

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0064-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-12-2014

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 / 7. Principal medio: verificación directa en campo /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contencioso administrativa contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N° 0021/2003 de 30 de enero de 2003, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, SAN-TCO ISOSO, polígono 1, respecto al predio "Mauromar", con base en los siguientes argumentos:

**1.** Señala que de la revisión de la carpeta de saneamiento se advierte que el Informe UC N° 489/2008 de 27 de noviembre de 2008 emitido por el propio INRA, señala que según imágenes del año 1996 al 2001 la mejora observable es de alrededor de 5 has., así como la identificación de brechas, información complementaria con la que es posible determinar, considerando las observaciones expuestas precedentemente, que el predio "Mauromar" cumple parcialmente la FES y no como lo establece la Resolución Final de Saneamiento que se impugna.

**2.** Indica que la Evaluación Técnica Jurídica de 17 de septiembre de 2001 incurrió en error y omisión, al incluir como cumplimiento de la FES superficies de proyección de crecimiento y servidumbres ecológico legales, vulnerándose la previsión señalada en los artículos 238-I y 242 del D.S. 25763; por otro lado, se establece la transgresión del art. 176 y sig. del reglamento agrario (D.S. N° 25763), toda vez que el INRA no realizó una correcta valoración a la información recabada en campo, como tampoco hizo en su momento uso de información complementaria como las imágenes satelitales, al que estaba llamado a acudir en razón de que existía una denuncia sobre la antigüedad de posesión y recientes mejoras, hecha por los representantes indígenas de la CABI, así como la insuficiente información obtenida en campo, donde no se identificó actividad ganadera, como lo exige el art. 41 de la Ley N° 1715 y 238 parágrafo III inc. c) del D.S. N° 25763.

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

*"(...) dentro de las pericias de campo en función a la normativa establecida por el art. 192 del D.S. N° 24784 vigente en su momento, que si bien no constituyen vulneración alguna al momento de realizarse*

*el proceso de saneamiento, sin embargo, el formulario de Evaluación Técnica de la FES de 20 de julio de 2001 cursante a fs. 186 de la carpeta de saneamiento, realizada en vigencia del D.S. N° 25763, la misma establece 2.0000 has. con actividad agrícola (pasto), 200.0000 has. con actividad ganadera, no establece superficie con mejoras como atajados, construcciones, corrales y otros, que fueron plasmados en el Formulario de Registro de la FES, por otro lado se verifica que también establece la existencia de 781.8874 has. de servidumbres ecológicas y una superficie de 295.1662 has. de proyección de crecimiento; aspectos que son plasmados en el Informe de Evaluación Técnica Jurídica de 17 de septiembre de 2001 cursante de fs. 191 a 196 de los antecedentes que al estar vigente el D.S. N° 25763, para la determinación de servidumbres ecológicas debió observarse lo dispuesto por el art. 238-IV del citado reglamento que prevé: "Para el caso de actividades forestales, de conservación, ecoturismo o investigación, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, de acuerdo a normas especiales aplicables y el cumplimiento actual y efectivo de lo establecido en dichas autorizaciones..."; por otro lado el art. 242-I del mismo reglamento vigente en su momento, disponía: "Se considera también como superficie que cumple la función económico-social, un área de proyección de crecimiento que se establecerá, tomando en cuenta la antigüedad de la emisión del Título Ejecutorial o del proceso agrario en trámite, en sentido de otorgar menor área de expansión a dotaciones de mayor antigüedad...", aspecto no previsto para las posesiones legales; consiguientemente el ente administrativo al otorgar un área de proyección de crecimiento no aplicable en predios sin Título Ejecutorial o proceso en trámite, en la emisión la Ficha de Evaluación Técnica de la FES y la ETJ, así como no haber tomado en cuenta las mejoras evidenciadas en pericias de campo como cumplimiento de la FES; consiguientemente el INRA no ha realizado una valoración legal que coincida con la realidad".*

*"(...) al haber el ente administrativo reconocido la existencia de servidumbres ecológicas, asignándole una superficie mayor como cumplimiento de la FES, al respecto amerita referir que el art. 13-II y V de la Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996 refiere que: II "Todas las tierras, franjas y espacios en predios del dominio privado que según las regulaciones vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley y las que se establezcan por su reglamento estén definidas como de protección y, en su caso, sujetas a reforestación protectora obligatoria, constituyen servidumbres administrativas ecológicas perpetuas, y serán inscritas como tales en las partidas registrales del Registro de Derechos Reales, por el mérito de los planos demarcatorios y de las limitaciones que emita la autoridad competente mediante resolución de oficio o por iniciativa del propietario. V. Por el sólo mérito de su establecimiento se presume de pleno derecho que las servidumbres administrativas ecológicas y reservas privadas del patrimonio natural están en posesión y dominio del propietario, siendo inviolables por terceros e irreversibles por causal de abandono".*

*"Sin embargo la aplicación de este derecho se encuentra sujeta a lo establecido en el D.S. N° 24453 de 12 de diciembre de 1996, decreto reglamentario a la Ley N° 1700, que en el art. 30- b) prevé que se consideran tierras de protección las Servidumbres Ecológicas en tierras de propiedad privada; por su parte el art. 36 del citado reglamento indica: "Las servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada serán establecidas mediante los planes de ordenamiento predial. En los indicados planes deberá incluirse un plano de delimitación y una memoria descriptiva." Por otra parte el art. 37 del decreto reglamentario de la Ley establece: "que para efectos del párrafo V del artículo 13º de la Ley N° 1700 la resolución de la autoridad competente en la que se declara la servidumbre ecológica constituye título que amerita inscripción la cual deberá efectuarse adjuntando copia legalizada del plano demarcatorio y su correspondiente memoria descriptiva." Por su parte el art. 39 del reglamento citado en su párrafo segundo prevé que: "las reservas ecológicas en las concesiones forestales serán delimitadas por el plan de manejo mediante planos y memorias descriptivas de fácil comprobación en el campo e inscritas por dicho mérito, una vez aprobados por la autoridad competente, en el registro de concesiones.";*

*consiguientemente al no haberse observado la normativa aplicable a las servidumbres ecológicas, se ha vulnerado los arts. 13-II y V de la Ley N° 1700, los arts. 30-b), 36,37 y 39 del D.S. N° 24453 y los arts. 238-IV y 242-I del D.S. N° 25763 aplicable en su momento".*

*"(...) el art. 159 del D.S. N° 29215, establece que el INRA verificará de forma directa en cada predio la FES o FS, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria, siendo las imágenes satelitales medio de prueba complementaria; que en el caso que nos ocupa, al tratarse de una propiedad ganadera el citado Análisis Multitemporal no puede ser tomado en consideración puesto que éstas imágenes satelitales son utilizadas para establecer la actividad antrópica del predio aconsejable en actividad agrícola y no ganadera, no pudiendo ser equiparada a la verificación in situ referente a la existencia del ganado como prueba principal a ser considerada; que en el caso de autos de acuerdo a la Ficha de Registro de FES, se evidencia la existencia de 35 cabezas de ganado con registro de marca; consiguientemente no se evidencia que el ente administrativo haya vulnerado disposición alguna".*

*"(...) si bien en la casilla de observaciones del formulario de Registro de la FES el representante indígena de la CABI declara "ser un asentamiento nuevo porque no está trabajado, recién está abriendo la senda", esta declaración resulta siendo inconsistente al no haber indicado de que fecha sería el asentamiento nuevo, el cual es totalmente contradictorio al haber sido éste mismo representante indígena de la CABI quien firma la Ficha Catastral y la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio reconociendo la posesión del beneficiario anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, consiguientemente no puede ser tomado en cuenta su observación como una denuncia al ser sus declaraciones contradictorias".*

*"Con relación al incumplimiento del art. 266 del D.S. N° 29215 argüido por el demandante, mal se puede observar dicho incumplimiento puesto que la Resolución Final de Saneamiento que se impugna data del 30 de enero de 2003 y que el D.S. N° 29215 fue promulgado el 2 de agosto de 2007, consiguientemente el ente administrativo no pudo haber vulnerado una normativa inexistente en el momento de realizarse el proceso de saneamiento de data anterior a la normativa que se arguye como incumplida".*

*"(...) al haberse sustanciado las pericias de campo en aplicación del D.S. N° 24784 que entre otros aspectos no establecía los parámetros a considerar para el establecimiento del cumplimiento de la FES o FS, de igual manera no contemplaba las áreas de proyección de crecimiento ni el tratamiento para las propiedades con actividad forestal; asimismo, en el momento de realizarse la citada actividad, el ente administrativo no contaba con una Guía de Verificación de la FES o FS, por cuanto la primera Guía Para la Verificación del Cumplimiento de la Función Social y Económico Social de la Tierra, se aprobó mediante Resolución Administrativa N° RES-ADM- 107/2000 de 01 de agosto de 2000; asimismo ante la evidencia de que el relevamiento de información realizado en pericias de campo no son uniformes e inclusive no siguen los lineamientos establecidos en el reglamento previsto por el D.S. N° 24784, por Resolución Administrativa N° R-ADM-0092/99 de 5 de julio de 1999 se aprueba la primera Guía de Actuación del Encuestador Jurídico durante las Pericias de Campo; consiguientemente las brigadas de saneamiento del INRA, debieron aplicar exclusivamente la CPE, la Ley N° 1715, el D.S. N° 24784, la Ley N° 1700 y su reglamento, durante las pericias de campo; por otra parte se debe tomar en cuenta que a partir del Informe de Campo hasta la Resolución Final de Saneamiento se advierte que estas actividades son realizadas en vigencia del D.S. N° 25763, y que de acuerdo a lo previsto por el art. 1 del citado reglamento, necesariamente el ente administrativo debió salvar o en su caso adecuar los actos realizados con la anterior normativa para poder subsanar errores u omisiones que no contemplaba el anterior reglamento para poder proseguir y como el propio demandante reconoce la información*

*obtenida en campo fue insuficiente, habiéndose reflejado en la Evaluación Técnica Jurídica y su posterior Resolución Final de Saneamiento hoy impugnada".*

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en su mérito, se declara NULA la Resolución Administrativa RA-ST- N° 0021/2003 de 30 de enero de 2003, con relación al predio "Mauromar", con base en los siguientes argumentos:

1. El ente administrativo al otorgar un área de proyección de crecimiento no aplicable en predios sin Título Ejecutorial o proceso en trámite, en la emisión la Ficha de Evaluación Técnica de la FES y la ETJ, así como no haber tomado en cuenta las mejoras evidenciadas en pericias de campo como cumplimiento de la FES; consiguientemente el INRA no ha realizado una valoración legal que coincida con la realidad.

2. El ente administrativo reconoció la existencia de servidumbres ecológicas, asignándole una superficie mayor como cumplimiento de la FES, al respecto amerita referir que el art. 13-II y V de la Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996, sin embargo, la aplicación de este derecho se encuentra sujeta a lo establecido en el D.S. N° 24453 de 12 de diciembre de 1996, decreto reglamentario a la Ley N° 1700, que en el art. 30- b) prevé que se consideran tierras de protección las Servidumbres Ecológicas en tierras de propiedad privada; por su parte el art. 36 del citado reglamento indica: "Las servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada serán establecidas mediante los planes de ordenamiento predial. En los indicados planes deberá incluirse un plano de delimitación y una memoria descriptiva." Por otra parte el art. 37 del decreto reglamentario de la Ley establece: "que para efectos del parágrafo V del artículo 13º de la Ley N° 1700 la resolución de la autoridad competente en la que se declara la servidumbre ecológica constituye título que amerita inscripción la cual deberá efectuarse adjuntando copia legalizada del plano demarcatorio y su correspondiente memoria descriptiva." Por su parte el art. 39 del reglamento citado en su parágrafo segundo prevé que: "las reservas ecológicas en las concesiones forestales serán delimitadas por el plan de manejo mediante planos y memorias descriptivas de fácil comprobación en el campo e inscritas por dicho mérito, una vez aprobados por la autoridad competente, en el registro de concesiones."; consiguientemente al no haberse observado la normativa aplicable a las servidumbres ecológicas, se ha vulnerado los arts. 13-II y V de la Ley N° 1700, los arts. 30-b), 36,37 y 39 del D.S. N° 24453 y los arts. 238-IV y 242-I del D.S. N° 25763 aplicable en su momento.

3. El art. 159 del D.S. N° 29215, establece que el INRA verificará de forma directa en cada predio la FES o FS, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria, siendo las imágenes satelitales medio de prueba complementaria; que en el caso que nos ocupa, al tratarse de una propiedad ganadera el citado Análisis Multitemporal no puede ser tomado en consideración puesto que éstas imágenes satelitales son utilizadas para establecer la actividad antrópica del predio aconsejable en actividad agrícola y no ganadera, no pudiendo ser equiparada a la verificación in situ referente a la existencia del ganado como prueba principal a ser considerada; que en el caso de autos de acuerdo a la Ficha de Registro de FES, se evidencia la existencia de 35 cabezas de ganado con registro de marca; consiguientemente no se evidencia que el ente administrativo haya vulnerado disposición alguna.

4. Si bien en la casilla de observaciones del formulario de Registro de la FES el representante indígena de la CABI declara "ser un asentamiento nuevo porque no está trabajado, recién está abriendo la senda", esta declaración resulta siendo inconsistente al no haber indicado de que fecha sería el asentamiento nuevo, el cual es totalmente contradictorio al haber sido éste mismo representante

indígena de la CABI quien firma la Ficha Catastral y la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio reconociendo la posesión del beneficiario anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, consiguientemente no puede ser tomado en cuenta su observación como una denuncia al ser sus declaraciones contradictorias.

5. Con relación al incumplimiento del art. 266 del D.S. N° 29215 argüido por el demandante, mal se puede observar dicho incumplimiento puesto que la Resolución Final de Saneamiento que se impugna data del 30 de enero de 2003 y que el D.S. N° 29215 fue promulgado el 2 de agosto de 2007, consiguientemente el ente administrativo no pudo haber vulnerado una normativa inexistente en el momento de realizarse el proceso de saneamiento de data anterior a la normativa que se arguye como incumplida.

6. Las brigadas de saneamiento del INRA, debieron aplicar exclusivamente la CPE, la Ley N° 1715, el D.S. N° 24784, la Ley N° 1700 y su reglamento, durante las pericias de campo; por otra parte se debe tomar en cuenta que a partir del Informe de Campo hasta la Resolución Final de Saneamiento se advierte que estas actividades son realizadas en vigencia del D.S. N° 25763, y que de acuerdo a lo previsto por el art. 1 del citado reglamento, necesariamente el ente administrativo debió salvar o en su caso adecuar los actos realizados con la anterior normativa para poder subsanar errores u omisiones que no contemplaba el anterior reglamento para poder proseguir y como el propio demandante reconoce la información obtenida en campo fue insuficiente, habiéndose reflejado en la Evaluación Técnica Jurídica y su posterior Resolución Final de Saneamiento hoy impugnada.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Prueba / Principal medio: verificación directa en campo

**El art. 159 del D.S. N° 29215, establece que el INRA verificará de forma directa en cada predio la FES o FS, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria, siendo las imágenes satelitales medio de prueba complementaria.**

*"(...) el art. 159 del D.S. N° 29215, establece que el INRA verificará de forma directa en cada predio la FES o FS, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria, siendo las imágenes satelitales medio de prueba complementaria; que en el caso que nos ocupa, al tratarse de una propiedad ganadera el citado Análisis Multitemporal no puede ser tomado en consideración puesto que éstas imágenes satelitales son utilizadas para establecer la actividad antrópica del predio aconsejable en actividad agrícola y no ganadera, no pudiendo ser equiparada a la verificación in situ referente a la existencia del ganado como prueba principal a ser considerada; que en el caso de autos de acuerdo a la Ficha de Registro de FES, se evidencia la existencia de 35 cabezas de ganado con registro de marca; consiguientemente no se evidencia que el ente administrativo haya vulnerado disposición alguna".*