

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0016-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 15-05-2013

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. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Ganadera / 7. Incumplimiento /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RES-REV N° 002/2012 de 12 de junio de 2012, dictada dentro del proceso de Reversión del predio denominado "LA JOJOBA". La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

- 1.- Que mediante Resolución Administrativa de 3 de enero de 2012, el Director Nacional del INRA se avocó la sustanciación del proceso de reversión en el Departamento de Santa Cruz, la misma que fue notificada con varias irregularidades, habiendo el INRA ejecutado varios actos del proceso de reversión y comunicado, posteriormente emitió el auto de inicio de 2 de febrero de 2012, proceso que dura más de 8 meses;
- 2.- Que el año 2005 se realizó el proceso de saneamiento, cuyo resultado fue la Resolución de 17 de febrero de 2005, y el Título Ejecutorial de 22 de junio de 2005, y a pesar de este antecedente el informe circunstanciado de 11 de junio de 2012 y la Resolución de Reversión efectúan una valoración de FES sesgada y al margen de la realidad sin tomar en cuenta las mejoras;
- 3.- Acuso la errónea la valoración de la FES, en el entendido que la inexistencia de infraestructura adecuada para el ganado y la inexistencia de residencia, no contradice el art. 2 de la L. N° 1715;
- 4.- Que la entidad administrativa no habría valorado el desastre natural del 2012 el que ha ocasionado la pérdida de corrales y otra infraestructura, el cual está debidamente probado por los documentos presentados, lo que demuestra la causa de fuerza mayor para no contar con la infraestructura, por lo que se recurrió a la infraestructura del predio Las Mercedes;

5.- Acuso la falta de firma del responsable jurídico en la Resolución Final de Reversión y en la Resolución de Avocación, por lo que sorprende que la Resolución Final de Reversión de 12 de junio de 2012, lleve la firma de un ingeniero, vulnerando el inc. b) del art. 65 del D.S. N° 29215 y el art. 122 de la C.P.E. y;

6.- Finalmente Denuncio el incumplimiento de plazos, en el proceso de reversión, vulnerando los arts. 71 y 194 del Reglamento Agrario.

Solicitó se declare probada la demanda.

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

*"(...) decir del demandante ésta se encuentra plagada por ilegalidades, que va desde la Resolución Administrativa de Avocación N° RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012. Al respecto, cabe manifestar que la avocación es una figura que forma parte del Derecho Administrativo, mediante la cual un órgano jerárquicamente superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA decide asumir el ejercicio de competencia, que corresponden al órgano titular e inferior como es INRA Departamental de Santa Cruz, cuya eficacia radica porque corresponde a una misma Administración, misma que es concreta, específica y no así general como denuncia el demandante, por lo que la Resolución cuestionada está enmarcada dentro de los alcances establecidos en el art. 51 - I. inc. a) del D.S. N° 29215, conforme evidencia el Informe Legal DDSC-JAJ- N° 180/2011 de 30 de diciembre de 2011, cursante de fs. 1 a 3 de antecedentes; específica en tanto solo hace referencia para los procesos administrativos de reversión por incumplimiento de la función económica social, en el Departamento de Santa Cruz, notificada oportunamente a las diferentes instituciones y al mismo INRA Departamental de Santa Cruz. Además, cabe manifestar que estos procesos se pueden efectuar de oficio, marco en el que actuó el INRA en uso específico de las atribuciones que emergen de la Ley, por lo que no es aplicable la nulidad establecida por el art. 122 de la C.P.E."*

*"(...) al margen de las pruebas que en dicha audiencia presenta Luis Fernando Saavedra Bruno, conforme está dispuesto en el art. 194 de. D.S. N° 29215; que sin embargo de ello (haciendo referencia al punto 4.2 de la demanda), no es debidamente valorada la FES pese a existir otros elementos que permiten hacer un discernimiento objetivo, tales como: los certificados de vacunas contra la fiebre aftosa, autorización de venta de vacuna, notas de entrega, el cumplimiento de obligaciones sociales con sus trabajadores, los que cursan en antecedentes de fs. 140 a fs. 169, todos ellos a nombre del predio "La Jobjoba" y no así del predio Las Mercedes; que aun siendo los mismos propietarios, los registros se los hace a nombre de este predio afectado por la Resolución de Reversión. De la misma forma existe otros documentos descritos en el informe final (fs. 512 - 513 de antecedentes), como ser planillas de pago, aportes a la caja y las AFPs, documentos que en ningún momento han merecido un comentario en el informe y mucho menos un análisis respecto a los alcances del valor probatorio con referencia al cumplimiento de la FES dentro el predio, haciendo pensar que los únicos elementos a ser considerados para que se tome en cuenta la función económico social es la infraestructura ganadera y la vivienda de los trabajadores, basándose única y exclusivamente en el Guía de Verificación de la FES del INRA, que al respeto dice: 2.3.2. "En el caso de las pequeñas propiedades ganaderas es importante comprobar cuando menos la existencia de ganado de manera que permita, al propietario o poseedor lograr el bienestar suyo y el de su familia, de existir pasto sembrado e infraestructura ganadera, se verificara Ej. Corrales, bretes, atajados, etc"; sin tomar en cuenta que esta norma, específicamente hace referencia a la pequeña propiedad ganadera, mas no a la mediana ganadera, lo que no violenta en absoluto a lo dispuesto en el art. 167.I de D.S. N° 29215, pues al contrario esta norma describe los elementos que se*

*exige para acreditar cumplimiento de la FES, lo que no implica una contradicción sino más bien una complementariedad con el art. 2. II de la L. N° 1715 y el art. 397 de la Carta Magna, con referencia a la FES, que es el empleo sostenible en actividades agropecuarias, como es la ganadería. A esto se suma los reportes sobre un incendio de magnitud que afectó el año 2010 al predio La Jojoba (4.3. de la demanda), demostrado en el reporte de fs. 120 a 139 de antecedentes y resoluciones de fs. 141 a 147, que mereció un análisis por el INRA en atención a lo normado por el art. 29 de la L.N° 3545, aspecto que no aconteció en el informe de fs. 506 a 524, pues al constituir el fundamento de la Resolución Administrativa de la Reversión, debió valorar todos y cada uno de los elementos que pudieran influir en el cumplimiento de la FES"*

*"(...) es importante marcar la diferencia en lo que fue y lo que es la aplicación normativa, ya que si bien el art. 40 in fine del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, ahora abrogado, sancionaba de manera categórica con la "invalidez" la falta de firma del responsable de la unidad legal correspondiente, como resultado de una exigencia formal y precisa emergente de esta norma; mientras que, el nuevo ordenamiento jurídico, como es el art. 65 del D.S. N° 29215 sólo hace referencia a formalidades, sin que la falta de la misma sea óbice para la validez del acto, por lo que resulta ser una norma permisiva por qué no obliga al cumplimiento del mismo, por ende, bajo esta circunstancia no opera la nulidad; respecto a la Resolución de Avocación, cabe manifestar de manera concreta, que los demandantes al haber participado en la audiencia de producción de prueba, oportunidad en la que no hizo las observaciones, asumiendo defensa plena, validando la Resolución de Avocación, por ende, el demandante tenía la oportunidad de impugnar en su momento, y al no hacer uso de los recursos que le franquea la misma normativa agraria, esta precluye."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RES - REV N° 002/2012 de 12 de junio de 2012, debiendo el INRA realizar una nueva valoración de cumplimiento de la Función Económico Social y proseguir el proceso de reversión del predio "La Jojoba" conforme a la normativa agraria. Conforme los fundamentos siguientes:

1.-Respecto a que el proceso de reversión se encuentra plagado de irregularidades, en los procesos de reversión la Dirección Nacional del INRA decide asumir el ejercicio de competencia, que corresponden al órgano titular e inferior como es INRA Departamental de Santa Cruz, cuya eficacia radica porque corresponde a una misma Administración, misma que es concreta, específica y no así general como denuncia el demandante, asimismo estos procesos se pueden efectuar de oficio, marco en el que actuó el INRA en uso específico de las atribuciones que emergen de la Ley, por lo que no es aplicable la nulidad establecida por el art. 122 de la C.P.E ;

2, 3 y 4.- Respecto al Informe Circunstanciado, al margen de haberse verificado in situ las mejoras y ganado existente en el predio se evidenció que el INRA no realizó una debida valoración de la FES, ya que no valoró ni tomó en cuenta los certificados de vacunas contra la fiebre aftosa, autorización de venta de vacuna, notas de entrega, el cumplimiento de obligaciones sociales con sus trabajadores, haciendo pensar que los únicos elementos a ser considerados para que se tome en cuenta la función económico social es la infraestructura ganadera y la vivienda de los trabajadores, basándose única y exclusivamente en el Guía de Verificación de la FES del INRA, por lo que al constituirse dicho informe

en el fundamento de la Resolución Administrativa de la Reversión, el INRA, debió valorar todos y cada uno de los elementos que pudieran influir en el cumplimiento de la FES;

5.- Respecto a los vicios procesales denunciados por la parte demandante, si bien el art. 40 in fine del D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, ahora abrogado, sancionaba de manera categórica con la "invalidez" la falta de firma del responsable de la unidad legal correspondiente, el nuevo ordenamiento jurídico, como es el art. 65 del D.S. N° 29215 sólo hace referencia a formalidades, sin que la falta de la misma sea óbice para la validez del acto, ahora bien sobre los plazos corresponde aclarar que dentro de los procedimientos administrativos del INRA, sea de cualquier naturaleza, pese a existir límites para cumplir con actos administrativos, no implica una perención o fatalidad en su cumplimiento.

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

#### PRECEDENTE 1

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / AVOCACIÓN / LEGAL

Definición

**Por la avocación, un órgano jerárquicamente superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA decide asumir el ejercicio de competencia, que corresponden al órgano titular e inferior como es INRA Departamental, emitiéndose una resolución concreta, específica y no general**

*"(...) decir del demandante ésta se encuentra plagada por ilegalidades, que va desde la Resolución Administrativa de Avocación N° RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012. Al respecto, cabe manifestar que la avocación es una figura que forma parte del Derecho Administrativo, mediante la cual un órgano jerárquicamente superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA decide asumir el ejercicio de competencia, que corresponden al órgano titular e inferior como es INRA Departamental de Santa Cruz, cuya eficacia radica porque corresponde a una misma Administración, misma que es concreta, específica y no así general como denuncia el demandante, por lo que la Resolución cuestionada está enmarcada dentro de los alcances establecidos en el art. 51 - I. inc. a) del D.S. N° 29215, conforme evidencia el Informe Legal DDSC-JAJ- N° 180/2011 de 30 de diciembre de 2011, cursante de fs. 1 a 3 de antecedentes; específica en tanto solo hace referencia para los procesos administrativos de reversión por incumplimiento de la función económica social, en el Departamento de Santa Cruz, notificada oportunamente a las diferentes instituciones y al mismo INRA Departamental de Santa Cruz. Además, cabe manifestar que estos procesos se pueden efectuar de oficio, marco en el que actuó el INRA en uso específico de las atribuciones que emergen de la Ley, por lo que no es aplicable la nulidad establecida por el art. 122 de la C.P.E."*

*" (...) respecto a la Resolución de Avocación, cabe manifestar de manera concreta, que los demandantes al haber participado en la audiencia de producción de prueba, oportunidad en la que no hizo las observaciones, asumiendo defensa plena, validando la Resolución de Avocación, por ende, el demandante tenía la oportunidad de impugnar en su momento, y al no hacer uso de los recursos que le franquea la misma normativa agraria, esta precluye."*

#### PRECEDENTE 2

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA /

Incorrecta valoración de la FS / FES

**El INRA no realiza una valoración objetiva de la FES, cuando no valora elementos y documentos como: certificado de vacunas, notas de entrega, cumplimiento de obligaciones con trabajadores, planillas de pago, caja, AFPs, pasto sembrado y cultivado, infraestructura ganadera y otros que no han merecido ningún análisis**

*"(...) Que, respecto al **punto 4.1** , es evidente que el Informe Circunstanciado, DGAT REV N° 003/2012 de 11 de junio de 2012, hace referencia a las mejoras existentes en el predio LA JOJOBA, registradas en la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, tales como: una vivienda, un atajado, un área de paso sembrado, 355 cabezas de ganado mayor y 5 de ganado equino (fs. 511 haciendo eco del contenido de fs. 102, 104 y 106 de antecedentes), al margen de las pruebas que en dicha audiencia presenta Luis Fernando Saavedra Bruno, conforme está dispuesto en el art. 194 de. D.S. N° 29215; que sin embargo de ello (haciendo referencia al **punto 4.2** de la demanda), no es debidamente valorada la FES pese a existir otros elementos que permiten hacer un discernimiento objetivo, tales como: los certificados de vacunas contra la fiebre aftosa, autorización de venta de vacuna, notas de entrega, el cumplimiento de obligaciones sociales con sus trabajadores, los que cursan en antecedentes de fs. 140 a fs. 169, todos ellos a nombre del predio "La Jojoba" y no así del predio Las Mercedes; que aun siendo los mismos propietarios, los registros se los hace a nombre de este predio afectado por la Resolución de Reversión. De la misma forma existe otros documentos descritos en el informe final (fs. 512 - 513 de antecedentes), como ser planillas de pago, aportes a la caja y las AFPs, documentos que en ningún momento han merecido un comentario en el informe y mucho menos un análisis respecto a los alcances del valor probatorio con referencia al cumplimiento de la FES dentro el predio, haciendo pensar que los únicos elementos a ser considerados para que se tome en cuenta la función económico social es la infraestructura ganadera y la vivienda de los trabajadores, basándose única y exclusivamente en el Guía de Verificación de la FES del INRA, que al respecto dice: 2.3.2. "En el caso de **las pequeñas propiedades ganaderas** es importante comprobar cuando menos la existencia de ganado de manera que permita, al propietario o poseedor lograr el bienestar suyo y el de su familia, de existir pasto sembrado e infraestructura ganadera, se verificara Ej. Corrales, bretes, atajados, etc"; sin tomar en cuenta que esta norma, específicamente hace referencia a la pequeña propiedad ganadera, mas no a la mediana ganadera, lo que no violenta en absoluto a lo dispuesto en el art. 167.I de D.S. N° 29215, pues al contrario esta norma describe los elementos que se exige para acreditar cumplimiento de la FES, lo que no implica una contradicción sino más bien una complementariedad con el art. 2. II de la L. N° 1715 y el art. 397 de la Carta Magna, con referencia a la FES, que es el empleo sostenible en actividades agropecuarias, como es la ganadería. A esto se suma los reportes sobre un incendio de magnitud que afecto el año 2010 al predio La Jojoba (**4.3.** de la demanda), demostrado en el reporte de fs. 120 a 139 de antecedentes y resoluciones de fs. 141 a 147, que mereció un análisis por el INRA en atención a lo normado por el art. 29 de la L.N° 3545, aspecto que no aconteció en el informe de fs. 506 a 524, pues al constituir el fundamento de la Resolución Administrativa de la Reversión, debió valorar todos y cada uno de los elementos que pudieran influir en el cumplimiento de la FES."*

*" (...) Entre tanto, no deja de llamar la atención la actuación del INRA, cuando sostiene que las 10 has cultivadas de pasto solo serviría para dos cabezas de ganado, lo que demuestra claramente una falta de valoración objetiva, ya que para nadie es desconocido que la actividad ganadera no solo se sostiene con pasto cultivado, sino con el natural y la compra de forraje, más aún si no existe la posibilidad de contar con pasto natural, como tampoco se encuentra sustento para declarar el incumplimiento de FES en la*

*falta de infraestructura adecuada para el desarrollo de la actividad ganadera, olvidando, el INRA, interpretar lo dispuesto por el art. 167 - IV del D.S. N° 29215, que nos habla de distintos elementos que coadyuvan el cumplimiento de la FES."*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*" (...) "Respecto a los plazos administrativos corresponde aclarar que dentro de los procedimientos administrativos del INRA, sea de cualquier naturaleza, pese a existir límites para cumplir con actos administrativos, no implica una perención o fatalidad en su cumplimiento (S. A. P. S2ª L. N° 69/2012, S. A. S2da. L N° 016/2012, S. A. S2ª N° 001/2012, etc.)"*

*" (...) Que la "**reversión**" como institución exclusiva del Derecho Agrario, se encuentra regulado por el art. 51 de la L. N° 1715, el cual hace referencia al prefijo "rever" que significa volver a ver, y el sub "sion", que se refiere a la acción o efecto. Dentro de la lengua española, podemos encontrar diversas acepciones, con lo que la palabra "reversión", no es otra cosa que la restitución de una cosa a la propiedad del dueño que antes tuvo, es decir al pueblo boliviano sin que medie indemnización alguna, tomando en cuenta los alcances de los arts. 348 y 349 de la CPE; entonces la reversión, en esencia significa recuperar la cosa, o bien la retrocesión, que es la cesión del derecho que se había cedido, acciones que de ninguna manera pueden ser imprescriptibles; por lo que el derecho agrario establece la posibilidad de realizar las verificaciones de la FES pasado 2 años a partir de la titulación de la tierra y posteriormente en el mismo plazo computable desde la última verificación de la FES del predio."*