

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0033-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 07-08-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. REVERSIÓN /

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO NON BIS IN IDEM /

Problemas jurídicos

Mediante proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Diócesis de San Ignacio de Velasco contra el Director Nacional a.i. del INRA impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 006/2013 de 29 de julio de 2013, pronunciada dentro del procedimiento administrativo de Reversión, sustanciado en el predio denominado "San Miguelito", ubicado en el municipio de San Ignacio de Velasco, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, el predio "San Miguelito" fue sometido a proceso de saneamiento bajo la modalidad de Saneamiento Simple, concluyendo el mismo con el pronunciamiento de la Resolución Suprema y la emisión del Título Ejecutorial N° MPA-NAL-001114, consolidándose la superficie de 4722.7261 ha., a favor de la Diócesis de San Ignacio de Velasco;

2.- el Instituto Nacional de Reforma Agraria, emite Resolución Administrativa de Reversión, disponiendo declarar la reversión parcial del predio denominado "San Miguelito", al haberse evidenciado el cumplimiento parcial de la Función Económica Social, aludiéndose como causa de reversión, la presentación de la Resolución Administrativa RU-ABT-SIV-PAS-435/2011 de 24 de mayo de 2011, que declara responsabilidad por la contravención Forestal de Desmonte Ilegal en una superficie de 596.0520 ha;

3.- que, es incongruente que el Instituto Nacional de Reforma Agraria arrogándose competencias que le corresponden a otra institución, en franca oposición al principio non in bis idem, pretende sancionar el desmonte ilegal, con la reversión del área sin que esta sanción, esté contemplada en la normativa en vigencia y;

4. que, el INRA al disponer además en la Resolución impugnada, la remisión de copia de la indicada resolución, mas antecedentes al Ministerio de Trabajo, en apego al art. 157.IV del Reglamento de las

Leyes 1715 y 3545, desconoce las pruebas presentadas durante la audiencia de producción de Prueba y Verificación de la FES, en el predio "San Miguelito", quitándole su valor probatorio con una interpretación fuera de toda lógica respecto a lo dispuesto en el art. 1311 del Cod. Civ.

Solicitó se declare probada la demanda y nula la resolución impugnada.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: que el desmonte ilegal no autorizado ya fue sancionado por la institución llamada por ley habiendo sido cumplido cabalmente por la Diócesis de San Ignacio de Velasco, el demandado manifiesta que para efectuar actividades forestales se debe contar con el permiso de Desmonte (PDM), el cual debe ser emitido por la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierra, por consiguiente no es evidente que se haya vulnerado derechos constitucionales, mas al contrario es la parte actora quien transgredió la normativa constitucional y agraria, atentando contra los bienes del Estado, sobre la arrogación del INRA de facultades que no le corresponden, el demandado manifiesta que en la audiencia de producción de prueba y verificación de la función económica social en el predio, no se presento ninguna documentación que pueda ser valorada respecto a la relación laboral del personal de la Diócesis de San Ignacio de Velasco, que el INRA cumplió cabalmente las disposiciones legales vigentes sobre la materia. Consecuentemente peticiona se declare improbadamente la demanda contenciosa administrativa y se mantenga firme y subsistente la Resolución Administrativa RES-REV N° 006/2013 de 29 de julio de 2013.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...)la Resolución Administrativa RU-ABT-SIV-PAS- 435/2011 de 24 de mayo de 2011, a la fecha de la realización del procedimiento administrativo de reversión se encontraba ya ejecutoriado, (...)De lo que se concluye que el incumplimiento de la FES deviene del desmonte ilegal que es una infracción que hace a la tierra no sustentable para el desarrollo de actividades productivas, por ser ilegal y constituir delito, en razón a que además esta, constituye una premisa de resguardo de los recursos naturales del Estado Boliviano y garantiza el uso sostenible del suelo, la transgresión a estas prerrogativas dan lugar a sanciones que determina la Ley, previo proceso administrativo sancionador sustanciado por la ABT, en el presente caso, la infracción cometida ha sido identificada claramente, determinándose el grado de la misma y al responsable, y en efecto imponiéndose una sanción en resguardo de los bosques y/o recursos forestales, en tanto que el proceso administrativo que lleva adelante el INRA, se vincula al incumplimiento de la FES el que está relacionado al uso y aprovechamiento sustentable de la tierra. Consecuentemente, la aplicación del precepto descrito como se manifestó en líneas precedentes, no implica vulneración al principio del non bis in idem, ello porque los efectos del desmonte ilegal implican incumplimiento de la FES además de responsabilidad, a consecuencia de ello se le ha sancionado pecuniariamente, (...) cuyo cumplimiento en el presente caso, no ha sido demostrado por el demandante durante el procedimiento administrativo de reversión, por cuanto, no habiéndose dado cumplimiento a la sanción de implementación de cortinas rompevientos, no se acredita uso sustentable de la tierra, en tal sentido, la inobservancia de normas de cumplimiento obligatorio no puede ser subsanado a través del desarrollo de otro tipo de actividades y los parámetros de cumplimiento de FES como áreas cultivadas, cantidad de ganado, infraestructura, etc., conforme establece el art. 156 del D.S. N° 29215."

"(...)el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha efectuado una correcta compulsa y valoración de los antecedentes recogidos durante la audiencia de producción de prueba y verificación de la función económica social, los que se reflejan en el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FS-FES INF. CIRC. N° 001/2013 de 26 de julio de 2013, valorándose en el mismo que el predio "San Miguelito", cumple la

función económica social en la superficie de 4126.6741 has., en tanto que en observancia de la Resolución Administrativa RU-ABT-SIV-PAS- 435/2011, la superficie de 596.0520 ha., no cumple la FES. Si bien es cierto que la función económica social es la sumatoria de varios factores, descritos en líneas precedentes, empero las mismas importarán siempre que el desarrollo de las actividades estén de acuerdo con la aptitud de uso de suelo, el empleo sostenible de la tierra, en beneficio de la sociedad y el interés colectivo, en el caso de autos, el desmonte realizado en el predio "San Miguelito", en la superficie de 596.0520 ha. no constituye empleo sostenible de la tierra, consiguientemente no establece cumplimiento de la FES, por ser la misma ilegal."

"(...)En este sentido, es esencial referirse al art. 346-2) del Código de Procedimiento Civil, que establece; es deber del demandado pronunciarse sobre los documentos acompañados o citados en la demanda, pues, su silencio o negativa meramente general puede estimarse como reconocimiento de la verdad de los hechos a que se refieren dichos documentos. De lo anotado entiéndase que la disposición invocada por el representante legal de la Diócesis de San Ignacio de Velasco, se considerará como principio de prueba escrita, siempre que la parte a quien se opone la niega o desconoce expresamente, en el caso de autos, el proceso administrativo de reversión se desarrolló entre la Diócesis de San Ignacio de Velasco y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por cuanto la documentación presentada en fotocopias simples por el representante legal de la Diócesis, fueron observadas por la parte a quien se las contrapuso, que en este caso es el INRA, quien analizó las mismas a tiempo de efectuar el Informe Circunstanciado, observando y cuestionando el objeto de su veracidad, consiguientemente no consintió en la forma en que dicha prueba fue presentada en el procedimiento administrativo, y en su valor probatorio, razón por la cual resulta debidamente justificada lo dispuesto por la autoridad administrativa en la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 006/2013 de 29 de julio de 2013, consecuentemente la interpretación efectuada por el representante legal de la Diócesis de San Ignacio de Velasco es absolutamente opuesto al espíritu del art. 1311 del Cod. Civ."

"(...)el proceso administrativo de reversión sustanciado en el predio "San Miguelito" que concluyó con la emisión de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 006/2013 de 29 de julio de 2013, no contiene vulneración de derechos, como acusa el representante legal de la Diócesis de San Ignacio de Velasco, denotándose por el contrario que el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha observado los preceptos descritos, aplicando adecuadamente la normativa agraria y efectuado una correcta compulsa y valoración de los antecedentes recogidos en el desarrollo del procedimiento administrativo, lo que lleva a declarar la desestimación de la demanda contenciosa administrativa."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental ha declarado **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 006/2013 de 29 de julio de 2013, bajo los siguientes fundamentos:

1.- la Resolución Administrativa RU-ABT-SIV-PAS- 435/2011, que "declara ilegal el desmonte en la superficie de 596.0520 ha", por tanto no puede considerarse cumplimiento de la FES dicha superficie, debido a que los desmontes no cuentan con autorización, pues los desmontes para ser considerados como superficie aprovechada deberán estar autorizados por autoridad competente, por lo que el incumplimiento de la FES deviene del desmonte ilegal que es una infracción que hace a la tierra no sustentable para el desarrollo de actividades productivas, por ser ilegal y constituir delito, esto no implica vulneración al principio del non bis in idem, porque los efectos del desmonte ilegal implican incumplimiento de la FES, así mismo el demandante no ha comprobado que hubiera cumplido con la

sanción impuesta.

2.- sobre la falta de cumplimiento de la FES, se evidencia que el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha efectuado una correcta compulsa y valoración de los antecedentes recogidos durante la audiencia de producción de prueba y verificación de la función económica social, valorándose en el mismo que el predio "San Miguelito", cumple la función económica social en la superficie de 4126.6741 has., en tanto la superficie de 596.0520 ha., no cumple la FES, todo esto por que el desmonte realizado en el predio "San Miguelito", no constituye empleo sostenible de la tierra, consiguientemente no establece cumplimiento de la FES, por ser la misma ilegal y;

3.- la disposición invocada por demandante (art. 1311 del Cod. Civ.) , se considerará como principio de prueba escrita, siempre que la parte a quien se opone la niega o desconoce expresamente, en el caso de autos, el proceso administrativo de reversión se desarrolló entre la Diócesis de San Ignacio de Velasco y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por lo que la documentación presentada en fotocopias simples, fueron observadas por el INRA, quien analizó las mismas a tiempo de efectuar el Informe Circunstanciado, observando y cuestionando el objeto de su veracidad, consiguientemente no consintió en la forma en que dicha prueba fue presentada en el procedimiento administrativo, consecuentemente la interpretación efectuada por el demandante es absolutamente opuesto al espíritu del art. 1311 del Cod. Civ.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA / REVERSIÓN

Incumplimiento de la FES

A través del proceso administrativo sancionador substanciado por la ABT, se resguarda recursos naturales cuando hay desmonte ilegal, que constituye delito y cuyo efecto implica incumplimiento de la FES, imponiéndose una sanción (multa); a diferencia del proceso administrativo de reversión ante el INRA, donde se vincula ese incumplimiento de la FES, relacionándose al uso y aprovechamiento sustentable de la tierra; no existiendo entre ambos tipos de procesos vulneración al principio del non bis in idem.

"En tal razón, conforme a la regla establecida en el art. 175 del D.S. N° 29215, "los desmontes a partir de la vigencia de la Ley Forestal, sin autorización no constituyen cumplimiento de la FES por ser ilegales y constituir delito". Los desmontes para ser considerados como superficie aprovechada deberán estar autorizados por autoridad competente, para el desarrollo de actividades agropecuarias y haber cumplido con las obligaciones asumidas en la autorización, además de demostrar que están desarrollando o desarrollarán dichas actividades, en tiempo inmediato al desmonte", asimismo concierne puntualizar que la Resolución Administrativa RU-ABT-SIV-PAS- 435/2011 de 24 de mayo de 2011, a la fecha de la realización del procedimiento administrativo de reversión se encontraba ya ejecutoriado, dado que el representante legal de la Diócesis de San Ignacio de Velasco, canceló la multa impuesta por el desmonte ilegal efectuado, tal cual se demuestra por la documental presentada por la parte actora y corroborada por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra. De lo que se concluye que el incumplimiento de la FES deviene del desmonte ilegal que es una infracción que hace a la tierra no sustentable para el desarrollo de actividades productivas, por ser ilegal y constituir delito, en razón a que además esta, constituye una premisa de resguardo de los recursos naturales del Estado Boliviano y garantiza el uso sostenible del suelo, la transgresión a estas prerrogativas dan lugar a sanciones que determina la Ley, previo proceso administrativo sancionador sustanciado por la ABT, en

el presente caso, la infracción cometida ha sido identificada claramente, determinándose el grado de la misma y al responsable, y en efecto imponiéndose una sanción en resguardo de los bosques y/o recursos forestales, en tanto que el proceso administrativo que lleva adelante el INRA, se vincula al incumplimiento de la FES el que está relacionado al uso y aprovechamiento sustentable de la tierra. Consecuentemente, la aplicación del precepto descrito como se manifestó en líneas precedentes, no implica vulneración al principio del non bis in idem, ello porque los efectos del desmonte ilegal implican incumplimiento de la FES además de responsabilidad, a consecuencia de ello se le ha sancionado pecuniariamente, a más de imponerle la obligación de implementar cortinas de rompevientos en las 318,894 has. desmontadas en áreas de bosque medio bajo, para prevenir la erosión eólica del suelo; cuyo cumplimiento en el presente caso, no ha sido demostrado por el demandante durante el procedimiento administrativo de reversión, por cuanto, no habiéndose dado cumplimiento a la sanción de implementación de cortinas rompevientos, no se acredita uso sustentable de la tierra, en tal sentido, la inobservancia de normas de cumplimiento obligatorio no puede ser subsanado a través del desarrollo de otro tipo de actividades y los parámetros de cumplimiento de FES como áreas cultivadas, cantidad de ganado, infraestructura, etc., conforme establece el art. 156 del D.S. N° 29215."

Jurisprudencia conceptual o indicativa

PRINCIPIOS DEL DERECHO / PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

Definición

Es un principio procesal sino un derecho humano proclamado por los instrumentos internacionales e integrado al sistema constitucional como un derecho fundamental, como parte del derecho al debido proceso, vinculado con el derecho a la seguridad y al principio de la presunción de inocencia; significa no dos veces sobre lo mismo

"En cuanto al principio non bis in ídem invocado por el representante legal de la Diócesis de San Ignacio de Velasco, cabe señalar que no sólo es un principio procesal sino un derecho humano proclamado por los instrumentos internacionales e integrado al sistema constitucional como un derecho fundamental, como parte del derecho al debido proceso, vinculado con el derecho a la seguridad y al principio de la presunción de inocencia; este derecho se invoca en el caso de duplicidad de procesos o de sanciones frente al intento de sancionar de nuevo, siendo su finalidad evitar el doble enjuiciamiento y la aplicación de la doble sanción, en tal razón, el tratadista, Guillermo Cabanellas, define non bis in idem como un aforismo latino que significa no dos veces sobre lo mismo; Rafael Márquez Piñero señala que con la citada expresión se quiere indicar que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso penal anterior (Cabanellas, Guillermo, Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos. 4ª. Edición ampliada por Ana María Cabanellas, pág. 175; Barrera Alcaraz, Adriana E. y otros,). En Bolivia, este principio se encuentra consagrado en la Constitución Política del Estado como una garantía jurisdiccional contemplado en el art 117.II y que a la letra indica: "Nadie será procesado ni condenado más de una vez por el mismo hecho"."