

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0027-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-07-2013

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 PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión / 6. Naturaleza /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativa interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 005/2012 de 12 de junio de 2012, mediante la cual se resolvió revertir parcialmente (1947.0001 ha.) por incumplimiento de la FES, el predio denominado "LAS MERCEDES". La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el Instituto de la avocación ha sido establecido para uno o varios casos concretos y no para sustraer todas las atribuciones y competencias del órgano avocado, como en el presente caso, donde el INRA Nacional se ha avocado los procesos de reversión de una Dirección Departamental, además el proceso se inició el mismo el 31 de enero de 2012, desarrollándose la audiencia de verificación de la FES el 9 de febrero del mismo año y posterior emisión del Informe Circunstanciado de forma extemporánea, dando lugar a la Resolución Final de Reversión, proceso que ha durado más de 8 meses sin justificación legal contraviniendo la C.P.E., la Ley y el Reglamento Agrario;

2.- Que la Resolución Final de Reversión de 12 de junio de 2012 y la Resolución de Avocación de 3 de enero de 2012, lleva la firma del Director Nacional del INRA y de un ingeniero con el cargo de Director General de Administración de Tierras, constatándose que la firma no es de un responsable jurídico, incumpliendo con los requisitos de forma establecidas por el art. 65 del D.S. N° 29215;

3.- Asimismo señaló que el proceso de reversión ha durado aproximadamente 8 meses, incumpliendo los plazos que no deben ser convalidados y que el Informe Circunstanciado no cumple lo previsto por el art.

194 del Reglamento Agrario porque se tenían 5 días calendarios para la elaboración del mismo;

4.- Que el Informe Preliminar, fue elaborado por el Lic. Marcos Gonzalo Lozano Soza y la Lic. Tania Gabriela Escalier Revollo en la ciudad de La Paz el 31 de enero de 2012, sin embargo de las diligencias de notificación practicadas que cursan en obrados, se establece que todas han sido efectuadas el 31 de enero de 2012 en la ciudad de Santa Cruz, irregularidades que vician de nulidad los actuados, por último refiere que existe fraude procesal en la nota emitida a DRR de 31 de enero de 2012, dando cumplimiento al auto de inicio de proceso de 2 de febrero de 2012, es decir, 2 días antes de la emisión del auto ya se dispuso la anotación preventiva del predio.

Bajo el rotulo de vulneración de derechos el demandante argumenta lo siguiente:

1.- Que el Informe Circunstanciado de 11 de junio de 2012 y la Resolución de Reversión, efectúan una valoración de la FES sesgada, al margen de la realidad, omitiendo aspectos y observaciones que hicieron constar en el acta de verificación y la ficha de verificación de campo.(se contó 4818 cabezas de ganado mayor entre bovino y equino con marca LS y registro de marca emitido por FEGASACRUZ además con certificado de vacunas gestión 2006 a ciclo XXII gestión 2011 e infraestructura que no deja lugar a dudas que la propiedad no fue abandonada y la propiedad cumple la FES, siendo una de las bases para la reversión, la contravención forestal de desmonte ilegal no autorizado, cuando los procesos iniciados por la ABT exoneran de responsabilidad a los beneficiarios disponiendo el archivo de obrados y el que quedó pendiente ya fue sancionado habiéndose iniciado un nuevo proceso en el que se emitió resolución que en efecto decaló responsable al propietario, empero a momento de interponerse la demanda se encontraba con recurso de revocatoria, concluyendo que desde el año 2000 no se ejecutaron nuevos desmontes, lo que se hizo constar en la Audiencia de Producción de Prueba, pero no fue tomado en cuenta ni valorado en el Informe Circunstanciado ni la Resolución Final de Reversión emitida en clara inobservancia al principio de irretroactividad)

Solicitó se declare probada la demanda.

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

“(…) la avocación es una figura administrativa que forma parte del Derecho Administrativo, mediante el cual un órgano jerárquicamente superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA que por Resolución Administrativa de Avocación RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, cursante de fs. 10 a 12 de antecedentes, resuelve asumir para sí la competencia para iniciar (de oficio o a denuncia), proseguir y tramitar hasta su conclusión los procedimientos administrativos de **Reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz**, cuya eficacia radica en que corresponde a una misma administración pública, es concreta y objetiva, es decir que está dirigido a un determinado procedimiento como es el proceso de reversión de la propiedad agraria y no genérica como denuncian los demandantes, lo contrario según entienden los demandantes sería ingresar a una especificidad de detalles respecto a los actos procesales y otros, que burocratizarían los trámites, acto administrativo que se encuentra corroborado por el Informe Legal DDSC-JAJ-N° 180/2011 cursante de fs. 1 a 3 de antecedentes, además que la misma ha sido propiciada a instancia de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz al no contar con el suficiente presupuesto programado en el POA, personal técnico y jurídico para la gestión 2012. En cuanto a la falta de firma del responsable jurídico en la Resolución de Avocación (...) y las irregularidades de la forma de notificación de la misma, cabe señalar que evidentemente la Resolución de Avocación descrita, no cuenta con la firma del responsable jurídico, sin embargo los beneficiarios al tener acceso a la carpeta predial de reversión y al haber sido notificados

con el auto de inicio de procedimiento de reversión mediante cédula y por edictos, conforme se tiene de la diligencia de notificación y el edicto debidamente publicado en un medio de prensa de circulación nacional, cursantes de fs. 112 a 113 de antecedentes y la participación de Luis Fernando Saavedra Bruno en forma personal y María Ivonne Tardío de Saavedra y Ana María Ayala Bazán por medio de su apoderado Eladio Núñez Coimbra en la audiencia de producción de la prueba y verificación de la Función Económico Social, tácitamente se ha operado la citación a los beneficiarios con la resolución de avocación en la que en dicha oportunidad no hicieron conocer sus observaciones a la entidad administrativa, por el contrario se han sometido voluntariamente a la sustanciación del proceso, siguiendo y cumpliendo las normas procesales durante su tramitación, convalidando de esta manera la actuación administrativa, por lo que la falta de firma del responsable jurídico no afecta al orden público ni acarrea de nulidad del proceso, al haberse operado el principio de preclusión. Respecto a la observación de la forma de notificación con la resolución de avocación al Director Departamental del INRA Santa Cruz y a la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), el D.S. N° 29215 en su art. 51-II, refiere que la avocación surtirá efectos legales desde su comunicación escrita al abogado, cursando a fs. 25 de antecedentes la carta DGAT-EXT N° 012/2012 de 31 de enero de 2012, emitida por Wilfredo Chacolla Arias Director General de Administración de Tierras del INRA dirigido al Dr. Jorge Gómez Chumacero Director Departamental del INRA - Santa Cruz, mediante el cual se pone en conocimiento la resolución de avocación, acto administrativo suficiente que acredita el cumplimiento de la citada disposición legal y en cuanto a la notificación realizada a la CAO, corresponde analizar si con la mencionada coincidencia en cuanto al día y hora de notificación se ha conculcado algún derecho o garantía constitucional que vicia de nulidad las diligencias, de obrados se tiene que las mismas cursan en constancia de haber sido debidamente recepcionadas, lo que implica haber cumplido su finalidad que fue el de hacer conocer la resolución de avocación, que además ha sido propiciada por el mismo abogado (INRA Santa Cruz), conforme se ha descrito líneas arriba, por lo que las actuaciones, notificaciones y la falta de firma descritas están enmarcadas dentro los alcances establecidos en los arts. 51-I-II y 65 del D.S. N° 29215, Disposición Final Décimo Segunda de la L. N° 3545 y el art. 57 de la L. N° 1715 modificada por el art. 32 de la L. N° 3545. Aclarando 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 N° 1715, modificados por la L. N° 3545, por lo que no es aplicable la nulidad establecida por el art. 122 de la C.P.E.”

“(…) De obrados se tiene que la misma se encuentra firmada por el Abog. Juanito Félix 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 la normativa agraria actual en su art. 65, establece que las resoluciones deberán observar requisitos como las que cita el inc. b), nótese que la misma dispone que son formalidades que no vician de nulidad a las resoluciones, al ser un aspecto meramente formal cuyo incumplimiento como se ha mencionado, no conlleva la nulidad de lo actuado, como antiguamente sucedía, donde ante la ausencia de firma del encargado de la Unidad Legal, viciaba de nulidad las resoluciones conforme disponía el art. 40 del D.S. N° 25763 abrogada, situación que no ocurre en el presente caso al haberse sustanciado el proceso con el nuevo D.S. N° 29215, más aún cuando se encuentra debidamente firmada por la máxima autoridad que representa al INRA y que además la unidad de Seguimiento y Control de la Función Económica Social y Función Social es dependiente de esa dirección, por lo que, tampoco es aplicable la nulidad establecida en el art. 122 de la C.P.E.”

“(…) Corresponde señalar que dentro los procedimientos administrativos llevados por el INRA, sea de cualquier naturaleza, pese a existir límites para cumplir con los actos administrativos en cuanto a la emisión y las notificaciones, no implica una perención o fatalidad en su cumplimiento, existiendo

variada jurisprudencia al respecto, conforme se cita algunas (S. A. S2ª N° 11/2011. S. A. S2ª L. N° 016/2012 y S. A. S2ª N° 001/2012, etc.), por lo que para invocar una nulidad tiene que existir un agravio y en el presente caso no se demuestra cual el agravio por el incumplimiento de los plazos establecidos en la normativa agraria, siendo que con la emisión del Informe Circunstanciado y el plazo de las notificaciones con las resoluciones que se observa no se ha causado agravio alguno a los demandantes, prueba de ello es la presentación de la presente demanda, dentro el plazo establecido por ley, por lo que no pueden acusar de nulidad por contravención de los arts. 194 y 71 del D.S. N° 29215 y tampoco se ha afectado a la seguridad jurídica por carecer de las condiciones necesarias para ser considerado como actos inválidos.”

“(…) De la revisión de antecedentes se tiene el Informe Preliminar emitido por Marcos Gonzalo Lozano Soza y Tania Gabriela Escalier Revollo, Profesional Jurídico I y III de la Unidad de Seguimiento y Control de la FES- FS, respectivamente de fecha 31 de enero de 2012 cursante de fs. 74 a 88, que consigna como lugar de emisión la ciudad de La Paz, asimismo de fs. 13 a 26 se tiene las diligencias de notificación a diferentes instituciones y organizaciones sociales con la Resolución de Avocación efectuadas por los funcionarios anteriormente citados de forma indistinta en la misma fecha a partir de horas 11:17 a.m. aproximadamente, pero en la ciudad de Santa Cruz, por lo que se presume que el informe preliminar se ha emitido en horas de la mañana, de no ser así, son las partes quienes deberían demostrar lo contrario, sin embargo corresponde analizar si con la mencionada coincidencia se ha conculcado algún derecho o garantía constitucional que vicie los actos, es así que de las diligencias de notificación y notas de conocimiento con la Resolución de Avocación descrita, se tiene que existe constancia de haber sido recepcionadas por las instituciones y/u organizaciones sociales a las que están dirigidas, por lo que los mismos han cumplido su finalidad que es el de hacer conocer la emisión de la resolución de avocación a las entidades dirigidas; en cuanto a la emisión del Informe Preliminar DGAT-USC FES-FS-INF. PREL. N° 002/2012 de 31 de enero de 2012, cursante de fs. 74 a 88 de antecedentes, da cuenta que contiene los requisitos establecidos en el art. 186 del D.S. N° 29215 y al tratarse de un acto meramente preliminar que da inicio del procedimiento de reversión con el auto de inicio establecido en el art. 187 del mismo cuerpo legal, que además no define derechos, no implica la nulidad de los actuados antes citados.”

“(…) Que, de los datos extractados del Informe Circunstanciado y de la Resolución Administrativa de Reversión objeto de impugnación, se tiene claramente determinado, que los beneficiarios cumplen la FES en el predio, sin embargo, una de las bases para que opere la Reversión a criterio e interpretación errada del INRA, son los procesos informados por la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierra A.B.T. (...) ignorando deliberadamente el contenido exacto de los informes y la documentación adjunta al momento de ser elevados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT ante el INRA mediante las notas descritas, donde informa que con relación al predio "Las Mercedes" existe 4 procesos iniciados por la comisión de contravención forestal, signados con los expedientes N° 66/2009, 79/2009, 17/2011 y 88/2011, el primero y el ultimo que exoneran de responsabilidad a los beneficiarios y dispone el archivo de obrados, el segundo expediente N° 79/2009 se encuentra para dictamen jurídico final y proyecto de Resolución Administrativa, respecto a este expediente se tiene el Informe Técnico TEC-UOBT-SIV-469/2010 de 24 de mayo de 2010, cursante de fs. 60 a 64 de antecedentes, que en el punto II. 1.2. De descargos presentados por el sumariado, se tiene que: "el desmonte efectuado al interior del predio "Las Mercedes" **ya fue sancionando y/o regularizado con el Expediente N° 154/1998, resuelto con las Resoluciones Administrativas O.L.S.C-320/2001 de 10 de julio de 2001 y CTR-OLSC-186/2002 de 15 de noviembre de 2002**" ...(sic.) y en el punto III de conclusiones señala que realizado el análisis técnico del expediente N° 79/2009, los descargos presentados por Luis Fernando Saavedra Bruno, los

antecedentes del expediente N° 154/1998 y las imágenes satelitales se concluye que el desmonte efectivo sin autorización al interior del predio "Las Mercedes" fue de 3235 ha, de las cuales 2515 ha., fueron regularizadas a través del proceso signado con el expediente 154/1998, quedando 720 ha., de desmonte efectivo sin autorización aún no regularizado...(sic) y en base a los antecedentes descritos la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra A.B.T. de San Ignacio de Velasco de Santa Cruz, inicia este nuevo proceso signado con el expediente No. 079/2009, donde se emitió la Resolución Administrativa **RU-ABT-SIV-PAS 201-2012 de 27 de marzo de 2012**, cursante de fs. 507 a 515 de antecedentes que resolvió declarar a Luis Fernando Saavedra Bruno responsable de la comisión de la contravención forestal de desmonte ilegal de la superficie restante de 720 ha sin autorización al interior de la propiedad denominada Las Mercedes, proceso que se encontraba con recurso de revocatoria al momento de interponerse el contencioso administrativo; y con relación al expediente N° 17/2011 que también forma parte del informe elevado por la ABT, se tiene que se encuentra con Auto Administrativo de inicio de sumario administrativo AU-ABT-SIV-032-2011 de 11 de febrero de 2011, cursando de fs. 70 a 73 de antecedentes, donde se tiene que la ABT resolvió iniciar proceso administrativo sancionador en contra de la co- propietaria María Ivonne Tardío de Saavedra, sobre la superficie de 212.01 ha., sobre los mismos antecedentes del expediente 079/2009 antes descrito, conforme da cuenta el contenido del auto administrativo citado, que en el punto I de la parte considerativa, hace referencia a la existencia de diferencia de superficies desmontadas reportada por los informes ABT-DGGTB N° 1027/2010 (3432.64 ha.) e Informe Técnico ABT-DGGTB N° 192/2009 (3.220,63 ha.), cuyo antecedente es el proceso iniciado con el expediente 079/2009 a Luis Fernando Saavedra Bruno y regularizadas en el expediente 154/98, tantas veces mencionado, existiendo incongruencia en estos dos últimos nuevos procesos iniciados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras A.B.T., por la irregularidad de los procesos planteados en forma indistinta y por cuerda separada a los co-propietarios, la diferencia de superficies en ambos procesos, al devenir del mismo antecedente (Exp. 154/1998), sobre las omisiones incurridas por parte de la Ex Superintendencia Forestal al no haber considerado estos aspectos dentro del primer proceso sancionador iniciado el año 1998 (expediente N° 154/1998), acreditando con ello que desde la gestión 1998 a 2000, no hubo ningún otro nuevo desmonte en el predio "Las Mercedes", corroborado por el Informe Técnico TEC-UOBT-STV-469/2010 de 24 de mayo de 2010, cursante de fs. 60 a 64 de antecedentes, que en el penúltimo párrafo del punto I de antecedentes señala que en fecha 6 de marzo de 2010, se realizó una inspección de campo juntamente con el asistente forestal del sumariado que menciona donde se describe el Informe Técnico TEC-UOBT-SIV-258-2010, indicando que no existe desmonte nuevo y/o ampliación de desmonte al interior del predio denominado "Las Mercedes"...sic. (Fs.61 de antecedentes), corroborado por el Informe caratulado "Análisis Técnico" de verificación de los procesos históricos de los desmontes ejecutados en los periodos 1996 a 2009, de agosto de 2009, presentado como prueba documental en la presente demanda contenciosa, que en el punto VII de las conclusiones señala que desde el año 2000 hasta la fecha en el predio, no se ejecutaron nuevos desmontes (Fs. 71 de obrados) y la observación que hizo constar Luis Fernando Saavedra Bruno en el Acta de Audiencia de Producción de Prueba y de Verificación de la Función Económico Social cursante de fs. 115 a 122 de antecedentes, actuaciones que no han sido tomadas en cuenta, ni valorados en el Informe Circunstanciado y la Resolución Final de Reversión, mas al contrario de manera confusa, contradictoria e incomprensible sin realizar una fundamentación de hecho y derecho consignan las siguientes superficies: 932.0001 ha. y 1015.0000 ha., como incumplimiento de la Función Económico Social, es decir que el INRA resuelve revertir la superficie total de **1947.0001 ha.**, por incumplimiento de la Función Económico Social, sin traducir las razones o motivos por la cuales toma esta decisión que es contradictoria a los informes elevados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra A.B.T. antes citados, es decir que no expone de donde surge la superficie de 1015.0001 ha., con incumplimiento de la FES, cuando los antecedentes e informes descritos demuestran lo contrario,



proceso histórico que además se remonta al año 1998 a 2000, es decir mucho antes que se ponga en vigencia el art. 175 del D.S. N° 29215, que data del 2 de agosto de 2007 y de los arts. 4 y 5 de. D.S. N° 26075 declaratoria de Tierras de Producción Forestal Permanente T.P.F.P., que data del 16 de febrero de 2001 (Referente a la aprobación del Plan de Ordenamiento Predial P.O.P., y el Plan de Desmonte PDM), aspectos que constituyen una clara inobservancia al principio de irretroactividad reconocido por el art. 123 de la C.P.E., poniendo en riesgo el derecho propietario, la seguridad jurídica, requisito imprescindible para la configuración del orden público. Si no hay una estabilidad en cuanto a la consecuencia jurídica, obviamente no pueden los destinatarios de la ley estar gozando del derecho a la seguridad. La esencia del principio de irretroactividad en materia agraria en el campo administrativo, es la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente, es decir, en el sentido teleológico del principio, es dar seguridad al ordenamiento jurídico. Por tanto "la irretroactividad puede estar consignada en la ley fundamental o en las leyes ordinarias. En el primer caso se dice que es constitucional y en el segundo meramente legislativa, la diferencia salta a la vista, en la irretroactividad constitucional, las restricciones, si las hay, son permanentes - dura lo que dura la ley fundamental- en tanto que en la irretroactividad legislativa, las condiciones son variables y quedan sometidas al libre criterio del legislador". (ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Voz Irretroactividad. Tomo XVI. Buenos Aires. Editorial Bibliográfica Argentina, 1962. p. 881.). Desmontes que además fueron sujetos de anterior análisis dentro del proceso de saneamiento al que fue sometido el predio (Gestión 2005 fecha de titulación). Desnaturalizándose el proceso de reversión, que implica incluso el establecimiento de responsabilidades de los directamente involucrados, de lo que se concluye que no constituye elemento válido desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de la FES durante el proceso de saneamiento y el presente proceso, cuando en realidad debió haberse identificado los hechos o actos realizados por los propietarios que transgreden normas de cumplimiento obligatorio, posterior al proceso de saneamiento y la vigencia de los D.S. Nos. 29215 y 26075, precisamente por imperio del art. 123 de la Carta Magna y el art. 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuya aplicación es preferente a cualquier otra disposición legal conforme dispone el art. 410-II de la C.P.E., situación que no ocurre en el caso de autos, toda vez que se ha vulnerado el debido proceso, el derecho a la defensa, el derecho de la propiedad individual, en tanto cumpla la función social o Económico Social, establecidas en los arts. 115-II, 393 y 397-I de la C.P.E., como también lo prescrito en los arts. 116-I, 117-II y 123 de la misma C.P.E., más aún si conforme la documentación adjuntada y analizada por la entidad administrativa se concluye que la Resolución Administrativa **RU-ABT-PAS201-2012 de 27 de marzo de 2012 (Exp. 079/2009)** y el **Auto Administrativo de inicio de Sumario Administrativo AU-ABT-SIV-032-2011 de 11 de febrero de 2011 (Exp. 017/2011)**, base y sustento de lo resuelto en la resolución impugnada, no se encuentran ejecutoriadas, es decir que lo resuelto a través de las mismas, no constituye, aun verdad inobjetable, sino que aun son susceptibles de modificaciones, tal como se ha dado en el presente caso, al haberse revocado la primera Resolución Administrativa RU-ABT-SIV-PAS 201-2012 de 27 de marzo de 2012 a través de la reciente Resolución Forestal N° 11/2013 de 05 de marzo de 2013, emitida por el Lic. José Antonio Zamora Gutiérrez Ministro de Medio Ambiente y Agua presentado por los demandantes como prueba de reciente obtención dentro del presente proceso contencioso administrativo, cursante de fs. 180 a 203 de obrados, sin embargo el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha actuado en desmedro del art. 117-I de la C.P.E. y por lo mismo vulnerado el derecho a la defensa consagrado por el art. 115-II del mismo cuerpo constitucional. Además de la irretroactividad de las normas descritas precedentemente se debe tomar en cuenta que para ser considerada ilegal una actividad y/o hecho, este debe constar en un proceso administrativo sancionador ejecutoriado, en el caso de autos tanto al momento de la verificación de la FES en campo, como al momento de la emisión de la Resolución de Reversión, los procesos sancionatorios en la ABT que determinaría la responsabilidad o no de los titulares del predio, aún se encontraban pendientes de

recurso en la instancia administrativa, habiéndoseles vulnerado el principio de presunción de inocencia, por lo que se tiene que el argumento de ilegalidad en que fundó el INRA su decisión de reversión parcial ha sido desvirtuado.”

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa RES - REV N° 005/2012 de 12 de junio de 2012, emitida dentro del proceso administrativo de reversión sustanciado en el predio "LAS MERCEDES", disponiendo que el INRA realice una valoración del cumplimiento de la FES y elabore un nuevo Informe Circunstanciado coherente a los antecedentes y conforme a los antecedentes y a la normativa agraria siendo los fundamentos puntuales los siguientes:

1. y 2.- Respecto a la avocación, figura administrativa mediante la cual un órgano jerárquicamente superior, resuelve asumir para sí la competencia del inferior, en este caso para iniciar (de oficio o a denuncia), proseguir y tramitar hasta su conclusión los procedimientos administrativos de Reversión en el Departamento de Santa Cruz, cuya eficacia radica en que corresponde a una misma administración pública, es concreta y objetiva, es decir que está dirigida a un determinado procedimiento como es el proceso de reversión de la propiedad agraria y no genérica como denuncian los demandantes; en cuanto a la falta de firma del responsable jurídico e irregularidades en la forma de notificación, evidentemente la Resolución de Avocación, no cuenta con dicha firma, sin embargo, los beneficiarios al tener acceso a la carpeta predial de reversión, ser notificados con el Auto de Inicio del procedimiento por cédula y edictos, además al haber participado en la audiencia de producción de la prueba y verificación de la Función Económico Social, tácitamente se ha operado la citación a los beneficiarios con la resolución de avocación y no hicieron conoer sus observaciones al INRA sometiéndose voluntariamente a la sustanciación del proceso y con ello convalidaron su actuación, en tal sentido, lo observado no afecta el orden público ni acarrea nulidad del proceso.

3.- Respecto al incumplimiento de plazos, se debe precisar que pese a existir límites para cumplir con los actos administrativos en cuanto a la emisión y las notificaciones, no implica una perención o fatalidad en su cumplimiento, existiendo variada jurisprudencia al respecto, por lo que para invocar una nulidad tiene que existir un agravio y en el caso no se demuestra cual el agravio por el incumplimiento de los plazos establecidos en la normativa agraria;

4.- Sobre las otras irregularidades identificadas por el demandante, sobre el informe preliminar, si bien se tiene las diligencias de notificación a diferentes instituciones y organizaciones sociales con la Resolución de Avocación efectuadas de forma indistinta en la misma fecha a partir de horas 11:17 a.m. aproximadamente, pero en la ciudad de Santa Cruz, por lo que se presume que el informe preliminar se ha emitido en horas de la mañana, de no ser así, son las partes quienes deberían demostrar lo contrario, asimismo de las diligencias de notificación y notas de conocimiento con la Resolución de Avocación, se tiene que existe constancia de haber sido recepcionadas por las instituciones y/u organizaciones sociales a las que están dirigidas, por lo que los mismos han cumplido su finalidad.

Sobre los argumentos del demandante de vulneración de derechos

1.- Respecto a la valoración sesgada de la FES, el Tribunal a través de una revisión evidenció que el Informe Circunstanciado y de la Resolución Administrativa de Reversión objeto de impugnación, se tiene claramente determinado, que los beneficiarios cumplen la FES en el predio; sin embargo, una de las bases para que opere la Reversión a criterio e interpretación errada del INRA, son los procesos

informados por la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierra A.B.T. por la contravención forestal de desmonte ilegal no autorizado, ignorando deliberadamente el INRA el contenido donde informa que con relación al predio "Las Mercedes" existen 4 procesos iniciados por la comisión de contravención forestal, el primero y el último exoneraron de responsabilidad a los beneficiarios, disponiendo el archivo de obrados, el segundo expediente N° 79/2009 se encuentra para dictamen jurídico final y proyecto de Resolución Administrativa, y con relación al expediente N° 17/2011 que también forma parte del informe elevado por la ABT, se tiene que se encuentra con Auto Administrativo de inicio de sumario administrativo de 11 de febrero de 2011, iniciándose proceso en contra de la copropietaria del predio sobre los mismos antecedentes del 079/2009 ya descrito, existiendo incongruencia en los últimos procesos iniciados por la ABT, que se acreditó que desde la gestión 1998 a 2000, no hubo ningún otro nuevo desmonte en el predio corroborado ello por informe técnico de 24 de mayo de 2010, toda esta observación además se habría hecho constar en el Acta de Audiencia de Producción de Prueba, sin embargo, estas actuaciones que no han sido tomadas en cuenta, ni valoradas en el Informe Circunstanciado ni en la Resolución Final de Reversión; más al contrario de manera confusa, contradictoria e incomprensible sin realizar una fundamentación de hecho y derecho consignaron las siguientes superficies: 932.0001 ha. y 1015.0000 ha., como incumplimiento de la Función Económico Social, es decir que el INRA resolvió revertir la superficie total de 1947.0001 ha., por incumplimiento de la Función Económico Social, sin traducir las razones o motivos por los cuales toma esta decisión que es contradictoria a los informes elevados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra A.B.T.

Se concluyó que no constituye elemento válido desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de la FES durante el proceso de saneamiento, cuando en realidad debió haberse identificado los hechos o actos realizados por los propietarios que transgreden normas de cumplimiento obligatorio, posterior a dicho proceso, vulnerándose el debido proceso, el derecho a la defensa, el derecho de la propiedad individual, en tanto cumpla la función social o Económico Social, establecidas en los arts. 115-II, 393 y 397-I de la C.P.E., como también lo prescrito en los arts. 116-I, 117-II y 123 de la misma C.P.E., más cuando las resoluciones de la ABT, base y sustento de lo resuelto en la resolución impugnada, no se encuentran ejecutoriadas, es decir que lo resuelto a través de las mismas, no constituye, aun verdad inobjetable, sino que aun son susceptibles de modificaciones, puesto que para ser considerada ilegal una actividad y/o hecho, este debe constar en un proceso administrativo sancionador ejecutoriado, en el caso de autos tanto al momento de la verificación de la FES en campo, como al momento de la emisión de la Resolución de Reversión, los procesos sancionatorios en la ABT que determinarían la responsabilidad o no de los titulares del predio, aún se encontraban pendientes de recurso en la instancia administrativa, habiéndoseles vulnerado el principio de presunción de inocencia, por lo que se tiene que el argumento de ilegalidad en que fundó el INRA su decisión de reversión parcial ha sido desvirtuado.

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

#### **Precedente N° 1**

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / AVOCACIÓN / LEGAL

No puede acusarse de ser genérico cuando es sobre un procedimiento administrativo departamental.

**La avocación es una figura administrativa, mediante la cual un órgano jerárquicamente**



**superior (Dirección Nacional del INRA), mediante la Resolución Administrativa de Avocación decide asumir el ejercicio de competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión alguno de los procedimientos administrativos como el de reversión que al ser respecto de una oficina departamental (Dirección departamental del INRA), ya es concreto y objetivo y no puede acusarse de ser genérico; lo contrario, sería ingresar a una especificidad de detalles respecto a los actos procesales y otros, que burocratizarían los trámites.**

*“(...) la avocación es una figura administrativa que forma parte del Derecho Administrativo, mediante el cual un órgano jerárquicamente superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA que por Resolución Administrativa de Avocación RES-DGAT N° 001/2012 de 3 de enero de 2012, cursante de fs. 10 a 12 de antecedentes, resuelve asumir para sí la competencia para iniciar (de oficio o a denuncia), proseguir y tramitar hasta su conclusión los procedimientos administrativos de **Reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz**, cuya eficacia radica en que corresponde a una misma administración pública, es concreta y objetiva, es decir que está dirigido a un determinado procedimiento como es el proceso de reversión de la propiedad agraria y no genérica como denuncian los demandantes, lo contrario según entienden los demandantes sería ingresar a una especificidad de detalles respecto a los actos procesales y otros, que burocratizarían los trámites (...)”*

### **Precedente N° 2**

DERECHO AGRARIO /DERECHO AGRARIO PROCESAL /PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN

Los plazos no son perentorios ni fatales a menos que exista agravio.

**Dentro de los procedimientos administrativos llevados por el INRA, sea de cualquier naturaleza, pese a existir límites para cumplir con los actos administrativos en cuanto a la emisión y las notificaciones, no implica ello perención o fatalidad en el cumplimiento de plazos, debiendo en caso, existir un agravio para invocar una nulidad a partir de ello.**

*“(...) Corresponde señalar que dentro los procedimientos administrativos llevados por el INRA, sea de cualquier naturaleza, pese a existir límites para cumplir con los actos administrativos en cuanto a la emisión y las notificaciones, no implica una perención o fatalidad en su cumplimiento, existiendo variada jurisprudencia al respecto, conforme se cita algunas (S. A. S2ª N° 11/2011. S. A. S2ª L. N° 016/2012 y S. A. S2ª N° 001/2012, etc.), por lo que para invocar una nulidad tiene que existir un agravio y en el presente caso no se demuestra cual el agravio por el incumplimiento de los plazos establecidos en la normativa agraria, siendo que con la emisión del Informe Circunstanciado y el plazo de las notificaciones con las resoluciones que se observa no se ha causado agravio alguno a los demandantes, prueba de ello es la presentación de la presente demanda, dentro el plazo establecido por ley, por lo que no pueden acusar de nulidad por contravención de los arts. 194 y 71 del D.S. N° 29215 y tampoco se ha afectado a la seguridad jurídica por carecer de las condiciones necesarias para ser considerado como actos inválidos.”*

### **Precedente N° 3**

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL/ PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN / NATURALEZA

Inobservancia del principio de irretroactividad.

**Si pese al cumplimiento de la FES en el predio objeto del proceso, la decisión de reversión se basa en la existencia de contravención forestal de desmonte ilegal cuya resolución constituye una clara inobservancia del principio de irretroactividad reconocido constitucionalmente puesto que ya se emitió multa por ello, se desnaturaliza el proceso de reversión puesto que lo que corresponde es identificar hechos o actos que transgreden normas de cumplimiento obligatorio posteriores al saneamiento, por lo que no es válido desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de la FES durante dicho proceso.**

"(...) Que, de los datos extractados del Informe Circunstanciado y de la Resolución Administrativa de Reversión objeto de impugnación, se tiene claramente determinado, que los beneficiarios cumplen la FES en el predio, sin embargo, una de las bases para que opere la Reversión a criterio e interpretación errada del INRA, son los procesos informados por la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierra A.B.T. (...) ignorando deliberadamente el contenido exacto de los informes y la documentación adjunta al momento de ser elevados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT ante el INRA mediante las notas descritas, donde informa que con relación al predio "Las Mercedes" existe 4 procesos iniciados por la comisión de contravención forestal, signados con los expedientes N° 66/2009, 79/2009, 17/2011 y 88/2011, el primero y el ultimo que exoneran de responsabilidad a los beneficiarios y dispone el archivo de obrados, el segundo expediente N° 79/2009 se encuentra para dictamen jurídico final y proyecto de Resolución Administrativa, respecto a este expediente se tiene el Informe Técnico TEC-UOBT-SIV-469/2010 de 24 de mayo de 2010 (...) y con relación al expediente N° 17/2011 que también forma parte del informe elevado por la ABT, se tiene que se encuentra con Auto Administrativo de inicio de sumario administrativo AU-ABT-SIV-032-2011 de 11 de febrero de 2011, cursando de fs. 70 a 73 de antecedentes, donde se tiene que la ABT resolvió iniciar proceso administrativo sancionador en contra de la co- propietaria María Ivonne Tardío de Saavedra, sobre la superficie de 212.01 ha., sobre los mismos antecedentes del expediente 079/2009 antes descrito (...) el Informe Técnico TEC-UOBT-SIV-258-2010, indicando que no existe desmonte nuevo y/o ampliación de desmonte al interior del predio denominado "Las Mercedes"...sic. (Fs.61 de antecedentes), corroborado por el Informe caratulado "Análisis Técnico" de verificación de los procesos históricos de los desmontes ejecutados en los periodos 1996 a 2009, de agosto de 2009, presentado como prueba documental en la presente demanda contenciosa, que en el punto VII de las conclusiones señala que desde el año 2000 hasta la fecha en el predio, no se ejecutaron nuevos desmontes (...) proceso histórico que además se remonta al año 1998 a 2000, es decir mucho antes que se ponga en vigencia el art. 175 del D.S. N° 29215, que data del 2 de agosto de 2007 y de los arts. 4 y 5 de. D.S. N° 26075 declaratoria de Tierras de Producción Forestal Permanente T.P.F.P., que data del 16 de febrero de 2001 (Referente a la aprobación del Plan de Ordenamiento Predial P.O.P., y el Plan de Desmonte PDM), aspectos que constituyen una clara inobservancia al principio de irretroactividad reconocido por el art. 123 de la C.P.E., poniendo en riesgo el derecho propietario, la seguridad jurídica, requisito imprescindible para la configuración del orden público. Si no hay una estabilidad en cuanto a la consecuencia jurídica, obviamente no pueden los destinatarios de la ley estar gozando del derecho a la seguridad."

"La esencia del principio de irretroactividad en materia agraria en el campo administrativo, es la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente, es decir, en el sentido teleológico del principio, es dar seguridad al ordenamiento jurídico. Por tanto "la irretroactividad puede estar consignada en la ley fundamental o en las leyes ordinarias (...) Desmontes que además fueron sujetos de anterior análisis dentro del proceso de saneamiento al que fue sometido el predio (Gestión 2005 fecha de titulación). Desnaturalizándose el proceso de reversión, que implica incluso el establecimiento de responsabilidades de los directamente

involucrados, de lo que se concluye que no constituye elemento válido desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de la FES durante el proceso de saneamiento y el presente proceso, cuando en realidad debió haberse identificado los hechos o actos realizados por los propietarios que transgreden normas de cumplimiento obligatorio, posterior al proceso de saneamiento y la vigencia de los D.S. Nos. 29215 y 26075, precisamente por imperio del art. 123 de la Carta Magna y el art. 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuya aplicación es preferente a cualquier otra disposición legal conforme dispone el art. 410-II de la C.P.E., situación que no ocurre en el caso de autos, toda vez que se ha vulnerado el debido proceso, el derecho a la defensa, el derecho de la propiedad individual, en tanto cumpla la función social o Económico Social, establecidas en los arts. 115-II, 393 y 397-I de la C.P.E. (...) "