiere cuantificado una Servidumbre Ecológica de 513 as., dentro del predio "El Gran Chaparral", la cual sería inexistente conforme los datos de la ABT.

Los terceros interesados apersonados al proceso, herederos de Diomedes Rodríguez Gálvez, sostienen que debería interpretarse el Reglamento y en especial el art. 240 del D.S. N° 25763 de manera integral, compatible con las disposiciones constitucionales, el derecho a la defensa y el principio de favorabilidad, la verdad material y el aforismo jurídico de ampliar lo favorable y restringir lo odioso.

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

*"(...) se evidencia que efectivamente durante la verificación en el predio en cuestión no se constató actividad ganadera o agrícola, constando asimismo que las mejoras datan del año 2000, siendo evidente que el Coordinador Indígena Darío Yandurela, manifestó que el predio aún no tiene corral, ni bebedero y que los mismos se encontraban en construcción; aspectos que no fueron considerados en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica, cursante de fs. 291 a 298 de los antecedentes, donde contradictoriamente se hace valer la existencia de actividad ganadera en el predio con 95 cabezas de ganado, basada en el documento de transferencia de ganado de 20 de diciembre de 2001 (fs. 266 de los antecedentes) sin que conste de modo alguno que dicha cantidad haya sido verificada ni menos contabilizada por los funcionarios del INRA, contraviniendo lo establecido por el art. 238-III-c) del D.S. N° 25763, vigente en ese momento, mediante el cual se dispone que se verificará la cantidad de ganado existente en el predio, constatando su registro de marca; nótese además que el documento de transferencia de ganado de 20 de diciembre de 2001 es posterior a la verificación en campo realizada en noviembre de 2000, documento que asimismo no es suscrito por el interesado Diomedes Rodríguez Gálvez, sino por Enrique Fernando Cheda, quien figura como copropietario del predio "El Gran Chaparral"."*

*"(...) Igual razonamiento merece la valoración que efectúa el INRA del "Comprobante de Venta y Certificado de Vacuna Contra Aftosa" cursante a fs. 323 de los antecedentes, evaluado mediante Informe Complementario de fs. 330 a 332 de los antecedentes, en el cual se considera indebidamente que dicho comprobante demostraría la existencia ya no de 95 reses sino de 306 cabezas de ganado; aspecto inadmisibles y que tampoco podría sustentarse en el art. 240 del D.S. N° 25763, ya que como se tiene señalado, si bien la demostración del cumplimiento de la FS o FES por parte del interesado puede efectuarse por todos los medios de prueba, ello no implica degenerar tal permisión en la posibilidad de modificar a discreción lo ya verificado o declarado en el predio mismo, mediante la presentación de sucesivas pruebas a criterio del interesado; extremo que desnaturaliza la finalidad de cada etapa del proceso de Saneamiento, principalmente la etapa de verificación de la FES en el predio mismo, ya que de ser posible modificar los datos de campo mediante prueba documental posterior, la constatación en el predio carecería de relevancia y finalidad; debiendo entenderse que la posibilidad de presentar más prueba es con el objeto de complementar o corroborar lo ya verificado en campo o lo declarado por el interesado al momento de dicha verificación, pero no así presentar y hacer valer prueba contradictoria, no anunciada y que desvirtúe lo constatado en el predio; conforme se puede interpretar del art. 239 del D.S. N° 25763."*

*"(...) cursante de fs. 168 y 169 de los antecedentes, fue presentada y aprobada en forma posterior a las Pericias de Campo; se encuentra que esta Resolución de la Superintendencia Agraria, efectivamente fue emitida luego de la verificación en campo realizada en noviembre de 2000, por lo que la misma no podría permitir la evaluación del cumplimiento de la FES en el predio, dada la naturaleza de este tipo de instrumento de gestión y planificación cuya realización y cumplimiento no podría evaluarse, precisamente por ser reciente, conforme la aplicación del art. 241 del D.S. N° 25763, vigente en ese momento."*

*"(...) documental que demuestra más bien la inexistencia de actividad ganadera anterior al Saneamiento en la propiedad "El Gran Chaparral"; documentales que se consideran no idóneas para acreditar el cumplimiento de la FES, puesto que no fueron constatadas por la autoridad administrativa competente para efectuar el Saneamiento, conforme con el art. 65 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3501, concordante con los arts. 238 y 239 del D.S. N° 25763; asimismo no resultan eficaces para demostrar el"*

*cumplimiento de la FES por ser de data posterior a la verificación en campo, contraviniendo lo establecido por el art. 2 de la L. N° 1715 y el art. 238-II del D.S. 25763, puesto que en el momento de la verificación de la FES en el predio en noviembre de 2000, no se constató que el propietario o poseedor desarrolló actividades, agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, ni menos actividades de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, figurando el predio como "baldío sin uso", según la Ficha Catastral de fs. 40 a 41 de los antecedentes."*

*"(...)sin embargo según Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 770/2010 cursante de fs. 7 a 8 de obrados, adjunto a la demanda, el Plan de Ordenamiento Predial de "El Gran Chaparral" no declara Servidumbres Ecológicas y que según la imagen satelital que adjunta de agosto de 2001, no se observan Servidumbres Ecológicas; al respecto, corresponde precisar que conforme con el art. 35 del D.S. N° 24453, reglamentario de la L. N° 1700, las Servidumbres Ecológicas constituyen limitaciones legales a los derechos de uso y aprovechamiento impuestas sobre una propiedad (pudiendo ser entre otros, pantanos, humedales, curiches, bofedales, áreas de afloramiento natural de agua y recarga, ríos quebradas, arroyos, lagos, lagunas, vías públicas) en razón de la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales renovables, debiendo ser establecidas las mismas mediante el respectivo Plan de Ordenamiento Predial, conforme con el art. 36 del mismo D.S.; en el caso presente, al no constar ningún tipo de evaluación técnica y/o jurídica de servidumbres ecológicas, conforme se tiene precisado, no correspondía que el INRA la considere como parte integrante de la superficie que cumple la FES, conforme lo prevé el art. 238-I del D.S. N° 25763, vigente en su momento."*

*"(...) corresponde señalar que conforme se tiene precisado líneas arriba, el art. 240 del D.S. N° 25763 no podría ser aplicado para alterar lo ya verificado en el predio mismo por parte de funcionarios del INRA, con mayor razón si durante tal verificación (según Ficha Catastral y Registro de FES, cursante de fs. 40 a 44 de los antecedentes) el interesado no hizo mención u observación alguna a que el predio fue encontrado baldío y sin uso, no constando en la casilla de "Observaciones" ninguna reserva o aviso de que presentará mayores elementos de prueba para demostrar el cumplimiento de la FES; debiendo entenderse el proceso de Saneamiento de la propiedad agraria de manera integral, mediante etapas cuya finalidad es precisa e inequívoca, puesto que resultaría un fraude a la ley, el pretender modificar una y más veces lo ya constatado en el terreno, inobservando que la autoridad competente para verificar in situ el cumplimiento de la FES en Saneamiento, es el INRA, conforme con el art. 65 de la L. N° 1715."*

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, declarando en consecuencia **NULAS** y sin valor legal tanto la Resolución Administrativa RA-ST 0272/2004 de 28 de septiembre de 2004, como la Resolución Administrativa RA-ST N° 0381/2005 de 18 de noviembre de 2005, pronunciadas respecto al predio "El Gran Chaparral" dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, SAN-TCO ISOSO polígono 3, debiendo el INRA efectuar un nuevo Informe en Conclusiones, previa adecuación de los actuados de Saneamiento al D.S. N° 29215, conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a que en la Ficha Catastral del predio "El Gran Chaparral" no se registraron mejoras y que las existentes datan del año 2000 y que en el Registro de la Función Económico Social no se registra actividad ganadera ni agrícola, es evidente lo reclamado por el demandante pues no se constató

actividad agrícola dentro del predio, sin embargo en la ETJ el ente administrativo hizo valer un documento de transferencia de ganado, realizándose una errónea valoración de dicho documento, si bien se puede probar por cualquier medio el cumplimiento de la FES, el mismo deber ser presentado en Pericias de Campo y no de forma posterior a dicha etapa, mismo argumento se aplicaría a las certificaciones de comprobante de venta y certificado de vacuna pues los mismos al ser presentados de forma posterior pretenden desvirtuar lo recabado en campo.

2.- Respecto a la Resolución Administrativa que aprueba el Plan de Ordenamiento Predial de "El Gran Chaparral", se observa que la misma fue emitida y presentada después de haberse llevado a cabo la etapa de las Pericias de Campo, por lo que el mismo no puede ser tomado en cuenta para demostrar el cumplimiento de la Función Económico Social por ser reciente;

3.- La entidad administrativa otorgó un valor legal erróneo a las pruebas presentadas por el beneficiario del predio, pues las mismas no pueden ser tomadas en cuenta para acreditar el cumplimiento de la Función Económico Social, ya que no fueron constatadas por la entidad administrativa, más aún cuando las pruebas presentadas tienen fecha posterior a la realización de las Pericias de Campo, por lo que se tiene demostrada la inexistencia de actividad ganadera dentro del predio y;

4.- Sobre la servidumbre ecológica, luego de haberse emitido la Resolución Final de Saneamiento no consta ningún tipo de estudio jurídico y técnico que demuestre la existencia de servidumbres ecológicas, por lo que no correspondería que el ente administrativo considere que la misma es parte integrante de la superficie que cumple la FES.

Respecto al argumento de los Terceros Interesados herederos del beneficiario del predio que debería interpretarse el Reglamento y en especial el art. 240 del D.S. N° 25763 de manera integral, el mismo no puede ser considerado, más aún cuando el beneficiario del predio no realizó ninguna observación a que el predio fue encontrado baldío y sin uso, no constando en la casilla de "Observaciones" ninguna reserva o aviso de que presentará mayores elementos de prueba para demostrar el cumplimiento de la FES.

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

PROPIEDAD AGRARIA/ FUNCIÓN SOCIAL- FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL/ PRUEBA

"Por todos los medios" no significa modificar a discreción lo verificado en campo.

**Si bien la demostración del cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social por parte del interesado puede efectuarse por todos los medios de prueba, ello no implica modificar a discreción lo ya verificado o declarado en el predio mismo, mediante la presentación de sucesivas pruebas a criterio del interesado, puesto que desnaturalizaría la finalidad de cada etapa del proceso.**

*"(...) Igual razonamiento merece la valoración que efectúa el INRA del "Comprobante de Venta y Certificado de Vacuna Contra Aftosa" cursante a fs. 323 de los antecedentes, evaluado mediante Informe Complementario de fs. 330 a 332 de los antecedentes, en el cual se considera indebidamente*

*que dicho comprobante demostraría la existencia ya no de 95 reses sino de 306 cabezas de ganado; aspecto inadmisibles y que tampoco podría sustentarse en el art. 240 del D.S. N° 25763, ya que como se tiene señalado, si bien la demostración del cumplimiento de la FS o FES por parte del interesado puede efectuarse por todos los medios de prueba, ello no implica degenerar tal permisión en la posibilidad de modificar a discreción lo ya verificado o declarado en el predio mismo, mediante la presentación de sucesivas pruebas a criterio del interesado; extremo que desnaturaliza la finalidad de cada etapa del proceso de Saneamiento, principalmente la etapa de verificación de la FES en el predio mismo, ya que de ser posible modificar los datos de campo mediante prueba documental posterior, la constatación en el predio carecería de relevancia y finalidad; debiendo entenderse que la posibilidad de presentar más prueba es con el objeto de complementar o corroborar lo ya verificado en campo o lo declarado por el interesado al momento de dicha verificación, pero no así presentar y hacer valer prueba contradictoria, no anunciada y que desvirtúe lo constatado en el predio; conforme se puede interpretar del art. 239 del D.S. N° 25763."*