

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0059-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión /

Problemas jurídicos

Interpone demanda Contenciosa Administrativa impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 007/2012 de junio de 2012, del predio "La Salvadora" ubicado en el municipio de San Ignacio de Velasco, sección Primera, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Manifiesta que cumpliendo lo dispuesto en el art. 64 de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, el predio "La Salvadora" fue sometido a un proceso de Saneamiento Simple, habiéndose dictado la Resolución Administrativa RA-SS N° 0072/2005 de 16 de febrero de 2005, el cual concluyó con la emisión del Título Ejecutorial MPA-NAL 000472 de 22 de junio de 2005, consolidándose a favor de Raimundo Vega Farel, la superficie total de 3190.1649 has.

2. Refiere que, mediante documento privado de compra venta debidamente reconocido el 12 de julio de 2005, celebrado entre su persona, representado por su padre Sidney Gasques Bordone (según Testimonio de Poder N° 490/2005), con el señor Raimundo Vega Farel, representado por Antonio José Suarez Parada (según Testimonio de Poder N° 235/2005 de 22 de julio de 2005 y N° 508/2005 de 27 de abril de 2005), se transfirió la totalidad del predio denominado "La Salvadora", la cual se encuentra inscrita en Derechos Reales bajo la Partida Computarizada N° 7.03.1.01.0001510 asiento número 2, de 2 de febrero de 2006 (Partida actualmente vigente).

3. Que, posteriormente por documento privado de compra venta de 25 de junio de 2007, su persona representada por el señor Wellington Bastos Barreto, en mérito al Poder N° 02/2007 de 30 de mayo de 2007 otorgado ante el Cónsul General de Bolivia en Guiaba-Mato Grosso- Brasil, transfirió el predio "La Salvadora" a favor de la Agropecuaria Rancho Dorado S.A. representada por el señor Reynaldo Alvarado Montaña, conforme se tiene por el Testimonio N° 340/2007 de 11 de julio de 2007; por lo que habiendo

sido sometido a proceso de saneamiento la propiedad agraria, señala que el INRA verificó el cumplimiento de la Función Económica Social en la totalidad del predio, en favor de Raimundo Vega Farel, quien transfirió posteriormente el terreno al ahora actor y este después a la Agropecuaria Rancho Dorado S.A., actual propietario del fundo rústico.

**4.** Manifiesta que la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), mediante Informe Técnico ABT-DGGTBT-019-2012 de 25 de enero de 2012, con relación al predio "La Salvadora", hace conocer al INRA que existe: "a) Sobreposición con Planes de Ordenamiento Predial (POP) y b) Sobreposición con Plan de Desmonte (PDM)"; Concluyendo: "que las únicas sobreposiciones se encuentra sobre los predios... y La Salvadora"; aspecto que indica demostraría el cumplimiento de la normativa por parte de dio predio, con la elaboración de un Plan de Ordenamiento Predial (POP), debidamente aprobado mediante Resolución emitida por la ex Superintendencia Agraria, así como la presentación de un Plan de Desmonte (PDM) debidamente aprobado y autorizado por la ABT.

**5.** Sostiene que el Informe Técnico Multitemporal UCR N° 074/2012 de 27 de enero de 2012, entre otros aspectos, describe que el predio "La Salvadora", en la parte de "Desarrollo y Análisis Técnico" (segundo párrafo) aclara textualmente "Sobre el uso de imágenes se debe aclarar que la identificación de actividad con el uso de las mismas es de gran utilidad para el caso de análisis de propiedades agrícolas de gran extensión y no así para pequeñas; la identificación de mejoras dependerá del tamaño y tipo de mejoras inducidas; así mismo en cuanto a la actividad ganadera, la existencia de ganado no puede ser verificada, pero si la existencia de infraestructura dependiendo de la dimensión de las mismas..."; el párrafo tercero del mismo apartado, señala: "Las superficies calculadas de las coberturas identificadas en las imágenes son aproximadas; por tanto deben ser usadas con carácter referencial y no definitivo ya que las mismas, por la resolución espacial de las imágenes: pueden ser sobre-estimadas y/o sub-estimadas".

**6.** Expresa que el Informe Preliminar DGAT-USC FES-FS-INF. PREL N° 001/2012 de 31 de enero de 2012, con relación al predio "La Salvadora", realiza una correlación de los antecedentes del proceso de saneamiento; que "Con tales datos, ... se emite la Resolución Administrativa RA-SS N° 0072/2005 de 16 de febrero de 2005, que consolida la superficie de 3190.1649 has, a favor de Raimundo Vega Farel" y también hace referencia a un supuesto Informe Técnico UCR N° 407/2011 de 27 de enero de 2012 (que no cursa en antecedentes o quizá refiriéndose al Informe Técnico UCR N° 974/2012 de 27 de enero de 2012) que indica "... el referido análisis de Imágenes Multitemporales del predio La Salvadora, señala una actividad aproximada de 146 has. para el año 2006, para el año 2008 se observa un incremento de actividad en una superficie de 1705 has., en las imágenes del año 2010 y 2011 se señala que la actividad es de forma constante a la anterior fecha".

**7.** Manifiesta que en mérito al Informe Preliminar DGAT-USC FES-FS-INF. PREL N° 001/2012 de 31 de enero de 2012 y Auto de 31 de enero de 2012, se dispone: "Iniciar el procedimiento de reversión, previa verificación de la Función Económico Social, de conformidad a los previsto por el art. 183 y siguientes del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, de los predios:... La Salvadora cuyo titular es Raimundo Vega Farel..."; señala que la audiencia de producción de prueba y verificación de la Función Económico Social, fue fijada "A partir del 8 hasta el día 9 de febrero, en el predio La Salvadora..." con la cual Erivelto Da Silva Gasques, habría sido notificado el 3 de febrero de 2012 por cédula, entregando la copia de Ley a José Alfredo Suarez Tomicha, encargado del predio, refiriendo que dicho Auto, contiene una interpretación alejada de los antecedentes y forzada respecto a la situación del predio en relación al cumplimiento de la F.E.S. y posibles contravenciones al Régimen Forestal de la Nación, dando inicio a un proceso ilegal, contraviniendo el art. 183 del D.S. N° 29215, que dispone que "...el procedimiento

de reversión se podrá indicarse de oficio, cuando el Instituto Nacional de Reforma Agraria identifique predios que no estén cumpliendo la Función Económico Social.."

**8.** Refiere que en la audiencia de producción de prueba y verificación de la Función Económico Social de 8 y 9 de febrero de 2012, fue realizada con la participación del representante de la Agropecuaria Rancho Dorado S.A., en la que se pudo evidenciar la existencia en el predio "La Salvadora", de 1816 cabezas de ganado bovino de la raza Nelore y 9 cabezas de ganado equino, con distintas marcas pertenecientes a dicha agropecuaria, con un área efectivamente aprovechada con pastos sembrados en una superficie de 1662.0000 has. mejoras y equipos propios de la actividad ganadera que se desarrolla en el predio, habiéndose presentado entre otras pruebas: contrato privado de compra venta de 12 de julio de 2005, celebrado entre su persona y Raimundo Vega Farel, por el que transfiere el predio "La Salvadora" a favor de Agropecuaria Rancho Dorado S.A.; indica que el Auto de Inicio de Procedimiento de Reversión de 31 de enero de 2012, fue notificado el 3 de febrero de 2012 y que esta notificación debió hacerse en forma personal conforme lo dispone el art. 70 inc. a) del D.S. N° 29215, lo que impidió que su poderdante pudiera participar del referido acto, conculcando su derecho a la defensa y al debido proceso, ya que no se le permitió objetar, aclarar y complementar cualquier información mediante pruebas que demuestren la legalidad de la adquisición efectuada por su persona y la transferencia realizada en base a su derecho propietario.

**9.** Manifiesta que el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FS-FES N° 001/2012 de 25 de junio de 2012, concluye: "Se ha determinado el incumplimiento total de la Función Económico Social, en el predio denominado "LA SALVADORA", por lo que corresponderá emitir Resolución Administrativa de REVERSION TOTAL a favor del Estado en la superficie de 3190.1649 has, en cumplimiento a lo establecido por los art. 56, 393, 396, 397, 401- I de la C.P.E; art. 2-II y XI, 46-IV, 49 y 52 de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3534; art. 175 y 197 inc. a) del D.S. N° 29215" y "...; que en la Resolución a emitirse se intime al retiro de las mejoras separables existentes en la tierra revertida..; asimismo se proceda a la cancelación de los registros de propiedad que existiesen sobre la superficie objeto de reversión del predio "LA SALVADORA"...; en aplicación del art.198 inc. a), b) y c) del D.S. N° 29215"; por lo que infiere que dicho informe, incurre nuevamente en una interpretación sesgada y maliciosa con relación al cumplimiento de la F.E.S.

**10.** Señala que la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 007/2012 de 26 de junio de 2012, le fue notificada por cédula el 24 de agosto 2012; la misma Resuelve: "PRIMERO.- Revertir el predio denominado LA SALVADORA, con Título Ejecutorial MPANAL000472 de 22 de junio de 2005 en la superficie de 3190.1649 has., al haberse evidenciado el incumplimiento de la Función Económico Social,..., según Título Ejecutorial emitido a favor de Raimundo Vega Farel y como subadqueriente el señor Erivelto Da Silva Gasques,..." y "SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente resolución, procédase a la cancelación de los registros de propiedad que existen sobre la superficie revertida del predio ya referido y las partidas correspondientes a hipotecas, anticresis y gravámenes que recaen sobre la misma..."; por lo que manifiesta que con esta resolución se estaría forzando el incumplimiento a la F.E.S., vulnerando su derecho a la propiedad privada, a un proceso transparente y a la seguridad jurídica.

**11.** Describiendo el párrafo 19 de la parte Considerativa de la Resolución Administrativa impugnada, que establece "Que analizada la transferencia realizada por el señor Raimundo Vega Farel al señor Erivelto Da Silva Gasques, la misma vulnera el artículo N° 46 párrafo IV de la Ley N° 1715, toda vez que de acuerdo al reporte de fecha 15 de junio de 2012 con número CITE: DGM/UC/598/12 e Informe de 22 de junio de 2012, ambos adjuntos a la nota de 22 de junio de 2012 con número de CITE: DGM/DJ

184 emitido por la Dirección General de Migración en las que se indica que el señor Erivelto Da Silva Gasques con número de pasaporte CP 217576 de nacionalidad brasilera, no registra trámite de residencia a nombre del citado ciudadano, por lo que en aplicación del art. 49 del D.S. N° 29215 y 1544 del Cód. Civ., las tierras transferidas se tendrán como si nunca hubieran salido de dominio originario del Estado"; manifestando sobre este extremo, que el art. 49 del D.S. N° 29215 (Atribuciones de los Jefes Regionales), no guarda relación alguna como sustento para desconocer un derecho propietario debidamente establecido; que en relación al art. 1544 del Cód. Civ. "La inscripción no otorga validez a los actos o contratos nulos o anulables"; por lo que refiere que la autoridad administrativa se arrogó una competencia y pretende determinar la nulidad de un contrato, sin observar las garantías jurisdiccionales establecidas en el art. 115-II de la C.P.E.

**12.** Describiendo parte de la Resolución Administrativa recurrida, que refiere "... mediante Informe Técnico ABT-DGGTBT-677-2011 de 25 de octubre de 2011 emitido por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) se señala la existencia de desmontes y quemas sin autorización en la propiedad La Salvadora, además de haberse vulnerado el carácter de declaración jurada del Plan de Desmonte autorizado mediante Resolución Administrativa RU-SIV-PD-196-2007 de 23 de marzo de 2007, todas las mejoras e infraestructura identificada son desestimadas...; por haber transgredido lo dispuesto en los artículos 46 parágrafos IV de la Ley N° 1715; 2 parágrafo XI de la Ley N° 3545 y artículo 175 del Decreto Supremo N° 29215.

**13.** Señala que si bien las normas agrarias están excluidas de la aplicación del procedimiento administrativo previsto en la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 (Ley del Procedimiento Administrativo), no es menos cierto que en todo aquello no previsto por las normas agrarias, se aplica por supletoriedad la norma administrativa, citando art. 4 inc. d) y e) "Principios de verdad material" y "Principio de buena fe".

**14.** Manifiesta que el procedimiento de reversión es sustanciado por las Direcciones Departamentales del INRA; sin embargo, observa que en el presente caso, la Dirección Nacional del INRA, en mérito a la Resolución Administrativa de Avocación RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, se ha arrogado el procedimiento de reversión en todo el departamento de Santa Cruz, vulnerando el procedimiento de la avocación entendido por el Tribunal Agroambiental.

**15.** Señalando el art. 66 del D.S. N° 29215 que establece: "a) Relación de hecho y fundamentación de derechos que se toman en cuenta para su emisión; y b) la parte resolutive no deberá ser contradictoria con la considerativa y expresara la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal"; observa que la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV No. 007/2012 de 26 de junio de 2012, que en su parte considerativa fuera de la relación de hechos, efectúa un análisis ligero y superficial dedicado a la "fundamentación de derecho" manifestando que durante el proceso Administrativo de Reversión, se presentó documentación referida al derecho propietario de su mandante y de la Agropecuaria Rancho Dorado S.A.; comprobándose la actividad ganadera que se desarrolla en el predio "La Salvadora" verificada in-situ mediante inspección ocular; en tal sentido señala que la Jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional respecto a la motivación y fundamentación de las resoluciones y el principio de congruencia.

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

*"(...) De la revisión de los antecedentes, se tiene que conforme a lo establecido por el art. 64 de la Ley N° 1715, y producto de un proceso de Saneamiento Simple, en el cual se demostró el cumplimiento de*

*la Función Económico Social en el predio "La Salvadora", emergió la Resolución Administrativa RA-SS N° 0072/2005 de 16 de febrero de 2005, concluyendo dicho proceso con la emisión del Título Ejecutorial MPA-NAL 000472 de 22 de junio de 2005, consolidando a favor de Raimundo Vega Farel, la superficie total de 3190.1649 has., derecho propietario que no ha sido discutido por la parte actora en la demanda, por lo que no amerita mayor pronunciamiento".*

*"(...) en Audiencia de Producción de Prueba, se adjuntó entre otros documentos, la Resolución RU-SIV-PDM-196-2007 cursante de fs. 141 a 142, que en la parte resolutive determina: "Autorizar a Reynaldo Alvarado Montaña en calidad de representante legal del fundo rústico denominado La Salvadora, ubicado en San Ignacio provincia Velasco del departamento de Santa Cruz a desmontar 1000 hectáreas efectivas comprendidas entre las coordenadas descritas en el FT-05 de la ficha técnica adjunta que forma parte indisoluble de la presente resolución", de lo citado, se advierte que dicha propiedad, cuenta con la aprobación del Plan de Ordenamiento Predial, debidamente aprobado por la ex Superintendencia Agraria y autorizado por la ABT, mediante Resolución Administrativa I-TEC N° 15690/2005 de 31 de octubre de 2005, cursante de fs. 135 a 137 de la carpeta de reversión, que en la parte resolutive punto Primero, dispone: "SE APRUEBA, el Plan de Ordenamiento Predial, con código N° SCZ-07-03-02378-B del predio La Salvadora, ubicado en el cantón San Ignacio, Primera Sección Municipal, Provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, cuya propuesta de manejo de tierra debe estar sujeta al cronograma establecido por el interesado y que permita su verificación en inspección ex post"; por lo que se constata que dicho predio, sí contaba con autorización de parte de la ABT".*

*"(...) de la revisión del Informe Técnico ABT-DGGTBT-019/2012 de 25 de enero de 2012 cursante de fs. 26 a 28 del antecedente, en su parte conclusiva refiere "Realizado el proceso técnico de verificación de sobreposición espacial en base SIG de la ABT sobre los predios presentados por el INRA se concluye en lo siguiente: Las Únicas sobreposiciones que se encuentra sobre el predio la Salvadora, son las coberturas que se detallan en los cuadros anteriores"; a cuyo efecto y en mérito al Informe Preliminar DGAT-USC FES-FS-INF. PREL N° 001/2012 de 31 de enero de 2012, cursante de fs. 51 a 62 de la misma carpeta, se emite el Auto de 31 de enero de 2012 que cursa de fs. 64 a 66 de los antecedentes, por el que se dispone el inicio del procedimiento de reversión, previa verificación de la Función Económico Social, de conformidad a lo previsto por el art. 183 y siguientes del D.S N° 29215 de 2 de agosto de 2007, del predio "La Salvadora", cuyo titular es Raimundo Vega Farel; se tiene que por Informe Técnico ABT-DGGTBT-019/2012 de 25 de enero de 2012 cursante de fs. 26 a 28 del antecedente, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), señala que existe sobreposición con los Planes de Ordenamiento Predial (POP) y Plan de Desmonte (PD); refiriendo que las únicas sobreposiciones se encuentra sobre los predios "El Carmen de Ruiz" y "La Salvadora"; en tanto el Informe de Análisis Multitemporal UCR N° 074/2012 de 27 de enero de 2012, refiere que en las gestiones 2006 y 2008, existe crecimiento en las áreas de actividad de 146.0000 has. a 1.705.0000 has. en el predio; dicho informe, en lo que respecta a la actividad desarrollada en el predio, al margen de no precisar sobre la actividad ganadera, constata que existe un incremento de actividades desarrolladas en el predio, lo que significa que existe cumplimiento de la Función Económico Social en el mismo".*

*"(...) de la revisión de los antecedentes, se tiene que en ocasión de celebrarse la audiencia de producción de pruebas, entre otros documentos, se adjuntó el Plan de Ordenamiento Predial, así como el Plan de Desmonte debidamente aprobados por la ex Superintendencia Agraria y autorizado por la ABT; por lo que se tiene que el predio "La Salvadora", sí cuenta con autorización de parte de la entidad señalada, sin embargo, ante la existencia de un presunto incumplimiento a la actividad forestal, el INRA, inició un proceso de reversión y dictó resolución final, sin observar que dicho proceso administrativo sancionador iniciado por la ABT, no concluyó en todas sus instancias; aspecto que*

vulnera el debido proceso, el derecho a la defensa y la presunción de inocencia, establecidos en los arts. 115-II y 116 de la C.P.E."

"Con relación a que el Informe Técnico ABT-DGGTBT-019/2012 y el Informe de Análisis Multitemporal UCR N° 074/2012, serían contrarios al Informe Preliminar DGAT-USC FES-FS-INF.PREL N° 001/2012.- Se tiene que los mismos, resultan ser datos simplemente preliminares, correspondiendo a la audiencia de verificación de la Función Económico Social, determinar real y objetivamente su cumplimiento; además, dicha información preliminar conforme lo establece el art. 186-III del D.S. N° 29215, tiene por finalidad establecer por parte del INRA el curso a seguir respecto del predio en análisis, ya que conforme a los datos recabados en los informes respectivos, se podrá: priorizar el área de saneamiento, remitir antecedentes al proceso de saneamiento en trámite, remitir al procedimiento de expropiación si se tratare de pequeñas propiedades tituladas al interior de una comunidad, finalmente, sugerir el inicio de procedimiento de reversión por incumplimiento de la Función Económico Social, como es el caso de autos; consecuentemente la referida aparente contradicción en dichos Informes Preliminares, no constituyen causal o vicio de nulidad del procedimiento, máxime si la parte actora en la audiencia de producción de la prueba y verificación de la F.E.S. del predio objeto del litigio, no ha realizado reclamo alguno sobre el particular, sometiéndose voluntariamente a la sustanciación del proceso de reversión siguiendo y cumpliendo voluntariamente las normas procesales durante su tramitación, suscribiendo además los actuados elaborados por el INRA dando fe y convalidando los actos de la autoridad administrativa en el proceso de reversión".

"(...) De la revisión de la cédula de notificación con el Auto de Inicio de Reversión cursante de fs. 64 a 66 del antecedente, se constata que la parte actora fue notificada con la misma, habiendo cumplido el ente administrativo con lo dispuesto por el art. 189 del D.S. N° 29215 que establece: "(NOTIFICACION). Dictado el Auto de Inicio del procedimiento de reversión, se notificará en el plazo de cinco (5) días calendario conforme a la forma y procedimiento establecidos en el Artículo 70 y siguientes del presente Reglamento. A los fines de este procedimiento, se tendrá como domicilio el predio objeto de reversión cuya ubicación esté establecida en el proceso de saneamiento o en el Registro de Transferencias, cuando sea resultado de una mutación del derecho", el cual concuerda con el art. 72-b) del Decreto Supremo citado, verificándose asimismo que el actor y el tercero interesado, participaron en la audiencia de verificación de la Función Económico Social, teniéndose también que dicha resolución, fue publicada por edicto y en un medio de prensa escrito como se tiene de fs. 67 de la carpeta de reversión, por lo que no es evidente lo acusado por la parte actora".

"(...) de fs. 64 a 66 de la carpeta de reversión, cursa Auto de Inicio de Procedimiento de Reversión, a fs. 67 edicto; de fs. 77 a 89, notificaciones personales y por cédula con dicho actuado; de fs. 90 a 98 cursa Ficha Catastral y Acta de Audiencia de Producción de Prueba llevada a cabo los días 8 y 9 de febrero de 2012 y como resultado de estas actividades, se evidenció la existencia en el predio "La Salvadora" de 1816 cabezas de ganado bovino y 9 cabezas de ganado equino, con la marca "Rd", viviendas, tinglados y entre otros una área efectivamente aprovechada en potreros y pastos sembrados en una superficie de 1661.7500 has, 1 horno de ladrillo, 1 pozo artesiano, 1 tanque elevado, 1 antena de radio, 1 radio comunicador, 1 generador de luz marca BOMBOCI MF-283, 1 camioneta marca Mitsubishi Tipo Tritón 2007, 1 Camión Nissan Córdor Modelo 97, otras mejoras y equipos propios de la actividad ganadera; entre otros: Certificados de Vacunación contra la Fiebre Aftosa, Guías de Resolución Administrativa I-TEC N° 15690/2005 de 31 de octubre de 2005 que Aprueba el Plan de Ordenamiento Predial del Predio denominado "La Salvadora"; por lo que está demostrado que en dicha propiedad, existe actividad ganadera, e infraestructura para dicha actividad, cumpliéndose de esta manera con la Función Económico Social, que el INRA verificó dentro del proceso de reversión del predio indicado".

*"(...) se tiene que el argumento de la Resolución Administrativa de reversión impugnada, en la valoración de la documentación de transferencia que realizó Raimundo Vega Farel a favor de Erivelto Da Silva Gasquez (súbdito brasileiro) y éste a la Agropecuaria Rancho Dorado S.A., el INRA basó su decisión principalmente en: a) Que Erivelto Da Silva Gasquez con pasaporte N° CP217576, a momento de la suscripción del documento de transferencia, no contada con residencia en el país, conforme el CITE: DGM/DJ 184/2012 de 22 de junio de 2012, emitido por la Dirección Nacional de Migración; b) Que, al no tener residencia en el país, no contaba con capacidad de adquirir tierras tituladas por el Estado, tampoco de transferirlas, ni efectuar trámites administrativos, como la inscripción del documento de transferencia en DRRR y solicitar aprobación de Planes de Ordenamiento Predial o Planes de Desmonte, ante la ex Superintendencia Forestal y Agraria, actual ABT, conforme el art. 46-IV de la Ley N° 1715; al respecto, si bien el citado artículo, refiere que las personas extranjeras para adquirir tierras tituladas por el Estado deben residir en el país; sin embargo en el presente caso de autos, al tratarse de un proceso de reversión cuyo presupuesto principal para su viabilidad es la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social, la aplicación de esta normativa para el caso en concreto carece de relevancia resultando además impertinente".*

*"(...) el proceso de reversión, se encuentra establecido en los arts.183 al 202 del D.S. N° 29215, en tal razón, tiene como única finalidad la de verificar el cumplimiento de la F.E.S., en el predio sujeto al procedimiento administrativo, en este entendido el INRA debió reflejar lo verificado en la audiencia realizada in situ, y no realizar valoración sobre el derecho que le asiste al administrado, en desmedro del principio de buena fe, que establece que se debe considerar como legal, toda actuación mientras no exista declaración judicial emitida por ente competente que establezca lo contrario., vulnerándose también la seguridad jurídica y el debido proceso".*

*"(...) el ente administrativo, al haber determinado en la Resolución Administrativa de Reversión que el predio no cumple la Función Económico Social, pese a lo valorado y verificado en campo; vulnera lo acusado por la parte actora con relación al debido proceso en su vertiente de motivación y fundamentación de las resoluciones y el principio de congruencia, desarrollados en la SC N° 1315/2011-R de 26 de septiembre de 2011, que expresa "III.2. Sobre la motivación y fundamentación de las Resoluciones y el principio de congruencia". La SC 0436/2010-R de 28 de junio, realizando una sistematización de la jurisprudencia constitucional sobre la fundamentación y motivación, determinó que estos corresponden al principio del debido proceso, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al señalar en la SC 0937/2006-R de 25 de septiembre de 2006, que "...las resoluciones que emiten las autoridades judiciales, deben exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustentan la parte dispositiva de esas resoluciones, exigencia que se torna aún más relevante cuando el Juez o Tribunal debe resolver en apelación o casación la impugnación de las resoluciones pronunciadas por las autoridades inferiores. Este deber de fundamentación de las resoluciones judiciales, se vincula tanto con la garantía del debido proceso como en el derecho de la seguridad jurídica...", citando también la SC 0577/2004-R de 15 de abril de 2004; SSCC 1369/2001-R, 0752/2002-R, 1369/2001-R, entre otras"; por cuanto al haberse registrado en la Ficha Catastral, Ficha de F.E.S., acta de audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, la existencia de ganado, infraestructura y área de cultivo efectivamente aprovechada, se demostró el cumplimiento de la Función Económico Social en el predio de referencia, por lo que el argumento referido en el Informe Circunstanciado, referente a que Raimundo Vega Farel (Primer propietario) transfirió el predio "La Salvadora" a Erivelto Da Silva Gasques (súbdito brasileiro) inscrita en DRRR, quien a su vez transfiere a la Agropecuaria Rancho Dorado S. A., que no es registrada en DRRR, extremo que no pudo efectuarse por cuanto, el 11 de julio de 2010, a través de la Resolución Administrativa N° 024/2010, se aprueba el Manual de Mantenimiento y Actualización del Contrato Rural, por lo que el ente administrativo no*

*puede exigir el cumplimiento a esta normativa, ya que con anterioridad a la aprobación de dicho manual el tercero interesado adquirió la propiedad".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa; en su mérito declara **NULA** la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 007/2012 de 26 de junio de 2012, del predio "La Salvadora" ubicado en el municipio de San Ignacio de Velasco, sección Primera, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos.

**1.** De la revisión de los antecedentes, se tiene que conforme a lo establecido por el art. 64 de la Ley N° 1715, y producto de un proceso de Saneamiento Simple, en el cual se demostró el cumplimiento de la Función Económico Social en el predio "La Salvadora", emergió la Resolución Administrativa RA-SS N° 0072/2005 de 16 de febrero de 2005, concluyendo dicho proceso con la emisión del Título Ejecutorial MPA-NAL 000472 de 22 de junio de 2005, consolidando a favor de Raimundo Vega Farel, la superficie total de 3190.1649 has., derecho propietario que no ha sido discutido por la parte actora en la demanda, por lo que no amerita mayor pronunciamiento.

**2.** Se advierte que dicha propiedad, cuenta con la aprobación del Plan de Ordenamiento Predial, debidamente aprobado por la ex Superintendencia Agraria y autorizado por la ABT, mediante Resolución Administrativa I-TEC N° 15690/2005 de 31 de octubre de 2005, cursante de fs. 135 a 137 de la carpeta de reversión, que en la parte resolutive punto Primero, dispone: "SE APRUEBA, el Plan de Ordenamiento Predial, con código N° SCZ-07-03-02378-B del predio La Salvadora, ubicado en el cantón San Ignacio, Primera Sección Municipal, Provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, cuya propuesta de manejo de tierra debe estar sujeta al cronograma establecido por el interesado y que permita su verificación en inspección ex post"; por lo que se constata que dicho predio, sí contaba con autorización de parte de la ABT.

**3.** El predio "La Salvadora", sí cuenta con autorización de parte de la entidad señalada, sin embargo, ante la existencia de un presunto incumplimiento a la actividad forestal, el INRA, inició un proceso de reversión y dictó resolución final, sin observar que dicho proceso administrativo sancionador iniciado por la ABT, no concluyó en todas sus instancias; aspecto que vulnera el debido proceso, el derecho a la defensa y la presunción de inocencia, establecidos en los arts. 115-II y 116 de la C.P.E.

**4.** Con relación a que el Informe Técnico ABT-DGGTBT-019/2012 y el Informe de Análisis Multitemporal UCR N° 074/2012, serían contrarios al Informe Preliminar DGAT-USC FES-FS-INF.PREL N° 001/2012.- Se tiene que los mismos, resultan ser datos simplemente preliminares, correspondiendo a la audiencia de verificación de la Función Económico Social, determinar real y objetivamente su cumplimiento; además, dicha información preliminar conforme lo establece el art. 186-III del D.S. N° 29215, consecuentemente la referida aparente contradicción en dichos Informes Preliminares, no constituyen causal o vicio de nulidad del procedimiento, máxime si la parte actora en la audiencia de producción de la prueba y verificación de la F.E.S. del predio objeto del litigio, no ha realizado reclamo alguno sobre el particular, sometiéndose voluntariamente a la sustanciación del proceso de reversión siguiendo y cumpliendo voluntariamente las normas procesales durante su tramitación, suscribiendo además los actuados elaborados por el INRA dando fe y convalidando los actos de la autoridad administrativa en el proceso de reversión.

**5.** De la revisión de la cédula de notificación con el Auto de Inicio de Reversión cursante de fs. 64 a 66



del antecedente, se constata que la parte actora fue notificada con la misma, habiendo cumplido el ente administrativo con lo dispuesto por el art. 189 del D.S. N° 29215, verificándose asimismo que el actor y el tercero interesado, participaron en la audiencia de verificación de la Función Económico Social, teniéndose también que dicha resolución, fue publicada por edicto y en un medio de prensa escrito como se tiene de fs. 67 de la carpeta de reversión, por lo que no es evidente lo acusado por la parte actora.

**6.** Se evidenció la existencia en el predio "La Salvadora" de 1816 cabezas de ganado bovino y 9 cabezas de ganado equino, otras mejoras y equipos propios de la actividad ganadera; por lo que está demostrado que en dicha propiedad, existe actividad ganadera, e infraestructura para dicha actividad, cumpliéndose de esta manera con la Función Económico Social, que el INRA verificó dentro del proceso de reversión del predio indicado.

**7.** Al haber el INRA determinado la reversión del predio "La Salvadora", realizando valoraciones fuera del contexto jurídico aplicable para el procedimiento de reversión, no ha ceñido su actuar dentro el marco del orden jurídico agrario y constitucional, pues atribuye causales para la reversión de la propiedad agraria que no se encuentran específicamente determinadas por las leyes en actual vigencia, poniendo en riesgo la seguridad jurídica derivada de la aplicación de la misma Constitución Política del Estado, vulnerando la garantía constitucional al debido proceso del administrado; similar entendimiento lo expresó éste Tribunal mediante la Sentencia Agroambiental S1ª N° 39/2014.

**8.** La entidad administrativa no puede basarse en una presunta contravención forestal para iniciar un proceso de reversión, sin que el proceso administrativo sancionador haya concluido en todas sus instancias y tenga la calidad de cosa juzgada; lo contrario significa la vulneración al derecho a un debido proceso, a la defensa y a la presunción de inocencia amparados por los arts. 115-II y 116 de la C.P.E.

**9.** El proceso de reversión, se encuentra establecido en los arts.183 al 202 del D.S. N° 29215, en tal razón, tiene como única finalidad la de verificar el cumplimiento de la F.E.S., en el predio sujeto al procedimiento administrativo, en este entendido el INRA debió reflejar lo verificado en la audiencia realizada in situ, y no realizar valoración sobre el derecho que le asiste al administrado, en desmedro del principio de buena fe, que establece que se debe considerar como legal, toda actuación mientras no exista declaración judicial emitida por ente competente que establezca lo contrario., vulnerándose también la seguridad jurídica y el debido proceso.

**10.** El ente administrativo, al haber determinado en la Resolución Administrativa de Reversión que el predio no cumple la Función Económico Social, pese a lo valorado y verificado en campo; vulnera lo acusado por la parte actora con relación al debido proceso en su vertiente de motivación y fundamentación de las resoluciones y el principio de congruencia.

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

PRECEDENTE 1

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN

**La contradicción entre los Informes Preliminares, no constituyen causal o vicio de nulidad del procedimiento, máxime si la parte actora en la audiencia de producción de la prueba y verificación de la F.E.S. del predio objeto del litigio, no ha realizado reclamo alguno sobre el**

**particular, sometiéndose voluntariamente a la sustanciación del proceso de reversión siguiendo y cumpliendo voluntariamente las normas procesales durante su tramitación, suscribiendo además los actuados elaborados por el INRA dando fe y convalidando los actos de la autoridad administrativa en el proceso de reversión.**

*"Con relación a que el Informe Técnico ABT-DGGTBT-019/2012 y el Informe de Análisis Multitemporal UCR N° 074/2012, serían contrarios al Informe Preliminar DGAT-USC FES-FS-INF.PREL N° 001/2012.- Se tiene que los mismos, resultan ser datos simplemente preliminares, correspondiendo a la audiencia de verificación de la Función Económico Social, determinar real y objetivamente su cumplimiento; además, dicha información preliminar conforme lo establece el art. 186-III del D.S. N° 29215, tiene por finalidad establecer por parte del INRA el curso a seguir respecto del predio en análisis, ya que conforme a los datos recabados en los informes respectivos, se podrá: priorizar el área de saneamiento, remitir antecedentes al proceso de saneamiento en trámite, remitir al procedimiento de expropiación si se tratare de pequeñas propiedades tituladas al interior de una comunidad, finalmente, sugerir el inicio de procedimiento de reversión por incumplimiento de la Función Económico Social, como es el caso de autos; consecuentemente la referida aparente contradicción en dichos Informes Preliminares, no constituyen causal o vicio de nulidad del procedimiento, máxime si la parte actora en la audiencia de producción de la prueba y verificación de la F.E.S. del predio objeto del litigio, no ha realizado reclamo alguno sobre el particular, sometiéndose voluntariamente a la sustanciación del proceso de reversión siguiendo y cumpliendo voluntariamente las normas procesales durante su tramitación, suscribiendo además los actuados elaborados por el INRA dando fe y convalidando los actos de la autoridad administrativa en el proceso de reversión".*

PRECEDENTE 2CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN

**La entidad administrativa no puede basarse en una presunta contravención forestal para iniciar un proceso de reversión, sin que el proceso administrativo sancionador haya concluido en todas sus instancias y tenga la calidad de cosa juzgada; lo contrario significa la vulneración al derecho a un debido proceso, a la defensa y a la presunción de inocencia amparados por los arts. 115-II y 116 de la C.P.E.**

*"(...) el predio cuenta con autorización de desmonte forestal emitido por la ABT, cumpliendo con lo dispuesto por el art. 175 del D.S. N° 29215, que señala "(DESMONTES) Los desmontes, a partir de la vigencia de la Ley Forestal, sin autorización no constituyen cumplimiento de la Función Económico Social o Función Social por ser ilegales y constituir delito. Los desmontes para ser considerados como superficie aprovechada deberán estar autorizados por la autoridad competente, para el desarrollo de actividades agropecuarias y haber cumplido con las obligaciones asumidas en la autorización, además de demostrar que se están desarrollando o desarrollarán dichas actividades en el tiempo inmediato al desmonte.", pues de la revisión de los antecedentes, se tiene que en ocasión de celebrarse la audiencia de producción de pruebas, entre otros documentos, se adjuntó el Plan de Ordenamiento Predial, así como el Plan de Desmonte debidamente aprobados por la ex Superintendencia Agraria y autorizado por la ABT; por lo que se tiene que el predio "La Salvadora", sí cuenta con autorización de parte de la entidad señalada, sin embargo, ante la existencia de un presunto incumplimiento a la actividad forestal, el INRA, inició un proceso de reversión y dictó resolución final, sin observar que dicho proceso administrativo sancionador iniciado por la ABT, no concluyó en todas sus instancias; aspecto que vulnera el debido proceso, el derecho a la defensa y la presunción de inocencia, establecidos en los arts. 115-II y 116 de la C.P.E."*

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

*"(...) el principio de congruencia, desarrollados en la SC N° 1315/2011- R de 26 de septiembre de 2011, que expresa "III.2. Sobre la motivación y fundamentación de las Resoluciones y el principio de congruencia". La SC 0436/2010-R de 28 de junio, realizando una sistematización de la jurisprudencia constitucional sobre la fundamentación y motivación, determinó que estos corresponden al principio del debido proceso, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al señalar en la SC 0937/2006-R de 25 de septiembre de 2006, que "...las resoluciones que emiten las autoridades judiciales, deben exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustentan la parte dispositiva de esas resoluciones, exigencia que se torna aún más relevante cuando el Juez o Tribunal debe resolver en apelación o casación la impugnación de las resoluciones pronunciadas por las autoridades inferiores. Este deber de fundamentación de las resoluciones judiciales, se vincula tanto con la garantía del debido proceso como en el derecho de la seguridad jurídica...", citando también la SC 0577/2004-R de 15 de abril de 2004; SSCC 1369/2001-R, 0752/2002-R, 1369/2001-R, entre otras" .*