

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0018-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 08-04-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Avocación / 6. Legal /

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

Problemas jurídicos

Mediante un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del INRA, la parte demandante impugnó la Resolución Administrativa RES-REV N° 001/2011 de 28 de abril de 2011, emitida dentro del proceso de Reversión del predio "San Panuma", ubicado en el Municipio de San José de Chiquitos, Provincia Chiquitos, del Departamento de Santa Cruz. bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, el demandante compró una fracción del predio "San Panuma" a José Zeballos y Gueisa Flores Vaca de Zeballos, en 19 de septiembre de 2007, registrado en Derechos Reales bajo matrícula computarizada N° 70510110000767 de 02 de octubre de 2007, quienes a su vez compraron el predio a Carmen Roxana Barba de Eguez Paris y Fabián Eguez Paris, predio que fue objeto de procedimiento de saneamiento simple de oficio, concluido con la Resolución Final de Saneamiento Simple de Oficio RA-SS N° 0495/2002 de 3 de diciembre de 2002;

2.- que, el INRA Nacional, de oficio, inició proceso de reversión del predio "SAN PANUMA", pese a que se reportaron informes de cumplimiento de la FES, por la Unidad de Catastro y por el Informe Preliminar DGAT-REV-INF N° 0016/2011 de 17 de marzo de 2011, acredita haberse verificado infraestructura y mejoras;

3.- acusa la vulneración del art. 183 del D.S. N° 29215, ya que el INRA no identificó que el predio "San Panuma" cumple la FES, porque se observa, posesión, mejoras, infraestructura, caminos y que el inicio del procedimiento de reversión se inició sin cumplir el citado artículo generándole daños y perjuicios;

4.- acusa la vulneración de los arts. 189 y 70 del Reglamento, argumentando que el 21 de marzo a hrs. 17:00 se le notificó mediante cédula, con el Auto de Inicio del Procedimiento de Reversión,

perjudicándole en el ejercicio de su defensa para efectuar la nueva verificación de la FES;

5.- que, el procedimiento de Reversión fue sustanciado por el Director Nacional del INRA en base a una supuesta avocación, realizada al margen de la ley, como se advierte del tenor de las Resoluciones Administrativas N° 0390/2009 de 24 de noviembre de 2009 y N° 302/2010 de 30 de agosto de 2010, que en el caso presente la avocación no es concreta, porque no especifica el proceso de reversión ni el predio;

6.- acusa la violación de los arts. 56 -I y -II y 393 de la C.P.E., respecto de la garantía a la propiedad privada, por errónea valoración de la FES, pese a haber demostrado su legítimo derecho de propiedad del predio "San Panuma", registrado en DRR;

7.- que, se llevó a cabo la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, mencionando que el llenado de la ficha catastral en 27 de marzo de 2011 (después de ocho días de la audiencia), no se ajusta a la norma, coligiendo que la audiencia de producción de prueba y llenado de la ficha catastral fue una formalidad;

8.- que, la Resolución Administrativa de Reversión menciona "que la autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ha emitido la Resolución Administrativa N° RU-SJC-CTR N° 03/2009 de 16 de enero de 2009, determinando la existencia de un desmonte sin autorización en el predio "San Panuma", sin mencionar que la referida sanción fue cumplida a cabalidad con el pago realizado por ante la ABT por el monto de 227.075,89 dólares americanos y;

9.- acusa la violación al debido proceso y a la legítima defensa al desconocerse la actividad productiva, infringiendo el art. 115 -II y 117 de la CPE, en la Resolución Administrativa, sin antes haber notificado correctamente con el auto inicial de proceso, sin haber valorado conforme a ley la FES, desconociendo su derecho de propiedad.

Solicitó que se declare probada la demanda en todas sus partes y se declare nula la resolución impugnada y vigente su derecho de propiedad.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: que mediante Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre de 2009, el Director Nacional del INRA se avocó la competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta la conclusión los procesos de reversión, en observancia del art. 51 -I a) del Reglamento Agrario aprobado por D.S. N° 29215 de 02 de agosto de 2007, aclarando que si bien se encuentran trabajos agrícolas, empero según el Plan de Uso de Suelo, el predio se halla sobrepuesto a tierras de uso restringido y tierras de uso agropecuario intensivo conforme a las imágenes satelitales pertenecientes a los años 2000, 2006 y 2010, que los informes UCR N 142/2011 de 17 de febrero y DGAT-REV-INF N° 0016 de 17 de marzo de 2011, constituye verdad a medias en consideración a que los informes emitidos tanto por la Unidad de Catastro como por la Dirección General de Administración de Tierras del INRA Nacional, identifican desarrollo productivo al interior del predio "San Panuma", no es menos cierto que también describen que la actividad productiva ha sufrido variaciones desde el momento de su titulación vía saneamiento simple al reconocerse una superficie de 6179,1234 ha, que el INRA en ningún momento inobservó la citada disposición legal, que el proceso de reversión puede llegar a ser sustanciado a denuncia de parte o de oficio, cuando existan predios que no se encuentren cumpliendo la FES, que la avocación de los procesos de reversión en el Departamento de Santa Cruz, se sustentó en el inc. a) del art 51 parágrafo I, por lo que al no contar con el personal necesario para sustanciar los procesos de reversión. el Director Nacional del INRA se avocó para sí esta competencia de las Direcciones Departamentales, que la observación del demandante es

maliciosa, que se tratan de formalidades, que según las actas se realizaron el 27 y 28 de marzo y que es obligación de las personas participantes en audiencias, leer lo que van a suscribir.

La tercera interesada Carmen Roxana Barba Eguez solicitó la declaratoria de perención de instancia de la presente causa y solicitó se declare improbadamente la demanda contencioso administrativa.

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

*"(...)El Auto de inicio de procedimiento de reversión de 18 de marzo de 2011(...), conforme lo dispuesto en el párrafo IV del art. 2 de la L. N° 1715, modificada por L. N° 3545, señala: "La función económica social, necesariamente será verificada en campo, siendo este el principal medio de comprobación",(...)se concluye que para dictar el auto de inicio del procedimiento de reversión, se requieren simplemente indicios de incumplimiento total o parcial de la FES, que pueden devenir de imágenes satelitales o de información técnica; pues es durante el procedimiento de reversión que se realiza la verificación de la FES en campo, como se lo ha hecho en el caso presente, con la participación del apoderado del actor, por lo que se concluye que los agravios que el actor alega en este punto son inexistentes.(...)Director Nacional del INRA evidenció incumplimiento de la FES en el predio "San Panuma" a través del informe multitemporal como se tiene fundamentado precedentemente, por lo que dictó el auto de inicio de procedimiento de reversión."*

*"(...)se tiene de los antecedentes del procedimiento administrativo de reversión, toda vez que se desconocían las mutaciones del predio "San Panuma", en 21 y 22 de marzo de 2011, se practicaron las diligencias de notificación mediante cédula en el predio "San Panuma", a la propietaria del predio Carmen Roxana Barba de Eguez (según datos del Informe 134/11 cursante a fs. 6), entregando copia legalizada del Informe Preliminar DGAT-REV-INF N° 0016/2011 y Auto de Inicio del Procedimiento de Reversión de 18 de marzo de 2011 a: Heinrich Wiebs, quien afirma que ahora parte del predio San Panuma es parte de la Colonia Berlin" y Denar Antelo con C.I 3267939 SC, trabajador que informa que la propiedad actualmente se denomina "Los Cedros" (fs. 35 y 36); notificación que observa lo dispuesto en el art. 72 b) del D.S. N° 29215 cumpliendo la finalidad, de poner en conocimiento de los subadquirentes de las dos fracciones del predio "San Panuma" (superficies: de 4529,4359 has. transferida a André Abraham Zolty y Otra y 1640,6875 ha. a la Colonia Menonita Berlin), prueba de ello, es que Jacob Ostreicher se presenta y participa a nombre del actor, en la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, en 27 de marzo de 2011, presentando prueba literal, que acredita su calidad de apoderado de André Abraham Zolty y prueba referida a las mutaciones del predio "San Panuma" ("Los Cedros"), firmando el acta, como se evidencia de los actuados cursantes a fs. 36,38 a 68, no vulnerándose lo acusado por la parte actora en el presente punto."*

*"(...)Por mandato de los arts. 17 y 18 de la L. N° 1715 respectivamente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria se constituye en una entidad pública descentralizada, cuya **atribución** entre otras, es la de revertir tierras de oficio o a denuncia, por la causal de incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social; lo que nos lleva a concluir que por mandato legal se ha otorgado al INRA la competencia para tramitar la reversión de tierras y por mandato del art 183 del mismo cuerpo legal, la referida competencia ha sido distribuida en razón del grado, a un órgano inferior, es decir al Director Departamental del INRA, para iniciar el procedimiento de reversión, autoridad que tiene competencia desconcentrada.*

*"(...) Conforme a la regla establecida en el art. 175 del D.S. N° 29215, "los desmontes a partir de la vigencia de la Ley Forestal, sin autorización no constituyen cumplimiento de la FES por ser ilegales y*

*constituir delito. Los desmontes para ser considerados como superficie aprovechada deberán estar autorizados por autoridad competente, para el desarrollo de actividades agropecuarias y haber cumplido con las obligaciones asumidas en la autorización, además demostrar que están desarrollando o desarrollan dichas actividades, en tiempo inmediato al desmonte"; las conclusiones descritas denotan que el INRA ha observado el precepto descrito y que ha efectuado una correcta compulsión y valoración de los antecedentes recogidos durante la verificación de la FES, al concluir que el predio "San Panuma", en la fracción autodenominada "Agropecuaria Los Cedros", de los subadquirentes Claudia Liliana Rodríguez Espitia y André Abraham Zolty no cumple la FES, pues como se tiene dicho, los desmontes no cuentan con autorización alguna, la actividad agrícola evidenciada es contraria al PLUS. Finalmente, la aplicación del precepto descrito no implica vulneración al principio del non bis in idem, ello porque los efectos del desmonte ilegal implican incumplimiento de la FES además de responsabilidad, a consecuencia de ello se le ha sancionado pecuniariamente y además se le ha impuesto la obligación de reforestar el área afectada; en el caso presente el actor no ha presentado ni menos demostrado durante el procedimiento administrativo de reversión que hubiese cumplido con las sanciones impuestas."*

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

El Tribunal Agroambiental declaró **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 001/2011 de 28 de abril de 2011 y art. 2 numeral 1 de la L. N° 372 de 13 de mayo de 2013. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Es facultad del INRA poder iniciar procesos de Reversión de tierras pues esta facultad se encuentra inmerso en la normativa agraria, siendo la condicionante que para el inicio de este proceso debe existir denuncia o identificación de predios que estén incumpliendo la FES, pues para dictar el auto de inicio del procedimiento de reversión, se requieren simplemente indicios de incumplimiento total o parcial de la FES, que pueden devenir de imágenes satelitales o de información técnica, pues es durante el procedimiento de reversión que se realiza la verificación de la FES en campo, como se lo ha hecho en el caso presente, con la participación del apoderado del actor, por lo que se concluye que los agravios que el actor alega en este punto son inexistentes;

2.- las notificaciones en un proceso de Reversión se las debe realizar en el predio que esta siendo objeto de reversión, o en los domicilios consignados en el registro de transferencias, siendo deber de hacer conocer al ente administrativo, cualquier mutación del predio, pues la finalidad de la notificación es hacer conocer a la persona el inicio de un proceso, para que esta pueda defenderse mediante los medios probatorios pertinentes, notificación que cumple su finalidad cuando la persona se apersona al proceso, participando activamente en el mismo, sea en persona o a través de su representante, no pudiendo alegarse vulneración a la normativa;

3.- el Instituto Nacional de Reforma Agraria se constituye en una entidad pública descentralizada, cuya atribución entre otras, es la de revertir tierras de oficio o a denuncia, por la causal de incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social, lo que nos lleva a concluir que por mandato legal se ha otorgado al INRA la competencia para tramitar la reversión de tierras y por mandato del art 183 del mismo cuerpo legal, la referida competencia ha sido distribuida en razón del grado, a un órgano inferior, es decir al Director Departamental del INRA, para iniciar el procedimiento de reversión,

autoridad que tiene competencia desconcentrada;

4.- el INRA durante el proceso de Reversión ha efectuado una correcta compulsu y valoración de los antecedentes recogidos durante la verificación de la FES, al concluir que el predio "San Panuma" no cumple la FES, pues como se tiene dicho, los desmontes no cuentan con autorización alguna, la actividad agrícola evidenciada es contraria al PLUS, la aplicación de la normativa referente al proceso de Reversión no implica vulneración al principio del non bis in idem, pues el desmonte ilegal implica incumplimiento de la FES además de responsabilidad, a consecuencia de ello se ha sancionado pecuniariamente y además se ha impuesto la obligación de reforestar el área afectada y;

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

SANEAMIENTO / AVOCACIÓN

Procedencia

**El Director Nacional del INRA no comete ninguna ilegalidad y procede cuando se avoca para si la ejecución de atribuciones del Director Departamental, asumiendo competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión, en un proceso concreto, que da lugar a la reversión de propiedad agraria**

*"a)La L. N° 1715, otorga al INRA competencia para tramitar el procedimiento de reversión, competencia que en razón de grado se asigna al Director Departamental del INRA, órgano inferior en grado, desconcentrado del INRA;*

*b)El art. 51-I del D.S. N° 29215 autoriza de manera expresa al Director Nacional del INRA, asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, avocándose el conocimiento y decisión de **cuestiones concretas** y la regla contenida en el art. 52 del D.S. N° 29215 relativa a la transferencia de competencias señala que los Directores Nacional y Departamental del INRA (...) podrán disponer la transferencia de la atribución de uno a otro **en procedimientos concretos**, cuando las necesidades del servicio lo hagan conveniente, transferencia que sólo procede cuando está permitida la delegación o avocación. De una interpretación contextual de ambas reglas, se entiende que las cuestiones concretas, **son precisamente los procedimientos concretos** y no como erróneamente entiende el demandante para un "caso concreto", en el que obviamente tendría que especificarse el predio; en la litis el Director Nacional del INRA se ha avocado para sí, la competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procesos de reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz, es decir ha señalado el procedimiento concreto: la reversión de tierras y asimismo ha establecido los actos administrativos ha realizar: iniciar, proseguir y tramitar los procesos de reversión en el Departamento de Santa Cruz*

*c)Por mandato del art. 51 del citado Decreto, la facultad de avocación del director Nacional del INRA se da en caso de: a) "Insuficiencia de personal y/o equipos técnicos, en las Direcciones Departamentales para la ejecución de sus atribuciones"; en observancia de dicha facultad reglada, el Director Nacional del INRA, se ha avocado la competencia de la autoridad inferior en grado."*

PROPIEDAD AGRARIA / REVERSIÓN

Incumplimiento de la FES

**Hay reversión por desmonte ilegal, cuando hay incumplimiento de la FES, en cuyo caso hay delito, correspondiendo además sanción pecuniaria y obligación de reforestar el área afectada**

*"Conforme a la regla establecida en el art. 175 del D.S. N° 29215, "los desmontes a partir de la vigencia de la Ley Forestal, sin autorización no constituyen cumplimiento de la FES por ser ilegales y constituir delito. Los desmontes para ser considerados como superficie aprovechada deberán estar autorizados por autoridad competente, para el desarrollo de actividades agropecuarias y haber cumplido con las obligaciones asumidas en la autorización, además demostrar que están desarrollando o desarrollan dichas actividades, en tiempo inmediato al desmonte"; las conclusiones descritas denotan que el INRA ha observado el precepto descrito y que ha efectuado una correcta compulsión y valoración de los antecedentes recogidos durante la verificación de la FES, al concluir que el predio "San Panuma", en la fracción autodenominada "Agropecuaria Los Cedros", de los subadquirentes Claudia Liliana Rodríguez Espitia y André Abrham Zolty no cumple la FES, pues como se tiene dicho, los desmontes no cuentan con autorización alguna, la actividad agrícola evidenciada es contraria al PLUS. Finalmente, la aplicación del precepto descrito no implica vulneración al principio del non bis in idem, ello porque los efectos del desmonte ilegal implican incumplimiento de la FES además de responsabilidad, a consecuencia de ello se le ha sancionado pecuniariamente y además se le ha impuesto la obligación de reforestar el área afectada; en el caso presente el actor no ha presentado ni menos demostrado durante el procedimiento administrativo de reversión que hubiese cumplido con las sanciones impuestas."*