

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0008-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-02-2015

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 SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Otras de carácter productivo /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por la empresa "Palma EFUUS S.R.L." contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria y el Director General de Administración de Tierras del INRA, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 011/2013 de 10 de octubre de 2013 y Resolución Administrativa de Rectificación de Reversión RES-REV N° 019/2013 de 28 de noviembre de 2013, pronunciadas en el procedimiento sustanciado en el predio denominado "La Palma", ubicado en el municipio de San Pedro (Conquista), provincia Manuripi del departamento de Pando, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que el demandante adquirió mediante compraventa una fracción del predio denominado "Esperanza" de Nelly Cristina Lazo Hollkon y Jorge Luis Mercado Haas habiéndole asignado el denominativo de "La Palma", y la totalidad de la extensión fue constituida en Reserva Privada de Patrimonio Natural mediante Escritura Pública de 17 de septiembre de 2012, quedando sujeta a lo establecido por el art. 13.I de la Ley No. 1700.

2.- Que la Resolución Administrativa de Avocación no fue notificada a la Dirección Departamental del INRA Pando si bien, cursa la nota de 11 de septiembre de 2013, la misma no constituye notificación conforme a procedimiento, en el mismo sentido afirma que la precitada resolución tampoco fue notificada a la Comisión Agraria Departamental de Pando conforme al art. 51 parágrafo II de la L. N° 1715;

3.- Que la totalidad del predio constituido en Reserva Privada de Patrimonio Natural, habría ingresado en las competencias de la ABT, habiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria perdido automáticamente competencia o estando la misma suspendida razón por la que debió apartarse del

conocimiento de la causa.

3.1.- El proceso de reversión data del 11 de septiembre de 2013, en tanto que la solicitud de consolidación de Reserva Privada de Patrimonio Natural se inicia el 19 de septiembre de 2012 habiendo transcurrido más de un año entre uno y otro trámite, no obstante ello el INRA, en conocimiento del trámite que se sustanciaba en el ABT, decidió continuar con el trámite de reversión.

3.2.- Que no se consideró que las Reservas Privadas de Patrimonio Natural, conforme al art. 41 párrafos I al IV del D.S. N° 24453 se constituyen por acto unilateral del propietario mediante escritura pública momento desde el cual se goza de tutela jurídica conforme a nuestro ordenamiento jurídico y aclara que conforme al art. 13.I de la L. N° 1700 la reclasificación de las tierras no necesita de declaratoria expresa.

3.3.- Que, el INRA realizó apreciaciones subjetivas al afirmarse que el área solicitada para la constitución de la Reserva se sobrepone al Plan General de Manejo Forestal del predio "La Esperanza" y aclara que si bien la propietaria de éste predio constituyo un Plan de Manejo Forestal, al haberse adquirido parte del predio y haberse constituido una Reserva Privada de Patrimonio Natural existiría una conversión de derechos.

3.4.- Que, al haberse constituido la RPPN, no puede exigirse se acredite el desarrollo de actividades agrarias y/o ganaderas menos exigirse el empleo de medios técnicos modernos y/o, inversiones y/o trabajadores toda vez que la tierra ya tiene otra finalidad expresamente declarada por ley conforme a los arts. 386, 387, 388 y 389 de la C.P.E.

3.5.- Que, el INRA, en ningún momento acreditó que el demandante haya hecho uso especulativo de la tierra como se afirmó en el informe circunstanciado y en todo caso, quedó acreditado que desde la adquisición del predio (4 de julio de 2012), el demandante ha iniciado trámites de inscripción de la compra realizada y de ratificación de la constitución de Reserva, erogando cuantiosos gastos.

4.- Que conforme al art 390 de la C.P.E. todo el departamento de Pando se encuentra al interior de la cuenca amazónica boliviana, que goza de la protección del Estado Boliviano en resguardo de la sostenibilidad del medio ambiente, por lo mismo sujeta a régimen especial.

Solicitó se anulen las Resoluciones impugnadas.

Los codemandados responden al recurso manifestando: que, por la Certificación emitida por FUNDEMPRESA de 28 de agosto de 2013, se establece que la Sociedad de Responsabilidad Limitada Palma EFUSS S.R.L. tenía como objeto, la transformación, comercialización, importación y exportación de productos agroforestales y sus derivados, extracción de madera, plantaciones y procesamiento de cultivos tropicales perennes, no figurando en el mismo, el desarrollo de actividades de conservación y protección de la biodiversidad, que, del Informe Técnico Jurídico ITJ-ABT-DDPA-018-2013 de 17 de agosto de 2013, presentado por la parte demandante a la Comisión del INRA, la Dirección Departamental de la ABT Pando, de acuerdo a sus atribuciones y competencias determinó de forma clara y evidente que existe sobreposición con un Plan General de Manejo Forestal, que el demandante no señala ningún precepto legal por el cual se pueda determinar que no es de competencia del INRA la sustanciación del proceso de reversión en el predio "La Palma", manifiestan también que, si bien el desarrollo de las actividades forestales son de competencia de la ABT, que, transcurridas las diferentes etapas del proceso de reversión y analizados todos los actuados, se estableció que el predio no cumple la FES, debido a que no se tiene ninguna de las características establecidas para una mediana

propiedad, menos para una propiedad clasificada como empresa, solicitaron, se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Como se tiene desarrollado, el o los administrados que se sintiesen afectados en sus derechos por la dilación de trámites iniciados ante cualesquier instancia administrativa gozan de la facultad de activar los recursos administrativos y/o jurisdiccionales que fija la ley, por lo mismo, toda conducta pasiva no hace sino consentir la negligencia de la autoridad administrativa resultando ésta forma de proceder aceptación tácita de la demora, aspecto que, no puede ser valorado positivamente, a favor de los administrados, por éste Tribunal, toda vez que en el caso en análisis el proceso contencioso administrativo en examen tiene por único objeto revisar los actos desarrollados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria durante la sustanciación del proceso de reversión que culminó con la emisión de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 011/2013 de 10 de octubre de 2013 y Resolución Administrativa de Rectificación de Reversión RES-REV N° 019/2013 de 28 de noviembre de 2013 y no los actos u omisiones identificadas en procesos administrativos distintos en los que, como se tiene señalado, se pudo hacer efectivos los recursos que franquea la ley y la Constitución Política del Estado conforme a lo regulado por el art. 17 de la L. N° 2341 de 23 de abril de 2002 no correspondiendo por lo mismo ingresar en mayores consideraciones de hecho o de derecho."

"(...) revisados los antecedentes del proceso se concluye que a fs. 33 del expediente de reversión cursa oficio CITE DGAT-C-EXT N° 0188/2013 dirigido al Gobernador del Departamento de Pando en calidad de Presidente de la Comisión Agraria Departamental, con fecha de recepción 10 de septiembre de 2013 y a fs. 34 cursa oficio CITE DGAT-C-EXT. N° 189/2013 dirigido al Director Departamental del INRA Pando con fecha de recepción 06 de septiembre de 2013 a través de los cuales se pone en conocimiento suyo la Resolución Administrativa de Avocación RES- DGAT N° 006/2013 de 23 de agosto de 2013, resultando sin asidero el afirmarse que las precitadas autoridades no hayan tomado conocimiento de lo resuelto a través de la precitada resolución administrativa, independientemente a que cualesquiera de ellas afirme o niegue tener conocimiento del contenido de las mismas o de su existencia, en sentido de que toda comunicación a entidad pública se la efectúa, en secretaría de la misma no siendo necesario acreditarse que la máxima autoridad ejecutiva la recibió de forma personal, en éste sentido, toda correspondencia externa recibida en secretaría de la entidad a la cual se dirige da fe de que el acto de comunicación surtió plenos efectos legales."

*"(...) en el caso en análisis, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no se encontraba compelido a suspender el proceso administrativo de reversión al tomar conocimiento de la existencia de un trámite de constitución de Reserva Privada de Patrimonio Natural y en todo caso se encontraba en el deber de constatar si el mismo se encontraba debidamente autorizado y en un supuesto afirmativo en la obligación de verificar si existía cumplimiento actual y efectivo de las obligaciones asumidas por el propietario o propietaria del predio conforme al art. 170 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 y lo desarrollado en los numerales I.1. y I.2. de la presente resolución, máxime si la parte actora se limita a realizar una serie de **afirmaciones** sin precisar la norma legal que dispone que el INRA, ante el conocimiento de estarse tramitando la constitución de una Reserva Privada de Patrimonio Natural se encuentre obligado a suspender su conocimiento y apartarse del conocimiento de un proceso de reversión iniciado, resultando por lo mismo sin fundamento legal lo acusado en éste punto por la parte actora."*

"(...) se remarca que el trámite de constitución de Reserva Privada de Patrimonio Natural fue iniciado,

de forma independiente, ante la autoridad competente (llamada por ley) sin gozar de la capacidad de suspender las competencias del Instituto Nacional de Reforma Agraria entidad que, conforme a lo desarrollado, tiene la facultad de iniciar los procesos de reversión sin más restricciones que las que fija la ley, no encontrándose en nuestro ordenamiento jurídico norma que obligue a ésta entidad administrativa a suspender sus competencias en conocimiento de estarse sustanciando, ejemplificativamente, un trámite que coadyuve a la conservación y/o protección de la biodiversidad, a la investigación, al ecoturismo, etc."

*" (...) en éste ámbito normativo, como se tiene desarrollado en el numeral **I.2.** de la presente sentencia las RPPN no pueden considerarse al margen de las servidumbres ecológicas cuya forma de constitución y/o reconocimiento de su existencia por parte del Estado se encuentra supeditada al cumplimiento de una serie de requisitos y formalidades que el ordenamiento jurídico se encarga de precisar, arts.36 y 37 del reglamento de la Ley Forestal, 170 del D.S. Nro 29215 de 2 de agosto de 2007 y numeral 3.1.6. de las Normas Técnicas Sobre Planes de Ordenamiento Predial aprobadas mediante Resolución Ministerial N° 130/97 de 9 de junio de 1997 concordante con lo desarrollado por la Directriz ITE N° 08/98 (...)"*

"(...) En este contexto de hecho y de derecho, se concluye que la declaración de voluntad (unilateral) del propietario del predio, por sí misma, no tiene la capacidad de constituir y/o dar por existente una RPPN como afirma la parte actora, quien en definitiva se remite (simple y llanamente) al texto gramatical de una norma aislada sin considerar que la misma debe analizarse en un contexto mucho mayor, en el caso en análisis, como se tiene ya reiterado, en los arts. 36 y 37 del Reglamento de la Ley Forestal, 170 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, numeral 3.1.6. de las Normas Técnicas Sobre Planes de Ordenamiento Predial aprobadas mediante Resolución Ministerial N° 130/97 de 9 de junio de 1997 y la Directriz ITE N° 08/98 aprobada para regular el "Establecimiento, Aprobación, Seguimiento y Control de las Reservas Privadas del Patrimonio Natural "RPPN)"

"(...) El art. 34 párrafo I, inc. d) de la Ley N° 1700, de forma textual, prescribe: "La caducidad de la concesión forestal y consecuente reversión procede por cualquiera de las siguientes causales: d) Cambio de uso de la tierra forestal", en éste ámbito, la parte actora, no acredita que haya operado el cambio de uso conforme afirma en su memorial de demanda toda vez que, conforme se tiene desarrollado en el numeral II.3.3. que antecede, no se ha probado que la Reserva Privada de Patrimonio Natural se encuentre debidamente autorizada y/o aprobada por autoridad competente, no habiendo por lo mismo nacido a la vida jurídica con los efectos y garantías que le otorga la ley, en tal razón no podría aseverarse, como lo hace el actor, que el predio ingresa en los límites del art. 13 de la Ley Forestal "Tierras de Protección" menos que el PGMF aprobado para el predio Esperanza haya caducado por la causal establecida en art. 34 párrafo I, inc. d) de la Ley N° 1700, resultando por lo mismo, sin sustento legal lo acusado en éste punto por la parte actora."

"(...) cabe señalar que el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FS-FES. CIRC. N° 007/2013 cursante de fs. 838 a 854 se limita a señalar: "La Renta Fundiaria entendida como el ingreso que produce la tierra por el solo hecho de existir, es una conducta prohibida por la Constitución Política del Estado en su Art. 395, en tal sentido este tipo de actividades significan el incumplimiento de la Función Económico Social (FES)", aspecto que no constituye el fundamento principal de decisión asumida toda vez que de forma categórica expresa: "El predio LA PALMA no cuenta con instrumentos de gestión, autorizaciones ni Resoluciones emitidas por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) lo cual da lugar al incumplimiento total de la función económico social (...)" y "En el predio denominado LA PALMA no se han identificado actividades productivas relacionadas a la agricultura, ganadería,

protección, ecoturismo, investigación, forestal, maderable y no maderable, etc." elementos que sumados a los considerados en el Informe circunstanciado en examen dan curso a la decisión que se plasma en la resolución ahora impugnada, resultando sin fundamento el señalar que el Instituto Nacional de Reforma Agraria basa sus decisiones en elementos aislados cuando en todo caso, aborda una serie de elementos que en conjunto hacen referencia a la Función Económico Social que no puede ser entendida desde un único punto de vista."

"(...) el art. 390 de la C.P.E., citado por la parte actora, prescribe: "I. La cuenca amazónica boliviana constituye un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país por su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad existente, recursos hídricos y por las ecoregiones", norma legal que no restringe las competencias del Instituto Nacional de Reforma Agraria, razón por la que no se encontraba limitado para iniciar, sustanciar y concluir el proceso de reversión en el predio La Palma, máxime si se considera que, conforme al art. 391 de la norma suprema es el Estado el que se encuentra en el deber de priorizar el desarrollo integral sustentable de la amazonia boliviana, a través de una administración integral, resultando de ello sin sustento legal lo afirmado en éste punto por la parte actora."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta contra la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 011/2013 de 10 de octubre de 2013 y Resolución Administrativa de Rectificación de Reversión RES-REV N° 019/2013 de 28 de noviembre de 2013, conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a la transferencia de una fracción del predio "Esperanza" la demora en el trámite de su registro, habría determinado se dilate el trámite de constitución de Reserva Privada de Patrimonio Natural y al haber observado el demandante que el trámite iniciado se estaba dilatando mucho, le correspondía activar los recursos que la ley establece, pues al no hacerlo se está consintiéndose la negligencia de la autoridad administrativa, aspecto que no puede valorarse positivamente en favor de los administrados por el Tribunal puesto que solamente puede revisar los actos desarrollados por el INRA sobre el proceso de Reversión.

2.- Sobre la falta de notificación de la Resolución Administrativa de Avocación, se observa en el expediente de reversión el oficio por el cual se pone en conocimiento la Resolución Administrativa de Avocación, por lo que carece de sustento el afirmarse que las precitadas autoridades no hayan tomado conocimiento de lo resuelto a través de la precitada resolución administrativa, más aun cuando la comunicación a entidades públicas se realiza en secretaría no siendo necesario acreditar que la máxima autoridad administrativa haya recibido el oficio personalmente, resultando sin consistencia lo acusado en este punto.

3.- Sobre la pérdida de competencia del INRA, el ente administrativo no se encontraba obligado a suspender el proceso de reversión al conocer el procedimiento de constitución de Reserva Privada de Patrimonio Natural, más bien tenía el deber de constatar si estaba debidamente autorizado y en caso, verificar su cumplimiento actual y efectivo respecto a las obligaciones asumidas por el propietario por lo que el argumento vertido carece de sustento.

3.1.- Sobre las fechas de inicio de los procesos administrativos de constitución de Reserva Privada de Patrimonio Natural y de Reversión, el trámite fue iniciado de forma independiente ante autoridad competente, mientras que el INRA tiene como facultad poder iniciar procesos de Reversión, más aun

cuando no se encuentra norma alguna que establezca la suspensión de competencia ante el conocimiento de un trámite.

3.2.- Sobre la forma de constitución de las Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN), la decisión de constituir la Reserva Privada es decisión del propietario del predio el cual no puede darse por existente desde el momento de la decisión del propietario pues debe cumplirse con una serie de requisitos y formalidades que el ordenamiento jurídico precisa (arts. 36 y 37 del reglamento forestal, art. 170 del DS 29215 y num 3,1 y 6 de las Normas Técnicas sobre POP aprobadas por Resolución Ministerial Nro 130/97), de modo que la declaración unilateral de voluntad del propietario por sí misma, no constituye o da por existente una RPPN.

3.3.- Respecto a la sobreposición entre el Plan de Manejo Forestal del predio "La Esperanza" y la Reserva Privada de Patrimonio Natural del predio "La Palma", se observa que el demandante no ha demostrado que se haya realizado el cambio de uso pues no se evidencia que el predio proceso de Reversión se haya convertido en Reserva Privada de Patrimonio Natural por lo que al no estar autorizada no ha nacido a la vida jurídica por lo que no podría argumentarse que el PGMF aprobado para el predio Esperanza haya caducado por la causal establecida en art. 34 párrafo I, inc. d) de la Ley N° 1700.

3.4.- Sobre el uso especulativo de la tierra, el ente administrativo en el proceso de reversión ha valorado correctamente que el predio no tiene actividades productivas, asimismo no cuenta con autorización de la ABT, lo cual da lugar al incumplimiento total de la Función Económico Social, resultando sin fundamento el señalar que el Instituto Nacional de Reforma Agraria basa sus decisiones en elementos aislados cuando en todo caso, aborda una serie de elementos que en conjunto hacen referencia a la Función Económico Social que no puede ser entendida desde un único punto de vista.

3.5.- Respecto a la protección de la cuenca amazónica si bien a través del art. 390 de la C.P.E., se protege la cuenca amazónica no significa que la entidad administrativa haya restringido sus competencias, mas al contrario la entidad administrativa se encuentra facultada para iniciar, sustanciar y concluir el proceso de reversión en el predio La Palma, por lo que el argumento vertido por el demandante carece de sustento legal.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO/PROCESO DE REVERSIÓN

Proceso iniciado de constitución de RPPN no suspende competencia de reversión.

Un trámite de Constitución de Reserva Privada de Patrimonio Natural iniciado de forma independiente ante la autoridad competente, no suspende las competencias del Instituto Nacional de Reforma Agraria para iniciar los procesos de reversión sin más restricciones que las que fija la ley.

"(...) se remarca que el trámite de constitución de Reserva Privada de Patrimonio Natural fue iniciado, de forma independiente, ante la autoridad competente (llamada por ley) sin gozar de la capacidad de suspender las competencias del Instituto Nacional de Reforma Agraria entidad que, conforme a lo desarrollado, tiene la facultad de iniciar los procesos de reversión sin más restricciones que las que fija la ley, no encontrándose en nuestro ordenamiento jurídico norma que obligue a ésta entidad

administrativa a suspender sus competencias en conocimiento de estarse sustanciando, ejemplificativamente, un trámite que coadyuve a la conservación y/o protección de la biodiversidad, a la investigación, al ecoturismo, etc."

PROPIEDAD AGRARIA/FUNCIÓN SOCIAL- FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL/OTRAS DE CARÁCTER PRODUCTIVO.

Constitución y/o reconocimiento de una Reserva Privada de Patrimonio Natural (RPPN)

La declaración de voluntad (unilateral) del propietario del predio, por sí misma, no tiene la capacidad de constituir y/o dar por existente una Reserva Privada de Patrimonio Natural (RPPN), mismas que no pueden considerarse al margen de las servidumbres ecológicas cuya forma de constitución y/o reconocimiento de su existencia por parte del Estado se encuentra supeditada al cumplimiento de una serie de requisitos y formalidades que el ordenamiento jurídico se encarga de precisar.

*" (...) en éste ámbito normativo, como se tiene desarrollado en el numeral **I.2.** de la presente sentencia las RPPN no pueden considerarse al margen de las servidumbres ecológicas cuya forma de constitución y/o reconocimiento de su existencia por parte del Estado se encuentra supeditada al cumplimiento de una serie de requisitos y formalidades que el ordenamiento jurídico se encarga de precisar, arts.36 y 37 del reglamento de la Ley Forestal, 170 del D.S. Nro 29215 de 2 de agosto de 2007 y numeral 3.1.6. de las Normas Técnicas Sobre Planes de Ordenamiento Predial aprobadas mediante Resolución Ministerial N° 130/97 de 9 de junio de 1997 concordante con lo desarrollado por la Directriz ITE N° 08/98 (...)"*

"(...) En este contexto de hecho y de derecho, se concluye que la declaración de voluntad (unilateral) del propietario del predio, por sí misma, no tiene la capacidad de constituir y/o dar por existente una RPPN como afirma la parte actora, quien en definitiva se remite (simple y llanamente) al texto gramatical de una norma aislada sin considerar que la misma debe analizarse en un contexto mucho mayor, en el caso en análisis, como se tiene ya reiterado, en los arts. 36 y 37 del Reglamento de la Ley Forestal, 170 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, numeral 3.1.6. de las Normas Técnicas Sobre Planes de Ordenamiento Predial aprobadas mediante Resolución Ministerial N° 130/97 de 9 de junio de 1997 y la Directriz ITE N° 08/98 aprobada para regular el "Establecimiento, Aprobación, Seguimiento y Control de las Reservas Privadas del Patrimonio Natural "RPPN)"

Voto Disidente

Existe