

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0006-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 05-02-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. REVERSIÓN /

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por INPA EXPLOITATIE B.V. e INPA PARKET Ltda., contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se impugnó la Resolución Administrativa RES-REV N° 023/2014 de 30 de diciembre de 2013, a través de la cual se determina Revertir la totalidad del predio denominado "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO", ubicado en el municipio de Concepción, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- En el proceso de reversión realizado en el predio "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO" no se habría considerado que la situación jurídica observada en el proceso de reversión, es la misma que se identificó en el proceso de saneamiento ejecutado en el predio citado, denotándose la existencia de dos personas distintas que son por una parte el propietario y por otra el titular del derecho de uso forestal, ambas personas sin embargo establecen entre sí una relación jurídica a través de la autorización de aprovechamiento en Tierras de propiedad privada, utilizando el INRA criterios distintos en el proceso de reversión a los que usó en el saneamiento para la valoración de la FES, pues para revertir debió demostrar inexistencia de actividad forestal.

2.- Que la Avocación es una figura que procede en cuestiones concretas, así lo habría establecido el Tribunal en la SAN S1ª N° 40/2011 al determinar que "la avocación efectuada en el presente caso carece de precisión ya que no identifica en forma concreta los actos administrativos de avocación, lo cual conllevaría a la ausencia de señalamiento del tiempo que durará la misma...":

3.- Que el Informe Multitemporal DGAT-USC-FS-FES-INF TEC N° 056/2013 de 14 de noviembre de 2013, donde se identificaría que el predio objeto de reversión se encuentra sobrepuesto en un 100% a tierras de Uso Forestal, establecería que el predio cuenta con Plan General de Manejo Forestal así como Planes Operativos Anuales Forestales, concluyéndose que el INRA en el citado informe ha identificado que el predio "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO", se encuentra sobrepuesto a áreas forestales de acuerdo al PLUS Santa Cruz, también se identifican las brechas internas las cuales son propias del aprovechamiento forestal que se realiza en la propiedad, por lo que no existiría indicios

de incumplimiento de la Función Económico Social, es decir razón para la reversión del predio, tampoco se identificó indicios de incumplimiento de la FES.

4. - Que el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FS-FES INF N° 015/2013 de 27 de diciembre de 2013 se sustenta en el análisis de los siguientes puntos: a) Tradición del Derecho propietario; 2) Titularidad del derecho de propiedad; 3) Titularidad del Derecho Forestal, concluyendo que el Derecho de Propiedad le asiste a la empresa INPA EXPLOITATIE B.V. y en lo que respecta a la titularidad del derecho forestal le correspondería a la empresa INPA PARKET Ltda., y no así a la empresa INPA EXPLOITATIE B.V., sin considerar que el INRA no consideró que el derecho forestal es de autorización de aprovechamiento en tierras de propiedad privada otorgado conforme a lo establecido en el art. 28 de la L. N° 1700, de donde se puede identificar que para la otorgación del citado derecho debe necesariamente existir un titular del derecho de propiedad y un titular del derecho forestal y que pueden recaer en diferentes personas pudiendo ser éstas naturales o jurídicas;

5.- Que la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 023/2013 de 30 de diciembre de 2013 confirma todas y cada una de las vulneraciones e infracciones a la normativa agraria vigente que se cometen en la valoración realizada por el INRA, sin haber el INRA realizado una interpretación y análisis respecto a la relación jurídica existente entre estas dos empresas;

6.- Que de manera incorrecta el INRA determinó el incumplimiento de la Función Económica Social del predio "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO" basándose en el único argumento de que el propietario y el titular del derecho forestal son personas distintas, sin haber realizado un análisis legal respecto a las disposiciones de la L. N° 1700 y su Reglamento, puesto que la empresa INPA EXPLOITATIE B.V., habría adquirido legalmente el derecho de propiedad del predio denominado "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO" a través de una transferencia realizada por sus legítimos propietarios, y que la empresa INPA PARKET Ltda., se constituye en el titular del derecho forestal de "Autorización de Aprovechamiento Forestal en Propiedad Privada" siendo esta propiedad privada el predio "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO".

7.- Que con la Resolución de Reversión, se omite pronunciarse sobre cuál es el estado del derecho de uso forestal de "Autorización de Aprovechamiento Forestal en Tierras de Propiedad Privada" reconocido a favor de la Empresa INPA PARKET Ltda. o es que el INRA tendría competencia para afectar derechos forestales sin haber cumplido con los presupuestos establecidos en el art. 34 de la L. Forestal.

**De todos estos fundamentos, el Tribunal establece los siguientes problemas jurídicos:**

1.- El INRA en el momento de identificación y verificación de FES en el predio, constató la actividad desarrollada, verificó los documentos que permiten la ejecución de esta actividad forestal de manera legal, siendo evidente que la EMPRESA INPA PARKET Ltda., es la beneficiaria del derecho de AUTORIZACIÓN FORESTAL en propiedad privada, por lo que no se cuestiona la situación legal que tiene dicha empresa respecto a la actividad que desarrolla en el predio objeto del proceso de reversión, por lo que no compete el análisis respecto a si dicha autorización fue o no legalmente otorgada, ya que el INRA concluyó que el predio "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO" desarrolla actividad forestal legalmente, entonces los argumentos del demandante relacionados al derecho que asiste a INPA PARKET Ltda., en cuanto al aprovechamiento de los recursos forestales y la legalidad de su obtención no tienen actualmente cuestionamiento legal alguno sobre los cuales deba pronunciarse el Tribunal de cierre.

2.- Existiendo dos tipos de derecho, es decir el de propiedad y el derecho forestal otorgados y

reconocidos por dos entidades administrativas diferentes, los propietarios iniciales transfieren a favor de INPA EXPLOITATIE B.V. el derecho de propiedad sobre el predio "AMAZONIA, SANTA RITA Y SAN ALEJANDRO", siendo el derecho de propiedad objeto de análisis en el presente proceso y su vinculación con el cumplimiento de la FES, por ello que en los argumentos de la demanda no existe mayor abundamiento respecto a la situación jurídica y constitución o registro en Bolivia de la empresa INPA EXPLOITATIE B.V., haciendo más relevancia a la que existiría entre INPA EXPLOITATIE B.V. e INPA PARKET Ltda. (documento de administración plasmado en el Testimonio N° 737/2006 de 13 de octubre de 2006 y Testimonio N° 676/2007 de 23 de agosto de 2007, donde se establecería que la empresa INPA EXPLOITATE B.V. otorga a INPA PARKET Ltda., un mandato de administración para el aprovechamiento forestal del predio denominado "AMAZONIA, SANTA RITA Y SAN ALEJANDRO"), evidenciando que el titular del derecho de propiedad es INPA EXPLOITATIE B.V. y que la actividad forestal la desarrolla una tercera persona que es INPA PARKET Ltda. ( aunque se tiene el mismo representante de ambas).

3.- El argumento de que la Resolución Administrativa de Avocación RES-DGAT N° 001/2013 de 7 de marzo de 2013, no identifica ni realiza la mención sobre el asunto concreto objeto de la avocación, por lo que estaría en contradicción con lo establecido en el art. 51 del D.S. N° 29215, que determina que la avocación del Director Nacional del INRA para asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores se da en cuestiones concretas, siendo su pretensión una Resolución de Avocación para cada caso concreto, es decir una par la reversión del predio: "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO" sin argumentar cual sería el perjuicio ocasionado con esta Avocación asumida por el INRA Nacional cuando queda clara la participación en el proceso de la parte demandante.

4.- El elemento central de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 023/2013 de 30 de diciembre de 2013 es que la Empresa INPA EXPLOITATIE B.V., titular del derecho de propiedad del predio "AMAZONIA, SANTA RITA Y SAN ALEJANDRO" no cumple la Función Económica Social, en razón a que es la empresa INPA PARKET Ltda., quien realizaría las actividades de aprovechamiento forestal, por lo que el titular incumpliría la FES en los términos y condiciones establecidas en materia agraria, correspondiendo en consecuencia pronunciarse al respecto.

El demandando Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, responde a la demanda manifestando: Que, en este caso es INPA PARKET Ltda., quien tiene el derecho de uso forestal y no así INPA EXPLOITATIE B.V, quien debía haber acreditado el cumplimiento de la FES en su condición de titular del predio, entonces mal podría el demandante traer a colación un derecho forestal otorgado a una persona jurídica distinta al propietario del bien, siendo INPA EXPLOITATIE B.V, quien debía haber acreditado el cumplimiento de la FES en su condición de titular del predio, la avocación responde a la insuficiencia de personal y/o equipos técnicos en la Direcciones departamentales y en este caso está refrendada por resolución administrativa expresa; el Informe Preliminar DGAT-USC-FES-FS-INF.PREL N° 007/2013 de 28 de noviembre de 2013, sugiere de conformidad a lo previsto en los arts. 181 y 186 del D.S. N° 29215 se inicie el procedimiento de reversión en el predio "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO", éste informe durante el tracto procesal y hasta la emisión de la Resolución Final de Reversión no fue objeto de ninguna observación, es decir que el informe preliminar al no tener observación fue validada y el Informe Multitemporal realizado si identifica indicios de incumplimiento de la FES; que la empresa INPA EXPLOITATIE B.V. no adjuntó acta de constitución, NIT, u otro documento que demuestre su legal constitución en territorio nacional, cursando solo el poder otorgado a su representante, estableciéndose que dicha empresa tiene su origen en Holanda, vulnerando el art. 46-IV de la L. Nro 1715, por lo que la compra realizada por dicha empresa, carece de valor legal, mas aún si no está habilitada para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas o

forestales y no existe vínculo idóneo entre ambas empresas (arrendamiento, aparcería o transferencia) para la actividad de una constituye FES para la otra; que el hecho de que la Empresa INPA PARKET LTDA., tenga un derecho de autorización forestal, sólo tiene alcance con relación a ese derecho, muy diferente a la tenencia de la tierra en materia agraria y el hecho de que "Amazonic Sustainable Enterprises" le haya cedido (transferido) a la Empresa INPA PARKET LTDA el derecho de uso forestal, no inhibe que la empresa que tiene el derecho propietario deba cumplir con la FES y al no hacerlo, se revirtió la totalidad del predio.

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

*"En sentido genérico se entiende que la reversión constituye uno de los elementos centrales para garantizar el cumplimiento efectivo de la Función Económico Social y que la propiedad agraria se desarrolle en cumplimiento a su capacidad de uso mayor de la tierra en criterios de sostenibilidad y desarrollo armónico con la madre tierra. En conclusión la reversión de la tierra resulta ser una sanción al propietario por el incumplimiento de la Función Económico Social en el predio que le fuera otorgado por el Estado."*

*"Las razones y fundamentos que motivan la implementación de este proceso, no debiera ser otro que la verificación del cumplimiento de las condiciones y prerrogativas que Estado a momento del otorgamiento del derecho de propiedad agraria estableció, siendo estas condiciones obligatorias para el mantenimiento de este derecho, en tal circunstancia, estando el derecho de propiedad agraria sujeto a limitaciones de la ley (...) el mismo Estado a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en los términos y alcances de la L. N° 1715 y su Reglamento, tienen la obligación de precautelar el uso adecuado de la tierra, garantizando que este tipo de proceso no resulte violatorio a la seguridad jurídica y menos que se desarrolle en contradicción al debido proceso."*

*"(...) el INRA en el momento de identificación y verificación de FES en el predio, evidentemente constató la actividad que se ejecuta en el lugar, verificó los documentos que permiten la ejecución de esta actividad forestal de manera legal, siendo evidente que la EMPRESA INPA PARKET Ltda., es la beneficiaria del derecho de AUTORIZACIÓN FORESTAL en propiedad privada. Frente a tal circunstancia, no existe argumento legal alguno que cuestione la situación legal que tiene INPA PARKET Ltda., con relación a la actividad que actualmente ejecuta en el predio objeto del proceso de reversión, es decir, queda claro que el derecho forestal otorgado vía autorización no es objeto del proceso de reversión, y en tal circunstancia no compete tampoco el análisis respecto a si dicha autorización fue o no legalmente otorgada, simplemente porque no es objeto del presente proceso ni fue cuestionado en el proceso ejecutado por el INRA tal circunstancia."*

*"(...) que la Empresa INPA PARKET Ltda., quien sería titular del derecho de autorización forestal, se encontraría legalmente establecida en el país con Matrícula de Comercio N° 00012346 de 2 de agosto de 2001, así también contaría con Certificado de inscripción al padrón nacional de contribuyentes NIT: 1014973021 y con Licencia de Funcionamiento para el desarrollo de actividades como empresa maderera, situación legal que no tiene la empresa INPA EXPLOITATIE B.V., y que sin embargo tendría registrado a su nombre el derecho de propiedad del predio "AMAZONIA, SANTA RITA Y SAN ALEJANDRO". Otro de los aspectos que debe ser considerado es que el titular de éste derecho es una persona jurídica extranjera que no tiene ningún tipo de registro en el país que garantice su legal funcionamiento, como es el caso del desarrollo de actividades agrarias, aspecto que se contradice con lo dispuesto en el art. 46 de la L. N° 1715 cuando señala "Los propietarios nacionales de medianas propiedades y empresas agropecuarias pueden suscribir con personas individuales o colectivas*

*extranjeras, con excepción de las que pertenecen a países limítrofes a la propiedad, contratos de riesgo compartido para su desarrollo, con prohibición expresa de transferir o arrendar la propiedad, total o parcialmente bajo sanción de nulidad y reversión a dominio de la Nación". Así también señala que "Las personas extranjeras naturales o jurídicas, para adquirir tierras de particulares tituladas por el Estado fuera del límite previsto en el parágrafo II precedente, o para suscribir contratos de riesgo compartido, deberán residir en el país tratándose de personas naturales, estar habilitadas para el ejercicio de actividades agropecuarias en Bolivia, tratándose de personas jurídicas". Por consiguiente el derecho de propiedad de INPA EXPLOITATIE B.V. por los antecedentes descritos, conforme lo ha señalado el INRA, no tiene el respaldo legal que acredite la legalidad no sólo de la transferencia del derecho de propiedad que le fue otorgado por ciudadanos particulares bolivianos, sino que no tendría la condiciones legales para actualmente ejercitar un derecho de propiedad agraria en los términos legales establecidos en la L. N° 1715."*

*"(...)queda claro que la Resolución de Avocación RES-DGAT N° 001/2013 de 7 de marzo de 2013, fue extendida en los siguientes criterios, para procesos de reversión, en el departamento de Santa Cruz, ya estos dos aspectos establecen parámetros de especificidad conforme lo requiere el art. 51 del D.S. N° 29215, siendo el criterio concreto el proceso de reversión. Pero al margen de lo señalado, el demandante no argumenta cual sería el perjuicio ocasionado con la Avocación asumida por la Dirección Nacional del INRA, es decir no identifica la trascendencia de tal acto administrativo, sobre todo, cuando queda claro de la revisión de antecedentes, que la participación del demandante en el proceso de reversión fue garantizada, no habiéndose realizado observación alguna a la misma, siendo la participación del actor efectiva, por consiguiente, en todo momento se garantizó el desarrollo del debido proceso en resguardo del legítimo derecho a la defensa consagrados en la Constitución Política del Estado."*

*"(...)Respecto al argumento de que nunca existió causal alguna que motive el proceso de reversión, haciendo mención a los Informes Multitemporal DAGT-USC-FS-FES INF TEC N° 056/2013 e Informe Preliminar del Procedimiento de Reversión DGAT-USC-FES-FS-INF-PREL. N° 007/2013 de 18 de noviembre de 2013, debemos señalar inicialmente que la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social es uno de los aspectos que motivan el proceso de reversión, que puede concluir con la ratificación del derecho de propiedad o en lo contrario con la reversión del citado derecho. Debe tenerse en claro que los "indicios" identificados como incumplimiento de la F.E.S. sólo constituyen indicios, siendo lo relevante y trascendental del proceso la verificación en campo, ahora bien, el Informe Multitemporal estableció actividad antrópica en una pequeña superficie de la totalidad del predio que comprende "AMAZONIA, SANTA RITA Y SAN ALEJANDRO" así como también señaló "incursión de más brechas y divisiones interiores sin actividad predominante...sin denotarse un trabajo regular", por lo detallado queda claro que en base a estos elementos es que el INRA inicia el proceso de Reversión en el predio de referencia, sin que se identifique vulneración al art. 56 de la C.P.E. que precautela y garantiza el derecho de propiedad privada, en razón a que la verificación del cumplimiento de Función Económica Social en materia agraria resulta una condición ineludible para el mantenimiento de la propiedad agraria."*

*"(...) Por consiguiente en el caso que nos ocupa, se tiene que INPA EXPLOITATIE B.V., al margen de las observaciones que pudieran establecerse respecto a la legalidad del derecho de propiedad transferido por sus iniciales titulares a una empresa extranjera sin registro ni antecedentes en Bolivia, es una empresa que no tiene relación jurídica ni de dependencia con la empresa INPA PARKET Ltda., que sí tiene registro y constitución en territorio boliviano, pero que sólo tiene reconocido un derecho forestal de autorización en tierra privada, es decir en este caso existe la situación de que el titular del predio*

*"delega" el manejo de su propiedad a un tercero en el 100% de la superficie, en contradicción con el art. 178 del D.S. N° 29215. Por otra parte el hecho de que INPA PARKET Ltda., tenga derecho de "autorización" en propiedad privada no libera al titular del derecho INPA EXPLOITATIE B.V., a que esta empresa ejecute por sí misma actividades orientadas al cumplimiento de la Función Económica Social del predio situación que no ha sido acreditada por la Empresa INPA EXPLOITATIE B.V. quien en virtud del art. 161 del D.S. 29215 podía como directo "interesado" complementariamente probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la Función Social o Económica social, en los términos y alcances que demanda el art. 397 de la Constitución Política del Estado."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa y por tanto VIGENTE la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 023/2013 de 30 de diciembre de 2013 dictada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria respecto al predio "AMAZONIA, SANTA ROSITA Y SAN ALEJANDRO", ubicado en el municipio de Concepción provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, conforme los argumentos siguientes:

1 y 2.- Sobre la actividad forestal realizada en el predio "Amazonia, Santa Rita y San Alejandro", la ABT otorgó derecho de autorización forestal en propiedad privada en favor de la EMPRESA INDUSTRIAL AMAZONIC SUSTAINABLE ENTERPRISES" y posteriormente autorizó a la empresa ceder sus derechos forestales a "INPA PARKET Ltda., actos que no fueron observados ni objetados ante la entidad competente por lo que se los tiene como legalmente válidos, habiendo el INRA verificado la actividad que se ejecuta en el lugar, quedando claro que el derecho forestal otorgado y desarrollado en el predio no es el objeto del proceso de reversión ni es lo cuestionado en el presente proceso por lo que no corresponde al Tribunal pronunciarse al respecto puesto que el fundamento de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 023/2013 de 30 de diciembre de 2013 es que la Empresa INPA EXPLOITATIE B.V., titular del derecho de propiedad del predio "AMAZONIA, SANTA RITA Y SAN ALEJANDRO" no cumple la Función Económica Social, en razón a que es la empresa INPA PARKET Ltda. realizaría las actividades de aprovechamiento forestal, incumpliendo el titular la FES, en tal sentido, el Tribunal estableció que INPA EXPLOITATIE B.V. no tiene ningún tipo de resgistro en el país pues constituye una empresa extranjera por lo que su derecho de propiedad no tiene respaldo legal alguno, además no tiene relación jurídica ni de dependencia con la empresa INPA PARKET Ltda. (que sí tiene registro y constitución en territorio boliviano, pero sólo derecho forestal de autorización en tierra privada) y no está liberada de cumplir con la FES por sí misma y el documento de administración delegado a INPA PARKET Ltda. solo puede ser válido en tanto se adecúe a lo establecido por el art. 46-IV de la Ley 1715 aplicado por analogía ya que haber delegado el manejo de su propiedad en el 100% de la superficie, es contrario a lo dispuesto por el art. 178 del D.S. N° 29215.

3.- Sobre la Resolución de Avocación, la misma se dio para procesos de reversión en el Dpto, de Santa Cruz en base a los parámetros contenidos en el art. 51 del Ds 29215, por lo que no es evidente que se deba emitir una resolución de avocación para cada caso concreto, además la parte demandante no argumentó cuál sería el perjuicio ocasionado al respecto, mas aún cuando el demandado participó activamente en el proceso de reversión y tampoco realizó observación alguna oportunamente.

4.- Conforme se expresó en el primer punto, quedó claro la actividad forestal desarrollada en el predio, pero se determinó incumplimiento de la FES por parte de INPA EXPLOITATIE B.V, titular del derecho propietario que no estaba liberada de dicho cumplimiento al delegar el manejo de su propiedad en un 100% a INPA PARKET Ltda., pues en virtud del art. 161 del D.S. 29215 podía como directo

"interesado" complementariamente probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la Función Social o Económica social, en los términos y alcances que demanda el art. 397 de la Constitución Política del Estado.

### Jurisprudencia conceptual o indicativa

REVERSIÓN ALCANCES Y FUNDAMENTOS CENTRALES.

**Constituye uno de los elementos centrales para garantizar el cumplimiento efectivo de la Función Económico Social y que la propiedad agraria se desarrolle en cumplimiento a su capacidad de uso mayor en criterios de sostenibilidad y desarrollo armónico con la Madre Tierra.**

*"En sentido genérico se entiende que la reversión constituye uno de los elementos centrales para garantizar el cumplimiento efectivo de la Función Económico Social y que la propiedad agraria se desarrolle en cumplimiento a su capacidad de uso mayor de la tierra en criterios de sostenibilidad y desarrollo armónico con la madre tierra. En conclusión la reversión de la tierra resulta ser una sanción al propietario por el incumplimiento de la Función Económico Social en el predio que le fuera otorgado por el Estado."*

*"Las razones y fundamentos que motivan la implementación de este proceso, no debiera ser otro que la verificación del cumplimiento de las condiciones y prerrogativas que Estado a momento del otorgamiento del derecho de propiedad agraria estableció, siendo estas condiciones obligatorias para el mantenimiento de este derecho, en tal circunstancia, estando el derecho de propiedad agraria sujeto a limitaciones de la ley (...) el mismo Estado a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en los términos y alcances de la L. Nº 1715 y su Reglamento, tienen la obligación de precautelar el uso adecuado de la tierra, garantizando que este tipo de proceso no resulte violatorio a la seguridad jurídica y menos que se desarrolle en contradicción al debido proceso."*

### Voto Disidente

Existe.