

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0017-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-05-2013

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

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Eladio Núñez Coimbra, en representación de Ximena Saavedra Tardío contra Juanito Félix Tapia García, Director a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 003/2012 de 12 de junio de 2012, emitida dentro del procedimiento administrativo de reversión sustanciado en el predio LA CHACRA constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Que, el Informe Circunstanciado DGAT-REV 004/2012 de 11 de junio de 2012 y la resolución de reversión impugnada, efectuaron una valoración de la FES sesgada y al margen de la realidad omitiendo aspectos que se hicieron constar como observación en el acta de verificación y fichas de verificación de campo, al haberse observado que los procesos administrativos del predio no cuentan con resolución ejecutoriada según informe de la ABT, citando los arts. 192 parágrafo IV y 194 del Decreto Reglamentario y que la omisión de la consideración, valoración de las observaciones y pruebas presentadas, determinaron que la emisión del Informe Circunstanciado así como la Resolución Final de Reversión estén afectadas de nulidad por haber incumplido los artículos precitados.

2. Manifiesta que, el Informe Circunstanciado y la parte considerativa de la resolución impugnada con relación al predio "La Chacra", señalan que existirían dos desmontes no autorizados, como supuesta causa de incumplimiento de la FES y consiguiente reversión, que el desmonte existente fue anterior al saneamiento e incluso anterior a la vigencia de la L. N° 3545, por lo que el INRA estaría sancionando retroactivamente un desmonte cuyo predio ya fue objeto de saneamiento y perfeccionado el derecho propietario, con la consiguiente titulación, que dicho desmonte efectuado entre los años 1998-2001 ya fue objeto de sumario, sancionado y cubiertas las multas y patentes que correspondían; que es cierto que posterior al 2001 se efectuaron desmontes pero con la debida autorización; que la ABT nuevamente ha iniciado un proceso por el desmonte realizado entre 1998-2001, contraviniendo el principio de que no se puede procesar o cobrar dos veces por el mismo hecho y que en la actualidad este proceso administrativo se encuentra pendiente de resolución al no haberse agotado aún la vía administrativa o la jurisdiccional, por lo que no se puede considerar como ejecutoriado, mientras esto no suceda no

puede ser valorado como ilegal ni surtir efectos de incumplimiento de la FES conforme lo aplicado por el INRA, señalando que adjuntó documentación que acredita entre otros que el proceso no está ejecutoriado, que Luis Saavedra Bruno ha cancelado la totalidad de la deuda cuando él era todavía propietario del predio porque formaba una sola unidad productiva y sólo se ejecutaron nuevos desmontes con la correspondiente autorización de la ex Superintendencia Forestal.

3. Agrega que el INRA al considerar el desmonte como causal de reversión, ha realizado una interpretación caprichosa y arbitraria, toda vez que al momento de realizar la verificación de la FES se debió dividir en dos momentos: a) durante el saneamiento de la propiedad agraria, estando el INRA facultado para verificar la existencia de desmontes realizados sin autorización, áreas que pueden no ser consideradas como FES; y b) en procesos de reversión, es decir que el INRA no puede ni debe volver a revisar la existencia de desmontes anteriores, que ya fueron objeto de saneamiento y titulación, únicamente pueden ser objeto de reversión cuando se identifiquen nuevos desmontes posteriores a la fecha de titulación, consecuentemente el INRA estaría aplicando erróneamente la previsión relativa a desmontes, en tal sentido, contraviniendo el art. 123 de la C.P.E., se emitió la Resolución de Reversión sin tomar en cuenta que la ley dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, no facultando ninguna norma al INRA utilizar el proceso de reversión para aplicar retroactivamente disposiciones a hechos ya sancionados y pagados, cuyos derechos propietarios ya fueron objeto de saneamiento y perfeccionados con la titulación, violando además los arts. 397, 349, 393, 394 y 401 de la C.P.E., indicando que no existe prueba alguna de haberse efectuado desmonte ilegal y sin autorización posterior al año 2001, pretendiendo volver a sancionar un hecho ocurrido hace 12 años atrás, señalando para ello la prescripción del art. 79 de la L. N° 2341.

4. Por otra parte, refiere que se ha afectado el derecho al debido proceso, por cuanto el INRA para disponer la reversión actuó únicamente con información de gabinete, nunca se puso en conocimiento de la administrada la existencia de información incorrecta y parcializada remitida por la ABT y que al ser secreta no se la pudo desvirtuar con información oficial, real y verídica. Señala que el INRA no verificó la existencia de desmonte directamente durante la audiencia de campo basándose exclusivamente en información de gabinete, vulnerando de esta manera el derecho a la defensa establecido en el art. 2 parágrafo IV de la L. N° 1715 que dispone que la función social o función económico social necesariamente será verificada en campo y que los interesados complementariamente podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos y que los mismos serán considerados y valorados en la fase correspondiente del proceso, pero que en el caso presente cómo podría haber su representada presentar descargos sobre presuntas infracciones forestales, si no tenía conocimiento de que iban a ser utilizadas por el INRA para revertir el predio, vulnerándose además los arts. 13 y 161 del D.S. N° 29215.

5. Manifiesta que los argumentos considerativos de la Resolución de Reversión impugnada son desordenados, contradictorios e incomprensibles y que vulneran el art. 66 del Reglamento, toda vez que señala que existirían desmontes ilegales no autorizados: 150 y 568 ha.; asimismo, contradictoriamente señala que el predio de acuerdo al PLUS, se encuentra como uso forestal y ganadero, y luego indica, que al ser la ganadería la actividad realizada en el predio, se estaría incumpliendo el uso del suelo y adicionalmente señala que el predio está sobrepuesto a Tierras de Producción Forestal Permanente - TPFPP (D.S. 26075), en las que, para que esté permitido el desmonte se requiere contar con el POP y que el único desmonte existente en el predio es anterior a la fecha de aprobación de D.S. N° 26075 norma que no es de aplicación retroactiva; finalmente el antepenúltimo considerando de la resolución, señala que: "...además de estar sobrepuestos a usos de suelo distintos al de ganadería intensiva como actividad realizada en el predio...", en ese sentido es la misma resolución que afirma que la actividad ganadera

está permitida en el predio, no correspondiendo en consecuencia ninguna valoración de incumplimiento de FES.

6. Refiere que la resolución impugnada cita el art. 5 del D.S. N° 26075 respecto a que para que esté permitido el desmonte debe estar sujeto al Plan de Ordenamiento Predial aprobado por la Superintendencia Agraria, adjuntado la nota original SUP. AGRA. ITEC N° 690/2000 de 23 de noviembre de 2000 y copia legalizada de la Resolución Administrativa I-TEC N° 2359/2000 de 21 de noviembre de 2000, emitidas por la Superintendencia Agraria, con lo que desvirtúa la afirmación realizada por el INRA y establece contundentemente que el predio La Chacra cuenta con POP aprobado por la Superintendencia Agraria, es decir que la resolución impugnada falta a la verdad e introduce afirmaciones irreales para justificar una descabellada reversión parcial del predio, toda vez que no se ha podido demostrar incumplimiento de la FES, demostrando así que Ximena Saavedra Tardío, se dedica a la actividad ganadera, contribuye a la soberanía alimentaria, genera empleos dignos dentro del marco de la ley.

7. Indica que, respecto a la avocación, este instituto jurídico, ha sido establecido para uno o varios casos, pero concretos, de ninguna manera la avocación puede sustraer todas las atribuciones y competencias del órgano avocado como en el presente caso, en el que la Resolución Administrativa N° RES DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, emitida por el Director Nacional del INRA, establece una avocación general vulnerando el art. 51 del Decreto Reglamentario; además que la misma surte efectos a partir de su notificación al órgano avocado, es decir desde la notificación al Director Departamental del INRA Santa Cruz, norma que no fue cumplida porque supuestamente se habría efectuado dicha notificación en 31 de enero de 2012 a Hrs. 16 y 30, por la funcionaria del INRA nacional, Lic. Tania Gabriela Escalier Revollo (notificación de fs. 26), pero que sin embargo en obrados se establece que la misma funcionaria a la misma hora y en el mismo día se encontraba en las oficinas de la Cámara Agropecuaria del Oriente - CAO (notificación de fs. 13), no siendo posible que un servidor público se encuentre en dos lugares al mismo tiempo y que en consecuencia tendría validez la primera notificación practicada siendo nula la notificación al Director Departamental, por lo que la avocación no pudo surtir efecto alguno, viciando de nulidad todos los actos posteriores. Añade que el INRA Nacional ejecutó actos propios y de competencia exclusiva de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, actos que son nulos y que no pueden surtir efecto legal alguno.

8. Por otra parte manifiesta que de la revisión de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 003/2012 de 12 de junio de 2012, se observa que la misma lleva la firma, nombre y cargo del Director Nacional del INRA y la firma, nombre y cargo de un "ingeniero", que tenía el cargo de Director de Administración de Tierras, que conforme lo dispone el art. 65 del D.S. N° 29215, los requisitos de las resoluciones entre otros son que: "Además deberá constar la firma del Responsable Jurídico de la Unidad de donde procede la Resolución,...", constatándose que la firma no es del Responsable Jurídico de la Unidad, por tanto este hecho invalida el indicado acto administrativo del INRA y que al respecto existe jurisprudencia del TAN sobre el tema, vicio que también es identificado en la resolución de avocación, es decir en la Resolución Administrativa N° RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012.

9. Señala que el proceso de reversión ha durado aproximadamente 8 meses desde la supuesta avocación hasta la notificación con la resolución de reversión, incumpliendo plazos y vulnerando disposiciones expresas, puesto que el Informe Circunstanciado no cumple lo previsto por el art. 194 del Reglamento Agrario que dispone que los funcionarios responsables en el plazo de cinco días calendario elaborarán un informe circunstanciado, pero que el INRA se ha tomado nada menos que casi 4 meses (120 días) más de lo permitido, vulnerando así la indicada normativa, ocurriendo lo mismo con la

notificación con la resolución final que fue practicada 2 meses y 12 días después de haber sido emitida, infringiendo el art. 71 del Reglamento Agrario. Añade que existen otras irregularidades que vician el procedimiento, reiterando lo resumido líneas arriba, acusando además el fraude procesal en la emisión de notas del INRA, nota de solicitud de anotación preventiva dirigida a DD.RR., así como de la nota dirigida a la ABT.

10. Concluye indicando que, como base legal de los argumentos señalados disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, solicita se declare probada la demanda, disponiendo la nulidad de la Resolución Administrativa de Reversión N° RES. REV. 003/2012 de 12 de junio 2012, respecto de la propiedad agraria denominada "LA CHACRA", así como la nulidad y reposición de obrados hasta el vicio más antiguo, es decir hasta la Resolución Administrativa de Avocación N° RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, ordenando se subsanen las irregularidades anotadas, cumpliendo todos los procedimientos, requisitos y plazos legales.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"Respecto a que el informe circunstanciado y la resolución de reversión efectúan una valoración de la FES sesgada y al margen de la realidad, corresponde señalar que la valoración de la FES se la efectúa en el Informe Circunstanciado DGAT REV N° 004/2012 de 11 de junio de 2012, cursante de fs. 376 a 400 de antecedentes, en base a los datos elaborados en campo, mismo que es plasmado en la resolución de reversión ahora impugnada, en tal sentido, de la lectura del mismo se tiene que no se ha valorado de forma íntegra las observaciones realizadas por el apoderado de la propietaria del predio "LA CHACRA", a momento de la realización de la audiencia de producción de prueba y verificación de función económico social, que constan en el acta de producción de prueba y verificación de la FES, cursante de fs. 83 a 91 de antecedentes, omisión del ente administrativo que vulnera el debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E."

"(...) con relación a que en el mencionado informe circunstanciado refiere que existirían dos desmontes no autorizados considerados como causa de incumplimiento de FES y que el desmonte fue anterior al saneamiento incluso a la vigencia de la L. N° 3545, de la revisión de antecedentes se tiene que el INRA, vía proceso de saneamiento, reconoce derecho propietario a favor de Ximena Saavedra Tardío, sobre el predio "LA CHACRA", con una superficie de 2449.6603 ha., ubicado en el Municipio San Ignacio de Velasco, Provincia Velasco del Departamento de Santa Cruz, mediante Título Ejecutorial N° MPANAL000629 y Certificado de Saneamiento SAN-SIM SCZ0041, ambos de 23 de diciembre de 2005, consecuentemente se infiere que la propietaria del predio antes mencionado, a partir de la fecha de titulación (23/XII/05), se encuentra obligada al permanente cumplimiento de la FES y el INRA, en la obligación de verificar el cumplimiento o incumplimiento de la FES, conforme establece el ordenamiento legal aplicable al caso; realizada esta consideración corresponde referirse a lo considerado en el Informe Circunstanciado DGAT REV N° 004/2012 de 11 de junio de 2012, que a fs. 392 indica: "A fin de establecer las coberturas y superficies del sumario administrativo de desmontes no autorizados se procedió al ploteo de la tabla de coordenadas descritas en la Resolución Administrativa CTR OLS N° 186/02 (15 de noviembre de 2002) ... identificándose desmontes sin autorización al interior del predio La Chacra sobre la superficie de 150.0674 ha." y en la parte inferior del plano demostrativo se lee: "predio la Chacra sobrepuesta a los desmontes de las gestiones 1998 y 1999", de la misma forma a fs. 393 refiere: "Para realizar la identificación desmontes sin autorización se utilizó los instrumentos complementarios...de las gestiones 1998, 1999 identificándose al interior del predio La Chacra desmontes sobre la superficie de 278.4013 ha. en la gestión 1998 y en la superficie de 290.2926 ha. en la gestión 1999 sumando un total de 568.6939 ha."(sic); asimismo a fs. 397 indica: "De la misma forma

se evidenció que si bien la superficie de 568.6939 fue sancionada mediante proceso administrativo dicha superficie no se adecuó al uso de suelo. En ese sentido es importante señalar que conforme a la verificación de FES en el predio La Chacra se verificó como actividad en el predio mencionado la Ganadería Intensiva en toda su extensión de mejoras, por lo que es importante señalar en primer lugar que según el PLUS del departamento de Santa Cruz creado mediante Decreto Supremo N° 24124 de 21 de septiembre de 1995 elevado a Ley de la República con N° 2553 de fecha 04 de noviembre de 2003, la propiedad se encuentra sobrepuesta a las clasificaciones de Uso Forestal y Ganadero Reglamentado"(sic); a fs. 399 indica: "De lo brevemente descrito se concluye: Consiguientemente, en base a la documentación recolectada en campo, el análisis técnico jurídico, la compulsas y valoración de los antecedentes recogidos in situ durante la audiencia de verificación de la FES, se determina que el predio "LA CHACRA", viene cumpliendo parcialmente la Función Económico Social, debido a que: En la verificación de la FES del predio denominado La Chacra la beneficiaria demostró tener ganado vacuno, además de verificarse infraestructura y mejoras en el predio. Pero al establecerse mediante documentación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (A.B.T.) el desmonte ilegal sin autorización en el predio denominado La Chacra constituye incumplimiento de la Función Económico Social sobre la superficie del desmonte." (textual)".

"De lo referido líneas arriba, se deduce que, conforme las consideraciones realizadas por el INRA en el citado Informe Circunstanciado cursante de fs. 376 a 400 de antecedentes, las superficies de 150.0674 ha. y 568.6939 ha., son identificadas como áreas con desmonte ilegal (sin autorización), por lo tanto no debe considerarse con cumplimiento de la FES la superficie de 718.7613 ha., siendo procedente la reversión parcial del predio, situación ésta que también hace referencia el demandado en su memorial de responde en el que indica que la reversión parcial del predio "La Chacra" en la superficie de 718.7613 ha. se debe a que existen desmontes sin autorización por lo que no se consideró dicha superficie con cumplimiento de FES".

"(...) es menester citar las siguientes disposiciones legales: art. 2 parágrafos IV y XI de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que indica: IV. "La función social o la función económico social, necesariamente será verificada en campo, siendo este el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso; XI. "Los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económico social."; por su parte el art. 159 del D.S. N° 29215 indica: "El Instituto Nacional de Reforma Agraria verificara de forma directa en cada predio, la función social o económico social, siendo ésta el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria"; "El Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá utilizar instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélite, fotografías aéreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil, de acuerdo a las normas técnicas y jurídicas aprobadas por esta entidad. Estos instrumentos no sustituyen la verificación directa en campo."; asimismo el art. 181 del D.S. N° 29215 dispone: "Son susceptibles del procedimiento de reversión las propiedades medianas y empresas agropecuarias, sus futuras divisiones como efecto de contratos o sucesión hereditaria así como las propiedades fusionadas cuya superficie se encuentren dentro los límites de la mediana propiedad o la empresa agropecuaria."; por otro lado el art. 182 del mismo cuerpo legal prescribe: "El presente procedimiento podrá aplicarse en cualquier momento a partir de los dos años inmediatamente después a la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de posibles mutaciones del derecho. Para aplicar un nuevo procedimiento de reversión deberán transcurrir por lo menos dos años desde la última verificación de la función económico social".

"(...) si bien las normas jurídicas antes citadas establecen reglas respecto al procedimiento de reversión y verificación de la función económico social, el INRA, basó su decisión de considerar incumplimiento de FES en la superficie de 718.7613 ha. correspondiente al predio "LA CHACRA", por existir desmontes ilegales (sin autorización) que fueron realizados entre los años 1998 a 1999, es decir anteriores a la fecha de titulación del predio (23 de diciembre de 2005). Al respecto corresponde puntualizar que el INRA vía procedimiento de reversión (arts. 181 y 182 del D.S. N° 29215) que es el caso que nos ocupa, debió identificar los hechos o actos realizados por la propietaria que transgredan normas de cumplimiento obligatorio y que los mismos se hayan realizado de forma posterior a la fecha de titulación y la promulgación del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, tomando en cuenta que la ley dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo conforme dispone el art. 123 de la C.P.E. y sean considerados como incumplimiento de la FES, por nuestro ordenamiento legal vigente para así proceder a la reversión total o parcial del predio, situación ésta que no ocurre en el caso de autos, toda vez que se vulnera el debido proceso establecido en el art. 115 parágrafo II de la C.P.E.; así como el art. 393 del mismo cuerpo legal que establece: " El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda" y de la misma forma el art. 397 parágrafo I de la C.P.E. señala que: "El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad" y de manera particular lo prescrito por el art. 117 parágrafo II que señala: "Nadie será procesado ni condenado más de una vez por el mismo hecho".

"(...) al haber el INRA basado su decisión en actos que fueron objeto de procesos administrativos que culminaron con sanciones correspondientes, se vulnera el art. 117-II de la C.P.E., siendo que nadie puede ser nuevamente procesado por un hecho que ya ha sido absuelto o condenado, principio que según Sentencia Constitucional 0551/2007R, no solo es aplicado al ámbito penal, si no también al ámbito administrativo, mas aun si se considera que conforme el art. 393 del D.S. N° 29215 que indica: "El título ejecutorial es un documento público a través del cual el Estado reconoce el derecho de propiedad agraria a favor de sus titulares", documento que no es si no el resultado de un proceso sustanciado ante la misma instancia administrativa, quién tuvo la obligación de verificar en su momento el cumplimiento o incumplimiento de la FES, conforme a normas vigentes en su oportunidad, cuya omisión, en caso de haberse operado, no puede ser subsanada a través del procedimiento en análisis, correspondiendo aclarar que, la entidad administrativa pretende sancionar nuevamente, actos realizados entre los años 1998 a 1999 con normas sancionadas con posterioridad, desconociendo la garantía establecida en el art.123 de la C.P.E. pues en la fundamentación legal se cita a los arts. 56, 393, 397 y 401 de la C.P.E. de 2009 y 2-XI, 28 y 29 de la L. N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, vulnerando los arts. 116-II, 123 y 410 de la C.P.E."

"(...) de la revisión de antecedentes se tiene que la Resolución Administrativa N° RES DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, cursante de fs. 10 a 12 de antecedentes, dispone la avocación para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procedimientos administrativos de reversión de la propiedad agraria, en el Departamento de Santa Cruz, refiriéndose la misma a cuestiones concretas, es decir a un determinado procedimiento como es el de la reversión, en el caso presente en el Departamento Santa Cruz, advirtiéndose que esta avocación es concreta, clara, específica y no abstracta, lo contrario, según pretende la demandante, sería ingresar en una especificidad a detalles respecto de actos procesales, predios, personas, resoluciones, etc., que en lugar de agilizar los trámites se convertiría en una suerte de inconvenientes al tener que emitirse una cantidad indeterminada de resoluciones administrativas de avocación para cada proceso. Respecto a la notificación con la resolución de avocación al Director Departamental del INRA Santa Cruz, se tiene que el D.S. N° 29215

en su art. 51 parágrafo II indica que la avocación surtirá efectos legales desde su comunicación escrita al abogado, cursando a fs. 25 carta DGAT-EXT N° 012/2012 de 31 de enero de 2012, mediante la cual se pone en conocimiento la resolución de avocación al Director Departamental del INRA Santa Cruz, siendo suficiente este acto administrativo para acreditar el cumplimiento de lo dispuesto por la citada disposición legal; respecto a que todos los actuados previos a la avocación (fs. 74, 27, 29, 43, 39 a 41 de antecedentes), son nulos porque no surtió efectos la avocación, de la lectura de los actuados referidos por la parte actora se tiene que los mismos han sido solicitados por las autoridades del INRA en ejercicio de las atribuciones propias que les competen a objeto de recabar información relativa a distintos predios y no han sido solicitados como actos previos a la avocación, como pretende hacerlos ver la demandante, por lo que no es evidente lo acusado en la demanda contencioso administrativa".

"(...) con relación a la falta de firma del Responsable Jurídico en la resolución final de reversión y resolución de avocación, de fs. 10 a 12, se advierte que cursa la Resolución Administrativa de Avocación RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, que si bien no fue notificada a esta parte, pero de antecedentes se tiene que tuvo acceso a la carpeta predial al ser notificada con el auto de inicio de procedimiento de reversión y haber participado por medio de su representante en la audiencia de producción de prueba, oportunidad en la que no hizo conocer sus observaciones, por el contrario se ha sometido voluntariamente a la sustanciación del proceso, por lo que se opera el principio de preclusión y respecto de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 003/2012 de 12 de junio de 2012, la misma se encuentra firmada por el Abog. Juanito Felix Tapia García, Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria e Ing. Wilfredo Chacolla Arias, Director General de Administración de Tierras del INRA, que si bien es cierto que el art. 65 del D.S. N° 29215, establece que las resoluciones administrativas deben observar requisitos como las del inc. b), nótese que la misma norma dispone que estas son formalidades, que no vician de nulidad a la resolución, al ser un aspecto meramente formal cuyo incumplimiento, como se tiene dicho, no conlleva a la nulidad de lo actuado, más aún cuando la Unidad de Seguimiento y Control de la Función Económico Social y Función Social (ejecutora del procedimiento de reversión) es dependiente de esa Dirección".

"Con relación al incumplimiento de plazos en la elaboración del Informe Circunstanciado, en el caso de autos corresponde señalar que en el informe circunstanciado, en el punto 7.4 Valoración sobre el cumplimiento de la Función Económico Social cursante a fs. 395 de antecedentes indica: "Que es menester aclarar que debido a que el auto de inicio de procedimiento, ordena la verificación de la FES en 4 predios, la importancia de contar con documentación respaldatoria de las diferentes instituciones para emitir los informes circunstanciados, la fecha del presente informe es posterior a los cinco días estipulados." Si bien el art. 194 del D.S. N° 29215 establece que dicho informe debe ser elaborado en el plazo de 5 días, el mismo no es un plazo perentorio ni fatal, lo cual no constituye un vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, en todo caso constituye una falta cuyo efecto no es anulatorio, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento de reversión y al constituir un plazo administrativo sujeto a circunstancias atenuantes determinadas por la desproporción entre el propósito de su cumplimiento y las circunstancias de su realización, por lo que este plazo no se constituye en fatal e improrrogable, sino más bien en una medida de tiempo señalada para la realización de un acto, que en todo caso su incumplimiento significa o implica responsabilidad administrativa del servidor público. Respecto al plazo para la notificación con la resolución de reversión según dispone el art. 71 del D.S. N° 29215, si bien es cierto que dicha resolución no ha sido notificado conforme previene dicho artículo, no es menos cierto que esa omisión no conlleva nulidad, ya que la misma no ha conculcado ningún derecho o garantía constitucional, porque la ley previene que a partir de la notificación personal del interesado corren los plazos previstos por ley para hacer valer sus derechos en la vía que corresponda, prueba clara que así ocurre es la presente demanda contencioso

administrativa interpuesta en plazo previsto por ley computable a partir de su legal notificación con la resolución de reversión".

"Referente a otras irregularidades cometidas por el INRA en el procedimiento de reversión, se verifica que el informe preliminar cursante de fs. 44 a 58 y las notificaciones cursantes de fs. 13 a 21 y 23 de antecedentes fueron realizadas en la misma fecha, es decir en 31 de enero de 2012 y por los mismos funcionarios, el primero en La Paz y los segundos en Santa Cruz, de la revisión de antecedentes se tiene que todas las notificaciones se realizaron a partir de horas 11:40 a.m., por lo que bien podría haberse realizado el informe en horas de la mañana; pero eso sería entrar a considerar dicha situación subjetivamente y que no viene al caso; más por el contrario convendría analizar si con la mencionada coincidencia se ha podido conculcar algún derecho o garantía constitucional que acarrearía la nulidad de esos actos. Respecto de las notificaciones se tiene que las mismas acusan constancia de haber sido recepcionadas por lo que se tiene que las mismas han cumplido a cabalidad su finalidad que es el de hacer conocer la comunicación en cuestión; así mismo el Informe Preliminar DGAT-USC FES-FS-INF PREL N° 002/2012 de 31 de enero 2012, se elaboró conforme el art. 186 del D.S. N° 29215, cuyo fin es proceder a la identificación de indicios de incumplimiento de la función económica social de los titulares del derecho de propiedad debidamente individualizados, por lo que, al ser este un actuado preliminar al inicio efectivo del procedimiento de reversión que se inicia con el auto correspondiente y al no definir derechos, no constituye en estricto sentido vulneración al procedimiento, por no vulnerar derechos de particulares, puesto que la fundamentación y motivación es propia de actuados posteriores, por lo tanto no deben ser considerados como nulos".

"(...) en relación a la acusación de fraude procesal, indicando que la nota de solicitud de anotación preventiva dirigida a DD.RR. ha sido emitida el 31 de enero de 2012, dando cumplimiento al auto inicio de procedimiento de 2 de febrero es decir 2 días antes, de la revisión de antecedentes se tiene que la carta de referencia se encuentra a fs. 75 de antecedentes, en la que consta sello de recepción con fecha 3 de febrero de 2012, es decir que dicho acto se ha realizado de forma posterior a la fecha del auto de inicio de procedimiento, respecto a la nota dirigida a la ABT, la misma fue solicitada por Juanito Félix Tapia García en calidad de Director Nacional del INRA, en virtud a las atribuciones conferidas por D.S. N° 29215, tal como refiere en el mismo, si bien existe contradicción en la fecha de elaboración con la fecha de recepción, al ser esta una carta de solicitud de información, la misma no es un actuado principal dentro el procedimiento de reversión ni tampoco este error acarrea perjuicio a las partes respecto a sus derechos o garantías establecidas por ley".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 003/2012 de 12 de junio de 2012, emitida dentro del procedimiento administrativo de reversión sustanciado en el predio LA CHACRA, bajo los siguientes fundamentos:

1. Respecto a que el informe circunstanciado y la resolución de reversión efectúan una valoración de la FES sesgada y al margen de la realidad, corresponde señalar que la valoración de la FES se la efectúa en el Informe Circunstanciado DGAT REV N° 004/2012 de 11 de junio de 2012, cursante de fs. 376 a 400 de antecedentes, en base a los datos elaborados en campo, mismo que es plasmado en la resolución de reversión ahora impugnada, en tal sentido, de la lectura del mismo se tiene que no se ha valorado de forma íntegra las observaciones realizadas por el apoderado de la propietaria del predio "LA CHACRA", a momento de la realización de la audiencia de producción de prueba y verificación de función

económico social, que constan en el acta de producción de prueba y verificación de la FES, cursante de fs. 83 a 91 de antecedentes, omisión del ente administrativo que vulnera el debido proceso establecido en el art. 115-II de la C.P.E.

2. Conforme las consideraciones realizadas por el INRA en el citado Informe Circunstanciado cursante de fs. 376 a 400 de antecedentes, las superficies de 150.0674 ha. y 568.6939 ha., son identificadas como áreas con desmonte ilegal (sin autorización), por lo tanto no debe considerarse con cumplimiento de la FES la superficie de 718.7613 ha., siendo procedente la reversión parcial del predio, situación ésta que también hace referencia el demandado en su memorial de responde en el que indica que la reversión parcial del predio "La Chacra" en la superficie de 718.7613 ha. se debe a que existen desmontes sin autorización por lo que no se consideró dicha superficie con cumplimiento de FES.

3. Si bien las normas jurídicas antes citadas establecen reglas respecto al procedimiento de reversión y verificación de la función económico social, el INRA, basó su decisión de considerar incumplimiento de FES en la superficie de 718.7613 ha. correspondiente al predio "LA CHACRA", por existir desmontes ilegales (sin autorización) que fueron realizados entre los años 1998 a 1999, es decir anteriores a la fecha de titulación del predio (23 de diciembre de 2005). Al respecto corresponde puntualizar que el INRA vía procedimiento de reversión (arts. 181 y 182 del D.S. N° 29215) que es el caso que nos ocupa, debió identificar los hechos o actos realizados por la propietaria que transgredan normas de cumplimiento obligatorio y que los mismos se hayan realizado de forma posterior a la fecha de titulación y la promulgación del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, tomando en cuenta que la ley dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo conforme dispone el art. 123 de la C.P.E. y sean considerados como incumplimiento de la FES, por nuestro ordenamiento legal vigente para así proceder a la reversión total o parcial del predio, situación ésta que no ocurre en el caso de autos, toda vez que se vulnera el debido proceso establecido en el art. 115 parágrafo II de la C.P.E.

4. Al haber el INRA basado su decisión en actos que fueron objeto de procesos administrativos que culminaron con sanciones correspondientes, se vulnera el art. 117-II de la C.P.E., siendo que nadie puede ser nuevamente procesado por un hecho que ya ha sido absuelto o condenado, principio que según Sentencia Constitucional 0551/2007R, no solo es aplicado al ámbito penal, si no también al ámbito administrativo, mas aun si se considera que conforme el art. 393 del D.S. N° 29215 que indica: "El titulo ejecutorial es un documento público a través del cual el Estado reconoce el derecho de propiedad agraria a favor de sus titulares", documento que no es si no el resultado de un proceso sustanciado ante la misma instancia administrativa, quién tuvo la obligación de verificar en su momento el cumplimiento o incumplimiento de la FES, conforme a normas vigentes en su oportunidad, cuya omisión, en caso de haberse operado, no puede ser subsanada a través del procedimiento en análisis, correspondiendo aclarar que, la entidad administrativa pretende sancionar nuevamente, actos realizados entre los años 1998 a 1999 con normas sancionadas con posterioridad, desconociendo la garantía establecida en el art.123 de la C.P.E. pues en la fundamentación legal se cita a los arts. 56, 393, 397 y 401 de la C.P.E. de 2009 y 2-XI, 28 y 29 de la L. N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, vulnerando los arts. 116-II, 123 y 410 de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Derecho Agrario Procesal / Proceso Contencioso Administrativo / Proceso de Reversión

Si bien el art. 194 del D.S. N° 29215 establece que el informe circunstanciado debe ser elaborado en el plazo de 5 días, no es un plazo perentorio ni fatal, lo cual no constituye un

vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, en todo caso constituye una falta cuyo efecto no es anulatorio, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento de reversión y al constituir un plazo administrativo sujeto a circunstancias atenuantes determinadas por la desproporción entre el propósito de su cumplimiento y las circunstancias de su realización, por lo que este plazo no se constituye en fatal e improrrogable, sino más bien en una medida de tiempo señalada para la realización de un acto, que en todo caso su incumplimiento significa o implica responsabilidad administrativa del servidor público.

"Con relación al incumplimiento de plazos en la elaboración del Informe Circunstanciado, en el caso de autos corresponde señalar que en el informe circunstanciado, en el punto 7.4 Valoración sobre el cumplimiento de la Función Económico Social cursante a fs. 395 de antecedentes indica: "Que es menester aclarar que debido a que el auto de inicio de procedimiento, ordena la verificación de la FES en 4 predios, la importancia de contar con documentación respaldatoria de las diferentes instituciones para emitir los informes circunstanciados, la fecha del presente informe es posterior a los cinco días estipulados." Si bien el art. 194 del D.S. N° 29215 establece que dicho informe debe ser elaborado en el plazo de 5 días, el mismo no es un plazo perentorio ni fatal, lo cual no constituye un vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, en todo caso constituye una falta cuyo efecto no es anulatorio, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento de reversión y al constituir un plazo administrativo sujeto a circunstancias atenuantes determinadas por la desproporción entre el propósito de su cumplimiento y las circunstancias de su realización, por lo que este plazo no se constituye en fatal e improrrogable, sino más bien en una medida de tiempo señalada para la realización de un acto, que en todo caso su incumplimiento significa o implica responsabilidad administrativa del servidor público. Respecto al plazo para la notificación con la resolución de reversión según dispone el art. 71 del D.S. N° 29215, si bien es cierto que dicha resolución no ha sido notificado conforme previene dicho artículo, no es menos cierto que esa omisión no conlleva nulidad, ya que la misma no ha conculcado ningún derecho o garantía constitucional, porque la ley previene que a partir de la notificación personal del interesado corren los plazos previstos por ley para hacer valer sus derechos en la vía que corresponda, prueba clara que así ocurre es la presente demanda contencioso administrativa interpuesta en plazo previsto por ley computable a partir de su legal notificación con la resolución de reversión".