

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0049-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 09-09-2015

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. Prueba / 7. No se ha valorado /

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

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Director Nacional a.i. del INRA, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 025/2013 de 31 de diciembre de 2013. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que el Auto de 21 de noviembre de 2013 no fue notificado a las señoras "Dina Melgar Cuellar y Arminda Buzeta Melgar" , notificándose mediante cédula, únicamente al señor Teófilo Arayare Muchi y no a las copropietarias beneficiarias del proceso de saneamiento, ocasionándose con ello indefensión, así mismo en la audiencia de producción de pruebas y verificación de la función social en el predio "La Esperanza del Retoño", sólo contó con la participación de las copropietarias Dina Melgar Cuellar y Sabina Meneses Calucho más no así con la de Nicanor Treviño Quispe y Arminda Buzeta Melgar;

2.- que mediante minuta aclarativa de transferencia de cuotas de copropiedad, se aclara que las transferencias efectuadas por las titulares hacen referencia a cuotas partes y no así a fracciones del predio, constituyéndose en copropietarias, en tal razón no se habría procedido al fraccionamiento de la propiedad La Esperanza del Retoño.;

3.- la copropietaria Dina Melgar Cuellar tiene debidamente registradas sus marcas, conforme se desprende del Certificado de Registro de Marca otorgado por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz FEGASACRUZ de 10 de octubre de 2012, que constituye la única prueba del derecho propietario del ganado verificado, en campo, en la propiedad "La Esperanza del Retoño" a más de estar acreditado en antecedentes, la dimensión de la actividad ganadera de los últimos años, a través de las vacunaciones respectivas (SENASAG) y que, en caso de duda era deber del INRA oficiar a la Asociación de Ganaderos para que certifiquen cuales son los registros de marca que respaldan la actividad

ganadera en la precitada propiedad y;

4.- que, como se encuentra demostrado en los puntos anteriores, durante la verificación de la Función Económica Social en el predio "La Esperanza del Retoño" conforme al Acta de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económica Social de 28 de noviembre de 2013 y la documentación presentada durante la sustanciación del proceso de reversión, y en todo caso, habiéndose verificado el cumplimiento parcial de la función económica social en el predio a través del desarrollo de actividad ganadera correspondía aplicar lo establecido en el art. 48 de la Ley N° 1715.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: que de la revisión de lo obrado en el proceso de saneamiento, se evidencia que no cursa antecedente alguno que demuestre el cumplimiento efectivo de la función social por parte de los supuestos sub adquirentes ni de las titulares iniciales Dina Melgar Cuellar y Arminda Buzeta Melgar, pues de conformidad con lo establecido en los arts. 192 y 159 del D.S. 29215 la verificación del cumplimiento de la FES se lo realiza in situ, que la amplia jurisprudencia en materia agraria sanciona que la infraestructura por sí misma no constituye cumplimiento de la FES, tal como lo dispone el numeral 4.7. de la Guía de Verificación de Función Económica Social que establece que en los casos de un predio con infraestructura y/o mejoras ganaderas que no cuenten con cabezas de ganado, se valoraran los datos en función de los límites de propiedad agrícola, que, para el cumplimiento de la Función Económica Social no basta con que el ganado se encuentre en el predio, sino que tiene que cumplir ciertos requisitos, como ser la inscripción de la marca en las Alcaldías Municipales, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociaciones de Ganadería tal como se tiene establecido en la Ley N° 80, que el predio objeto de reversión ha sido fraccionado, vulnerando lo establecido en al art. 48 de la Ley N° 1715 modificada por el art. 27 de la Ley N° 3545, aclarando que el que no se haya tomado en cuenta las mejoras existentes en el predio "La Esperanza del Retoño" responde a que sus propietarias no han acreditado la titularidad del ganado existente.

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

*"(...) al no haberse acreditado que la transferencia realizada a favor del prenombrado haya sido registrada ante el Instituto Nacional de Reforma Agraria, conforme a los mandatos de las normas desarrolladas en el apartado I. de la presente resolución, la entidad administrativa no se encontraba obligada a notificar, de forma personal, a Nicanor Treviño Quispe, sin embargo de ello, conforme lo regulado por el art. 32 párrafo III de la L. N° 3545 que sustituye el art. 57 de la L. N° 1715 concordante con el art. 188, inc. d) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 la entidad ejecutora del proceso de reversión se encontraba en el deber de otorgar plenas garantías procedimentales a las personas que pudiesen verse afectadas con el procedimiento, de forma particular en lo referente a una notificación transparente. En ésta línea, a fs. 59 de la carpeta de saneamiento cursa publicación de edicto agrario a través del cual se hace conocer "al público en general" que se ha dispuesto iniciar el proceso de reversión en el predio La Esperanza del Retoño con especificación de datos del predio, sus titulares iniciales, el antecedente del derecho y la fecha en la que se desarrollaría la Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económico Social, estando acreditado haberse otorgado las garantías necesarias para que cualesquier interesado participe en el proceso de reversión y de forma particular en la Audiencia de Verificación de la FES, en tal razón, la falta de apersonamiento de **Nicanor Treviño Quispe**, de modo alguno, podría constituir un vicio que invalide el procedimiento, en razón a que la omisión y/o negligencia del ahora demandante no puedo ser atribuible a la entidad administrativa."*

*"(...) estando establecido que las transferencias efectuadas a favor de **Sabina Meneses Calucho y***

**Nicanor Treviño Quispe** no fueron registradas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, registro que constituye un requisito de forma y esencial para su validez, las mismas no surten efectos legales en el proceso administrativo de reversión, más cuando dichas transferencias fueron realizadas por debajo del límite máximo de la pequeña propiedad ganadera, conforme se acredita de los testimonios de transferencia que cursan en antecedentes, (doscientas seis hectáreas con nueve mil treinta y cinco metros cuadrados y trescientas hectáreas con cero metros cuadrados) aspecto que contraviene el ordenamiento jurídico vigente conforme al análisis efectuado en el parágrafo **IV**. De la presente resolución y en el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FES-FES INF. N° 017/2013 de 30 de diciembre de 2013, máxime si la parte actora no presentó, en el proceso de reversión, prueba a través de la cual se acredite que en mérito a documentos aclaratorios se haya dejado sentado que las transferencias del predio no tuvieron por fin fraccionar el mismo, concluyéndose que, en torno a las transferencias realizadas a favor de los ahora demandantes, no se acreditó que las mismas se hayan sujetado a normas de cumplimiento obligatorio no habiendo correspondido considerarlas en el proceso de reversión conforme a lo regulado por los arts. 424, 428 y 429 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, esencialmente si, conforme al art. 49 parágrafo I de la L. N° 1715, los actos jurídicos celebrados en contravención del art. 48 del mismo cuerpo legal (sustituido por el art. 27 de la L. N° 3545) son nulos de pleno derecho."

"(...) En el caso en examen, conforme a los datos registrados en la Audiencia de Producción de Prueba y de Verificación de la Función Económico Social el Instituto Nacional de Reforma Agraria en el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FES-FES INF. N° 017/2013 de 30 de diciembre de 2013, concluye que las propietarias del predio no acreditaron la titularidad del ganado identificado, en tal razón, considera que, la infraestructura mínima destinada a ésta actividad, por sí sola, no permite acreditar el desarrollo de actividades ganaderas, concluyéndose que la valoración realizada en torno a éste punto, afecta a las titulares iniciales del predio por lo mismo corresponde a éstas objetarla a través de los recursos que fija la ley, en razón a que, como se tiene señalado, no se podría solicitar la nulidad de un acto aduciendo la vulneración de derechos y/o garantías de terceras personas por corresponder a éstas efectuar las observaciones y/o peticiones que correspondieren o activar los recursos administrativos o jurisdiccionales que conforme a ley, les corresponde."

"(...) debe remarcar que conforme al análisis efectuado en el parágrafo **VI.2.** de la presente resolución, al no haberse considerado las transferencias efectuadas a favor de los ahora demandantes, no correspondió al Instituto Nacional de Reforma Agraria valorar las mejoras cuya titularidad les pertenece en razón a que, precisamente las compras realizadas no reúnen los requisitos de forma y validez que fija la ley, siendo contrarias al orden público y por lo mismo nulas de pleno derecho conforme al art. 49 parágrafo I de la L. N° 1715, en éste orden de ideas queda claramente establecido que, los ahora actores no podría activar mecanismos jurisdiccionales en defensa de los derechos de las titulares iniciales del predio, correspondiendo a éstas iniciar, sustanciar y concluir cualesquier proceso que permita restaurar sus derechos supuestamente vulnerados, resultando inconsistente lo acusado en éste punto por los demandantes por no existir relación entre lo acusado y los derechos de la parte actora."

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 025/2013 de 31 de

diciembre de 2013. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Respecto a la falta de notificación con el Auto de 21 de noviembre de 2013, se debe manifestar que el Informe Técnico se evidencio la inexistencia de registros de transferencia por lo que, ante la inexistencia de trasferencias inscritas en los Registros de la Propiedad Agraria, no correspondía al INRA notificar a terceras personas con el Auto de 21 de noviembre de 2013, motivo por el cual correspondía notificar solo a las titulares del predio la "Esperanza del Retoño" Dina Melgar Cuellar y Arminda Buzeta Melgar, no existiendo vulneración del derecho a la defensa;

2.- sobre las transferencias del predio efectuadas por los titulares iniciales a favor de Sabina Meneses Calucho y Nicanor Treviño Quispe, se debe manifestar que las transferencias efectuadas a favor de Sabina Meneses Calucho y Nicanor Treviño Quispe no fueron registradas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, las mismas no surten efectos legales en el proceso administrativo de reversión, más cuando dichas transferencias fueron realizadas por debajo del límite máximo de la pequeña propiedad ganadera, concluyéndose que, en torno a las transferencias realizadas a favor de los ahora demandantes, no se acreditó que las mismas se hayan sujetado a normas de cumplimiento obligatorio no habiendo correspondido considerarlas en el proceso de reversión y;

3.- sobre la Presentación de Pruebas y Verificación de la Función Económica Social en el Procedimiento de Reversión del predio "La Esperanza del Retoño" e Incorrecta aplicación de la Guía de Verificación de la Función Económica Social aprobada mediante la Resolución Administrativa N° 462/2011, se debe manifestar que, las propietarias del predio no acreditaron la titularidad del ganado identificado, en tal razón, si bien existe infraestructura por sí sola, no permite acreditar el desarrollo de actividades ganaderas, asimismo se debe aclarar que al no haberse considerado las transferencias efectuadas a favor de los demandantes, no correspondió al Instituto Nacional de Reforma Agraria valorar las mejoras por que no reúnen los requisitos de forma y validez que fija la ley, siendo contrarias al orden público y por lo mismo nulas de pleno derecho conforme al art. 49 parágrafo I de la L. N° 1715.

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

#### PRECEDENTE 1

#### PROPIEDAD AGRARIA / REVERSIÓN

Registro en el INRA

**En un proceso administrativo de reversión, el interesado debe presentar prueba a través de la que se acredite la transferencia del predio registrada en el INRA, registro que constituye requisito de forma y esencial para su validez**

*"Bajo eso contexto, estando establecido que las transferencias efectuadas a favor de **Sabina Meneses Calucho y Nicanor Treviño Quispe** no fueron registradas en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, registro que constituye un requisito de forma y esencial para su validez, las mismas no surten efectos legales en el proceso administrativo de reversión, más cuando dichas transferencias fueron realizadas por debajo del límite máximo de la pequeña propiedad ganadera, conforme se acredita de los testimonios de transferencia que cursan en antecedentes, (doscientas seis hectáreas con nueve mil treinta y cinco metros cuadrados y trescientas hectáreas con cero metros cuadrados) aspecto que contraviene el ordenamiento jurídico vigente conforme al análisis efectuado en el parágrafo **IV**. De la presente resolución y en el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FES-FES INF. N° 017/2013 de 30 de*

*diciembre de 2013, máxime si la parte actora no presentó, en el proceso de reversión, prueba a través de la cual se acredite que en mérito a documentos aclaratorios se haya dejado sentado que las transferencias del predio no tuvieron por fin fraccionar el mismo, concluyéndose que, en torno a las transferencias realizadas a favor de los ahora demandantes, no se acreditó que las mismas se hayan sujetado a normas de cumplimiento obligatorio no habiendo correspondido considerarlas en el proceso de reversión conforme a lo regulado por los arts. 424, 428 y 429 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, esencialmente si, conforme al art. 49 parágrafo I de la L. N° 1715, los actos jurídicos celebrados en contravención del art. 48 del mismo cuerpo legal (sustituido por el art. 27 de la L. N° 3545) son nulos de pleno derecho."*

## PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / PRUEBA / NO SE HA VALORADO

Legalmente documentos que no reúnen requisitos de forma y validez

**No corresponde al INRA valorar un documento, que no reúne requisitos de forma y validez que fija la Ley**

*"(...) debe remarcarse que conforme al análisis efectuado en el parágrafo VI.2. de la presente resolución, al no haberse considerado las transferencias efectuadas a favor de los ahora demandantes, no correspondió al Instituto Nacional de Reforma Agraria valorar las mejoras cuya titularidad les pertenece en razón a que, precisamente las compras realizadas no reúnen los requisitos de forma y validez que fija la ley, siendo contrarias al orden público y por lo mismo nulas de pleno derecho conforme al art. 49 parágrafo I de la L. N° 1715, en éste orden de ideas queda claramente establecido que, los ahora actores no podría activar mecanismos jurisdiccionales en defensa de los derechos de las titulares iniciales del predio, correspondiendo a éstas iniciar, sustanciar y concluir cualesquier proceso que permita restaurar sus derechos supuestamente vulnerados, resultando inconsistente lo acusado en éste punto por los demandantes por no existir relación entre lo acusado y los derechos de la parte actora."*