

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0003-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-11-2012

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 una demanda Contenciosa Administrativa interpuesta por la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A., 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° 016/2011 de 23 de diciembre de 2011. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

- 1.- Que, la Resolución Administrativa de 24 de noviembre de 2009 carece de especificidad para el conocimiento y decisión de cuestiones concretas;
- 2.- Alegó que en el análisis multitemporal de la propiedad "Quita Zapato"; no se habrían considerado las aclaraciones, sobre el uso de las imágenes, en referencia a la poca utilidad en cuanto a la actividad ganadera "puesto" que por la Resolución Espacial de las imágenes, ésta podría sobreestimar y/o subestimar los resultados;
- 3.- El auto de inicio de Procedimiento de Reversión de fecha 05 de septiembre de 2011 determinó fecha para la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES a partir del 09 hasta el 11 de septiembre de 2011, habiéndose iniciado por parte del INRA el procedimiento de reversión, sin que se hubieran cumplido los presupuestos necesarios para el inicio del mismo contraviniendo lo dispuesto en el art. 183 del D.S. N° 29215;
- 4.- Que el Informe Circunstanciado de 19 de diciembre de 2011 respecto al predio "Quita Zapato" contrariamente a los antecedentes recogidos en la verificación de la audiencia de producción de prueba y verificación de la función económica social, habrían incurrido en una interpretación errada al haber determinado la vulneración de los arts. 56, 262, 393, 396, 397,401 de la C.P.E., 2 parágrafos II y XI, 46 parágrafo II52 de la L. N° 1715;
- 5.- La resolución impugnada de forma errada habría determinado que la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A. no habría acreditado la titularidad del ganado vacuno y equino, cuando el registro de su marca fue realizado el fecha 18 de diciembre de 2007;

6.- Que el INRA ante la incertidumbre de la validez de los certificados de registro de marca, debió oficiar a la Asociación de Ganaderos para que certifiquen cuales son los registros de marca que respaldan la actividad ganadera en cada una de las propiedades;

7.- Que la propiedad "Quita Zapato" tendría su Plan de Ordenamiento Predial aprobado mediante Resolución Administrativa de 27 de febrero de 2004, sin embargo, es evidente que la ABT habría emitido una Resolución Administrativa de 14 de febrero de 2012 por la presunta contravención forestal de desmonte ilegal resolución que no se encuentra ejecutoriada por lo que invocan que se ha violado el principio de presunción de inocencia en razón a que no se ha demostrado en proceso legal su culpabilidad y;

8.- Que durante la sustanciación del Proceso Administrativo de Reversión el señor Johann Buhler Dobbek ya no tenía ninguna relación con la "Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A.", siendo que el paquete accionario de la empresa esta suscrito en su totalidad por ciudadanos connacionales bolivianos por lo que no existe vulneración del art. 262 numeral I de la C.P.E. y 46 parágrafo II de la L. N° 1715.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando: que, con relación a las supuestas incongruencias en el Informe Técnico de Análisis Multitemporal, en el cual de acuerdo a sus propios datos sería más bien un cumplimiento de FES y no así de incumplimiento, señalan que en este tipo de afirmación omiten señalar los parámetros para determinar el cumplimiento de la función económico social, los cuales se encuentran definidos en el D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, que en ningún momento el INRA transgredió lo dispuesto en el art. 183 del D.S. N° 29215, al contrario la aplicó correctamente considerando que el proceso de reversión puede llegar a ser sustanciado a denuncia de parte o de oficio cuando se identifiquen predios que no se encuentren cumpliendo la FES, que los demandantes se limitaron a aparejar documentos de orden contradictorio, además de que señalan que el INRA obtuvo la documentación oficial por parte de la Autoridad de Fiscalización y Control social de Bosques y Tierras y procedió a la reversión con la consiguiente emisión de la Resolución Administrativa ahora recurrida, por lo que solicitaron se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) analizada que fue la misma se tiene que la transferencia de competencias es una particularidad común de las entidades administrativas del Estado dado su finalidad y objetivos que persiguen, por ello, la normativa que regula la materia agraria no es ajena a dichas transferencias, más aún, cuando el trabajo que efectúa el Instituto Nacional de Reforma Agraria es primordialmente de orden técnico jurídico que se desarrolla in situ. Entre las modalidades de dicha transferencia de competencias orgánicas está prevista la de la avocación, en razón, entre otras, por insuficiencia de personal y/o equipos técnicos en las Direcciones Departamentales del INRA. En ese sentido al estar dispuesta la avocación a efecto de que se efectúe los trámites de reversión en el departamento de Santa Cruz, la misma es concreta, lo contrario implicaría ingresar en una especificidad a detalle respecto de actos procesales, predios, personas, resoluciones etc., que en lugar de agilizar los trámites se convertiría en una suerte de obstáculos al tener que emitir un sin número de resoluciones administrativas de avocación para cada caso."

"(...) el informe preliminar previsto por el art. 186 del D.S. N° 29215, está destinado a la identificación de indicios de incumplimiento de la función económica social de los titulares del derecho de propiedad

debidamente individualizada, por lo que, la supuesta falta de "fundamentación" en dicho informe preliminar, no constituye en estricto sentido vulneración a procedimiento, puesto que la fundamentación y motivación es propia de actuados posteriores."

"(...) Si bien la normativa procesal administrativa prevé plazos para efectuar las notificaciones para el desarrollo de las actuaciones dentro de los procesos administrativos sometidos a conocimiento del INRA, no es menos evidente que su posible inobservancia está sujeta al principios de trascendencia que rigen las nulidades procesales; por lo que, si la notificación ha cumplido con su finalidad, como ocurrió en el caso de autos, donde inclusive, a pedido de la misma parte demandante, se determino la suspensión de la audiencia, es intrascendente dicha supuesta observancia, al no haber causado a la parte demandante ninguna indefensión."

"(...) De la relación establecida en las imágenes multitemporales así como a la infraestructura identificada en el año 2001 al 2004 tiempo que dura el proceso de saneamiento, con relación a lo identificado en la Audiencia de recepción de prueba, se verifica que existen elementos que confirman el trabajo desarrollado en la empresa agrícola ganadera Ranchos Unidos S. A., es decir no queda duda de que la propiedad objeto de la reversión no fue abandonada, del cual forma parte el predio "QUITA ZAPATO", ahora bien, de los datos extractados del informe de referencia, se tiene que en cuanto a la infraestructura identificada, así como también a la identificación de pastos cultivados se hace una mera mención de los mismos (fs. 1179), sin haberse realizado una valoración adecuada de lo que implicó lo inicialmente identificado en el proceso de saneamiento con relación a lo actualmente verificado, es decir no existen parámetros técnicos ni porcentuales que permitan claramente señalar cual la diferencia entre lo originalmente identificado en la gestión 2001 al 2005 (etapa del saneamiento) y lo identificado en la etapa de presentación de prueba del presente proceso de reversión.

"(...) Es oportuno también hacer mención a las observaciones que hace el referido informe DGAT REV INF Nº 0118/2011 de 19 de diciembre de 2011, con relación al proceso de saneamiento al que fue sometido los predios que conformaron el predio "QUITA ZAPATO" cuyo titular es la Empresa Agropecuaria Ranchos Unidos S.A., haciendo mención a una serie de deficiencias en la documentación técnica que hubieran convalidado el cumplimiento de la Función Económica Social durante el saneamiento de la propiedad "QUITA ZAPATO" y otras, siendo esta la justificación a criterio del INRA del porque no puede considerarse los parámetros de FES del proceso del Saneamiento con relación al actual proceso de reversión. De lo que se tiene que cualquier supuesta irregularidad identificada en el citado proceso no es objeto de éste otro proceso denominado Reversión, en razón a que el Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene los mecanismos legales para activar otro proceso que tuviera como finalidad la verificación de sus propios actos, en caso de que los mismos estuvieren con algún tipo de observación, de lo contrario resultaría una actividad excesiva de poder de la propia Administración que desnaturalizaría un procedimiento cuya finalidad es otra para subsanar sus propios errores, sin que se observe el procedimiento adecuado para el efecto, el cual implicaría incluso el establecimiento de responsabilidades de los directamente involucrados, de lo que se concluye que no constituye un elemento válido para desmerecer el parámetro identificado de cumplimiento de FES durante el saneamiento, por estar este supuestamente observado."

"(...) que en los mismos antecedentes referidos al proceso de saneamiento se tiene que la Empresa Ganadera Agropecuaria "Ranchos Unidos", seria la titular de los predios denominados "Quita Zapato", "San Gregorio" y "San Carlos", o "San Joaquín", por lo tanto, figurando en los registros de marcas de ganado el nombre de Ranchos Unidos así como también el nombre del representante de la Empresa Agrícola Ganadera "Ranchos Unidos S.A." Joao Bosco Teixeira de Resende, se entiende que se refiere al

ganado de la Empresa a la cual pertenece el predio "QUITA ZAPATO", de lo contrario significaría que existiría otra propiedad denominada "Ranchos Unidos", cuyo titular también fuera el actual representante legal de la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A., aspecto que no tendría asidero legal en razón a la propia certificación de la Asociación de Ganaderos de San Ignacio Provincia Velasco que cursa a fs. 358 de obrados de la presente demanda contenciosa, en el cual se establece la inexistencia de la propiedad denominada "Ranchos Unidos", por lo que no puede existir confusión alguna respecto a la titularidad que ejerce la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A., con relación a los predios que conforman la misma. Por último y ante la "**duda razonable**" que los mismos técnicos del INRA señalan hubieran tenido con relación a éste y otros puntos, correspondía la investigación de la verdad material de los hechos a objeto del establecimiento de la sanción correspondiente la cual constituye la reversión del predio, garantizando de esta manera la proporcionalidad de la sanción frente a la certeza del incumplimiento de FES que se pretendió establecer."

"(...) son instrumentos que permiten establecer la certeza respecto a lo que se pretende verificar, identificándose en el presente caso un vago análisis en cuanto a la titularidad del derecho de propiedad que asiste a la Empresa Agrícola Ganadera de la cual forma parte no sólo el predio "QUITA ZAPATO", sino también las otras propiedades señaladas anteriormente, consecuentemente la identificación de otros nombres diferentes al predio "Quita Zapato", no determina fehacientemente que no involucraría a éste predio cuyo titular se vuelve a repetir es la Empresa Agropecuaria "Ranchos Unidos S.A.", además de que frente a la prueba presentada no existe grados ni porcentajes respecto al movimiento de este ganado el cual de la simple revisión se identifica que de gran manera corresponde a la empresa citada, es decir aún de existir indicios de que las Guías de movimiento así como los certificados de vacunación correspondieren a otras propiedades, no se realizó una depuración ni valoración entre la documentación que si asiste al predio de referencia con relación a los otros predios a objeto de identificar específicamente lo que correspondiere al predio "QUITA ZAPATO", de propiedad de la Sociedad Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A."

"(...) sin embargo para que esta situación se constituya en una sanción, determina que previamente se establezca un proceso administrativo sancionador que identifique claramente la infracción cometida, el grado de la misma y particularmente identifique al responsable. En el presente caso en el momento de la reversión estaba aún en trámite el referido proceso sancionador, esto de lo establecido por el demandante y corroborado por el demandado, consecuentemente seguiría aún en curso en la entidad competente ABT el proceso administrativo que determinará la responsabilidad o no del titular del predio, es decir aún no se estableció ni menos alcanzó ejecutoria la responsabilidad sobre el desmonte ilegal atribuido al titular del predio "Quita Zapato", situación con la cual se estaría evidentemente vulnerando el principio de inocencia, además de que estando un proceso en curso ya se estaría imponiendo una sanción a un hecho aún no comprobado en todas sus instancias."

"(...) se tiene que la constitución de la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A., se encuentra establecida en el Testimonio Nº 522/97 de 28 de enero de 1997, es decir que este documento debió ser analizado durante el proceso de saneamiento ejecutado por el INRA concluido entre el 2004 y 2005 que se extiende el Título Ejecutorial respectivo, consecuentemente tampoco es el proceso de reversión para pretender subsanar deficiencias del proceso de saneamiento, más aún en temas como el analizado, correspondiendo al INRA ejercitar las acciones legales pertinentes al caso sin desvirtuar los otros procedimientos como el que actualmente se analiza. Sin embargo de ello, se debe establecer que evidentemente la constitución y el paquete accionario de la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A., desde el momento de su constitución en el año 1997 a la fecha, ha sufrido variaciones,

identificándose a la fecha que el señor Johann Buhler Dobbek ya no forma parte de la misma, al haber transferido sus acciones a la referida Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos en fecha 28 de abril de 1997, con anterioridad a la emisión del Título Ejecutorial MPA-NAL-000621 de 19 de diciembre de 2005, tal cual se evidencia del testimonio de Instrumento Público N° 5.632/97 cursante a fs. 578 a 580 vta., del legajo de reversión."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental FALLO declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa y por tanto **NULA** la Resolución Administrativa RES-REV N° 016/2011 de 23 de diciembre de 2011 dictada respecto al predio "Quita Zapato", debiendo la entidad ejecutora realizar una adecuada valoración del alcance del cumplimiento de la Función Económica Social para lo cual deberá proceder a efectuar un nuevo informe circunstanciado en base a los antecedentes y demás datos recabados durante el proceso de reversión, especificando superficies y otros elementos técnicos de las áreas que comprenden las mejoras y el área con cumplimiento de FES. conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la falta de especificidad de la Resolución impugnada, se debe precisar que entre las modalidades de transferencia de competencias orgánicas está prevista la de la avocación, cuya razón principal es por insuficiencia de personal y/o equipos técnicos en las Direcciones Departamentales del INRA, por lo que al estar dispuesta la avocación a efecto de que se efectúe los trámites de reversión en el departamento de Santa Cruz, la misma es concreta, de no ser así en lugar de agilizar los trámites se convertiría en una suerte de obstáculos al tener que emitir un sin número de resoluciones administrativas de avocación para cada caso;

2.- Sobre el informe de análisis multitemporal del predio "Quita Zapato" dicho informe está destinado a la identificación de indicios de incumplimiento de la función económica social de los titulares del derecho de propiedad debidamente individualizada, por lo que no sería evidente lo manifestado;

3.- Sobre la audiencia de verificación de cumplimiento de la FES, si bien para el proceso de reversión existen plazos para realizar la notificaciones, no es menos evidente que su posible inobservancia está sujeta al principios de trascendencia, por lo que, si la notificación ha cumplido con su finalidad, es intrascendente dicha supuesta observancia, al no haber causado a la parte demandante ninguna indefensión;

4.- Respecto a los elementos identificados en el predio "Quita Zapato", durante el proceso de saneamiento del predio objeto de la litis es decir durante la gestión 2001 y 2005 a través de imágenes multitemporales se verificó que existen elementos que confirman el trabajo desarrollado en la empresa agrícola ganadera Ranchos Unidos S. A. identificándose infraestructura, pasto cultivado, es decir no existen parámetros técnicos ni porcentuales que permitan claramente señalar cual la diferencia entre lo originalmente identificado en la gestión 2001 al 2005 (etapa del saneamiento) y lo identificado en la etapa de presentación de prueba del presente proceso de reversión, mas al contrario el INRA a través de un informe de 19 de diciembre de 2011, hace mención a una serie de deficiencias en la documentación técnica que hubieran convalidado el cumplimiento de la Función Económica Social, por lo que cualquier supuesta irregularidad identificada en el citado proceso no es objeto de éste otro proceso denominado Reversión, pues el Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene los mecanismos legales para activar otro proceso que tuviera como finalidad la verificación de sus propios actos, de lo contrario resultaría una actividad excesiva de poder de la propia Administración que desnaturizaría un procedimiento cuya finalidad es otra para subsanar sus propios errores;

5.- Respecto a la titularidad del ganado del predio "Quita Zapato" en los antecedentes del proceso de saneamiento del predio se tiene que la Empresa Ganadera Agropecuaria "Ranchos Unidos", sería la titular de los predios denominados "Quita Zapato", "San Gregorio" y "San Carlos", o "San Joaquín", figurando en los registros de marcas de ganado el nombre de Ranchos Unidos así como también el nombre del representante de la parte demandante por lo que se entiende que se refiere al ganado de la Empresa a la cual pertenece el predio "QUITA ZAPATO", de lo contrario significaría que existiría otra propiedad denominada "Ranchos Unidos", cuyo titular también fuera el actual representante legal de la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A. por lo que no puede existir confusión alguna respecto a la titularidad que ejerce la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A., con relación a los predios que conforman la misma;

6.- Respecto a los certificados de vacunación, El INRA ha realizado un vago análisis en cuanto a la titularidad del derecho de propiedad que asiste a la Empresa Agrícola Ganadera de la cual forma parte no sólo el predio "QUITA ZAPATO", sino también las otras propiedades señaladas anteriormente, consecuentemente la identificación de otros nombres diferentes al predio "Quita Zapato", no determina fehacientemente que no involucraría a éste predio cuyo titular se vuelve a repetir es la Empresa Agropecuaria "Ranchos Unidos S.A.";

7.- Respecto al desmote identificado en el predio objeto de la litis, resulta verdadero el argumento de la parte demandante pues en el momento de la reversión estaba aún en trámite el referido proceso sancionador siendo la entidad competente la ABT la cual determinará la responsabilidad o no del titular del predio, es decir aún no se estableció ni menos alcanzó ejecutoria la responsabilidad sobre el desmote ilegal atribuido al titular del predio "Quita Zapato", siendo evidente la vulneración del principio de inocencia y;

8.- Respecto a la nacionalidad del señor Johann Buhler Dobbek, la empresa demandante se encuentra establecida en el Testimonio N° 522/97 de 28 de enero de 1997, es decir que este documento debió ser analizado durante el proceso de saneamiento ejecutado por el INRA concluido entre el 2004 y 2005, por lo que tampoco es el proceso de reversión para pretender subsanar deficiencias del proceso de saneamiento, sin embargo, se debe establecer que evidentemente la constitución y el paquete accionario de la Empresa Agrícola Ganadera Ranchos Unidos S.A., desde el momento de su constitución en el año 1997 a la fecha, ha sufrido variaciones, identificándose que el señor Johann Buhler Dobbek ya no forma parte de la misma.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN

Sin que concluya el proceso administrativo sancionador

Si en la entidad competente de la ABT esta en trámite el proceso administrativo sancionador, no corresponde la reversión sino se estableció ni menos alcanzó ejecutoria la responsabilidad sobre el desmote ilegal, vulnerándose el principio de inocencia al imponerse una sanción a un hecho aún no comprobado en todas sus instancias

"7. Con relación al desmote identificado en el predio "Quita Zapato", señala el INRA que por informe de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras ABT., se estableció un desmote ilegal sobre la superficie de 300 has, aspecto que constituye un uso no sostenible de la tierra y no denotaría en consecuencia cumplimiento de la FES por ser ilegal y constituir delito; situación con

la cual se está plenamente de acuerdo, en razón a que esta constituye una premisa de resguardo de los recursos naturales del Estado Boliviano y garantiza el uso sostenible del suelo; sin embargo para que esta situación se constituya en una sanción, determina que previamente se establezca un proceso administrativo sancionador que identifique claramente la infracción cometida, el grado de la misma y particularmente identifique al responsable. En el presente caso en el momento de la reversión estaba aún en trámite el referido proceso sancionador, esto de lo establecido por el demandante y corroborado por el demandado, consecuentemente seguiría aún en curso en la entidad competente ABT el proceso administrativo que determinará la responsabilidad o no del titular del predio, es decir aún no se estableció ni menos alcanzó ejecutoria la responsabilidad sobre el desmonte ilegal atribuido al titular del predio "Quita Zapato", situación con la cual se estaría evidentemente vulnerando el principio de inocencia, además de que estando un proceso en curso ya se estaría imponiendo una sanción a un hecho aún no comprobado en todas sus instancias."