

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0029-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-07-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo, dirigido en contra el Director Nacional a.i. del INRA, la parte actora Parroquia San Ignacio de Loyola impugnó la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 003/2013 de 26 de julio de 2013, del predio "Reyes", ubicado en el municipio de San Ignacio de Velasco, Provincia Velasco del Departamento de Santa Cruz, refiriendo y argumentando lo siguiente:

1.- Que el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se avocó para si los procesos de reversión del Departamento de Santa Cruz, disponiendo el inicio del proceso de reversión a varios predios, entre los cuales se encontraba el predio Reyes conformado por tres puestos San Carlos, Santa Anita y Reyes, disponiendo se emita Resolución Administrativa de Reversión sobre 2296,1419 ha., manifestando que durante la verificación de la FES, se identificó desmonte ilegal sobre dicha superficie y se reconozca a favor de la Parroquia 4184,9126 ha., aspecto contrario a los datos recogidos ya que durante la audiencia de producción y verificación de la FES donde se presentó documentación que acredita actividad ganadera.

2.- Que no se consdieró que para establecer la FES en predios con actividad ganadera, se debe considerar la sumatoria de la superficie efectivamente aprovechada con la cantidad de ganado mayor existente, conforme versa la Disposición Transitoria Séptima de la L. N° 1715. Debiendo tomarse en cuenta el criterio del art. 155 del D.S. N° 29215 con relación a la FES en supuestos de reversión así como el art. 2-IV y 10 de la L. N° 1715, puesto que se acreditó carga animal y su registro de marca en la Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Velasco, certificado que constituye prueba del derecho propietario del ganado en conformidad de los arts. 2 de la L. N° 80, 3 y 4 del D. S. N° 29251.

3.- Que contra la Diócesis de San Ignacio de Velasco, se aperturó sumario a través del Auto Administrativo AU-ABT-DDSC-SIV-PAS-N° 103/2010, por la supuesta contravención forestal de Desmonte Ilegal, al presente, en ese proceso no se dictó Resolución Administrativa que declare la responsabilidad o exoneración, de la contravención y al presente se encontrarai en etapa de tramitación, pues en conformidad a los arts.19 y 22 de la L. N° 1700, concordante con el D.S. N° 0071 de 9 de abril de 2009, y la Directriz Jurídica N° 01/2006, el sumario sancionador ante la ABT, no

mereció resolución que disponga la responsabilidad o exoneración, por lo que la resolución impugnada, violaría el principio de presunción de inocencia, al debido proceso y a la seguridad jurídica, los principios administrativos de buena fe y verdad material, instituidos en el art. 4 incs. d) y e), de la L. N° 2341, al asumir como verdad comprobada la identificación del desmonte ilegal contenido en el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FS-FES-CIRC. N° 03/2013 de 24 de julio de 2013. Pide se declare NULA la resolución impugnada.

La parte demandada Director Nacional a.i. del INRA respondió negativamente a la demanda manifestando que si bien el predio Reyes cuenta con el Plan de Ordenamiento Predial POP, existe el expediente 065-2010 por la contravención de desmonte ilegal de 2508,53 ha. que estaría archivado, que el predio Reyes no contaría con autorización para desmonte, por lo que durante la verificación de la FES, el INRA no podía valorar el área identificada con desmonte, como área efectivamente aprovechable la extensión de 2296,1419 ha., que en el proceso de reversión del predio Reyes, se ha cumplido con todas las etapas del proceso de reversión y que el INRA en ningún momento estaría usurpando atribuciones y competencias de la ABT, solicitó en tal sentido que se declare improbadamente la demanda y subsistente la resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) se identificó desmonte ilegal, lo cual significaría cumplimiento parcial de la FES, sin tomar en cuenta el criterio expuesto en los art. 166 y 167 del D.S. N° 29215, donde con meridiana claridad se establece que para la acreditación de la FES en predios con actividad ganadera, debe considerarse el número de cabezas de ganado en razón de cinco hectáreas por cabeza de ganado mayor, empero en el predio Reyes se evidenció 1749 cabezas de ganado mayor, que cuentan con Registro de Marca ante la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (...) no se ha evaluado con razonabilidad la presencia física de 1749 cabezas de ganado mayor en relación a la superficie que fue consolidada en la resolución impugnada, esto afecta al debido proceso instituido en el art. 115-II de la C.P.E. en su componente adecuada valoración de la prueba, pues si en el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FS-FES-CIRC. N° 003/2013 de 24 de julio de 2013, no se consideró el número de cabezas de ganado mayor con relación a la superficie que fue consolidada, era imperativo el motivar de forma coherente el por que se prescindió de considerar que por cada cabeza de ganado mayor se asigna cinco hectáreas conforme dispone el art. 167 del D.S. N° 29215, norma aplicable por el principio de favorabilidad, ligada a los arts. 56-I, 349-II, 393 de la CPE, (...) en propiedades con actividad ganadera se demuestra el trabajo a través de la producción de ganado como se logró evidenciar en la audiencia de verificación de la FES en el predio Reyes, pues el mismo contaba con 1479 cabezas de ganado mayor con registro ante la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, por lo que al momento de valorarse el cumplimiento de la FES, debió efectuarse un análisis lo más razonable posible a la realidad fáctica."

"(...)se consideró que esas 2296,1419 ha. de Desmonte Ilegal identificadas no constituyen cumplimiento de la FES, por lo que en la resolución impugnada se resolvió revertir parcialmente el predio Reyes, en la superficie de 2296,1419 ha., y consolidar solo 4184,9126 ha. a favor de la Parroquia San Ignacio de Loyola, pues se consideró que en mérito a la superficie donde se identificó Desmonte Ilegal, el predio Reyes cumplía parcialmente la FES, estos aspectos deben ser interpretados en armonía con la C.P.E. (...) el art. 116-I de la misma Ley Suprema manda: "Se garantiza la presunción de inocencia. Durante el proceso, en caso de duda sobre la norma aplicable, regirá la más favorable al imputado o procesado.", (...)en cuyo caso para que el INRA, pueda considerar el desmonte como ilegal es imperativo que exista una Resolución Administrativa Sancionatoria ejecutoriada, lo contrario implica sancionar de forma anticipada al administrado por un desmonte que no se ha demostrado en proceso administrativo ante

autoridad competente en todas sus instancias(...)que para considerarse al desmante como causal de reversión, debe primero existir una Resolución Administrativa Sancionatoria ejecutoriada, lo cual no existe dentro el proceso de Reversión del predio Reyes, máxime si el Desmante Ilegal, no fue comprobado ni atribuido a determinada persona. Sin embargo de lo preceptuado en el art. 2-XI de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, y art. 175 del D.S. 29215, el desmante no es el único parámetro para establecer el cumplimiento o incumplimiento de la FES, pues este debe ser considerado de forma integral con otros parámetros tales como la carga animal, pastos sembrados, áreas cultivadas, conforme dispone el art. 166 y siguientes del D.S. N° 29215."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental FALLÓ declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia **NULA** la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 003/2013 de 26 de julio de 2013, disponiendo el Tribunal que debe elaborarse nuevo Informe Circunstanciado donde deberá valorarse adecuadamente el cumplimiento de la FES, en estricto cumplimiento de la normativa agraria, fundamentando a tal efecto lo siguiente:

1 y 2.- En la Resolución impugnada, la entidad administrativa se limitó a mencionar la existencia de demonte ilegal, lo que implicaría el cumplimiento parcial de la FES, sin embargo la no realizó una correcta valoración de las 1749 cabezas de ganado mayor con el respectivo registro (en la Federación de Ganaderos de Sta. Cruz) verificadas en el predio en relación a la superficie consolidada en la resolución impugnada, afectando la adecuada valoración de la prueba; debiendo la resolución motivar en forma coherente el por qué se prescindió de considerar este aspecto conforme dispone el art. 167 del DS 29215 aplicable por el principio de favorabilidad.

1 y 3.- Al considerar el INRA que la superficie de desmante ilegal identificada, no constituye cumplimiento de la FES, decidiendo por ello revertir parcialmente el predio en aplicación al art. 175 del DS 29215, sancionó de forma anticipada y vulnerando el principio de presunción de inocencia por un desmante que no fue demostrado en proceso administrativo ante autoridad competente en todas sus instancias, así lo entendió la SCP Nro 1871/2013-R de 29 de octubre, no siendo admisible aceptar la existencia de una vulneración al sistema legal que amerite sanción, sin un debido proceso administrativo, bajo cuyo entendimiento jurisprudencial para considerarse al desmante como causal de reversión, debe primero existir una Resolución Administrativa Sancionatoria ejecutoriada lo que no existió dentro el proceso de Reversión del predio Reyes.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO PROCESAL/PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO/ PROCESO DE REVERSIÓN

Desmante como causal de Reversión

Para considerarse al desmante como causal de reversión, debe primero existir una Resolución Administrativa Sancionatoria ejecutoriada, puesto que no es admisible aceptar la existencia de una vulneración al sistema legal que amerite sanción, sin un debido proceso

administrativo.

" (...) no es admisible aceptar la existencia de una vulneración al sistema legal que amerite sanción, sin un debido proceso administrativo, y por ello anuló la RA RES-REV 016/2011.", bajo este entendimiento jurisprudencial no queda duda que para considerarse al desmonte como causal de reversión, debe primero existir una Resolución Administrativa Sancionatoria ejecutoriada, lo cual no existe dentro el proceso de Reversión del predio Reyes, máxime si el Desmonte Ilegal, no fue comprobado ni atribuido a determinada persona."

Jurisprudencia conceptual o indicativa

FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL y DESMONTES ILEGALES

"El principio de función económica social se encuentra relacionado con la máxima "la tierra es para quien la trabaja", constituye la base para que el Estado reconozca, proteja y garantice la propiedad de la tierra en materia agraria, en cuyo caso su componente esencial es el trabajo, entendido este como la actividad mediante la cual el poseedor o propietario de un predio, desarrolla actividades sean **ganaderas, agrícolas, forestales, y otros de carácter productivo**, para así resguardar su derecho, esto en razón a la naturaleza y aptitud de la propiedad, la aptitud de uso de suelo se sustenta en la cualidad o capacidad de la tierra o suelo para asignarle una categoría sea para fines agrícolas, pecuarios, forestales y/o ganaderos, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, interés colectivo y el de su propietario, el art. 2-XI de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545 glosa: "Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función económico social", el art. 166-I del DS N° 29215 versa "La mediana Propiedad y la Empresa agropecuaria cumplen la función económica social, cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan actividades agropecuarias, forestales, de conservación, y protección de la biodiversidad la investigación y el ecoturismo.", la misma norma en su art. 175 versa "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", si bien esta norma hace referencia al desmonte, empero este debe ser establecido por autoridad competente lo cual se encuentra normado por el art. 31inc b) del D.S. N° 071 de 9 de abril de 2009, y art. 1 de la Directriz Jurídica IJU 1/2006 (Procedimiento Administrativo Sancionador por Infracciones al Régimen Forestal de la Nación) aprobada mediante Resolución Administrativa N° 15/2006 de la Superintendencia Forestal de 23 de marzo de 2006."

CARGA ANMAL Y SU CONNOTACIÓN EN RELACIÓN A LA FES

"La carga animal es el hato de ganado, que se encuentra pastando o se halla reatado a un predio, lo cual coadyuva en el establecimiento de superficie necesaria por cabeza de ganado, esto se demuestra no solo con la existencia física del ganado en un determinado predio, si no que debe contar con documentación respaldatoria, el 5 de enero de 1961 se promulgó la L. N° 80, norma que regula la forma de acreditar el derecho de propiedad sobre el ganado, disposición legal aun vigente, cuyo art. 2 menciona: "Todo ganadero está en la obligación de hacer registrar en las HH Alcaldías de sus residencias, Inspectorías de Trabajo Agrario, y Asociación de Ganadería, las marcas o señales que usa para la filiación de sus rebaños.", posteriormente el 29 de agosto de 2009, se promulgó el D.S. N° 29251, normativa que regula las instancias y procedimientos para el registro de marcas, carimbos y señales tendientes a garantizar el derecho propietario ganadero, así como un adecuado control sanitario, en su art. 3 dispone: "Es obligatorio para todo productor pecuario el registro e inscripción de

marca, carimbo o señal que identificará a sus semovientes en el catastro municipal respectivo y en el catastro nacional, pues el diseño registrado constituye la única prueba del derecho propietario" bajo este entendimiento, lo que se busca es otorgar seguridad jurídica al derecho de propiedad de los productores sobre su ganado, consecuentemente, todo productor o persona que retenga o posea ganado, se encuentra en el ineludible deber de registrar la marca de su ganado ante las instancias ya mencionadas, por ser ese el único medio de convicción que acredita la titularidad del ganado, entonces el acreditar la existencia de carga animal, su titularidad y relación con el predio donde se ejecute la verificación FES (predio sometido a reversión) resulta de capital importancia, pues tratándose de una propiedad clasificada como empresa con actividad ganadera resulta lógico que se acredite lo antes mencionado a través de los medios idóneos de convicción, lo contrario significaría incumplimiento de la función económica social, el D.S. N° 29215 en su art. 167, sobre la carga animal dispone: I. En actividades ganaderas, se verificará lo siguiente: () El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo y; () IV. Para el cálculo del área efectivamente aprovechada se considerará la suma de superficies que resulten de: () a) La cantidad de cabezas de ganado mayor, por cada una se reconocerá cinco (5) has., diez (10) cabezas de ganado menor equivalen a una cabeza de ganado mayor, y ... b) Áreas con pasto cultivado, con sistemas silvopastoriles e infraestructura.", similar criterio se encuentra glosado en la Disposición Transitoria Séptima de la L. N° 3545."