

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0056-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-11-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Ganadera /

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. Inicio del Procedimiento /

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, Ana Carola Landivar Chávez en representación legal de "GRANORTE, GRANOS Y SEMILLAS S.A.", propietaria del predio "Las Conchas", contra el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria a.i. Juan Carlos Rojas Calizaya, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 013/2010 de 28 de octubre de 2010, respecto del predio "Las Conchas", ubicado en el departamento de Santa Cruz y Beni, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Señala que por Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre de 2009, el Director Nacional a.i. del INRA avoca para sí la competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión, los proceso de reversión de la propiedad agraria en el departamento de Santa Cruz y por

Resolución Administrativa N° 302/2010 de 30 de agosto de 2010 en los departamentos de Beni y Pando.

2. Manifiesta que un proceso de reversión, de acuerdo a ley sólo puede iniciarse a través de las siguientes formas: 1.- Denuncia efectuada por las entidades descritas en el art. 32 de la Ley N° 3545; 2.- De oficio cuando el INRA identifique predios que no cumplen con la FES; 3.- Denuncia de cualquier persona particular, o; 4.- Denuncia de la Superintendencia Agraria o Forestal o SNP (ahora Autoridades Fiscalizadoras de Tierras y Bosques).

3. Que de la revisión del expediente que contiene el proceso de saneamiento del predio "Las Conchas" y el proceso de reversión, se puede inferir que no existe ninguno de los actuados descritos en el artículo anterior, que establezca que el proceso de reversión fue iniciado legalmente, pues no existe denuncia de las entidades descritas en el art. 32 de la L. N° 3545 ni de las previstas en el art. 185 de su Reglamento, ni de persona particular. Tampoco por haberse identificado que el predio no cumple con la FES, pues la fecha del Informe N° 757/2009 es de 22 de julio de 2009 y la fecha de avocación del Director Nacional del INRA para conocer procesos de reversión en el Dpto. del Beni, ni siquiera se había producido ya que data de 30 de agosto de 2010. Tampoco se puede presumir que se haya iniciado por denuncia de las Superintendencias, haciendo presumir que el presente proceso de reversión estaría viciado de nulidad, por no haberse iniciado conforme a las formas previstas en los arts. 183 y 185 del Reglamento Agrario en vigencia.

4. Acusa también que el Informe preliminar previsto en el art. 186 del Reglamento de la Ley Agraria, debió haber sido elaborado en las formas y plazos previstos en la normativa vigente, sin embargo al no tener clara ni documentada la forma de inicio del presente proceso no es posible auditar si el mismo fue dictado conforme a Ley o en lo que a plazos respecta.

5. Refiere que el auto de inicio de 17 de septiembre de 2010, fija como fecha para realización de la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES a partir del 23 de septiembre de 2010 y la notificación personal, supuestamente, fue practicada aplicando lo previsto en los arts. 70 y 189 del D.S. N° 29215. Si bien la diligencia de notificación que cursa a fs. 49 del cuaderno de reversión, fue aparentemente llenada en el predio "Las Conchas" (domicilio), fue efectuada a una persona extraña al proceso como es el trabajador José Luis Vargas Justiniano y no fue practicada a quien estaba dirigida, que es el Sr. Oscar Mario Justiniano Roda, causando la indefensión de la Empresa GRANORTE, GRANOS Y SEMILLAS S.A. Por otra parte hace notar que en las planillas, inscripción y reportes de personal y aportes a la AFP de la empresa GRANORTE, no figura como trabajador el Sr. José Luis Vargas, implicando ello que toda notificación que se realice en contravención de lo previsto en el art. 70 carece de validez. Refiere que en este caso no se efectuó la notificación personal al titular del derecho propietario y tampoco se diligenció correctamente la notificación cedulaaria, que era lo que correspondía conforme a lo establecido en el inc. b) del art. 72 del Reglamento Agrario.

6. Por otra parte hace mención a la "indefensión práctica" que promueve el INRA y que se produce cuando sólo se otorgan 3 días de plazo entre la supuesta notificación y la realización de la audiencia en el terreno.

7. Argumenta por otro lado, que el INRA no dio estricto cumplimiento a los arts. 70, 188, 189 y 190 del D.S. N° 29215, al no haber notificado a los presidentes y miembros de la CAD de los departamentos del Beni y Santa Cruz, además de las Autoridades de las ABT-Beni y Santa Cruz, ya que el predio "Las Conchas" se encuentra en ambas jurisdicciones.

8. Señala que de fs. 49 a 63 del expediente de reversión, constan las notificaciones realizadas por la

Comisión del INRA Nacional, donde no se ha notificado a dos miembros de la CAD-SC, en este caso a la representante de CONFEAGRO (de la cual es miembro GRANORTE), ni a los representantes de CONFEAGRO Beni y la Cámara Forestal; contrariamente, todas las instituciones sociales, indígenas, campesinas y representantes del Control Social Estatal, si fueron notificadas, significando que el INRA deja en total indefensión a la Empresa GRANORTE, pues la institución no podía cumplir con lo establecido en el D.S. N° 29215 en sus arts. 8, 188 inc. f) y 190, referidos al control social.

9. Con relación a la producción de prueba y verificación de la FES manifiestan que, el 23 de septiembre de 2010, el INRA ejecuta la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES y en el acta que cursa de fs. 66 a 74 del cuaderno, se extraña la firma y participación de uno de los funcionarios designados por el Director Nacional a.i. del INRA como responsable de la sustanciación del procedimiento, el Sr. Willy Quiroz, y tampoco suscriben el acta ninguna de las autoridades notificadas para ejercer el control social. La Comisión de inicio no cumplió con lo establecido en el art. 192 p) - II del Reglamento Agrario en vigencia, ya que no se hace constar la presencia del titular citado, sino solo de trabajadores y encargados de la propiedad en representación de la Empresa GRANORTE S.R.L., y el INRA no solicitó la acreditación de personería de los supuestos funcionarios de GRANORTE, ocasionando que la audiencia se lleve a cabo en ausencia del titular del predio, causándole indefensión, más bien el INRA otorga calidad de representantes de GRANORTE S.R.L. a los Sres. Soilo Salvatierra Guzmán y Eduardo Calderón, sin que medie poder o documento alguno, solo con el argumento de que la Empresa había sido notificada por comunicación telefónica.

10. Con relación al Informe Circunstanciado, la Comisión designada elabora el mismo, del cual se colige lo siguiente: 1.- Que el funcionario Willy Quiroz, que no participó de la suscripción del Acta en el terreno, sí firma el Informe Circunstanciado y da fe de ciertas actuaciones que aparentemente no fueron de su conocimiento. Por otra parte en el punto III del referido Informe la Comisión confiesa que no efectuó la notificación personal, sino cedula al titular del predio, que fuera ordenada en el Auto de Inicio de Procedimiento.

11. Asimismo, hace mención a que la Comisión no justificó la no aplicación de los D.S. Nos. 29062 y 29452 de de 15 de marzo de 2007 y 22 de febrero de 2008 respectivamente, que establecían una pausa de 3 años y un procedimiento especial para la verificación de la FES en predios afectados por desastres naturales como es el caso del predio "Las Conchas" que se encuentra en la Segunda Sección-San Andrés del departamento del Beni, una pausa en la verificación de la FES hasta el restablecimiento de las condiciones materiales mínimas que permitan reiniciar las operaciones y actividades productivas en los predios afectados, debiendo aplicarse el D.S. N° 29452 hasta el 22 de febrero de 2011. Respecto de esas consideraciones, manifiesta que deben tomarse en cuenta las pruebas presentadas, que están constituidas por imágenes satelitales oficiales de acceso público que denotan la existencia de desastres naturales en la superficie del predio, puesto que inclusive en el Informe UCR N° 751/2009 de 22 de julio de 2009 que cursa de fs. 17 a 22 del expediente de reversión se informe que "...Dentro de su extensión se observa también áreas susceptibles de inundación por el tono más oscuro..."

12. En cuanto a la valoración de la FES en el predio, el primer párrafo del Informe Circunstanciado que cursa a fs. 349 informa con precisión que: "...las áreas de cultivo agrícola, tienen divisiones internas que van en dirección este a oeste de 30 a 35 has. aproximadamente cada una, cortinas rompevientos de 50 m. haciendo un total de 60 áreas para sembrado de arroz y soya, de acuerdo a lo verificado en campo, la superficie total del predio es utilizada para agricultura anual intensiva"; inmediatamente después, cuando se refieren a la actividad ganadera, expresan que se verificaron mejoras ganaderas existentes en la propiedad, llegándose a verificar un corralón recientemente construido en forma de V y

habilitado para la verificación de la FES, un corralón antiguo y se comprobó también la existencia de dos atajados cerca de las viviendas, así como galpones que según los encargados son para la crianza de pacú, pero no se evidenció corral, brete ni cargadero, señalándose que éste está desarmado hace más de dos años para su reubicación, lo que permite evidenciar que los trabajos fueron estimados por el INRA de manera parcial, pues pese a evidenciar mejoras ganaderas, corrales antiguos, 411 cabezas de ganado, 4 cabalares, etc., concluye que el predio no cumple con la FES, por lo que corresponde emitir la Resolución de Reversión total a favor del Estado.

13. Con relación a la marca del ganado registrado en el predio, denunciemos oportunamente que la Comisión no consideró las literales presentadas en su oportunidad, como ser la referida a que el Sr. Ricardo Cambuzzi es socio de la empresa propietaria del fundo "Las Conchas" y que como tal ejerce también titularidad sobre la tierra, conforme la Escritura Pública de Transformación de GRANORTE S.R.L. en Sociedad Anónima GRANORTE, GRANOS Y SEMILLAS S.A., y al no haber considerado el ganado verificado en el predio, estarían vulnerado su derecho a la propiedad privada.

14. Respecto de la Resolución de Reversión hace las siguientes consideraciones: que el INRA, amparado en el D.S. N° 29215, deja sin efecto un Título Ejecutorial MPA-NAL-000256 a través de una Resolución Administrativa, cuyo estatus jurídico establecido en el art. 410 de la CPE, es inferior al del Título Ejecutorial emitido por el Presidente de la República, incurriendo por tanto en la sanción prevista en el art. 122 de la C.P.E., violando los principios de competencia, responsabilidad, servicio a la sociedad, defensa, legalidad y primacía de la Ley.

15. Por otra parte, con relación a la notificación con la Resolución de Reversión, tal diligencia debió ser ejecutada por la Dirección Nacional del INRA que sustanció el trámite de reversión, ya que el D.S. N° 29215 en su art. 200 así lo establece, pues en este caso quien sustanció el proceso de reversión fue el INRA Nacional por avocación y no el INRA Santa Cruz, además que la notificación fue en la persona de la Sra. Lily Casanova Banzer, Secretaria de GRANORTE S.A., cuando debió haber sido en forma personal al Sr. Mario Justiniano Roda como propietario y demandado en el presente proceso. Dicha notificación, además, debió practicarse a los 5 días siguientes a su emisión, o sea el 2 de noviembre y no así el 14 de diciembre como consta en obrados. Asimismo, en el Informe Circunstanciado DGAT REV N° 0053/2010 de 25 de octubre de 2010, no se reconoce a "GRANORTE S.A." la propiedad del predio "Las Conchas", desconociéndole como sujeto procesal y coartándole sus derechos, pese a haber demostrado su derecho propietario al estar inscrito en DD.RR. desde el año 2004, contraviniendo lo establecido en el art. 1538 del Cód. Civ. y art. 13 del D.S. N° 29215.

16. Acusa que en todo el proceso no ha sido considerada la prueba documental aportada por la empresa, vulnerando el derecho a la defensa, al debido proceso, seguridad jurídica y vulneración del art. 187 del D.S. N° 29215 sobre la dictación del Auto de Inicio del Proceso que se dictó el 17 de septiembre de 2010, y no el 16, que es la fecha del Informe Preliminar. Finalmente concluye manifestando que no se evaluó el cumplimiento de la FES del predio "Las Conchas", conforme a la información objetiva recabada en campo, ni mucho menos se aplicó la normativa especial que regula el procedimiento de verificación de la FES en zonas afectadas por desastres naturales. Por todo lo expuesto, solicita se declare PROBADA la demanda contenciosa administrativa en contra de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 013/2010 de 28 de octubre de 2010, debiendo anularse la misma.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) la normativa agraria vigente prevé la figura de la avocación, que permite al Director Nacional del INRA asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, avocándose el conocimiento y decisión de cuestiones concretas; al respecto, el inc. a) del art. 51 del D.S. N° 29215 establece que la avocación procederá cuando exista "insuficiencia de personal y/o equipos técnicos en las direcciones departamentales, para la ejecución de sus atribuciones".

"(...) consta de antecedentes las Resoluciones Administrativas N° 390/2009 y 302/2010 de avocación que en su parte resolutive omite pronunciarse expresamente sobre la suspensión temporal de los Directores Departamentales de Santa Cruz y Beni, para conocer procedimientos reversión, y de conformidad al art. 57.II de la L.N° 1715 modificada por la L. N° 3545, la sustanciación de dicho procedimiento es competencia de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria; incumpliendo de esta manera, lo previsto por el art. 51- II del Reglamento de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que establece que la avocación surtirá sus efectos legales desde su comunicación escrita al abogado ; puesto que la revisión de antecedentes que hacen al proceso sustanciado en la vía administrativa, permite corroborar la inexistencia de documentación alguna que cumpla este requisito esencial; requisito sin el cual, no se abre la competencia del Director Nacional del INRA al efecto señalado supra".

"(...) de la revisión de antecedentes, se tiene que en el caso de autos se dio inicio al procedimiento administrativo de reversión respecto de la propiedad denominada "Las Conchas", ubicada en los cantones San Andrés y Santa María, provincia Marbán y Guarayos de los departamentos de Beni y Santa Cruz, que tiene una extensión superficial de 2.868,7426 has., misma que ya fue objeto del proceso administrativo de saneamiento y concluyó con la consolidación del derecho propietario y la respectiva emisión del Título Ejecutorial N° MPANAL000256 de 4 de noviembre de 2003, en favor de Oscar Mario Justiniano Roda".

"(...) el INRA en el memorial de contestación a la demanda, señala que el inicio de procedimiento de reversión es resultado de la notificación con la Resolución RO-BE.CTR N°132/2008 pronunciada por la Superintendencia Forestal, hoy ABT, en mérito al art. 183 del D.S. N° 29215; puesto que dicho procedimiento se podrá iniciar a denuncia efectuada por las entidades o las organizaciones especificadas en el art. 32 de la L. N° 3545 o de oficio, cuando el Instituto Nacional de Reforma Agraria identifique predios que no estén cumpliendo la función económico social, siendo el caso del predio "Las Conchas".

"(...) conforme manifiesta el demandado, deben concurrir los siguientes requisitos: a) Constancia de notificación de la resolución al Director Nacional del INRA, en cuyo caso se activa el inicio del procedimiento, debiendo el Director Nacional remitir en el plazo de 2 días ante la Dirección Departamental Competente o a la Dirección General de Administración de Tierras en caso de avocación, para que se dé inicio al procedimiento en observancia del artículo 183 párrafo segundo del Reglamento; b) Constancia de la remisión de actuados institucionales y toda información pertinente que curse en poder de la ABT, en cumplimiento del art. 185, del Reglamento; c) Proveído emitido por el Director Nacional abogado que autorice la elaboración del Informe Preliminar en el plazo de 24 horas, previsto por el art. 186.I del precitado Reglamento".

"(...) de la revisión de la carpeta antecedentes se extrañan estos actuados esenciales que abren la competencia de la autoridad administrativa para iniciar procedimiento de reversión, ya que no cursa

actuado alguno que permita establecer el inicio del procedimiento de reversión a denuncia de las entidades y organizaciones especificadas en el art. 32 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545; lo que conlleva a concluir que el proceso fue iniciado ilegalmente, ya que la aseveración de que el INRA tenía competencia y motivos suficientes para iniciar el procedimiento de reversión en el predio "Las Conchas", no le inhibe de dar cumplimiento a las normas establecidas por el procedimiento especial de reversión de tierras; lo cual impide a este Tribunal auditar razonablemente los plazos procesales".

"(...) En lo que respecta a la falta de firma del funcionario Willy Quiroz en el acta de audiencia y de las autoridades designadas por el control social, corresponde señalar que el acta de producción de prueba y de verificación de la función económico social cursante de fs. 66 a 69 de la carpeta de reversión, lleva la firma del Abog. René Monroy, Profesional Jurídico I de Reversión, Beremiz Trigo Gutiérrez, Responsable de Reversión, Sr. Javier Carvajal Flores Técnico de Reversión y Expropiación, todos de la Dirección General de Administración de Tierras del Instituto Nacional de Reforma Agraria, y de los encargados de la propiedad "Las Conchas", por lo que no es evidente la vulneración acusada al art. 192-II, que implique la existencia de vicio de nulidad alguno, puesto que dicha audiencia se llevó a cabo conforme a lo dispuesto en la normativa legal de la materia. Si bien es cierto que el acta de audiencia carece de la firma del funcionario Willy Quiroz, no es menos evidente que dentro de todo trámite de nulidades es necesario tomar en cuenta los principios aplicables como el de transcendencia y convalidación".

"Con relación a la falta de consideración de los D.S. N° 29040 de 28 de febrero de 2007, D.S. N° 29062 de 15 de marzo de 2007, D.S. N° 29452 de 22 de febrero de 2008 y D.S. N° 0417 de 29 de enero de 2010, que dispusieron una pausa en la verificación del cumplimiento de la FES en predios objeto de reversión, o de procesos de saneamiento de la propiedad agraria que hubiesen sido afectados por inundaciones hasta el restablecimiento de las condiciones materiales mínimas que permitan reiniciar las operaciones productivas de cada predio, que hace referencia también a un procedimiento especial establecido para la verificación de la FES que tendrá una aplicación de 3 años a partir de su fecha de publicación y señala además que el predio "Las Conchas" sí fue afectado por las inundaciones del año 2006 al 2010, corresponde manifestar que el Reglamento Agrario aprobado mediante Decreto Supremo N° 29215, dispone en su art. 177 que para la verificación de la FES en caso de desastres o catástrofes naturales declarados mediante Decreto Supremo, el Instituto Nacional de Reforma Agraria identificará geográficamente, utilizando medios técnicos actuales, las áreas y predios afectados efectivamente, para determinar la aplicación de un procedimiento especial de verificación de acuerdo con el tipo de desastre o catástrofe que se trate, pudiendo utilizarse información secundaria de apoyo anterior a la fecha del desastre. Asimismo, dispone que la actividad de verificación en campo se realice una vez que las condiciones en los predios afectados así lo permiten y que las otras actividades desarrolladas en los procesos iniciados o por iniciar, deberán tramitarse y concluirse, conforme a las normas vigentes sobre la materia".

"(...) una vez realizada una exhaustiva revisión del análisis multitemporal del predio "Las Conchas" de 22 de julio de 2009 que cursa de fs. 12 a 22 del cuaderno de reversión, instrumento legal que nos permite evidenciar si el citado predio evidentemente merece la aplicación de un procedimiento especial de verificación por haberse encontrado afectado por los desastres naturales, en las imágenes satelitales de 2006 a 2009, únicamente se puede observar "...bastante cambio en el predio en casi la totalidad de la extensión se observa la deforestación del bosque para el uso agrícola, dentro su extensión se observa también áreas susceptibles de inundación por el tono más oscuro...", no siendo taxativos al señalar áreas efectivamente afectadas como señala la norma aplicable a la materia. Que, el art. 4 de la L. N° 1700 dispone que los bosques y tierras forestales son del dominio originario del Estado, sometidos a

competencia del gobierno nacional. El manejo sostenible y protección de los bosques y tierras forestales son de utilidad pública e interés general de la nación. Sus normas son de orden público, de cumplimiento universal, imperativo e inexcusable. Los arts. 26 y 28 inc. c) de la misma ley indican que, "los derechos de aprovechamiento forestal sólo se adquieren por otorgamiento del Estado conforme a Ley...".

"(...) la Constitución Política del Estado garantiza la propiedad privada y establece como condición para ésta garantía, el interés colectivo, siendo el trabajo la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria según el art. 56-II que señala que "se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo"; art. 393 que preceptúa que "El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o función económica social, según corresponda". Por otra parte, en las propiedades clasificadas como mediana y empresa ganadera, de conformidad con el art. 167-I del D.S. N° 29215 se debe verificar: a) El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo; b) Las áreas con establecimiento de sistemas silvopastoriles, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de éstas áreas, pues la Función Económica Social en actividades ganaderas, debe ser considerada de manera integral, incluyendo las áreas efectivamente aprovechadas, considerándose a estas, las cabezas de ganado y las áreas con infraestructura".

"(...) el derecho propietario de "Granorte S.A." tiene su origen en la compra del predio las "Conchas", titulada y calificada por el INRA como empresa ganadera, lo que hace presumir la licitud del desarrollo de dichas actividades reconocidas por el Estado al momento de emitir el correspondiente título ejecutorial y continuadas por el ahora demandante en su condición de subadquirente, situación corroborada por el contenido de la Escritura Pública cursante a fs.86 y sgtes., donde se establece como objeto social la realización de las siguientes actividades entre otras: "Producción, industrialización, comercialización, importación reexportación de productos agropecuarios... Construcción y arrendamiento para pastajes de ganado... Diseño, capacitación difusión, promoción de estrategias de lucha contra las plagas y enfermedades relacionadas con la agropecuaria... Estimular el mejoramiento del ganado mediante la adquisición de sementales y propagación de forrajeras". Por otra parte, a fs. 210 cursa la lista de personal de la Empresa Agropecuaria "Granorte S.A.", en la que se consignan los nombres de Roberto Ortiz como Encargado de Puestos de Ganadería y Rodrigo Añez como Ayudante de Ganadería; dichos datos tiene relación con los ítems 12 y 121 de las planillas de sueldos y salarios y los formularios de contribuciones a la AFP, de junio, julio y agosto del 2010".

"(...) a fs. 326, cursa Certificado Oficial de Vacunación contra la fiebre aftosa donde se evidencia la vacunación de 380 animales en la propiedad "Las Conchas" y se registra a "Granorte" como propietario, y la marca de los animales con las iniciales "G" y "Rc" en fecha 01, 09.10; es decir, antes de la verificación de campo realizada en fecha 23.09.10. Cabe mencionar que dicho documento público no ha sido valorado por el entidad administrativa en el respectivo informe circunstanciado, inobservando lo dispuesto por el art. 167.II. del D. S. 29215, establece que: "Para corroborar la información descrita precedentemente, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, podrá hacer uso de otros instrumentos complementarios como son los registros del SENASAG, registros de marcas, contramarcas, señales y carimbos, inventariado de altas y bajas". Finalmente constata a fs.315-321, la existencia de registros contables y contratos de transacciones realizadas por la Empresa "Granorte S.A." por compra y venta de ganado vacuno".

"Con referencia a la falta de infraestructura ganadera se puede observar en las imágenes satelitales cursantes a fs. 331-333 la existencia de un potrero, corroborado con el informe circunstanciado que menciona la existencia de un corralón construido recientemente para la verificación de la FES y un corralón antiguo ; lo cual permite concluir la existencia de actividad ganadera anterior a la verificación de la FES, realizada el 23 de septiembre de 2010".

"Respecto de la verificación de ganado vacuno, caballar y otros en el predio "Las Conchas", cabe señalar que, conforme lo establece el art. 2 de la L. N° 80, todo ganadero está en la obligación de hacer registrar en las HH. Alcaldías Municipales de sus residencias, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociación de Ganadería, las marcas o señales que usa para la filiación de su rebaño. Que en el caso del predio "Las Conchas" se tiene que la marca registrada está a nombre de la Empresa "GRANORTE" y la marca que lleva el ganado es de Ricardo Cambruzzi "RC", quién es representante legal y socio de la mencionada empresa, siendo por tanto posible y atendible la situación de que el ganado fuese transferido 40 días antes de la audiencia de verificación de la FES, teniéndose previsto el remarcado en la segunda campaña de vacunación de la fiebre aftosa".

"Respecto de la observación realizada con relación al hecho de que el INRA Nacional, deja sin efecto un Título Ejecutorial a través de una Resolución Administrativa emitida por el Director Nacional del INRA, cuyo status jurídico establecido en el art. 410 de la C.P.E., es inferior a la del Título Ejecutorial emitido por el Presidente de la República, incurriendo en la sanción prevista en el art. 122 de la C.P.E., es necesario puntualizar que el Título IV, Capítulo I del Reglamento vigente de la L. N° 1715 y su modificatoria, establecen el objeto, alcance y aplicación del procedimiento de reversión de la propiedad agraria, así pues el art. 181 del D.S. N° 29215 preceptúa que el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria es dado en virtud al incumplimiento total o parcial de la FES, sustanciado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria; asimismo que el mencionado procedimiento será susceptible de ser aplicado a las propiedades medianas y empresas agropecuarias, sus futuras divisiones como efecto de contratos o sucesión hereditaria así como las propiedades fusionadas cuya superficie final se encuentre dentro los límites de la mediana propiedad o la empresa agropecuaria y paralelamente excluye de tal procedimiento a las tierras tituladas como Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunarias o Colectivas".

"(...) el art. 182 del D.S. N° 29215, referido al ámbito de aplicación del mencionado procedimiento de reversión, establece que se podrá aplicar en cualquier momento a partir de los dos (2) años inmediatamente después de la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de posibles mutaciones del derecho. Asimismo se tiene establecido que a objeto de aplicar un nuevo procedimiento de reversión, deberán transcurrir por lo menos dos años desde la última verificación de la FES. En ese contexto de orden legal, se tiene que en el caso de autos, se dio inicio al procedimiento administrativo de reversión respecto de la propiedad denominada "Las Conchas".

"(...) en el caso presente, se emitió una Resolución Administrativa de Reversión, la cual resolvió revertir el predio denominado "Las Conchas", mismo que ya contaba con el Título Ejecutorial N° MPANAL00256 de 4 de noviembre de 2003 en la superficie de 2.828,7426 has.; es decir que, si bien ya se estableció mediante la Sentencia Constitucional N° 13/2003 de 14 de febrero de 2003, la incompetencia del INRA para dictar resolución final administrativa de saneamiento en caso de la existencia de la emisión de título ejecutorial, que originó la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 2 del D.S. N° 25848 de 18 de julio de 2000 y de la R.S. N° 219199 de 29 de agosto de 2000, razón por la que las resoluciones finales de saneamiento impugnadas como resultado del trámite de saneamiento, debían necesariamente ser dictadas mediante otra resolución suprema expedida por el ahora Presidente del Estado

Plurinacional, conjuntamente con el Ministro del área; y al tratarse el presente caso de una resolución final administrativa de reversión, dicha Sentencia Constitucional no resulta aplicable, en virtud a que el procedimiento de reversión se encuentra regido por normas propias que no fueron objeto de control normativo constitucional a través de los recursos pertinentes previstos por ley, rigiendo en todo caso los principios de presunción de constitucionalidad y preservación de la norma, así como los alcances de la jurisprudencia constitucional contenida en el Auto Constitucional 0321/2010-CA, de 14 de junio del mismo año. Por otra parte debemos aclarar que el procedimiento de reversión de la propiedad agraria encuentra su fundamento legal en la Constitución Política del Estado la cual dispone en su art. 56, "Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo", asimismo el numeral I) del Art. 401 del mismo cuerpo legal dispone que "El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierras, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano", en ese sentido los procedimientos de reversión de la propiedad agraria son atribución exclusiva del Instituto Nacional de Reforma Agraria, siendo esta la entidad con jurisdicción nacional para sustanciar los procedimientos de reversión, por causal de incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, declara **PROBADA** la demanda Contencioso Administrativa, en consecuencia NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 013/2010 de 28 de octubre de 2010, bajo los siguientes fundamentos:

1. Consta de antecedentes las Resoluciones Administrativas N° 390/2009 y 302/2010 de avocación que en su parte resolutive omite pronunciarse expresamente sobre la suspensión temporal de los Directores Departamentales de Santa Cruz y Beni para conocer procedimientos reversión y de conformidad al art. 57.II de la L.N° 1715 modificada por la L. N° 3545, la sustanciación de dicho procedimiento es competencia de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria; incumpliendo de esta manera lo previsto por el art. 51- II del Reglamento de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545 que establece que la avocación surtirá sus efectos legales desde su comunicación escrita al abogado; puesto que la revisión de antecedentes que hacen al proceso sustanciado en la vía administrativa permite corroborar la inexistencia de documentación alguna que cumpla este requisito esencial; requisito sin el cual, no se abre la competencia del Director Nacional del INRA.

2. Se extrañan los actuados esenciales que abren la competencia de la autoridad administrativa para iniciar procedimiento de reversión, ya que no cursa actuado alguno que permita establecer el inicio del procedimiento de reversión a denuncia de las entidades y organizaciones especificadas en el art. 32 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545; lo que conlleva a concluir que el proceso fue iniciado ilegalmente, ya que la aseveración de que el INRA tenía competencia y motivos suficientes para iniciar el procedimiento de reversión en el predio "Las Conchas", no le inhibe de dar cumplimiento a las normas establecidas por el procedimiento especial de reversión de tierras; lo cual impide a este Tribunal auditar razonablemente los plazos procesales.

3. No es evidente la vulneración acusada al art. 192-II, que implique la existencia de vicio de nulidad alguno, puesto que dicha audiencia se llevó a cabo conforme a lo dispuesto en la normativa legal de la materia. Si bien es cierto que el acta de audiencia carece de la firma del funcionario Willy Quiroz, no es menos evidente que dentro de todo trámite de nulidades es necesario tomar en cuenta los principios aplicables como el de transcendencia y convalidación.

4. Una vez realizada una exhaustiva revisión del análisis multitemporal del predio "Las Conchas" de 22 de julio de 2009, instrumento legal que nos permite evidenciar si el citado predio evidentemente merece la aplicación de un procedimiento especial de verificación por haberse encontrado afectado por los desastres naturales, en las imágenes satelitales de 2006 a 2009, únicamente se puede observar "...bastante cambio en el predio en casi la totalidad de la extensión se observa la deforestación del bosque para el uso agrícola, dentro su extensión se observa también áreas susceptibles de inundación por el tono más oscuro...", no siendo taxativos al señalar áreas efectivamente afectadas como señala la norma aplicable a la materia.

5. Haciendo un análisis integral de la prueba documental y de los datos del proceso cursantes en el expediente, se concluye que la empresa "Granorte S.A.", desarrolla actividades ganaderas en su predio, sin embargo no acredita el correspondiente remarcado oportuno del ganado recientemente adquirido, incumpliendo normas administrativas que rigen la materia.

6. El procedimiento de reversión de la propiedad agraria encuentra su fundamento legal en la Constitución Política del Estado la cual dispone en su art. 56, "Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo", asimismo el numeral I) del Art. 401 del mismo cuerpo legal dispone que "El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierras, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano", en ese sentido los procedimientos de reversión de la propiedad agraria son atribución exclusiva del Instituto Nacional de Reforma Agraria, siendo esta la entidad con jurisdicción nacional para sustanciar los procedimientos de reversión, por causal de incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social. Lo que permite concluir la existencia de vulneración del principio del debido proceso y las normas relativas a la materia, especialmente las reguladas por los arts. 183, 185 y 186 del Reglamento a la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

Proceso Contencioso Administrativo / Proceso de Reversión / Inicio del Procedimiento

Para el inicio de procedimiento de reversión deben concurrir los siguientes requisitos: a) Constancia de notificación de la resolución al Director Nacional del INRA, en cuyo caso se activa el inicio del procedimiento, debiendo el Director Nacional remitir en el plazo de 2 días ante la Dirección Departamental Competente o a la Dirección General de Administración de Tierras en caso de avocación, para que se dé inicio al procedimiento en observancia del artículo 183 párrafo segundo del Reglamento; b) Constancia de la remisión de actuados institucionales y toda información pertinente que curse en poder de la ABT, en cumplimiento del art. 185, del Reglamento; c) Proveído emitido por el Director Nacional avocado que autorice la elaboración del Informe Preliminar en el plazo de 24 horas.

"(...) el INRA en el memorial de contestación a la demanda, señala que el inicio de procedimiento de reversión es resultado de la notificación con la Resolución RO-BE.CTR N°132/2008 pronunciada por la Superintendencia Forestal, hoy ABT, en mérito al art. 183 del D.S. N° 29215; puesto que dicho procedimiento se podrá iniciar a denuncia efectuada por las entidades o las organizaciones especificadas en el art. 32 de la L. N° 3545 o de oficio, cuando el Instituto Nacional de Reforma Agraria identifique predios que no estén cumpliendo la función económico social, siendo el caso del predio "Las Conchas". (...) conforme manifiesta el demandado, deben concurrir los siguientes requisitos: a)

Constancia de notificación de la resolución al Director Nacional del INRA, en cuyo caso se activa el inicio del procedimiento, debiendo el Director Nacional remitir en el plazo de 2 días ante la Dirección Departamental Competente o a la Dirección General de Administración de Tierras en caso de avocación, para que se dé inicio al procedimiento en observancia del artículo 183 párrafo segundo del Reglamento; b) Constancia de la remisión de actuados institucionales y toda información pertinente que curse en poder de la ABT, en cumplimiento del art. 185, del Reglamento; c) Proveído emitido por el Director Nacional avocado que autorice la elaboración del Informe Preliminar en el plazo de 24 horas, previsto por el art. 186.I del precitado Reglamento".

PRECEDENTE 2

Saneamiento / Etapas / De campo / Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros)

El Reglamento Agrario aprobado mediante Decreto Supremo Nº 29215, dispone en su art. 177 que para la verificación de la FES en caso de desastres o catástrofes naturales declarados mediante Decreto Supremo, el Instituto Nacional de Reforma Agraria identificará geográficamente, utilizando medios técnicos actuales, las áreas y predios afectados efectivamente, para determinar la aplicación de un procedimiento especial de verificación de acuerdo con el tipo de desastre o catástrofe que se trate, pudiendo utilizarse información secundaria de apoyo anterior a la fecha del desastre. Asimismo, dispone que la actividad de verificación en campo se realice una vez que las condiciones en los predios afectados así lo permiten y que las otras actividades desarrolladas en los procesos iniciados o por iniciar, deberán tramitarse y concluirse, conforme a las normas vigentes sobre la materia.

"Con relación a la falta de consideración de los D.S. Nº 29040 de 28 de febrero de 2007, D.S. Nº 29062 de 15 de marzo de 2007, D.S. Nº 29452 de 22 de febrero de 2008 y D.S. Nº 0417 de 29 de enero de 2010, que dispusieron una pausa en la verificación del cumplimiento de la FES en predios objeto de reversión, o de procesos de saneamiento de la propiedad agraria que hubiesen sido afectados por inundaciones hasta el restablecimiento de las condiciones materiales mínimas que permitan reiniciar las operaciones productivas de cada predio, que hace referencia también a un procedimiento especial establecido para la verificación de la FES que tendrá una aplicación de 3 años a partir de su fecha de publicación y señala además que el predio "Las Conchas" sí fue afectado por las inundaciones del año 2006 al 2010, corresponde manifestar que el Reglamento Agrario aprobado mediante Decreto Supremo Nº 29215, dispone en su art. 177 que para la verificación de la FES en caso de desastres o catástrofes naturales declarados mediante Decreto Supremo, el Instituto Nacional de Reforma Agraria identificará geográficamente, utilizando medios técnicos actuales, las áreas y predios afectados efectivamente, para determinar la aplicación de un procedimiento especial de verificación de acuerdo con el tipo de desastre o catástrofe que se trate, pudiendo utilizarse información secundaria de apoyo anterior a la fecha del desastre. Asimismo, dispone que la actividad de verificación en campo se realice una vez que las condiciones en los predios afectados así lo permiten y que las otras actividades desarrolladas en los procesos iniciados o por iniciar, deberán tramitarse y concluirse, conforme a las normas vigentes sobre la materia".

PRECEDENTE 3

Derecho Agrario Sustantivo / Propiedad Agraria / Función Social / Función Económico Social / Actividad Ganadera

En las propiedades clasificadas como mediana y empresa ganadera, de conformidad con el art. 167-I del D.S. N° 29215 se debe verificar: a) El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo; b) Las áreas con establecimiento de sistemas silvopastoriles, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de éstas áreas, pues la Función Económica Social en actividades ganaderas, debe ser considerada de manera integral, incluyendo las áreas efectivamente aprovechadas, considerándose a estas, las cabezas de ganado y las áreas con infraestructura.

"(...) la Constitución Política del Estado garantiza la propiedad privada y establece como condición para ésta garantía, el interés colectivo, siendo el trabajo la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria según el art. 56-II que señala que "se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo"; art. 393 que preceptúa que "El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o función económica social, según corresponda". Por otra parte, en las propiedades clasificadas como mediana y empresa ganadera, de conformidad con el art. 167-I del D.S. N° 29215 se debe verificar: a) El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo; b) Las áreas con establecimiento de sistemas silvopastoriles, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de éstas áreas, pues la Función Económica Social en actividades ganaderas, debe ser considerada de manera integral, incluyendo las áreas efectivamente aprovechadas, considerándose a estas, las cabezas de ganado y las áreas con infraestructura".

PRECEDENTE 4

Proceso Contencioso Administrativo / Proceso de Reversión

El procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria es dado en virtud al incumplimiento total o parcial de la FES, será susceptible de ser aplicado a las propiedades medianas y empresas agropecuarias, sus futuras divisiones como efecto de contratos o sucesión hereditaria así como las propiedades fusionadas cuya superficie final se encuentre dentro los límites y paralelamente excluye de tal procedimiento a las tierras tituladas como Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias o Colectivas.

"Respecto de la observación realizada con relación al hecho de que el INRA Nacional, deja sin efecto un Título Ejecutorial a través de una Resolución Administrativa emitida por el Director Nacional del INRA, cuyo status jurídico establecido en el art. 410 de la C.P.E., es inferior a la del Título Ejecutorial emitido por el Presidente de la República, incurriendo en la sanción prevista en el art. 122 de la C.P.E., es necesario puntualizar que el Título IV, Capítulo I del Reglamento vigente de la L. N° 1715 y su modificatoria, establecen el objeto, alcance y aplicación del procedimiento de reversión de la propiedad agraria, así pues el art. 181 del D.S. N° 29215 preceptúa que el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria es dado en virtud al incumplimiento total o parcial de la FES, sustanciado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria; asimismo que el mencionado procedimiento será susceptible de ser aplicado a las propiedades medianas y empresas agropecuarias, sus futuras divisiones como efecto de contratos o sucesión hereditaria así como las propiedades fusionadas cuya superficie final se encuentre dentro los límites de la mediana propiedad o la empresa agropecuaria y

paralelamente excluye de tal procedimiento a las tierras tituladas como Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias o Colectivas".

PRECEDENTE 5

Proceso Contencioso Administrativo / Proceso de Reversión / Inicio del Procedimiento

A objeto de aplicar un nuevo procedimiento de reversión, deberán transcurrir por lo menos dos años desde la última verificación de la FES.

"(...) el art. 182 del D.S. N° 29215, referido al ámbito de aplicación del mencionado procedimiento de reversión, establece que se podrá aplicar en cualquier momento a partir de los dos (2) años inmediatamente después de la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de posibles mutaciones del derecho. Asimismo se tiene establecido que a objeto de aplicar un nuevo procedimiento de reversión, deberán transcurrir por lo menos dos años desde la última verificación de la FES. En ese contexto de orden legal, se tiene que en el caso de autos, se dio inicio al procedimiento administrativo de reversión respecto de la propiedad denominada "Las Conchas".

PRECEDENTE 6

Proceso Contencioso Administrativo / Proceso de Reversión

En el proceso de reversión no es aplicable la Sentencia Constitucional N° 13/2003 de 14 de febrero de 2003, que declaró la incompetencia del INRA para dictar resolución final administrativa de saneamiento en caso de la existencia de la emisión de título ejecutorial, que originó la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 2 del D.S. N° 25848 de 18 de julio de 2000, en ese sentido los procedimientos de reversión de la propiedad agraria son atribución exclusiva del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

"(...) en el caso presente, se emitió una Resolución Administrativa de Reversión, la cual resolvió revertir el predio denominado "Las Conchas", mismo que ya contaba con el Título Ejecutorial N° MPANAL00256 de 4 de noviembre de 2003 en la superficie de 2.828,7426 has.; es decir que, si bien ya se estableció mediante la Sentencia Constitucional N° 13/2003 de 14 de febrero de 2003, la incompetencia del INRA para dictar resolución final administrativa de saneamiento en caso de la existencia de la emisión de título ejecutorial, que originó la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 2 del D.S. N° 25848 de 18 de julio de 2000 y de la R.S. N° 219199 de 29 de agosto de 2000, razón por la que las resoluciones finales de saneamiento impugnadas como resultado del trámite de saneamiento, debían necesariamente ser dictadas mediante otra resolución suprema expedida por el ahora Presidente del Estado Plurinacional, conjuntamente con el Ministro del área; y al tratarse el presente caso de una resolución final administrativa de reversión, dicha Sentencia Constitucional no resulta aplicable, en virtud a que el procedimiento de reversión se encuentra regido por normas propias que no fueron objeto de control normativo constitucional a través de los recursos pertinentes previstos por ley, rigiendo en todo caso los principios de presunción de constitucionalidad y preservación de la norma, así como los alcances de la jurisprudencia constitucional contenida en el Auto Constitucional 0321/2010-CA, de 14 de junio del mismo año. Por otra parte debemos aclarar que el procedimiento de reversión de la propiedad agraria encuentra su fundamento legal en la Constitución Política del Estado la cual dispone en su art. 56, "Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo", asimismo el numeral I) del Art. 401 del mismo cuerpo legal dispone que "El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierras, serán causales de reversión y la

tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano", en ese sentido los procedimientos de reversión de la propiedad agraria son atribución exclusiva del Instituto Nacional de Reforma Agraria, siendo esta la entidad con jurisdicción nacional para sustanciar los procedimientos de reversión, por causal de incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social".

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Sobre las nulidades: *"a decir del tratadista Eduardo J. Couture en su obra fundamentos del Derecho Procesal Civil, "las nulidades no tienen por finalidad satisfacer pruritos formales, sino enmendar los perjuicios efectivos que pudieran surgir de la desviación de los métodos de debate, cada vez que esta desviación suponga restricción de las garantías a que tienen derecho los litigantes". Para el citado autor, sería incurrir en una excesiva solemnidad y en un formalismo vacío, sancionar con nulidad todos los apartamientos del texto legal, aún aquellos que no provoquen perjuicio alguno. Asimismo señala que en principio, toda nulidad se convalida con el consentimiento, entendiéndose que siendo el recurso la forma principal de impugnación, su no interposición en el tiempo y en la forma requeridos deriva en la ejecutoria del acto; es decir que todo vicio de forma quedaría convalidado por el consentimiento de la partes, operándose la caducidad del derecho".*

Respecto a la avocación: *"Conceptualmente la avocación es la facultad que tiene el órgano jerárquicamente superior para asumir el ejercicio de competencias propias del órgano jerárquicamente inferior, para resolver un asunto concreto. La diferencia entre la delegación, sustitución o la encomienda de gestión, con la avocación, es que las primeras hacen un traslado en bloque de la materia sobre la que verse la competencia, es decir que se traslada una competencia de manera general y abstracta; en cambio, la avocación sólo supone la atribución del ejercicio de la competencia de resolución para un caso concreto y específico, para dicho efecto se emitirá resolución expresa que suspenda temporalmente la competencia del jerárquicamente inferior y el superior asuma dicha responsabilidad".*