

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0010-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-03-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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 SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Ganadera /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

Problemas jurídicos

1.1) Respecto a la Resolución de Avocación, la entidad administrativa inició el proceso de revisión de manera arbitraria sin que exista denuncia de organizaciones sociales, incumpliendo con el art. 162 del D.S. N°29215.

1.2) Quien intervendría en la Resolución Administrativa de Avocación no sería responsable jurídico ni abogado, lo que vulneraría el art. 65-b) del D. S. N°29215

1.3) Se habría vulnerado el art. 186 del D.S. N°29215 porque se elaboró el Informe Preliminar fuera de plazo legal.

1.4) Se habría transgredido el art. 187 del D.S. N°29215 porque el Auto de Inicio de Remisión fue emitido fuera de plazo legal.

- 1.5) El Auto de Inicio de Procedimiento no cita la normativa agraria correcta, debiendo ser esta los arts. 158 y 188 del D.S. N°29215
- 2) La Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la FES transgredieron los arts. 166, 167 y 171 del D.S. N°29215, debido a que no se habrían consignado las áreas de descanso, servidumbres ecológicas legales pese a la existencia de las 659 cabezas de ganado identificados en campo con su respectivo registro de marca, vacunas emitidas por el SENASAG, por el contrario el ente administrativo señalaría en cuanto a la F.E.S. que no existe infraestructura, sin advertir que también se registró que el predio sufrió un incendio.
- 3) Incumplimiento del plazo establecido en el art. 182 del D.S. N° 29215.
- 4) No se cumplió con la notificación personal con el proceso de revisión conforme establecen los arts. 70 y 189 del D.S. N°29215.
- 5) El INRA debió avocarse de manera específica y no general.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) el procedimiento de reversión se podrá iniciar tanto por denuncia de organizaciones sociales, así como de oficio cuando el INRA identifique predios que no estén cumpliendo con la F.E.S.; lo que significa que no resulta ser evidente lo expresado por la parte actora de que necesariamente debe haber denuncia de organizaciones sociales, ya que la entidad administrativa también tiene esa potestad para iniciar los procesos de reversión de oficio".

"(...) de la revisión de dicha resolución, se constata que la misma se encuentra firmada por el Director Nacional a.i. del INRA, Dr. Juanito Félix Tapia García, como autoridad máxima del INRA Nacional, sin que la firma de personal que supuestamente no ostentaría el cargo de responsable jurídico constituya vicio o irregularidad penada con nulidad, al no prever la norma aplicable al caso dicho extremo; habiendo además cumplido con su finalidad, sin que se evidencie haberse causado perjuicio irreparable o indefensión al ahora demandante, careciendo por tal de consistencia lo argumentado por éste".

"(...) si bien el art. 186-I del D.S. N° 29215, dispone que el Director Departamental del INRA, debe instruir a sus departamentos competentes se elabore un Informe Preliminar dentro de las 24 horas, para así sugerir el curso de la acción a seguir y que el parágrafo II del citado artículo señala que el Informe Preliminar debe ser elaborado en el plazo máximo de 3 días; al respecto cabe resaltar que el referido artículo no señala que dichos plazos sean perentorios o fatales y que su incumplimiento estuviera expresamente penado con nulidad (mas aún, cuando el ahora demandante no efectuó reclamo o impugnación alguna en dicha oportunidad, ni tampoco se acredita que tal aspecto le hubiere causado perjuicio o indefensión, habiéndose en todo caso convalidado tal extremo) por lo que no constituye error o vicio que amerite necesariamente anular obrados por esta causa".

"(...) De la revisión del Auto de 31 de mayo de 2013 cursante a fs. 56 y del Auto de Inicio de Procedimiento de 31 de mayo de 2013 cursante de fs. 57 a 59 de los antecedentes, se verifica que dicho plazo dispuesto, tampoco es perentorio; por lo que nos remitimos a los fundamentos expresados ut supra".

"Del análisis de la Resolución de Inicio de Procedimiento cursante de fs. 57 a 59 de los antecedentes, se verifica que la misma en el punto Primero hace referencia a los arts. 181 y 183 del D.S. N° 29215 y que

en el punto Segundo precisa a los arts. 155 y 188-a) del D.S. N° 29215, lo que enerva lo acusado por la parte actora en relación a este punto, no evidenciándose ninguna vulneración sobre dichos artículos".

"Del análisis de todos los actuados realizados en el procedimiento de reversión en el predio "EL COCAL", esta instancia agroambiental, constata que la entidad administrativa no contempló conforme a normativa agraria lo previsto por el art. 181 (Objeto y Alcance del proceso de reversión) del D.S. N° 29215, que señala: El presente título tiene por objeto regular el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria por incumplimiento total o parcial de la FES, sustanciado por el INRA (...)"

"(...) la decisión asumida por el ente administrativo de disponer la reversión total del predio, no cuenta con sustento fáctico ni legal para adoptar dicha determinación, incumpliendo en consecuencia el INRA los alcances de la previsión contenida en el art. 181 del D.S. N° 29215, lo que amerita reponer en resguardo del debido proceso y el derecho a la defensa establecidos en los arts. 115-II y 119-II de la C.P.E., al advertir que la entidad administrativa no valoró conforme a derecho las mejoras identificadas en dicho predio conforme lo señalado precedentemente ya que los propietarios probaron que no existe abandono de dicho predio tal como arguye el INRA"

"(...) en función al principio "pro actione" y principio de favorabilidad en favor del administrado, este Tribunal no puede dejar de lado el elemento sustancial de fondo, cual es el de determinar la propiedad del registro de marca de ganado "R)", que según los datos registrados por el ente administrativo en el proceso de saneamiento y conforme al registro de marca efectuado ante la Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Velasco, los mismos acreditan que se encuentra a nombre del propietario del predio "EL COCAL", Luis Antonio Rigo; marca que fue verificada en el conteo de cabezas de ganado con que cuenta el beneficiario en el predio "EL COCAL" conforme se consigna en la Ficha Catastral de fs. 157 a 159 así como en el Registro de la Ficha F.E.S. de fs. 160 a 161 y las fotografías de mejoras de fs. 162 a 166, que fueron levantados in situ en el referido predio "EL COCAL" durante el desarrollo del proceso de reversión, e identificación de ganado que se enmarca a lo previsto en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley N° 3545 que establece que se debe probar una cabeza de ganado por cada 5 has. de terreno; así como se enmarca a lo previsto en el art. 167-I-a) del D.S. N° 29215 que señala "I. En actividad ganadera, se verificara lo siguiente"; "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 de respectivo".

"(...) no existe ninguna vulneración del art. 182 del D.S. N° 29215, toda vez que dicho artículo claramente señala que procede el trámite de reversión a partir de los 2 años de haberse emitido el Título Ejecutorial, independientemente de posibles mutaciones que el título haya sufrido, no existiendo por tanto sustento en éste punto 3 lo afirmado por el actor".

"(...) no se puede aducir en el caso de autos que se vulneró los arts. 70 y 189 del D.S. N° 29215 en virtud al principio de convalidación y menos aún se puede observar la publicación del edicto, dada la participación activa de la representante del actor en el proceso de reversión; por lo que no se evidencia ninguna vulneración sobre este extremo".

"(...) el art. 51 del D.S. N° 22915, establece los casos en que la Dirección Nacional del INRA puede avocarse un proceso administrativo, no estableciendo dicho artículo ninguna particularidad o especificidad, siendo la misma amplia y general; no teniendo por qué determinar incluso el ente administrativo el número del personal insuficiente como mal aduce la parte actora; consecuentemente la avocación realizada de oficio fue conforme prevé el art. 51-III del D.S. N° 29215; además no es

susceptible de impugnación; por lo que no se evidencia ninguna vulneración sobre este extremo".

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP-S2-0010-2019 declara PROBADA la demanda contencioso administrativa en consecuencia se declara NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES.REV N° 002/2013 de 19 de julio de 2013, con base en los siguientes argumentos: 1) Se identificó transgresiones en la valoración del cumplimiento de la F.E.S. del predio "EL COCAL"; la decisión asumida por el ente administrativo de disponer la reversión total del predio, no cuenta con sustento fáctico ni legal para adoptar dicha determinación, incumpliendo en consecuencia los alcances de la previsión contenida en el art. 181 del D.S. N° 29215, lo que amerita reponer en resguardo del debido proceso y el derecho a la defensa establecidos en los arts. 115-II y 119-II de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Si bien el art. 186-I del D.S. N° 29215 dispone que el Director Departamental del INRA debe instruir a sus departamentos competentes se elabore un Informe Preliminar dentro de las 24 horas para así sugerir el curso de la acción a seguir y que el parágrafo II del citado artículo señala que el Informe Preliminar debe ser elaborado en el plazo máximo de 3 días; al respecto cabe resaltar que el referido artículo no señala que dichos plazos sean perentorios o fatales y que su incumplimiento estuviera expresamente penado con nulidad.

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Constitucional Plurinacional 1037/2017-S de 11 de septiembre de 2017: *"III.3. En los procesos agroambientales el cumplimiento de la FES, debe responder al análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario. Este Tribunal ha comprendido que las resoluciones judiciales que analicen la función económica social, deben considerar todos los elementos al efecto, pues las mismas deben fundar y motivar su decisión no solo en base a pruebas y hechos y hechos aislados, sino mas al contrario deben considerar integralmente todos los aspectos del trabajo agrario, preponderando la verdad material sobre lo formal; así la SCP 1430/2014 de 7 de julio, sobre el particular refirió: "Siendo que estamos ante procesos agrarios donde el resultado depende de su totalidad del trabajo realizado en campo, las autoridades agrarias, en especial el Tribunal Agroambiental, deberá, en todo momento buscar la verdad material de los hechos suscitados durante el relevamiento de campo; en ese sentido, se deberá anteponer esta verdad material ante lo formal, debiendo emitir resoluciones en ese sentido; es decir, el análisis consistirá en el análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario a fin de establecer el cumplimiento o no de la FES, por lo tanto las pruebas y hechos no debe ser tomados de manera aislada, como por ejemplo ante una propiedad ganadera se deberá advertir si en el predio al momento del levantamiento de campo se evidencio o no las cabezas de ganado, los sistemas silvopastoriles, infraestructura, etc, donde se denote que estos estén siendo utilizados justamente para la actividad ganadera, no pudiendo considerarse realizar aisladamente el análisis de cada elemento para establecer el cumplimiento de la FES, máxime si se trata de un requisito formal"*.

Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 81/2015 de 2 de octubre de 2015; Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 62 /2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 53/2018 de 19 de septiembre.

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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 SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Ganadera /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

Problemas jurídicos

1.1) Respecto a la Resolución de Avocación, la entidad administrativa inició el proceso de revisión de manera arbitraria sin que exista denuncia de organizaciones sociales, incumpliendo con el art. 162 del D.S. N°29215.

1.2) Quien intervendría en la Resolución Administrativa de Avocación no sería responsable jurídico ni abogado, lo que vulneraría el art. 65-b) del D. S. N°29215

1.3) Se habría vulnerado el art. 186 del D.S. N°29215 porque se elaboró el Informe Preliminar fuera de plazo legal.

1.4) Se habría transgredido el art. 187 del D.S. N°29215 porque el Auto de Inicio de Remisión fue emitido fuera de plazo legal.

1.5) El Auto de Inicio de Procedimiento no cita la normativa agraria correcta, debiendo ser esta los arts. 158 y 188 del D.S. N°29215

2) La Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la FES transgredieron los arts. 166, 167 y 171 del D.S. N°29215, debido a que no se habrían consignado las áreas de descanso, servidumbres ecológicas legales pese a la existencia de las 659 cabezas de ganado identificados en campo con su

respectivo registro de marca, vacunas emitidas por el SENASAG, por el contrario el ente administrativo señalaría en cuanto a la F.E.S. que no existe infraestructura, sin advertir que también se registró que el predio sufrió un incendio.

3) Incumplimiento del plazo establecido en el art. 182 del D.S. N° 29215.

4) No se cumplió con la notificación personal con el proceso de revisión conforme establecen los arts. 70 y 189 del D.S. N°29215.

5) El INRA debió avocarse de manera específica y no general.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) el procedimiento de reversión se podrá iniciar tanto por denuncia de organizaciones sociales, así como de oficio cuando el INRA identifique predios que no estén cumpliendo con la F.E.S.; lo que significa que no resulta ser evidente lo expresado por la parte actora de que necesariamente debe haber denuncia de organizaciones sociales, ya que la entidad administrativa también tiene esa potestad para iniciar los procesos de reversión de oficio".

"(...) de la revisión de dicha resolución, se constata que la misma se encuentra firmada por el Director Nacional a.i. del INRA, Dr. Juanito Félix Tapia García, como autoridad máxima del INRA Nacional, sin que la firma de personal que supuestamente no ostentaría el cargo de responsable jurídico constituya vicio o irregularidad penada con nulidad, al no prever la norma aplicable al caso dicho extremo; habiendo además cumplido con su finalidad, sin que se evidencie haberse causado perjuicio irreparable o indefensión al ahora demandante, careciendo por tal de consistencia lo argumentado por éste".

"(...) si bien el art. 186-I del D.S. N° 29215, dispone que el Director Departamental del INRA, debe instruir a sus departamentos competentes se elabore un Informe Preliminar dentro de las 24 horas, para así sugerir el curso de la acción a seguir y que el parágrafo II del citado artículo señala que el Informe Preliminar debe ser elaborado en el plazo máximo de 3 días; al respecto cabe resaltar que el referido artículo no señala que dichos plazos sean perentorios o fatales y que su incumplimiento estuviera expresamente penado con nulidad (mas aún, cuando el ahora demandante no efectuó reclamo o impugnación alguna en dicha oportunidad, ni tampoco se acredita que tal aspecto le hubiere causado perjuicio o indefensión, habiéndose en todo caso convalidado tal extremo) por lo que no constituye error o vicio que amerite necesariamente anular obrados por esta causa".

"(...) De la revisión del Auto de 31 de mayo de 2013 cursante a fs. 56 y del Auto de Inicio de Procedimiento de 31 de mayo de 2013 cursante de fs. 57 a 59 de los antecedentes, se verifica que dicho plazo dispuesto, tampoco es perentorio; por lo que nos remitimos a los fundamentos expresados ut supra".

"Del análisis de la Resolución de Inicio de Procedimiento cursante de fs. 57 a 59 de los antecedentes, se verifica que la misma en el punto Primero hace referencia a los arts. 181 y 183 del D.S. N° 29215 y que en el punto Segundo precisa a los arts. 155 y 188-a) del D.S. N° 29215, lo que enerva lo acusado por la parte actora en relación a este punto, no evidenciándose ninguna vulneración sobre dichos artículos".

"Del análisis de todos los actuados realizados en el procedimiento de reversión en el predio "EL COCAL", esta instancia agroambiental, constata que la entidad administrativa no contempló conforme a normativa agraria lo previsto por el art. 181 (Objeto y Alcance del proceso de reversión) del D.S. N°

29215, que señala: El presente título tiene por objeto regular el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria por incumplimiento total o parcial de la FES, sustanciado por el INRA (...).

"(...) la decisión asumida por el ente administrativo de disponer la reversión total del predio, no cuenta con sustento fáctico ni legal para adoptar dicha determinación, incumpliendo en consecuencia el INRA los alcances de la previsión contenida en el art. 181 del D.S. N° 29215, lo que amerita reponer en resguardo del debido proceso y el derecho a la defensa establecidos en los arts. 115-II y 119-II de la C.P.E., al advertir que la entidad administrativa no valoró conforme a derecho las mejoras identificadas en dicho predio conforme lo señalado precedentemente ya que los propietarios probaron que no existe abandono de dicho predio tal como arguye el INRA"

"(...) en función al principio "pro actione" y principio de favorabilidad en favor del administrado, este Tribunal no puede dejar de lado el elemento sustancial de fondo, cual es el de determinar la propiedad del registro de marca de ganado "R)", que según los datos registrados por el ente administrativo en el proceso de saneamiento y conforme al registro de marca efectuado ante la Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Velasco, los mismos acreditan que se encuentra a nombre del propietario del predio "EL COCAL", Luis Antonio Rigo; marca que fue verificada en el conteo de cabezas de ganado con que cuenta el beneficiario en el predio "EL COCAL" conforme se consigna en la Ficha Catastral de fs. 157 a 159 así como en el Registro de la Ficha F.E.S. de fs. 160 a 161 y las fotografías de mejoras de fs. 162 a 166, que fueron levantados in situ en el referido predio "EL COCAL" durante el desarrollo del proceso de reversión, e identificación de ganado que se enmarca a lo previsto en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley N° 3545 que establece que se debe probar una cabeza de ganado por cada 5 has. de terreno; así como se enmarca a lo previsto en el art. 167-I-a) del D.S. N° 29215 que señala "I. En actividad ganadera, se verificara lo siguiente"; "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 de respectivo".

"(...) no existe ninguna vulneración del art. 182 del D.S. N° 29215, toda vez que dicho artículo claramente señala que procede el trámite de reversión a partir de los 2 años de haberse emitido el Título Ejecutorial, independientemente de posibles mutaciones que el título haya sufrido, no existiendo por tanto sustento en éste punto 3 lo afirmado por el actor".

"(...) no se puede aducir en el caso de autos que se vulneró los arts. 70 y 189 del D.S. N° 29215 en virtud al principio de convalidación y menos aún se puede observar la publicación del edicto, dada la participación activa de la representante del actor en el proceso de reversión; por lo que no se evidencia ninguna vulneración sobre este extremo".

"(...) el art. 51 del D.S. N° 22915, establece los casos en que la Dirección Nacional del INRA puede avocarse un proceso administrativo, no estableciendo dicho artículo ninguna particularidad o especificidad, siendo la misma amplia y general; no teniendo por qué determinar incluso el ente administrativo el número del personal insuficiente como mal aduce la parte actora; consecuentemente la avocación realizada de oficio fue conforme prevé el art. 51-III del D.S. N° 29215; además no es susceptible de impugnación; por lo que no se evidencia ninguna vulneración sobre este extremo".

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP-S2-0010-2019 declara PROBADA la demanda contencioso administrativa en consecuencia se declara NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES.REV N° 002/2013 de 19 de julio de 2013, con base en los siguientes argumentos: 1) Se identificó transgresiones en la valoración del

cumplimiento de la F.E.S. del predio "EL COCAL"; la decisión asumida por el ente administrativo de disponer la reversión total del predio, no cuenta con sustento fáctico ni legal para adoptar dicha determinación, incumpliendo en consecuencia los alcances de la previsión contenida en el art. 181 del D.S. N° 29215, lo que amerita reponer en resguardo del debido proceso y el derecho a la defensa establecidos en los arts. 115-II y 119-II de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Tomando en cuenta la realidad, cultura e idiosincrasia de los habitantes de nuestro país que habitan en el área rural que se dedican a la actividad agraria, el registro efectuado por el propietario del predio tiene el valor de principio de prueba por escrito que avala la propiedad del ganado que fue verificado in situ que es el principal medio de verificación de la FES.

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Constitucional Plurinacional 1037/2017-S de 11 de septiembre de 2017: *"III.3. En los procesos agroambientales el cumplimiento de la FES, debe responder al análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario. Este Tribunal ha comprendido que las resoluciones judiciales que analicen la función económica social, deben considerar todos los elementos al efecto, pues las mismas deben fundar y motivar su decisión no solo en base a pruebas y hechos y hechos aislados, sino mas al contrario deben considerar integralmente todos los aspectos del trabajo agrario, preponderando la verdad material sobre lo formal; así la SCP 1430/2014 de 7 de julio, sobre el particular refirió: "Siendo que estamos ante procesos agrarios donde el resultado depende de su totalidad del trabajo realizado en campo, las autoridades agrarias, en especial el Tribunal Agroambiental, deberá, en todo momento buscar la verdad material de los hechos suscitados durante el relevamiento de campo; en ese sentido, se deberá anteponer esta verdad material ante lo formal, debiendo emitir resoluciones en ese sentido; es decir, el análisis consistirá en el análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario a fin de establecer el cumplimiento o no de la FES, por lo tanto las pruebas y hechos no debe ser tomados de manera aislada, como por ejemplo ante una propiedad ganadera se deberá advertir si en el predio al momento del levantamiento de campo se evidencio o no las cabezas de ganado, los sistemas silvopastoriles, infraestructura, etc, donde se denote que estos estén siendo utilizados justamente para la actividad ganadera, no pudiendo considerarse realizar aisladamente el análisis de cada elemento para establecer el cumplimiento de la FES, máxime si se trata de un requisito formal"*.

Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 81/2015 de 2 de octubre de 2015; Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 62 /2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 53/2018 de 19 de septiembre.

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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 SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Ganadera /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /

Problemas jurídicos

1.1) Respecto a la Resolución de Avocación, la entidad administrativa inició el proceso de revisión de manera arbitraria sin que exista denuncia de organizaciones sociales, incumpliendo con el art. 162 del D.S. N°29215.

1.2) Quien intervendría en la Resolución Administrativa de Avocación no sería responsable jurídico ni abogado, lo que vulneraría el art. 65-b) del D. S. N°29215

1.3) Se habría vulnerado el art. 186 del D.S. N°29215 porque se elaboró el Informe Preliminar fuera de plazo legal.

1.4) Se habría transgredido el art. 187 del D.S. N°29215 porque el Auto de Inicio de Remisión fue emitido fuera de plazo legal.

1.5) El Auto de Inicio de Procedimiento no cita la normativa agraria correcta, debiendo ser esta los arts. 158 y 188 del D.S. N°29215

2) La Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la FES transgredieron los arts. 166, 167 y 171 del D.S. N°29215, debido a que no se habrían consignado las áreas de descanso, servidumbres ecológicas legales pese a la existencia de las 659 cabezas de ganado identificados en campo con su respectivo registro de marca, vacunas emitidas por el SENASAG, por el contrario el ente administrativo señalaría en cuanto a la F.E.S. que no existe infraestructura, sin advertir que también se registró que el predio sufrió un incendio.

3) Incumplimiento del plazo establecido en el art. 182 del D.S. N° 29215.

4) No se cumplió con la notificación personal con el proceso de revisión conforme establecen los arts. 70 y 189 del D.S. N°29215.

5) El INRA debió avocarse de manera específica y no general.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) el procedimiento de reversión se podrá iniciar tanto por denuncia de organizaciones sociales, así como de oficio cuando el INRA identifique predios que no estén cumpliendo con la F.E.S.; lo que significa que no resulta ser evidente lo expresado por la parte actora de que necesariamente debe haber denuncia de organizaciones sociales, ya que la entidad administrativa también tiene esa potestad para iniciar los procesos de reversión de oficio".

"(...) de la revisión de dicha resolución, se constata que la misma se encuentra firmada por el Director Nacional a.i. del INRA, Dr. Juanito Félix Tapia García, como autoridad máxima del INRA Nacional, sin que la firma de personal que supuestamente no ostentaría el cargo de responsable jurídico constituya vicio o irregularidad penada con nulidad, al no prever la norma aplicable al caso dicho extremo; habiendo además cumplido con su finalidad, sin que se evidencie haberse causado perjuicio irreparable o indefensión al ahora demandante, careciendo por tal de consistencia lo argumentado por éste".

"(...) si bien el art. 186-I del D.S. N° 29215, dispone que el Director Departamental del INRA, debe instruir a sus departamentos competentes se elabore un Informe Preliminar dentro de las 24 horas, para así sugerir el curso de la acción a seguir y que el parágrafo II del citado artículo señala que el Informe Preliminar debe ser elaborado en el plazo máximo de 3 días; al respecto cabe resaltar que el referido artículo no señala que dichos plazos sean perentorios o fatales y que su incumplimiento estuviera expresamente penado con nulidad (mas aún, cuando el ahora demandante no efectuó reclamo o impugnación alguna en dicha oportunidad, ni tampoco se acredita que tal aspecto le hubiere causado perjuicio o indefensión, habiéndose en todo caso convalidado tal extremo) por lo que no constituye error o vicio que amerite necesariamente anular obrados por esta causa".

"(...) De la revisión del Auto de 31 de mayo de 2013 cursante a fs. 56 y del Auto de Inicio de Procedimiento de 31 de mayo de 2013 cursante de fs. 57 a 59 de los antecedentes, se verifica que dicho plazo dispuesto, tampoco es perentorio; por lo que nos remitimos a los fundamentos expresados ut supra".

"Del análisis de la Resolución de Inicio de Procedimiento cursante de fs. 57 a 59 de los antecedentes, se verifica que la misma en el punto Primero hace referencia a los arts. 181 y 183 del D.S. N° 29215 y que en el punto Segundo precisa a los arts. 155 y 188-a) del D.S. N° 29215, lo que enerva lo acusado por la parte actora en relación a este punto, no evidenciándose ninguna vulneración sobre dichos artículos".

"Del análisis de todos los actuados realizados en el procedimiento de reversión en el predio "EL COCAL", esta instancia agroambiental, constata que la entidad administrativa no contempló conforme a normativa agraria lo previsto por el art. 181 (Objeto y Alcance del proceso de reversión) del D.S. N° 29215, que señala: El presente título tiene por objeto regular el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria por incumplimiento total o parcial de la FES, sustanciado por el INRA (...)".

"(...) la decisión asumida por el ente administrativo de disponer la reversión total del predio, no cuenta con sustento fáctico ni legal para adoptar dicha determinación, incumpliendo en consecuencia el INRA los alcances de la previsión contenida en el art. 181 del D.S. N° 29215, lo que amerita reponer en resguardo del debido proceso y el derecho a la defensa establecidos en los arts. 115-II y 119-II de la C.P.E., al advertir que la entidad administrativa no valoró conforme a derecho las mejoras identificadas en dicho predio conforme lo señalado precedentemente ya que los propietarios probaron que no existe abandono de dicho predio tal como arguye el INRA"

"(...) en función al principio "pro actione" y principio de favorabilidad en favor del administrado, este Tribunal no puede dejar de lado el elemento sustancial de fondo, cual es el de determinar la propiedad del registro de marca de ganado "R)", que según los datos registrados por el ente administrativo en el proceso de saneamiento y conforme al registro de marca efectuado ante la Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Velasco, los mismos acreditan que se encuentra a nombre del propietario del predio "EL COCAL", Luis Antonio Rigo; marca que fue verificada en el conteo de cabezas de ganado con que cuenta el beneficiario en el predio "EL COCAL" conforme se consigna en la Ficha Catastral de fs. 157 a 159 así como en el Registro de la Ficha F.E.S. de fs. 160 a 161 y las fotografías de mejoras de fs. 162 a 166, que fueron levantados in situ en el referido predio "EL COCAL" durante el desarrollo del proceso de reversión, e identificación de ganado que se enmarca a lo previsto en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley N° 3545 que establece que se debe probar una cabeza de ganado por cada 5 has. de terreno; así como se enmarca a lo previsto en el art. 167-I-a) del D.S. N° 29215 que señala "I. En actividad ganadera, se verificara lo siguiente"; "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 de respectivo".

"(...) no existe ninguna vulneración del art. 182 del D.S. N° 29215, toda vez que dicho artículo claramente señala que procede el trámite de reversión a partir de los 2 años de haberse emitido el Título Ejecutorial, independientemente de posibles mutaciones que el título haya sufrido, no existiendo por tanto sustento en éste punto 3 lo afirmado por el actor".

"(...) no se puede aducir en el caso de autos que se vulneró los arts. 70 y 189 del D.S. N° 29215 en virtud al principio de convalidación y menos aún se puede observar la publicación del edicto, dada la participación activa de la representante del actor en el proceso de reversión; por lo que no se evidencia ninguna vulneración sobre este extremo".

"(...) el art. 51 del D.S. N° 22915, establece los casos en que la Dirección Nacional del INRA puede avocarse un proceso administrativo, no estableciendo dicho artículo ninguna particularidad o especificidad, siendo la misma amplia y general; no teniendo por qué determinar incluso el ente administrativo el número del personal insuficiente como mal aduce la parte actora; consecuentemente la avocación realizada de oficio fue conforme prevé el art. 51-III del D.S. N° 29215; además no es susceptible de impugnación; por lo que no se evidencia ninguna vulneración sobre este extremo".

Síntesis de la razón de la decisión

La SAP-S2-0010-2019 declara PROBADA la demanda contencioso administrativa en consecuencia se declara NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES.REV N° 002/2013 de 19 de julio de 2013, con base en los siguientes argumentos: 1) Se identificó transgresiones en la valoración del cumplimiento de la F.E.S. del predio "EL COCAL"; la decisión asumida por el ente administrativo de disponer la reversión total del predio, no cuenta con sustento fáctico ni legal para adoptar dicha determinación, incumpliendo en consecuencia los alcances de la previsión contenida en el art. 181 del D.S. N° 29215, lo que amerita reponer en resguardo del debido proceso y el derecho a la defensa establecidos en los arts. 115-II y 119-II de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Conforme los arts. 159 y 167 del D.S. N°29215, en la verificación de la actividad ganadera lo más importante es la existencia y conteo de ganado en el predio, aspecto que no puede ser observado mediante imágenes satelitales.

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Constitucional Plurinacional 1037/2017-S de 11 de septiembre de 2017: *"III.3. En los procesos agroambientales el cumplimiento de la FES, debe responder al análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario. Este Tribunal ha comprendido que las resoluciones judiciales que analicen la función económica social, deben considerar todos los elementos al efecto, pues las mismas deben fundar y motivar su decisión no solo en base a pruebas y hechos y hechos aislados, sino mas al contrario deben considerar integralmente todos los aspectos del trabajo agrario, preponderando la verdad material sobre lo formal; así la SCP 1430/2014 de 7 de julio, sobre el particular refirió: "Siendo que estamos ante procesos agrarios donde el resultado depende de su totalidad del trabajo realizado en campo, las autoridades agrarias, en especial el Tribunal Agroambiental , deberá, en todo momento buscar la verdad material de los hechos suscitados durante el relevamiento de campo; en ese sentido, se deberá anteponer esta verdad material ante lo formal, debiendo emitir resoluciones en ese sentido; es decir, el análisis consistirá en el análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario a fin de establecer el cumplimiento o no de la FES, por lo tanto las pruebas y hechos no debe ser tomados de manera aislada, como por ejemplo ante una propiedad ganadera se deberá advertir si en el predio al momento del levantamiento de campo se evidencio o no las cabezas de ganado, los sistemas silvopastoriles, infraestructura, etc, donde se denote que estos estén siendo utilizados justamente para la actividad ganadera, no pudiendo considerarse realizar aisladamente el análisis de cada elemento para establecer el cumplimiento de la FES, máxime si se trata de un requisito formal".*

Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 81/2015 de 2 de octubre de 2015; Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 62 /2018 y Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 53/2018 de 19 de septiembre.