FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0028-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 08-10-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

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

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Avocación / 6. Legal /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa RES-REV N° 021/2012 de 23 de noviembre de 2012, pronunciada dentro del proceso de Reversión sustanciado en el predio "El Porvenir", ubicado en el municipio de Ixiamas, provincia Abel Iturralde del departamento de La Paz, disponiendo la reversión parcial del mismo bajo. Los argumentos de la demanda fueron:

1.-Denunció la mala fe y transgresión de la seguridad jurídica en el proceso de reversión del predio "El Porvenir", a causa de la Avocación;

2.- Que la adquisición del derecho propietario de la demandante no estaría perfeccionada, al existir una deuda pendiente a favor de los vendedores y que la cláusula sexta del referido documento, establece que a la conclusión del pago en efectivo de 100.000 $US., las partes se comprometieron a la firma del documento de transferencia final y señala que es por esa razón que no lo registraron en la unidad de catastro rural, encontrándose el predio en plena transición;

3.- Denunció la transgresión de norma expresa e inobservancia de la L. N° 1715 y su reglamento. (Notificaciones, incumplimiento y vulneración con el auto de inicio de procedimiento);

4.- Asimismo denunció la incongruencia y contradicción del Auto de Inicio de Procedimiento de reversión (en coordinación con el INRA departamental de La Paz) y;

5.- La falta de valoración de la prueba para el cumplimiento de la FES y la negativa de considerar material para la infraestructura y contradicción de la resolución administrativa de reversión RES-REV N° 021/2012.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"De un análisis a estos actuados, se puede evidenciar que el INRA Nacional actuó conforme a la normativa prevista en el art. 51-I-a) (Avocación) del D. S. N° 29215 que señala. "El Director Nacional del INRA, podrá asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, avocándose el conocimiento y decisión de cuestiones concretas, en los siguientes casos: a) Insuficiencia de personal y/o equipos técnicos, en las Direcciones Departamentales, para la ejecución de sus atribuciones"."

"De un análisis efectuados a estos documentos citados precedentemente, se verifica que solo el documento de compra venta del predio "El Porvenir" realizado por Guillermo Armando Crooker Muñoz y Antonio Abularach Suarez a favor de Fitinia Anfilofev Posiadlo, cumple con la Disposición Final Segunda de la L. N° 1715 y con el art. 424 del D.S. N° 29215, mas no cumple con esta formalidad, el "Acuerdo Privado de Venta de Terreno" realizado por Fitinia Anfilofev Posiadlo a favor de Jorge Frank Vrsalovic Muller, no cumpliendo por consiguiente está segunda transferencia con lo dispuesto por la Disposición Final Segunda de la L. N° 1715 y con el art. 424 del D.S. N° 2915, que señala "Que el registro de transferencias de propiedades agrarias es obligatoria, es un requisito de forma y validez previo a la inscripción del derecho propietario en el registro de Derechos Reales,...", de la misma forma esta segunda transferencia no tiene ningún valor legal para efectos de valoración en el presente proceso de reversión ejecutado, conforme lo prevé el art. 429 del D.S. N° 29215 que señala "Solo las transferencias registradas en el INRA surtirán plenos efectos en los procedimientos agrarios previstos en este reglamento"."

"Del análisis realizadas a las literales de fs. 53 a 56 (auto de inicio de reversión) y de fs. 57 (Notificación con el auto de inicio de reversión) se verifica que la demandada no fue notificada fuera del plazo de los 5 días establecido por el art. 71 del D.S. N° 29215, pues si bien el INRA la notificó el mismo día en que se emitió el auto de inicio de reversión, esta no implica que se le hubiere causado indefensión, más al contrario cumplió con su finalidad de hacerle conocer el auto de inicio de reversión y la misma se efectuó antes del inicio del vencimiento del plazo establecido (5 días) y no fuera del plazo como pretende hacer ver la parte demandante, verificándose además a través del acta de audiencia de producción de prueba y verificación de la FES de fs. 96 a 98, que esta diligencia de notificación fue convalidada en virtud al apersonamiento del segundo subadquiriente, ahora demandante, quien compró el predio "El Porvenir" a la otra actora, el señor Jorge Frank Vrsalovic Muller, quien se presento a este actuado administrativo de reversión, por lo que resulta no ser evidente que se haya vulnerado el art. 74 del D.S. N° 29215, así como tampoco se vulneró el art. 188-c) del Decreto Supremo citado, dado el apersonamiento del segundo subadquiriente del predio "El Porvenir", en virtud al edicto agrario dispuesto por el art. 188-d) del reglamento citado, conforme consta de fs. 65 a 66 del proceso de reversión."

"Que, en lo que respecta a la aseveración del demandado, sobre el auto de inicio de procedimiento de reversión, refiriéndose concretamente a la de fs. 56, de la cláusula novena, que señala que "quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Auto la Dirección General de Tierras en coordinación con la Dirección Departamental del INRA", observando los actores como puede coordinar un organismo que fue apartado del conocimiento del proceso por efecto de la avocación. De un análisis a todos los actuados del procedimiento de reversión, se evidencia que estas fueron efectivizadas a través de la Unidad de Seguimiento y Control de la FES de la Dirección General de Administración de Tierras del INRA Nacional, no obstante de no evidenciarse la participación activa del INRA La Paz, no

es viable dicha observación, porque el INRA Nacional, tiene la facultad para transferir competencias de coordinación por delegación y avocación, no solo a las Direcciones Departamentales del INRA, sino también a otras reparticiones administrativas del INRA, por la permisión contenida por el art. 52-I-II y III del D.S. N° 29215"

*"(…) Para aplicar un nuevo procedimiento de reversión deberán transcurrir por lo menos dos (2) años desde la última verificación del función económica social" y si bien el Título Ejecutorial del predio "El Porvenir" se emitió el 1° de abril de 2004, hasta la fecha de vacunación del ganado que fue realizada en fecha 28 de mayo de 2012, transcurrieron ocho (8) años y desde esta fecha (28 de mayo de 2012) hasta la fecha del Auto de inicio del proceso de reversión que fue el 24 de septiembre de 2012, trascurrieron solo cuatro (4) meses, de donde se verifica que el INRA cometió una irregularidad en el presente proceso de reversión, al no haber identificado debidamente la situación anterior sobre el cumplimiento de la FES del predio "El Porvenir" aspecto que hace que se haya vulnerado el art. 183 (Formas de inicio de procedimiento) del D.S. N° 29215 que señala: "El procedimiento de reversión se podrá iniciar a denuncia efectuada por las entidades…….***o de OFICIO*** , cuando el Instituto Nacional de Reforma Agraria identifique predios que no estén cumpliendo la función económica social o a denuncia de cualquier persona particular", hecho que incluso contradice al informe técnico UCR N° 757/2012 de 06 de septiembre de 2012 de fs. 30 a 34, así como al informe técnico UCR N° 792/2012 de 19 de septiembre de 2012 de fs. 37 a 39 y el informe preliminar DGAT-USC-FS-FES- INF N° 005/2012 de 21 de septiembre de 2012 de fs. 40 51, debido a que todos estos informes no se manifiestan sobre la existencia o no de ganado en el predio "El Porvenir" hasta la fecha señalada (28 de mayo de 2012) , el cual hace que se transgreda de la misma forma los arts. 186 (Informe preliminar) y 187 (Auto de inicio de reversión) del D.S. N° 29215, debido a que se procedió a la reversión sin haber verificado la situación anterior sobre el cumplimiento de la FES, en lo que respecta al ganado del predio "El Porvenir". Que, asimismo si bien el INRA procedió a verificar el cumplimiento de la FES en campo, conforme lo dispone el art. 2-IV de la L. N° 1715, modificada parcialmente por la L. N° 3545, concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215, así como con el art. 167-I-II) del Decreto Supremo citado, identificando solo dos (2) cabezas de ganado Nelore, no habiendo constatado marca ni registro respectivo y que para corroborar esta información, recurrió al informe emitido por el SENASAG, de constancia de vacunación de fiebre aftosa de 150 cabezas de ganado Bovino del predio "El Porvenir", se verifica que la misma no fue valorada conforme a ley por el INRA, conforme se evidencia por el informe circunstanciado DGA-USC-FS-FES N° 022/2012 de 24 de noviembre de 2012, de fs. 157 a 189****, es decir que el INRA a través del informe circunstanciado a fs. 177, erradamente refiere que el propietario es Walter Posiadlo, que la unidad productiva es "Napurera", equivocadamente señala que el predio "El Porvenir" en la gestión 2012, no hizo ningún vacunación".*** *Que efectuando un análisis a esta aseveración realizada por el INRA,* ***se verifica que el INRA efectúa una mala interpretación jurídica a la literal cursante a fs. 145, pues este informe del SENASAG sobre datos registrados de ciclos de vacunación claramente señala que es del predio "El Porvenir- Enapurera" y si bien la literal de fs. 146 registra "Napurera" está es aclarada por la de fs. 145, así como tampoco es viable lo señalado por el INRA de que el propietario sea Walter Posiadlo, porque este es el esposo de Fitinia Anfilofev Posiadlo, quienes suscriben el "Acuerdo privado de compra de terreno" del predio "El Porvenir" de fecha 18 de febrero de 2011, cursante de fs. 215 a 217, habiendo por consiguiente el INRA incurrido en error de valoración respecto a dichas literales, por lo que debió haberse pronunciado conforme a ley, sobre las literales cursantes a fs. 145 (Marca ganado) y de fs. 146 (Certificación de 150 cabezas de ganado Bovino)*** *, aspecto que hace que se haya vulnerado el art. 194 (Informe circunstanciado) del D.S. N° 29215 que señala "Sobre la base de los antecedentes antes descritos, los funcionarios responsables, en el plazo de 5 días elaborarán un informe circunstanciado….", y existiendo*

en calidad de antecedentes dentro del proceso de reversión, las literales de fs. 145 (Marca de ganado) y de fs. 146 (Certificado de vacuna de 150 cabezas de ganado), el INRA debió haberse pronunciado sobre las mismas."

" *(...) Al respecto, de la verificación de la ficha catastral, el informe de verificación de la ficha FES, del acta de audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, así como del informe circunstanciado, estas literales evidencian que tales aspectos si fueron considerados por el INRA, pero parcialmente y no de manera integral, debido a que el INRA omitió valorar como medios de prueba del cumplimiento de la FES, los documentos de fs. 145 (Marca de ganado) y de fs. 146 (Certificación de 150 cabezas de ganado Bovino), no relacionándolos de manera conjunta con los pastos naturales, con las áreas silvopastoriles, así como con la infraestructura verificada, hasta la fecha de vacunación de los ganados (28 de mayo de 2012), de donde se concluye que el INRA no obró a cabalidad en lo que respecta a la verificación del cumplimiento de la FES, en el presente proceso administrativo de reversión, habiéndose vulnerado la seguridad jurídica y el debido proceso, al no contar el mismo el análisis y evaluación fundamentadas para que el administrador asuma una definición correcta, legal y justa de la reversión del predio "El Porvenir*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa dejando sin efecto la Resolución Administrativa RES-REV N° 021/2012 de 23 de noviembre de 2012, disponiendo que el INRA subsane la irregularidad en que incurrió realizando conforme a derecho pronunciamiento y valoración de los medios probatorios que fueron apartados durante el proceso de reversión, aplicando y adecuando sus actuaciones a la normativa agraria y principios que la regulan, conforme los fundamentos siguientes:

1 – Respecto a la mala fe y la transgresión de la seguridad jurídica en el proceso de reversión, a través de la Resolución Administrativa de Avocación de 13 de abril de 2012 el INRA Nacional se avocó para sí la competencia de iniciar de oficio o a denuncia, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procesos de reversión durante la gestión 2012, procedimiento que señala que deberá ser cumplido por la Dirección General de Administración de Tierras a través de la Unidad de Seguimiento y Control de la Función Social y Económico Social, se evidenció que el INRA Nacional actuó conforme a la normativa prevista en el art. 51-I-a) (Avocación) del D. S. N° 29215;

2.- Respecto al derecho propietario del predio “El Porvenir”, corresponde manifestar que solo el documento de compra venta del predio "El Porvenir" realizado por Guillermo Armando Crooker Muñoz y Antonio Abularach Suarez a favor de Fitinia Anfilofev Posiadlo, cumplió con la Disposición Final Segunda de la L. N° 1715 y con el art. 424 del D.S. N° 29215, mas no cumplió con esta formalidad, el "Acuerdo Privado de Venta de Terreno" realizado por Fitinia Anfilofev a favor de Jorge Frank Vrsalovic Muller, no cumpliendo por consiguiente está segunda transferencia con lo dispuesto por las normas expresadas sobre el registro de transferencias obligatorio;

3.- Respecto a la Transgresión de norma expresa e inobservancia de la L. N° 1715 y su reglamento, de una revisión del proceso de reversión se evidenció que la demandante no fue notificada fuera del plazo de los 5 días establecido por el art. 71 del D.S. N° 29215, pues si bien el INRA la notificó el mismo día en que se emitió el auto de inicio de reversión, esta no implica que se le hubiere causado indefensión, más al contrario, cumplió con su finalidad de hacerle conocer el auto de inicio de reversión antes del inicio del vencimiento del plazo establecido (5 días) y no fuera del mismo, no siendo evidente lo

denunciado;

4.- Sobre la incongruencia y contradicción del auto de inicio de procedimiento de reversión, de un análisis a todos los actuados del procedimiento de reversión, se evidenció que estas fueron efectivizadas a través de la Unidad de Seguimiento y Control de la FES de la Dirección General de Administración de Tierras, no obstante de no evidenciarse la participación activa del INRA La Paz, no es viable dicha observación, porque el INRA Nacional, tiene la facultad para transferir competencias de coordinación por delegación y avocación, no solo a las Direcciones Departamentales del INRA, sino también a otras reparticiones administrativas del INRA, por la permisión contenida por el art. 52-I-II y III del D.S. N° 29215 y;

5.- Sobre la falta de valoración de la prueba para el cumplimiento de la FES, el Tribunal revisando todos los actuados en el proceso, ha evidenciado que el Título Ejecutorial del predio "El Porvenir" se emitió el 1° de abril de 2004, hasta la fecha de vacunación del ganado que fue realizada en fecha 28 de mayo de 2012, transcurrieron ocho (8) años y desde esta fecha (28 de mayo de 2012) hasta la fecha del Auto de inicio del proceso de reversión que fue el 24 de septiembre de 2012, trascurrieron solo cuatro (4) meses, de donde se verificó que el INRA cometió una irregularidad en el proceso de reversión, al no haber identificado debidamente la situación anterior sobre el cumplimiento de la FES del predio "El Porvenir", ya que el INRA no habría valorado el informe emitido por el SENASAG, de constancia de vacunación de fiebre aftosa de 150 cabezas de ganado Bovino del predio "El Porvenir" aspecto que hace que se haya vulnerado el art. 194 (Informe circunstanciado) del D.S. N° 29215, por lo que se concluye que el INRA no obró a cabalidad en lo que respecta a la verificación del cumplimiento de la FES, debiendo pronunciarse sobre la marca de ganado y la certificación sobre las 150 cabezas de ganado bovino. y en cuanto a los pastos cultivaos así como áreas con establecimiento silvopastorial e infraestructura que debieron ser considerados de manera integral, en efecto si bien fueron pruebas consideradas, pero fue de forma parcial y no integralpara asumir una decisión correcta legal y justa sobre la reversión del predio.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Precedente Nº 1

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / AVOCACIÓN / LEGAL

Delegación y Avocación a reparticiones administrativas internas.

El INRA Nacional, tiene la facultad para transferir competencias de coordinación por delegación y avocación, no solo a las Direcciones Departamentales de la entidad, sino también a otras reparticiones administrativas del INRA.

“Que, en lo que respecta a la aseveración del demandado, sobre el auto de inicio de procedimiento de reversión, refiriéndose concretamente a la de fs. 56, de la cláusula novena, que señala que "quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Auto la Dirección General de Tierras en coordinación con la Dirección Departamental del INRA", observando los actores como puede coordinar un organismo que fue apartado del conocimiento del proceso por efecto de la avocación. De un análisis a todos los actuados del procedimiento de reversión, se evidencia que estas fueron efectivizadas a través de la Unidad de Seguimiento y Control de la FES de la Dirección General de Administración de Tierras del INRA Nacional, no obstante de no evidenciarse la participación activa del INRA La Paz, no

es viable dicha observación, porque el INRA Nacional, tiene la facultad para transferir competencias de coordinación por delegación y avocación, no solo a las Direcciones Departamentales del INRA, sino también a otras reparticiones administrativas del INRA, por la permisión contenida por el art. 52-I-II y III del D.S. N° 29215"

Precedente Nº 2

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN /INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Identificación previa de la situación sobre el cumplimiento de la FES.

El INRA comete una irregularidad dentro del proceso de reversión cuando no identifica debidamente la situación anterior sobre el cumplimiento de la FES del predio sometido a proceso de reversión.

*"(…) Para aplicar un nuevo procedimiento de reversión deberán transcurrir por lo menos dos (2) años desde la última verificación del función económica social" y si bien el Título Ejecutorial del predio "El Porvenir" se emitió el 1° de abril de 2004, hasta la fecha de vacunación del ganado que fue realizada en fecha 28 de mayo de 2012, transcurrieron ocho (8) años y desde esta fecha (28 de mayo de 2012) hasta la fecha del Auto de inicio del proceso de reversión que fue el 24 de septiembre de 2012, trascurrieron solo cuatro (4) meses, de donde se verifica que el INRA cometió una irregularidad en el presente proceso de reversión, al no haber identificado debidamente la situación anterior sobre el cumplimiento de la FES del predio "El Porvenir" aspecto que hace que se haya vulnerado el art. 183 (Formas de inicio de procedimiento) del D.S. N° 29215 que señala: "El procedimiento de reversión se podrá iniciar a denuncia efectuada por las entidades…….**o de OFICIO** , cuando el Instituto Nacional de Reforma Agraria identifique predios que no estén cumpliendo la función económica social o a denuncia de cualquier persona particular", hecho que incluso contradice al informe técnico UCR N° 757/2012 de 06 de septiembre de 2012 de fs. 30 a 34, así como al informe técnico UCR N° 792/2012 de 19 de septiembre de 2012 de fs. 37 a 39 y el informe preliminar DGAT-USC-FS-FES- INF N° 005/2012 de 21 de septiembre de 2012 de fs. 40 51, debido a que todos estos informes no se manifiestan sobre la existencia o no de ganado en el predio "El Porvenir" hasta la fecha señalada (28 de mayo de 2012) , el cual hace que se transgreda de la misma forma los arts. 186 (Informe preliminar) y 187 (Auto de inicio de reversión) del D.S. N° 29215, debido a que se procedió a la reversión sin haber verificado la situación anterior sobre el cumplimiento de la FES, en lo que respecta al ganado del predio "El Porvenir". Que, asimismo si bien el INRA procedió a verificar el cumplimiento de la FES en campo, conforme lo dispone el art. 2-IV de la L. N° 1715, modificada parcialmente por la L. N° 3545, concordante con el art. 159 del D.S. N° 29215, así como con el art. 167-I-II) del Decreto Supremo citado, identificando solo dos (2) cabezas de ganado Nelore, no habiendo constatado marca ni registro respectivo y que para corroborar esta información, recurrió al informe emitido por el SENASAG, de constancia de vacunación de fiebre aftosa de 150 cabezas de ganado Bovino del predio "El Porvenir", se verifica que la misma no fue valorada conforme a ley por el INRA, conforme se evidencia por el informe circunstanciado DGA-USC-FS-FES N° 022/2012 de 24 de noviembre de 2012, de fs. 157 a 189**, es decir que el INRA a través del informe circunstanciado a fs. 177, erradamente refiere que el propietario es Walter Posiadlo, que la unidad productiva es "Napurera", equivocadamente señala que el predio "El Porvenir" en la gestión 2012, no hizo ningún vacunación".** *Que efectuando un análisis a esta aseveración realizada por el INRA,* ***se verifica que el INRA efectúa una mala interpretación jurídica a la literal cursante a fs. 145, pues este informe del SENASAG***

sobre datos registrados de ciclos de vacunación claramente señala que es del predio "El Porvenir- Enapurera" y si bien la literal de fs. 146 registra "Napurera" está es aclarada por la de fs. 145, así como tampoco es viable lo señalado por el INRA de que el propietario sea Walter Posiadlo, porque este es el esposo de Fitinia Anfilofev Posiadlo, quienes suscriben el "Acuerdo privado de compra de terreno" del predio "El Porvenir" de fecha 18 de febrero de 2011, cursante de fs. 215 a 217, habiendo por consiguiente el INRA incurrido en error de valoración respecto a dichas literales, por lo que debió haberse pronunciado conforme a ley, sobre las literales cursantes a fs. 145 (Marca ganado) y de fs. 146 (Certificación de 150 cabezas de ganado Bovino) *, aspecto que hace que se haya vulnerado el art. 194 (Informe circunstanciado) del D.S. N° 29215 que señala "Sobre la base de los antecedentes antes descritos, los funcionarios responsables, en el plazo de 5 días elaborarán un informe circunstanciado....", y existiendo en calidad de antecedentes dentro del proceso de reversión, las literales de fs. 145 (Marca de ganado) y de fs. 146 (Certificado de vacuna de 150 cabezas de ganado), el INRA debió haberse pronunciado sobre las mismas."*