

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0034-2014

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. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Actividad Agrícola / 7. Incumplimiento /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda contencioso administrativa; en consecuencia, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 019/2011 de 30 de diciembre de 2011 emitida dentro del proceso administrativo de reversión del predio denominado "VIRGEN DEL PORTÓN", con base en los siguientes argumentos:

**1.** Áreas efectivamente aprovechadas en actividad ganadera, señalan que el art. 167 del D. S. N° 29215 determina las actividades que deben verificarse en propiedades ganaderas, por lo que se demostrara que el INRA en base a apreciaciones discrecionales y mala fe pretende revertir el predio "VIRGEN DEL PORTÓN", atentándose el ejercicio del derecho propietario establecido en el art. 3 IV de la L. N° 1715.

**2.** Existencia de ganado con marca y registro respectivo, manifiestan que la ficha catastral levantada a efectos del proceso de reversión, establece la existencia de un total de 155 cabezas de ganado vacuno y 3 cabezas de ganado bobino así como la marca del ganado y su registro respectivo, información concordante con el formulario de verificación de la FES en la cual se incluye que la marca está registra en la Asociación de Ganaderos de Roboré y que su código catastral corresponde al N° 105 y que durante la verificación in situ se presentó prueba documental referida al ganado, marca y registro, prueba que en unos casos fue desestimada y en otros omitida.

**3.** Informe Circunstanciado DGAT REV N° 0120/2011 de 28 de diciembre de 2011, señalan que, dentro del informe circunstanciado se indica la existencia de 158 cabezas de ganado mayor, dentro de un corral pequeño, por lo que resulta incuestionable e indiscutible el cumplimiento del art. 167 del D. S. N° 29215, que con relación a la marca señala que el fierro que se utiliza para el marcado de su ganado fue

presentado y respecto al registro de marca establece que el mismo se encuentra registrado ante la Policía de Roboré, marca que, indistintamente es utilizada en el predio PESOE, que aún se encuentra en proceso de saneamiento, afirmación última en la que se basa el INRA para revertir la propiedad de sus representados con el simple argumento que el registro de marca se realizó en una institución policial y es utilizada por ambos predios "VIRGEN DEL PORTÓN" y "PESOE" ambos de propiedad de la misma familia, aclarando que si bien inicialmente el registro de marca se realizó en la Policía de Roboré el año 2002, fue porque el Municipio de San José de Chiquitos no tenía implementado un sistema de registro, aspecto que es corroborado por el Alcalde del precitado municipio mediante nota de 30 de noviembre de 2011.

**4.** Marca de ganado empleada en la propiedad "Virgen del Portón", indican que, con relación a la marca, corresponde aclarar que el hecho que se utilice la misma marca tanto para el predio "VIRGEN DEL PORTÓN" como "PESOE", no viola ninguna disposición legal y/o reglamentaria, ya que son propiedades pertenecientes a una misma familia y que de acuerdo a la L. N° 80 de marcas, carimbos y señales, el ganadero no está obligado a registrar diferente marca para cada propiedad, como erróneamente interpreta el INRA, no obstante a lo argumentado precedentemente en el informe en conclusiones se señala que no se acreditó que el ganado perteneciera al predio "Virgen del Portón" mediante documentos idóneos y conforme dispone la L. N° 80, interpretación inconcebible, toda vez que el administrado no tiene la obligación de demostrar documentalmente lo que se verificó en campo, por lo que el INRA no puede afirmar que el ganado pertenezca a la propiedad "Pesoe" y con ello revertir el predio "Virgen del Portón".

**5.** Ilegal desestimación de prueba presentada , señalan que, con criterios totalmente discrecionales y sin fundamentación alguna se "desestima" la prueba presentada a efectos de corroborar la existencia de ganado, sosteniendo el INRA que según los certificados de vacunación Nos. 017248 y 250351 de 15 de junio de 2010 y 1 diciembre 2011, no se consigna la marca de ganado, además que el último documento es posterior a la notificación con el Auto de Inicio de Procedimiento de Reversión, aclarándose que si bien ambos certificados de vacunación no cuentan con el registro de marca, cuentan con los datos principales del propietario, por otro lado y con relación a la desestimación del certificado de vacunación No. 0250351 y acta de vacunación contra la fiebre aftosa No. 07762 por ser posteriores a la notificación con el Auto de Inicio de Procedimiento de Reversión, manifiestan que dicha notificación no impide a los propietarios desarrollar sus actividades de manera habitual incumpléndose con normas de vacunación, por lo que se demuestra la mala fe del INRA y la marcada intencionalidad de revertir la propiedad "Virgen del Portón".

**6.** Existencia de Infraestructura Ganadera, transcribiendo el art. 2 de la L. N° 1715, indican que la actividad ganadera fundamentalmente se comprueba con la carga animal, áreas silvopastoriles y pasto sembrado siendo la infraestructura sólo complementaria en este tipo de propiedades conforme al art. 167 del D. S. 29215, no obstante a ello a tiempo de ejecutarse el proceso de saneamiento se identificó infraestructura ganadera como ganado con marca y registro respectivo, razón por la cual se determinó el cumplimiento de la función económica social dentro de la propiedad "Virgen del Portón", por lo que el INRA no puede negar la existencia de infraestructura, así como la ubicación del pequeño corral dentro de su informe circunstanciado existiendo contradicción entre éste informe que señala que no se identificó infraestructura adecuada para el manejo de ganado y la ficha de verificación de la FES en la que se señala que se ha evidenciado dos ñokes, un pequeño corral, dos potreros uno con pasto cultivado y otro con pasto natural.

**7.** Ilegal Resolución Administrativa de Avocación y Posterior Proceso de Reversión, realizando una

transcripción del art. 57 de la L. N° 1715 modificada por el art. 32 de la L. No. 3545, así como del art. 51. I del D.S. N° 29215, señalan que la Resolución Administrativa de Avocación No. 390/2009 de 24 de noviembre de 2009 adolece de manifiesta generalidad, al establecer que se avoca para sí la ejecución de los procesos de reversión en todo el Departamento de Santa Cruz, sin mencionar cuestiones básicas como el nombre de la propiedad o propiedades que serán objeto de reversión o el tiempo de duración, poniendo en incertidumbre a los administrados así como a la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz en cuanto al tiempo que durará la suspensión de su competencia, coartando con ello el ejercicio pleno de sus atribuciones y vulnerando el principio de seguridad jurídica, señalan además que tal como lo determina el art. 51.II de la D.S. N° 29215 la avocación surte efectos desde la comunicación escrita al abogado, en este caso al Director Departamental del INRA Santa Cruz, quien a partir de su notificación tendrá por suspendida su competencia para tramitar procesos de reversión respecto a los predios que de manera específica se mencionen en la avocación, existiendo línea jurisprudencial respecto al tema fijada por la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 40/2011 de 12 de agosto 2011, por lo que se concluye que la Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre está viciada de nulidad absoluta no solo porque vulnera el art. 51.I del D.S. N° 29215, sino porque desconoce la jurisprudencia emanada por este alto Tribunal Agroambiental.

**8.** Irregularidades cometidas en la etapa inicial del procedimiento de reversión indican que, conforme al art. 183 del D.S. N° 29215 el procedimiento de reversión puede iniciarse 1) Por denuncia efectuada por las entidades o las organizaciones especificadas en el art. 32 de la L. N° 3545, 2) De oficio cuando el INRA identifique predios que no cumplen con la FES y 3) A denuncia de cualquier persona particular y que de la revisión de antecedentes, se evidencia que no existe ningún actuado a través del cual se demuestre la forma en la que se inicio el procedimiento de reversión del predio "Virgen del Portón", asimismo señalan que en el supuesto de iniciarse de oficio y en concordancia con lo dispuesto en el art. 186 del D.S. N° 29215 el director abogado debió disponer la elaboración de un informe preliminar y que al no constar en actuados éste documento se vicia de nulidad el procedimiento en su etapa inicial tema en el cual ya existe línea jurisprudencial sentada en la Sentencia Agraria Nacional S1ra N° 056/2011 de 16 de noviembre de 2011.

**9.** Informe Preliminar, señalan que la forma de inicio del procedimiento de reversión, tiene incidencia directa en los plazos establecidos en el D.S. N° 29215 así como en el art. 186 del referido reglamento, que dispone que en el plazo máximo de 24 horas el Director Departamental del INRA dispondrá la elaboración de un informe preliminar, actuado que no cursa en el proceso, en consecuencia el Informe Preliminar DGAT REV INF No. 078/2011 resulta ilegal por no existir orden expresa para su elaboración por parte del Director Nacional del INRA.

**10.** Auto de Inicio, señalan que los arts. 187 y 188 del D.S. N° 29215 establecen que el Director Departamental del INRA debe emitir el auto de inicio de procedimiento de reversión en la forma y contenido previsto por el art. 188 el mismo día de recibido el informe preliminar, por consiguiente al haberse emitido el auto de inicio tres días después, el mismo se encuentra viciado de nulidad por inobservancia de los plazos establecidos por ley.

**11.** Informe Circunstanciado, indican que el art. 194 del D.S. N° 29215 establece que producida la audiencia de producción de prueba y verificación de la función económica social se deberá realizar un informe circunstanciado en el plazo de cinco días calendario y en el caso de autos la audiencia se realizó los días 4 y 5 de diciembre de 2011 elaborándose el Informe Circunstanciado DGAT REV N° 0120/2011 el 28 de diciembre de 2011, es decir a los 23 días de realizada la audiencia, por lo que el informe estaría viciado de nulidad.

**12.** Proyecto de Resolución, aclaran que tampoco cursa el proyecto de resolución al que hace referencia la parte in fine del art. 194 del D.S. 29215 vulnerándose dicha disposición concordante con el art. 195 del mismo cuerpo legal.

**13.** Notificaciones con la Resolución de Reversión, asimismo y con relación a la notificación con la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV-Nº 019/2011 de 30 de diciembre de 2011 indican que la misma se realizó fuera del plazo de los cinco días establecidos por el art. 200 del reglamento agrario, ya que la misma fue realizada el 27 de marzo de 2012, es decir fuera del plazo establecido en la disposición legal mencionada existiendo línea jurisprudencial fijada por la Sentencia Agroambiental S2ªL Nº 041/2012 de 30 de agosto 2012 que hace referencia al incumplimiento de los plazos.

**14.** Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económica Social, señalan que conforme al art. 192 I. del D.S. Nº 29215 la audiencia de producción de prueba y verificación de la función económica social debe de realizarse de forma continua y en un solo acto, no pudiendo suspenderse a no ser por imposibilidad absoluta de realización, identificándose la existencia de dos irregularidades: a) La audiencia fue realizada de manera discontinua y en dos actos, es decir los días 4 y 5 de diciembre, no existiendo imposibilidad absoluta que amerite su suspensión, vulnerándose lo dispuesto por el art. 192 y viciando de nulidad el acto y b) Señala que los párrafos II, III, IV y V del art. 192 del D.S. Nº 29215 regulan la forma del desarrollo de la audiencia, no pudiendo variarse el orden de los actuados por los funcionarios del INRA, tal como se realizó en la audiencia de producción de prueba y verificación de la función económica social, vulnerándose el procedimiento previsto para el efecto.

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

*"En relación a la Resolución Administrativa de Avocación cursante de fs. 4 a 5 de la carpeta de reversión, se cita el art. 51 del D.S. Nº 29215 que en lo pertinente expresa que: "El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, podrá asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, avocándose el conocimiento y decisión de cuestiones concretas", siendo el proceso de reversión una cuestión concreta de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, no existiendo norma legal que restrinja, limite y/o prohíba a su Director Nacional emitir resoluciones de ésta naturaleza por lo que, al no estar dicho acto sancionado con la nulidad no ingresa en los límites del principio de especificidad o legalidad por lo que éste Tribunal queda imposibilitado de declarar la nulidad del acto cuestionado, más cuando la parte actora no identifica el derecho vulnerado con la decisión adoptada. Enmarcando su accionar dentro lo establecido en el art. 51 del D.S. Nº 29215".*

*"Con referencia a la vulneración del art. 183 del D.S. Nº 29215, por no cursar en antecedentes actuado que se ajuste a ésta norma legal, la misma expresa que el inicio del procedimiento de reversión podrá iniciarse de oficio cuando el Instituto Nacional de Reforma Agraria identifique predios que no estén cumpliendo la función económica social, constituyendo un acto que no ingresa a la valoración del derecho de los administrados, ni determina por sí, el inicio del procedimiento, por lo que, lo acusado en éste punto por la parte actora carece del sustento necesario, más cuando de la revisión del expediente de reversión se evidencia que de fs. 24 a 31 cursa Informe UCR Nº 1315/2011 que señala en relación al predio Virgen del Portón, conforme a la imagen del 2010 no se identificó actividad antrópica, constituyendo éste un indicio de incumplimiento de la FES que da lugar a que el proceso se inicie de oficio conforme a la norma cuya vulneración se acusa y de fs. 33 a 44 cursa Informe Preliminar DGAT REV INF No 078/2011 en el que, en consideración a las imágenes analizadas se sugiere iniciar el proceso de reversión en los predios "LA CUMBRE", "EL CERRITO", "SANTA RITA" y "VIRGEN DEL*

*PORTÓN" no siendo evidente lo acusado en éste punto por la parte actora".*

*"Respecto a la inexistencia del decreto que dispone la elaboración del informe preliminar, corresponde señalar que el art. 186 del D.S. N° 29215, regula el objeto, contenido y finalidades del informe preliminar por lo que su existencia y validez no depende de la emisión de un decreto que autorice su elaboración, por lo que no se identifican, en éste punto, los principios de legalidad y trascendencia desarrollados por la teoría de las nulidades".*

*"En referencia al incumplimiento de plazos en la emisión del auto de inicio, en la elaboración del informe circunstanciado y en la notificación con la resolución administrativa de reversión, hecho que vulneraría los arts. 187, 188, 194 y 200 del D.S. N° 29215 viciándose de nulidad los actos de la autoridad administrativa por inobservancia de plazos, cabe reiterar que toda infracción de norma legal, a efectos de causar la nulidad de lo actuado, debe necesariamente, causar perjuicio cierto e irreparable a la parte que observa el hecho y en todo caso estar sancionado, con la nulidad, por norma legal específica, concluyéndose que lo acusado en este punto por los actores no ingresa en los principios de trascendencia y legalidad o especificidad para disponer, en base a ellos, la nulidad de los actos del ente administrativo".*

*"Respecto a la inexistencia del proyecto de resolución, debe entenderse que la presentación del mismo responde más a una responsabilidad de trámite interno cuyo incumplimiento no vicia de nulidad el proceso, sino que genera responsabilidades de tipo administrativo, correspondiendo nuevamente aclarar que la omisión acusada por la parte actora no le genera perjuicio como tampoco se identifica norma legal que la sancione con la nulidad, por lo que no ingresa en el ámbito de los principios de trascendencia y legalidad desarrollados ut supra, careciendo por lo mismo de consistencia lo acusado en éste punto por los demandantes".*

*"Con relación a la vulneración del art. 192, parágrafos I, II, III, IV y V del D.S. N° 29215, por no haberse desarrollado la audiencia de producción de prueba y de verificación de la función económico social de forma continua y conforme a un orden establecido, cabe señalar que la continuidad a que hace referencia la precitada norma legal no impide que el acto se realice en uno o más días si las necesidades del caso particular así lo determinan y en todo caso, trata de evitar que la autoridad administrativa, de forma desmesurada, disponga discrecionalmente cuartos intermedios con intervalos de tiempo, causando perjuicios a los administrados, a más que en el caso en análisis la audiencia observada por la parte actora se desarrolló, de forma continua, habiendo iniciado el día 4 y concluido el 5 del mismo mes y año conforme se dispuso en el auto de inicio de 28 de noviembre de 2011 que notificado a los interesados, no fue observado, antes ni durante el desarrollo de la precitada audiencia, por lo que cualquier vicio, que en el caso en análisis no se identifica, habría quedado convalidado".*

*"(...) revisada la carpeta de reversión, cursa a fs. 80 ficha catastral, de fs. 81 a 84 formularios de verificación de la FES de campo y de 85 a 87 acta de producción de prueba y verificación de la función económico social, formularios que acreditan que los funcionarios de la entidad administrativa dieron cumplimiento a los imperativos desarrollados por el art. 192 del D.S. N° 29215, a más que la disposición legal en examen, no fija un orden cuyo incumplimiento genere la nulidad del acto, quedando al margen del principio de especificidad o legalidad, debiendo tomarse en cuenta que lo imperativo de la norma se reduce a que el acto se haya desarrollado en los términos del citado art. 192 resguardándose el derecho a la defensa de los administrados, aspecto que queda demostrado a través de la amplia participación en los mismos durante los trabajos de producción de prueba y verificación de cumplimiento de la función económico social, oportunidad en la cual presentaron prueba y realizaron observaciones que*

consideraron pertinentes, no existiendo por lo mismo, infracción y/o vulneración del art. 192 del D.S. N° 29215 como acusa la parte actora".

"(...) ingresando al análisis de la infraestructura identificada en el predio, el Informe Circunstanciado de fs. 117 a 148 de antecedentes, concluye: "(...) potrero con pasto cultivado, descontando la superficie de 0.7213 ha. fuera del límite de la propiedad", "Bebedero fuera del límite de la propiedad" y "Corral fuera del límite de la propiedad", aspectos e información técnica que se desarrolla a fs. 126 del expediente de reversión y que no fue rebatida por la parte actora, mediante prueba idónea, a tiempo de formalizarse la demanda en examen y si bien los formularios de campo, consignan información relativa a la existencia de éstas mejoras, la misma necesariamente, debe ser evaluada y analizada por la entidad administrativa a efectos de resguardar su correspondencia con la realidad (verdad material) evitando de ésta forma incurrir en errores, análisis que precisamente se efectúa en el precitado Informe Circunstanciado de fs. 117 a 148, facultad inherente a todo proceso administrativo de competencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria conforme a las reglas fijadas por los arts. 3 inc. a) y 4, inc. b) del D.S. N° 29215, correspondiendo recalcar que la valoración de la información generada en campo fue realizada precisamente en la etapa correspondiente, es decir, a momento de la elaboración del Informe Circunstanciado".

"En éste ámbito factico y legal, se concluye que la parte actora, no acreditó el derecho propietario sobre el ganado identificado en campo, al no haber presentado el registro de marca que debía ser otorgado por las entidades competentes conforme establece la L. N° 80 y el Decreto N° 29251 de 29 de agosto de 2007, como así concluye la autoridad administrativa cuando de forma expresa señala: "(...) sin embargo no se acreditó que el ganado verificado pertenezca al predio conforme prevé los art. 2 y 3 de la Ley 80 de fecha 5 de enero de 1961, arts. 3 y 4 del D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007 y art. 167 parágrafo II del D.S. N° 29215, por lo que no se considera como área efectiva y actualmente aprovechada" (parte considerativa de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 019/2011) consideración reiterada en el memorial de responde".

"(...) El art. 161 del D.S. 29215 dispone: "El interesado complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico social que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorara toda la prueba aportada, siendo el principal medio la verificación en campo", en éste sentido, debe entenderse que la norma legal en examen, hace referencia a las facultades que la ley otorga a las partes a objeto de acreditar el cumplimiento de la función social o económico social (concepto general) más no otorga la potestad de acreditar la titularidad del derecho propietario del ganado a través de otros medios de prueba que no se ajusten a lo señalado por ley, en éste sentido, conforme ya se tiene, abundantemente desarrollado, el único medio que permite acreditar el derecho propietario del ganado, conforme a ley, es el registro de marca, debidamente inscrito ante la autoridad competente (designada por ley), en base a éste análisis se concluye que los certificados de vacunación contra la fiebre aftosa N° 017248, de 15 de junio de 2010 cursante a fs. 88, N° 250351 de 1 de diciembre de 2011, cursante a fs. 89, N° 07762 de 30 de noviembre de 2011 cursante a fs. 90 y N° 021474 de 25 de junio de 2005 cursante a fs. 91 a más de que los dos primeros no consignan el registro de marca y el último lleva inserto dos tipos distintos de registro de marca, no permiten acreditar la titularidad del derecho propietario sobre el ganado (cantidad de ganado) al que se hace referencia, en éste sentido, al no tenerse acreditado el derecho propietario sobre el ganado, a través de los medios que impone la ley, el mismo no puede ser considerado a efectos del cálculo del cumplimiento de la FES".

*"(...) en relación al certificado de comercialización de ganado en pie de la gestión 2009-2010 expedido por ASOGAR cursante de fs. 92 a 93; certificado ganadero otorgado por ASOGAR de 5 de junio de 2001 cursante a fs. 98; certificación otorgada por ASOGAR de diciembre de 2011 cursante a fs. 99 y certificado de compraventa de ganado N° 002652 de 7 de enero de 2010 cursante a fs. 107, si bien hacen referencia a la venta de ganado realizado en las gestiones 2009 - 2010; que el interesado es socio de ASOGAR y que no tiene conflictos de límites y otros y que el 7 de enero de 2010 habría adquirido ganado del señor Luis Titze, dichos documentos no acreditan la titularidad del derecho propietario sobre el ganado conforme a los argumentos previamente anotados, en éste sentido, no pueden ser considerados como prueba que acredite el cumplimiento de la FES en base al ganado identificado en el predio, máxime si se toma en cuenta que dicho cumplimiento no puede acreditarse mediante documentos que acrediten que el administrado ha sostenido relaciones contractuales de compra y/o venta de ganado, que el mismo es socio de determinada entidad, que su propiedad no tiene conflictos de límites (aspecto que necesariamente debe ser verificado por la entidad administrativa) o que la actividad ganadera constituye su única fuente de subsistencia".*

*"(...) conforme al art. 167 del D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007, en predios con actividad ganadera, a efectos de acreditar el cumplimiento de la FES la norma en examen prescribe: "I.- En actividades ganaderas, 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 respectivo y; 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 estas áreas"; correspondiendo recalcar que la entidad administrativa concluyó, conforme a la información técnica generada en campo, que varias de las mejoras se encuentran ubicadas fuera de los límites de la propiedad titulada, sumándose a éstos hechos que las áreas con pastos naturales no constituyen área efectiva y actualmente aprovechadas en ningún caso conforme lo señalado en el art. 167 parágrafo II del D.S. N° 29215 y que no se constató la existencia de las características que corresponden a la propiedad objeto de reversión, aspecto que en el caso en análisis debió ser acreditado conforme a lo prescrito por el art. 179 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, aplicable al caso por disposición del art. 155 del mismo cuerpo normativo, de lo que se concluye que no es evidente que se hubiese conculcado el derecho a la defensa, así como las normas acusadas por los demandantes en esta parte".*

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en primera y única instancia, declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 019/2011 de 30 de diciembre de 2011 emitida dentro del proceso administrativo de reversión del predio denominado "VIRGEN DEL PORTÓN", con base en los siguientes argumentos:

**1.** En relación a la Resolución Administrativa de Avocación cursante de fs. 4 a 5 de la carpeta de reversión, se cita el art. 51 del D.S. N° 29215 que en lo pertinente expresa que: "El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, podrá asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, avocándose el conocimiento y decisión de cuestiones concretas", siendo el proceso de reversión una cuestión concreta de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, no existiendo norma legal que restrinja, limite y/o prohíba a su Director Nacional emitir resoluciones de ésta naturaleza por lo que, al no estar dicho acto sancionado con la nulidad no ingresa en los límites del principio de especificidad o legalidad por lo que éste Tribunal queda imposibilitado de declarar la nulidad del acto cuestionado, más cuando la parte actora no identifica el derecho vulnerado con la

decisión adoptada. Enmarcando su accionar dentro lo establecido en el art. 51 del D.S. N° 29215.

**2.** Con referencia a la vulneración del art. 183 del D.S. N° 29215, por no cursar en antecedentes actuado que se ajuste a ésta norma legal, la misma expresa que el inicio del procedimiento de reversión podrá iniciarse de oficio cuando el Instituto Nacional de Reforma Agraria identifique predios que no estén cumpliendo la función económica social, constituyendo un acto que no ingresa a la valoración del derecho de los administrados, ni determina por sí, el inicio del procedimiento, por lo que, lo acusado en éste punto por la parte actora carece del sustento necesario, más cuando de la revisión del expediente de reversión se evidencia que de fs. 24 a 31 cursa Informe UCR N° 1315/2011 que señala en relación al predio Virgen del Portón, conforme a la imagen del 2010 no se identificó actividad antrópica, constituyendo éste un indicio de incumplimiento de la FES que da lugar a que el proceso se inicie de oficio conforme a la norma cuya vulneración se acusa y de fs. 33 a 44 cursa Informe Preliminar DGAT REV INF No 078/2011 en el que, en consideración a las imágenes analizadas se sugiere iniciar el proceso de reversión en los predios "LA CUMBRE", "EL CERRITO", "SANTA RITA" y "VIRGEN DEL PORTÓN" no siendo evidente lo acusado en éste punto por la parte actora.

**3.** Respecto a la inexistencia del decreto que dispone la elaboración del informe preliminar, corresponde señalar que el art. 186 del D.S. N° 29215, regula el objeto, contenido y finalidades del informe preliminar por lo que su existencia y validez no depende de la emisión de un decreto que autorice su elaboración, por lo que no se identifican, en éste punto, los principios de legalidad y trascendencia desarrollados por la teoría de las nulidades.

**4.** En referencia al incumplimiento de plazos en la emisión del auto de inicio, en la elaboración del informe circunstanciado y en la notificación con la resolución administrativa de reversión, hecho que vulneraría los arts. 187, 188, 194 y 200 del D.S. N° 29215 viciándose de nulidad los actos de la autoridad administrativa por inobservancia de plazos, cabe reiterar que toda infracción de norma legal, a efectos de causar la nulidad de lo actuado, debe necesariamente, causar perjuicio cierto e irreparable a la parte que observa el hecho y en todo caso estar sancionado, con la nulidad, por norma legal específica, concluyéndose que lo acusado en este punto por los actores no ingresa en los principios de trascendencia y legalidad o especificidad para disponer, en base a ellos, la nulidad de los actos del ente administrativo.

**5.** Respecto a la inexistencia del proyecto de resolución, debe entenderse que la presentación del mismo responde más a una responsabilidad de trámite interno cuyo incumplimiento no vicia de nulidad el proceso, sino que genera responsabilidades de tipo administrativo, correspondiendo nuevamente aclarar que la omisión acusada por la parte actora no le genera perjuicio como tampoco se identifica norma legal que la sancione con la nulidad, por lo que no ingresa en el ámbito de los principios de trascendencia y legalidad desarrollados ut supra, careciendo por lo mismo de consistencia lo acusado en éste punto por los demandantes.

**6.** Con relación a la vulneración del art. 192, parágrafos I, II, III, IV y V del D.S. N° 29215, por no haberse desarrollado la audiencia de producción de prueba y de verificación de la función económico social de forma continua y conforme a un orden establecido, cabe señalar que la continuidad a que hace referencia la precitada norma legal no impide que el acto se realice en uno o más días si las necesidades del caso particular así lo determinan y en todo caso, trata de evitar que la autoridad administrativa, de forma desmesurada, disponga discrecionalmente cuartos intermedios con intervalos de tiempo, causando perjuicios a los administrados, a más que en el caso en análisis la audiencia observada por la parte actora se desarrolló, de forma continua, habiendo iniciado el día 4 y concluido el



5 del mismo mes y año conforme se dispuso en el auto de inicio de 28 de noviembre de 2011 que notificado a los interesados, no fue observado, antes ni durante el desarrollo de la precitada audiencia, por lo que cualquier vicio, que en el caso en análisis no se identifica, habría quedado convalidado.

7. Revisada la carpeta de reversión, cursa a fs. 80 ficha catastral, de fs. 81 a 84 formularios de verificación de la FES de campo y de 85 a 87 acta de producción de prueba y verificación de la función económico social, formularios que acreditan que los funcionarios de la entidad administrativa dieron cumplimiento a los imperativos desarrollados por el art. 192 del D.S. N° 29215, a más que la disposición legal en examen, no fija un orden cuyo incumplimiento genere la nulidad del acto, quedando al margen del principio de especificidad o legalidad, debiendo tomarse en cuenta que lo imperativo de la norma se reduce a que el acto se haya desarrollado en los términos del citado art. 192 resguardándose el derecho a la defensa de los administrados, aspecto que queda demostrado a través de la amplia participación en los mismos durante los trabajos de producción de prueba y verificación de cumplimiento de la función económico social, oportunidad en la cual presentaron prueba y realizaron observaciones que consideraron pertinentes, no existiendo por lo mismo, infracción y/o vulneración del art. 192 del D.S. N° 29215 como acusa la parte actora.

8. Se concluye que la parte actora, no acreditó el derecho propietario sobre el ganado identificado en campo, al no haber presentado el registro de marca que debía ser otorgado por las entidades competentes conforme establece la L. N° 80 y el Decreto N° 29251 de 29 de agosto de 2007, como así concluye la autoridad administrativa cuando de forma expresa señala: "(...) sin embargo no se acreditó que el ganado verificado pertenezca al predio conforme prevé los art. 2 y 3 de la Ley 80 de fecha 5 de enero de 1961, arts. 3 y 4 del D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007 y art. 167 parágrafo II del D.S. N° 29215, por lo que no se considera como área efectiva y actualmente aprovechada" (parte considerativa de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 019/2011) consideración reiterada en el memorial de responde.

9. La entidad administrativa concluyó, conforme a la información técnica generada en campo, que varias de las mejoras se encuentran ubicadas fuera de los límites de la propiedad titulada, sumándose a éstos hechos que las áreas con pastos naturales no constituyen área efectiva y actualmente aprovechadas en ningún caso conforme lo señalado en el art. 167 parágrafo II del D.S. N° 29215 y que no se constató la existencia de las características que corresponden a la propiedad objeto de reversión, aspecto que en el caso en análisis debió ser acreditado conforme a lo prescrito por el art. 179 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, aplicable al caso por disposición del art. 155 del mismo cuerpo normativo, de lo que se concluye que no es evidente que se hubiese conculcado el derecho a la defensa, así como las normas acusadas por los demandantes en esta parte.

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

#### PRECEDENTE 1

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Prueba / Principal medio: verificación directa en campo

**El art. 161 del D.S. 29215 dispone: "El interesado complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico social que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorara toda la prueba aportada, siendo el principal medio la verificación en campo", en éste sentido, debe**

**entenderse que la norma legal en examen, hace referencia a las facultades que la ley otorga a las partes a objeto de acreditar el cumplimiento de la función social o económico social (concepto general) más no otorga la potestad de acreditar la titularidad del derecho propietario del ganado a través de otros medios de prueba que no se ajusten a lo señalado por ley, en éste sentido, conforme ya se tiene, abundantemente desarrollado, el único medio que permite acreditar el derecho propietario del ganado, conforme a ley, es el registro de marca, debidamente inscrito ante la autoridad competente (designada por ley).**

*"(...) El art. 161 del D.S. 29215 dispone: "El interesado complementariamente, podrá probar a través de todos los medios legalmente admitidos el cumplimiento de la función social o económico social que deberán ser presentados en los plazos establecidos en cada procedimiento agrario. El Instituto Nacional de Reforma Agraria valorara toda la prueba aportada, siendo el principal medio la verificación en campo", en éste sentido, debe entenderse que la norma legal en examen, hace referencia a las facultades que la ley otorga a las partes a objeto de acreditar el cumplimiento de la función social o económico social (concepto general) más no otorga la potestad de acreditar la titularidad del derecho propietario del ganado a través de otros medios de prueba que no se ajusten a lo señalado por ley, en éste sentido, conforme ya se tiene, abundantemente desarrollado, el único medio que permite acreditar el derecho propietario del ganado, conforme a ley, es el registro de marca, debidamente inscrito ante la autoridad competente (designada por ley), en base a éste análisis se concluye que los certificados de vacunación contra la fiebre aftosa N° 017248, de 15 de junio de 2010 cursante a fs. 88, N° 250351 de 1 de diciembre de 2011, cursante a fs. 89, N° 07762 de 30 de noviembre de 2011 cursante a fs. 90 y N° 021474 de 25 de junio de 2005 cursante a fs. 91 a más de que los dos primeros no consignan el registro de marca y el último lleva inserto dos tipos distintos de registro de marca, no permiten acreditar la titularidad del derecho propietario sobre el ganado (cantidad de ganado) al que se hace referencia, en éste sentido, al no tenerse acreditado el derecho propietario sobre el ganado, a través de los medios que impone la ley, el mismo no puede ser considerado a efectos del cálculo del cumplimiento de la FES".*

## PRECEDENTE 2

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Actividad Agrícola / Incumplimiento

**Los certificados de compraventa de ganado no acreditan la titularidad del derecho propietario sobre el ganado, en éste sentido, no pueden ser considerados como prueba que acredite el cumplimiento de la FES en base al ganado.**

*"(...) en relación al certificado de comercialización de ganado en pie de la gestión 2009-2010 expedido por ASOGAR cursante de fs. 92 a 93; certificado ganadero otorgado por ASOGAR de 5 de junio de 2001 cursante a fs. 98; certificación otorgada por ASOGAR de diciembre de 2011 cursante a fs. 99 y certificado de compraventa de ganado N° 002652 de 7 de enero de 2010 cursante a fs. 107, si bien hacen referencia a la venta de ganado realizado en las gestiones 2009 - 2010; que el interesado es socio de ASOGAR y que no tiene conflictos de límites y otros y que el 7 de enero de 2010 habría adquirido ganado del señor Luis Titze, dichos documentos no acreditan la titularidad del derecho propietario sobre el ganado conforme a los argumentos previamente anotados, en éste sentido, no pueden ser considerados como prueba que acredite el cumplimiento de la FES en base al ganado identificado en el predio, máxime si se toma en cuenta que dicho cumplimiento no puede acreditarse mediante documentos que acrediten que el administrado ha sostenido relaciones contractuales de compra y/o*

*venta de ganado, que el mismo es socio de determinada entidad, que su propiedad no tiene conflictos de límites (aspecto que necesariamente debe ser verificado por la entidad administrativa) o que la actividad ganadera constituye su única fuente de subsistencia". (...) conforme al art. 167 del D.S. 29215 de 2 de agosto de 2007, en predios con actividad ganadera, a efectos de acreditar el cumplimiento de la FES la norma en examen prescribe: "I.- En actividades ganaderas, 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 respectivo y; 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 estas áreas"; correspondiendo recalcar que la entidad administrativa concluyó, conforme a la información técnica generada en campo, que varias de las mejoras se encuentran ubicadas fuera de los límites de la propiedad titulada, sumándose a éstos hechos que las áreas con pastos naturales no constituyen área efectiva y actualmente aprovechadas en ningún caso conforme lo señalado en el art. 167 parágrafo II del D.S. N° 29215 y que no se constató la existencia de las características que corresponden a la propiedad objeto de reversión, aspecto que en el caso en análisis debió ser acreditado conforme a lo prescrito por el art. 179 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, aplicable al caso por disposición del art. 155 del mismo cuerpo normativo, de lo que se concluye que no es evidente que se hubiese conculcado el derecho a la defensa, así como las normas acusadas por los demandantes en esta parte".*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*"la esfera de atribuciones que cada órgano administrativo puede y debe legalmente ejercitar " (Pablo Dermizaky Peredo-Derecho Administrativo-pág.72)*

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

*"la Sentencia Constitucional 0242/2011-R de 16 de marzo de 2011, que en relación a las nulidades ha expresado: "En cuanto a la nulidad de los actos procesales, el Tribunal Constitucional en la SC 0731/2012-R de 26 de julio estableció: "...los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son: a) PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD O LEGALIDAD, referida a que el acto procesal se haya realizado en violación de prescripciones legales, sancionadas con nulidad, es decir, que no basta que la ley prescriba una determina formalidad para que su omisión o defecto origine la nulidad del acto o procedimiento, por cuanto ella debe ser expresa y específica, porque ningún trámite o acto judicial será declarado nulo si la nulidad no está expresamente determinada por la ley, en otros términos 'No hay nulidad, sin ley específica que la establezca' (Eduardo Couture, 'Fundamentos de Derecho Procesal Civil', p. 386); b) PRINCIPIO DE FINALIDAD DEL ACTO, 'la finalidad del acto no debe interpretarse desde un punto de vista subjetivo, referido al cumplimiento del acto, sino en su aspecto objetivo, o sea, apuntando a la función del acto' (Palacio, Lino Enrique, 'Derecho Procesal Civil' T. IV p. 145), dando a entender que no basta la sanción legal específica para declarar la nulidad de un acto, ya que ésta no se podrá declarar, si el acto, no obstante su irregularidad, ha logrado la finalidad a la que estaba destinada; c) PRINCIPIO DE TRASCENDENCIA, este presupuesto nos indica que no puede admitirse el pronunciamiento de la nulidad por la nulidad misma, o para satisfacer puritos formales, como señala Couture (op. Cit. P. 390), esto significa que quien solicita nulidad debe probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable, que sólo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir, demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable y d) PRINCIPIO DE CONVALIDACIÓN (...)"*