

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0042-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 17-09-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Ministro de Medio Ambiente y Agua, la parte actora ha impugnado la Resolución Forestal N° 073 de 26 de octubre de 2012, que resolvió en recurso jerárquico respecto de la Resolución Administrativa ABT N° 83/012, confirmando la misma que a su vez revocó en parte la Resolución Administrativa RU- ABT-GRY-PAS-142/2011 de 29 de abril de 2011, la cual declaró al demandante responsable de la contravención forestal de Desmonte Ilegal en el predio "Santa Rita D" imponiendo sanción económica y se le conminó a reforestar las servidumbres ecológico legales afectadas. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Refiere que un aspecto fundamental en el análisis del recurso es el alcance del Plan de Uso de Suelos (PLUS) y los alcances del Plan de Ordenamiento Predial (POP), describiendo que el primero (PLUS) aprobado mediante D.S. N° 24124 elevado a rango de ley en noviembre de 2003, es un instrumento técnico normativo del ordenamiento territorial que delimita espacios geográficos y asigna uso al suelo, tiene como objetivo el manejo y uso sostenible de los recursos naturales, definiendo categorías y sub categorías de uso de suelo y manejo sostenible de los recursos naturales, por tanto es un instrumento técnico referencial y el POP determina los usos del suelo definitivos a nivel del predio, por encima del PLUS que es un estudio a nivel macro.

2.- Realizando un resumen de las partes pertinentes de la Resolución Administrativa ABT N° 083/2012, señaló que la misma simplemente hace una análisis sobre la existencia o no de un plan de desmonte aprobado considerando irrelevante el análisis del Plan de Ordenamiento Predial, de igual forma realizó un resumen de la Resolución Forestal N° 073 señalando que la misma es contradictoria ya que por un lado señala la obligación de reforestar las tierras de producción forestal permanente clasificación del PLUS y por otro lado observa la falta de una pequeña franja de protección ribereña de acuerdo al POP, concluyendo que tanto la ABT como el Ministerio omitieron la consideración del contenido del POP vigente, elaborado específicamente para su predio, siendo ello vilatorio de la norma contenida en el art. 27 del reglamento de la Ley Forestal entre otras.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que si bien el predio Santa Rita "D" cuenta con un Plan de Ordenamiento Predial Parcial (POP) aprobado con la Resolución Administrativa I-TEC- N° 0096/2002, que aunque el cumplimiento del POP es obligatorio, si se advierte que el mismo ha sido aprobado prescindiendo o en contradicción a la norma o que en base a este instrumento de gestión se pretenda justificar desmontes sin autorización, la administración tiene la obligación de observar y sancionar dicha situación, señalando que la obligatoriedad del POP queda limitada a si este instrumento se contrapone al ordenamiento legal sectorial vigente, que dentro del área autorizada para desmontar de 320,51 ha., se ha identificado la existencia de cortinas rompe vientos; sin embargo, lo que no se observa es la Franja de Protección Ribereña de un arroyo (UP-FPR-1), que según el POP cruza el predio en la parte oeste, por lo que no se ha respetado la servidumbre ecológica, tal como está establecido en el art.16 párrafo IV de la Ley Forestal, Manifestando finalmente que la resolución impugnada ha sido debidamente fundamentada y motivada al confirmar la Resolución Administrativa ABT N° 083/2012, solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) si bien realiza una valoración con relación a que la propiedad "Santa Rita D" cuenta parcialmente con un Plan de Ordenamiento Predial, entendido este como el instrumento que zonifica las tierras del predio según sus distintas capacidades de uso o vocación conforme al art. 1 del Reglamento a la Ley Forestal, no es menos evidente que la sanción impuesta por el desmonte ilegal se lo realiza en base a las áreas clasificadas en el PLUS Santa Cruz conforme se evidencia en el dictamen técnico legal y técnico jurídico que son base de la Resolución Administrativa RU-ABT-GRY-PAS-142/2011 de 29 de abril de 2011, la misma que posteriormente fue revocada en parte modificando los puntos primero segundo y cuarto mediante Resolución Administrativa ABT N° 83/2012 de 29 de febrero de 2012 y esta última confirmada a través de la Resolución Forestal N° 073 de 26 de octubre de 2012 ahora impugnada, en ese contexto y ante la existencia de dos instrumentos técnicos, la autoridad administrativa debió realizar la valoración legal conforme lo tiene dispuesto el art. 27 del D.S. N° 24453 que textualmente señala: "La clasificación de tierras realizada a través de los planes de uso del suelo tendrán validez en lo general, mientras no existan los planes de ordenamiento predial que determinen los usos definitivos", en consecuencia al contar el predio "Santa Rita D" con un Plan de Ordenamiento Predial debidamente aprobado a través de la Resolución Administrativa I-TEC N°0096/2002 como es el caso del POP parcial de la Propiedad Santa Rita "D", el PLUS SANTA CRUZ se constituye en un instrumento técnico y referencial sólo a nivel macro y de aplicación sólo en las áreas que no cuentan con el POP, consecuentemente, la autoridad administrativa a momento de fundamentar su decisión debió discriminar correctamente los instrumentos a usarse en la totalidad del predio Santa Rita "D", resolviendo de forma clara lo peticionado por el demandante, circunscribiendo de manera precisa su decisión respecto de las áreas sujetas a las sanciones determinadas dentro del proceso administrativo sancionador, por lo que al no haber resuelto la autoridad administrativa en todos sus niveles de forma clara precisa, concreta y positiva, respecto a este punto tal y como fue planteado, se ha incumplido los principios de congruencia y exhaustividad que hacen al debido proceso y al derecho a la defensa, principios estos que deben ser considerados en toda resolución sea esta administrativa y/o jurisdiccional, emitiendo así una resolución que otorgue seguridad, certeza y firmeza respecto de los fundamentos de la impugnación con relación al administrado ahora demandante, aspectos que al no haber sido considerados han afectado también la conminatoria a la reforestación tal y como se tiene fundamentado en el siguiente punto."

"Con relación a la conminatoria de reforestación sobre el área desmontada del predio "Santa Rita D" que corresponde a tierras de producción forestal permanente, de la revisión de los actuados que cursan en los antecedentes, se advierte que la Resolución Administrativa RU-ABT-GRY-PAS-142-2011 de 29 de abril de 2011, respecto a la reforestación dictamina en el punto cuarto de la parte resolutive: "Se conmine a Denis Barberi proceda a la reforestación de las servidumbres ecológicas afectadas y lo inicie en tercero día de su notificación con la Resolución Administrativa que vaya dictar" (sic), esta decisión y otras contenidas en la precitada resolución fueron impugnadas a través del recurso de revocatoria; posteriormente la Resolución Administrativa ABT N° 083/2012 resolvió en su punto cuarto de la parte resolutive: "Conminar al Sr. DENIS BARBIERI a la REFORESTACIÓN de las Tierras de Producción Forestal Permanente y servidumbres ecológicas (UP-FPR-1) afectadas debiendo presentar un proyecto de ejecución de reforestación en un plazo no mayor a 90 días calendario en aplicación del Instructivo 10/2011" (sic), esta decisión administrativa que fue confirmada por la Resolución Forestal N° 073/2012 de 26 de octubre de 2012; en ese contexto y de lo precedentemente expuesto en el punto 1) la autoridad administrativa, al no haber discriminado los instrumentos que determina los usos de suelos a nivel predial para valorar la totalidad del PREDIO "Santa Rita D" con relación a la reforestación y como se tiene descrito ut supra esta resuelve conforme al área definida por el PLUS - Santa Cruz como tierras de producción forestal permanente respecto al 100% del predio, sin embargo esto y como cursa en los antecedentes del expediente del proceso sancionador se tiene demostrado por la parte demandante que el "Predio Santa Rita D" cuenta con un Plan de Ordenamiento Predial parcial aprobado por la Resolución Administrativa I-TEC N°0096/2002 de fecha 21 de enero de 2002, ha momento de conminar a la reforestación la autoridad administrativa debió manifestarse expresamente de forma objetiva en base a un informe técnico jurídico que discrimine correctamente los instrumentos a ser utilizados en el predio "Santa Rita D", toda vez que de la revisión de antecedentes se evidencia que el dictamen jurídico DJ-UOBT - GRY-087-2011 en el punto primero toma como instrumento el Plan de Uso de Suelo PLUS - Santa Cruz como instrumento base para sancionar el desmonte ilegal sin tomar en cuenta que en el 50% del predio Santa Rita "D" existe un Plan de Ordenamiento Predial parcial aprobado sobre las áreas de producción forestal en las que se hubiese realizado el desmonte ilegal y que se encontrarían en el 50% del predio Santa Rita "D" , que conforme al Plan de Ordenamiento Predial (POP) existen áreas con usos silvopastoriles, Forestales y Servidumbres Ecológicas (UFPVR y UPCR) consecuentemente debió determinarse con exactitud cual las áreas de producción forestal permanente desmontadas dentro de ese 50% del predio, de igual forma debió proceder con relación al 50% restante del predio y ante la inexistencia de un POP aprobado se debió realizar una correcta discriminación sobre las áreas de producción forestal permanente desmontadas en base al PLUS - Santa Cruz, y no como se tiene resuelto en la Resolución Administrativa ABT N° 83/2012 de 29 de febrero de 2012 y la Resolución Forestal N° 073/2012 de 26 de octubre de 2012, en las cuales de forma genérica se intima a la reforestación de las tierras de producción forestal permanente desmontadas en la totalidad del predio "Santa Rita D" en base al PLUS - Santa Cruz sin haber tomado los aspectos antes descritos, infringiendo la valoración del Plan de Ordenamiento Predial conforme al art. 27 del Reglamento de la Ley N° 1700 y el debido proceso consagrado en el art. 115 -II de la C.P.E."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia **NULA** la Resolución Forestal N° 073 de 26 de octubre de 2012, disponiendo que a momento de pronunciar nueva resolución se tome en cuenta los extremos fundamentados en la Sentencia Agroambiental:

1.- Respecto al instrumento que determina los usos de suelos definitivos a nivel predial, se debe

precisar que al contar el predio "Santa Rita D" con un Plan de Ordenamiento Predial debidamente aprobado a través de Resolución Administrativa, la autoridad administrativa a momento de fundamentar su decisión debió discriminar correctamente los instrumentos a usarse en la totalidad del predio Santa Rita "D", por lo que al no haber resuelto la autoridad administrativa en todos sus niveles de forma clara precisa, concreta y positiva, respecto a este punto tal y como fue planteado, se han incumplido los principios de congruencia y exhaustividad que hacen al debido proceso y al derecho a la defensa, principios estos que deben ser considerados en toda resolución sea esta administrativa y/o jurisdiccional, emitiendo así una resolución que otorgue seguridad, certeza y firmeza respecto de los fundamentos de la impugnación con relación al administrado ahora demandante, aspectos que al no haber sido considerados han afectado también la conminatoria a la reforestación tal y como se tiene fundamentado en el siguiente punto y;

2.- Respecto la conminatoria de reforestación sobre el área desmontada del predio "Santa Rita D" que corresponde a tierras de producción forestal permanente, como se dijo anteriormente, la parte demandante ha demostrado que el "Predio Santa Rita D" cuenta con un Plan de Ordenamiento Predial parcial aprobado por la Resolución Administrativa I-TEC N°0096/2002 de fecha 21 de enero de 2002, la entidad administrativa ha momento de conminar a la reforestación al demandante debió manifestarse expresamente de forma objetiva en base a un informe técnico jurídico que discrimine correctamente los instrumentos a ser utilizados en el predio "Santa Rita D", ya que sanciona el desmonte ilegal sin tomar en cuenta que en el 50% del predio Santa Rita "D" existe un Plan de Ordenamiento Predial parcial aprobado sobre las áreas de producción forestal en las que se hubiese realizado el desmonte ilegal y al no haber obrado de esa manera a infringido la valoración del Plan de Ordenamiento Predial conforme al art. 27 del Reglamento de la Ley N° 1700 y el debido proceso consagrado en el art. 115 -II de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (FORESTAL, AGUAS Y OTROS)

Discriminación correcta de instrumentos a usarse a tiempo de fundamentar sanción.

Dentro del proceso administrativo sancionador, la autoridad administrativa competente (en todos sus niveles) debe discriminar correctamente los instrumentos a usarse en el predio a momento de fundamentar su decisión respecto de las áreas sujetas a las sanciones como la conminatoria de reforestación, circunscribiendo de manera precisa, concreta y positiva su decisión, emitiendo así una resolución que otorgue seguridad, certeza y firmeza respecto de sus fundamentos.

(...) si bien realiza una valoración con relación a que la propiedad "Santa Rita D" cuenta parcialmente con un Plan de Ordenamiento Predial, entendido este como el instrumento que zonifica las tierras del predio según sus distintas capacidades de uso o vocación conforme al art. 1 del Reglamento a la Ley Forestal, no es menos evidente que la sanción impuesta por el desmonte ilegal se lo realiza en base a las áreas clasificadas en el PLUS Santa Cruz conforme se evidencia en el dictamen técnico legal y técnico jurídico que son base de la Resolución Administrativa RU-ABT-GRY-PAS-142/2011 de 29 de abril de 2011, la misma que posteriormente fue revocada en parte modificando los puntos primero segundo y cuarto mediante Resolución Administrativa ABT N° 83/2012 de 29 de febrero de 2012 y esta última confirmada a través de la Resolución Forestal N° 073 de 26 de octubre de 2012 ahora impugnada, en ese contexto y ante la existencia de dos instrumentos técnicos, la autoridad administrativa debió

realizar la valoración legal conforme lo tiene dispuesto el art. 27 del D.S. N° 24453 (...) consecuentemente, la autoridad administrativa a momento de fundamentar su decisión debió discriminar correctamente los instrumentos a usarse en la totalidad del predio Santa Rita "D", resolviendo de forma clara lo peticionado por el demandante, circunscribiendo de manera precisa su decisión respecto de las áreas sujetas a las sanciones determinadas dentro del proceso administrativo sancionador, por lo que al no haber resuelto la autoridad administrativa en todos sus niveles de forma clara precisa, concreta y positiva, respecto a este punto tal y como fue planteado, se ha incumplido los principios de congruencia y exhaustividad que hacen al debido proceso y al derecho a la defensa, principios estos que deben ser considerados en toda resolución sea esta administrativa y/o jurisdiccional, emitiendo así una resolución que otorgue seguridad, certeza y firmeza (...) "

"Con relación a la conminatoria de reforestación sobre el área desmontada del predio "Santa Rita D" que corresponde a tierras de producción forestal permanente, de la revisión de los actuados que cursan en los antecedentes, se advierte que la Resolución Administrativa RU-ABT-GRY-PAS-142-2011 de 29 de abril de 2011, respecto a la reforestación dictamina (...) la autoridad administrativa, al no haber discriminado los instrumentos que determina los usos de suelos a nivel predial para valorar la totalidad del PREDIO "Santa Rita D" con relación a la reforestación y como se tiene descrito ut supra esta resuelve conforme al área definida por el PLUS - Santa Cruz como tierras de producción forestal permanente respecto al 100% del predio, sin embargo esto y como cursa en los antecedentes del expediente del proceso sancionador se tiene demostrado por la parte demandante que el "Predio Santa Rita D" cuenta con un Plan de Ordenamiento Predial parcial aprobado por la Resolución Administrativa I-TEC N°0096/2002 de fecha 21 de enero de 2002, ha momento de conminar a la reforestación la autoridad administrativa debió manifestarse expresamente de forma objetiva en base a un informe técnico jurídico que discrimine correctamente los instrumentos a ser utilizados en el predio "Santa Rita D" (...) se debió realizar una correcta discriminación sobre las áreas de producción forestal permanente desmontadas en base al PLUS - Santa Cruz, y no como se tiene resuelto en la Resolución Administrativa ABT N° 83/2012 de 29 de febrero de 2012 y la Resolución Forestal N° 073/2012 de 26 de octubre de 2012, en las cuales de forma genérica se intima a la reforestación de las tierras de producción forestal permanente desmontadas en la totalidad del predio "Santa Rita D" en base al PLUS - Santa Cruz sin haber tomado los aspectos antes descritos, infringiendo la valoración del Plan de Ordenamiento Predial conforme al art. 27 del Reglamento de la Ley N° 1700 y el debido proceso consagrado en el art. 115 -II de la C.P.E."