# FICHA JURISPRUDENCIAL

**NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0043-2013**

**FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-11-2013**

## FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

## TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. De transferencia ante el INRA /**

## 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° 014/2010 de 28 de octubre de 2010, bajo los siguientes argumentos:

1.- Que el INRA Nacional asumió atribuciones propias de sus órganos inferiores avocándose el proceso de reversión, sin embargo, esta avocación no fue comunicada al Director Departamental del INRA Beni, por lo que todo el procedimiento llevado adelante, no surte efectos jurídicos y se constituye en resoluciones contrarias a la ley al transgredir el art. 122 de la C.P.E entre otras normas que establece que son nulos los actos administrativos dictados sin competencia en razón de la materia o del territorio;

2.- Que al no haberse realizado el registro de transferencias de derecho propietario dentro del predio "Montecristo" conforme dispone el art 424 del DS 29215, los profesionales responsables no notificaron a los actuales propietarios, limitándose a dejar cédula en la cual se notifica al Sr. Cornelius Friessen, cuando este señor ya no es propietario de ninguna fracción de la propiedad "Montecristo" y radica en la República de Canadá;

3.- Que, a lo largo del procedimiento se habrían incumplido una serie de plazos y términos, pese a que el art. 21 de la Ley N° 2341 de Procedimientos Administrativos establece que los términos y plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos se entienden como máximos y son obligatorios para las autoridades administrativas;

4.- Que de conformidad al art. 192 parágrafo III del reglamento agrario, debió mensurarse la superficie que cumple la FES y replantearse provisionalmente la parte objeto de reversión, situación que como se

acredita por las actas respectivas no se dio, pues el personal que se constituyó en el predio "Montecristo" pudo evidenciar el cumplimiento de la FES, y extrañamente 30 días después se emite un Informe contradictorio y clandestino recomendando la reversión parcial de la propiedad cuando en la audiencia no se realizó la mensura y replanteo;

5.- Que el Informe Circunstanciado de 25 de octubre de 2010 que da origen a la Resolución de Reversión que se impugna, hizo aseveraciones que confirman la irregularidad del procedimiento realizado en el predio "Agropecuaria Aparecida" pues indica que se evidenciaron a 3 trabajadores permanente "ninguno de ellos era vaquero", con lo afirmado se constata la mala fe del funcionario que elaboró el informe, pues cabe cuestionar en que parte del Reglamento Agrario se establece la antigüedad mínima que debería tener un corral o brete, cual es la norma que establece que el personal que trabaja en un predio debe portar una acreditación expresa sobre la actividad que realiza, o que debe portar credencial de vaquero y,

6.- Finalmente cuestiona el Testimonio de Poder N° 1053/2010 de 23 de septiembre de 2010 presentado por Ruddy Carlos Simons Piotty para representar a su persona fue otorgado para que actúe en el proceso de saneamiento y no dentro del proceso de reversión.

Solicitó se declare probada la demanda.

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

*"(...)El acto inicial realizado dentro del procedimiento administrativo de reversión respecto de la propiedad denominada "Montecristo", es la Resolución Administrativa N° 302/2010 de 30 de agosto de 2010, que resuelve la avocación de la competencia del Director Nacional del INRA respecto de la departamental del Beni y Pando, para la tramitación del proceso de reversión hasta su conclusión; la normativa agraria vigente prevé la avocación, figura que le permite al Director Nacional asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores avocándose el conocimiento y decisión de cuestiones concretas, para dicho efecto se emitirá resolución expresa que suspenda temporalmente la competencia del jerárquicamente inferior y el superior asuma dicha responsabilidad; el parágrafo II del art. 51 del D.S. Nº 29215 señala que la avocación se pondrá en conocimiento de la Comisión Agraria Nacional o de las Comisiones Agrarias Departamentales y surtirá efectos legales desde su comunicación escrita al avocado (las negrillas son nuestras) ; de la revisión del expediente contencioso administrativo se evidencia que el INRA a fs. 261 de obrados, adjunta al memorial de respuesta a la demanda, el oficio original de 31 de agosto de 2010 dirigido al Lic. Juan Carlos Rojas Calizaya, Secretario permanente de la CAN, mediante el cual se le hace conocer la Resolución Administrativa N° 302/2010 de 30 de agosto de 2010 de avocación, de igual manera a fs. 262 de obrados, adjunta fotocopia legalizada del oficio DGAT-UR-C-EXT N° 0021/2010 de 17 de septiembre de 2010, a través del cual se pone en conocimiento del Responsable Jurídico del INRA Beni la Resolución Administrativa de Avocación N° 302/2010; oficios que por segunda vez son remitidos en fotocopias legalizadas con el memorial de respuesta a la ampliación de la demanda, cursante a fs. 300 y 301 de obrados; que, ante la solicitud de este Tribunal, el INRA remite una vez más el oficio DGAT-UR-C-EXT N° 0021/2010 de 17 de septiembre de 2010 indicando que se hace conocer al Dr. Alejandro Ilich Cruz porque en ese momento no se contaba con Director Departamental designado en el INRA Beni y que el mencionado funcionario fungía como Director a.i. del INRA Beni; En ese contexto se establece primero la inexistencia de la notificación con la Resolución Administrativa de Avocación N° 302/2010 al gobernador del Beni en calidad de presidente de la Comisión Agraria Departamental; en cuanto a la comunicación al Avocado mediante oficio DGAT-UR-C-EXT N° 0021/2010 de 17 de septiembre de 2010 dirigido al Dr. Alejandro Ilich Cruz, supuesto*

*Director Departamental a.i. del Beni, cuyo cargo de recepción data de 20 de septiembre de 2010, que confrontado con la fecha de emisión de la Resolución Administrativa de Inicio del Procedimiento de Reversión de 17 de septiembre de 2010, se establece que la Resolución Administrativa de Avocación N° 302/2010 no fue puesta en conocimiento del Avocado como establece el art. 51-II del D.S. N° 29215, por consiguiente el INRA actuó sin competencia, a mas de que la entidad administrativa no acreditó mediante documentación idónea, que el Dr. Alejandro Ilich Cruz se encontraba fungiendo como Director Departamental a.i. del Beni. Por lo expuesto se corrobora la inexistencia de documentación alguna que cumpla este requisito esencial, sin el cual, no se abre la competencia del Director Nacional del INRA Nacional para sustanciar el proceso de reversión, vulnerándose la normativa agraria aplicable.*

*En cuanto a la falta de notificación a los actuales propietarios de los predios "Montecristo" y "Agropecuaria Aparecida", aducido tanto en la demanda como en la ampliación de la demanda, al no haberse realizado el registro de transferencias de derecho propietario dentro del predio original "Montecristo" conforme lo dispone el art. 424 del D.S. N° 29215, el INRA desconocía la existencia de las mismas, en consecuencia al respecto no se evidencia vulneración del derecho al debido proceso, máxime cuando la Resolución de Inicio de procedimiento de Reversión fue publicitada mediante edicto cursante a fs. 57 de obrados, por consiguiente el conocimiento del mismo fue de carácter público en aplicación del art. 73 del D.S. N° 29215.*

*Con referencia al incumplimiento del plazo establecido para emitir el Informe Circunstanciado de campo, debemos mencionar que el proceso administrativo es por naturaleza flexible y exenta de formalidades, conforme al Art. 3 inc. g) (OBJETO, CARÁCTER SOCIAL DEL DERECHO AGRARIO Y FINALIDADES) del D.S. N° 29215 que a su letra sanciona: "En aplicación de ausencia de formalidad, la autoridad administrativa deberá de oficio dirigir y reencausar trámites y procedimientos de su conocimiento, además de instar a la subsanación de errores y omisiones de forma, cuando corresponda, de acuerdo a este reglamento. Así mismo, implica la no exigencia de requisitos a parte de los legamente establecidos, que hagan inviables las solicitudes o demandas."; asimismo conforme lo establece el art. 36 de la Ley N° 2341 citado por los demandantes en el parágrafo IV establece que "Las anulabilidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la presente Ley" (las negrillas son nuestras); en consecuencia el demandante no puede aducir el incumplimiento de los plazos y formalismos que constituyen simples omisiones que fueron subsanados con la inacción del mismo sujeto del proceso administrativo al no haber hecho uso de los recursos administrativos que la ley le franquea, esta inacción o falta de reacción en el administrado convalida estos actos u omisiones que no afectan al debido proceso, máxime, cuando de la revisión de los antecedentes de reversión se verifica que el último actuado dentro del proceso data del 22 de octubre de 2010, tomando en cuenta que el Informe Circunstanciado de fs. 275 a 304 de los antecedentes de reversión, fue emitido el 25 de octubre de 2010, se evidencia que la misma fue realizada dentro del plazo previsto por el art. 194 del D.S. N° 29215, de lo que se infiere que el INRA no ha vulnerado los derechos del administrado.*

*Con referencia a la inexistencia de mensura y replanteo provisional en la Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la FES, denunciada por los demandantes, de la revisión de los antecedentes de reversión, de fs. 57 a 59 y de fs. 80 a 82 cursan las actas de Producción de Pruebas y Verificación de la Función Económico Social de los predios de los demandantes, se evidencia la inexistencia de estos actuados; por consiguiente el INRA incumplió lo establecido en el art. 192-III del D.S. N° 29215.*

*Del análisis del Informe Circunstanciado DGAT REV N° 0054/2010 de 25 de octubre de 2010, cursante de fs. 275 a 304 de la carpeta de reversión, en relación al predio "Agropecuaria Aparecida" de Gilberto*

*José Villani y Eduardo Marín, el mismo realiza una relación de datos extraídos del Acta de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económico Social cursante de fs. 80 a 82 de los antecedentes que omite transcribir la existencia de 10 trabajadores eventuales; de igual manera en el punto 6.3 indica que de lo evidenciado en campo se tiene la inexistencia de ganado, aspecto que contradice con la parte introductoria del Informe respecto al predio "Agropecuaria Aparecida" y al Acta de Verificación de la FES; que en el punto 6.7.2 del Informe de referencia, el INRA realiza un análisis subjetivo referente a la actividad ganadera verificada en el predio, como ser: que en el área donde se encuentra el ganado, no existe trillo ni bosta antigua, que evidencie que el ganado se encuentra hace tiempo en el predio; que la infraestructura ganadera se encuentra en etapa de implementación cuya data es de días antes a la audiencia; que el corral está en construcción, por lo que los personeros del INRA se preguntan ¿Dónde se marcó el ganado?; que el personal existente en el predio no está capacitado para el manejo de ganado; concluyendo que estos elementos demuestran fehacientemente la inexistencia de actividad ganadera en el predio. De lo relacionado se puede evidenciar que el INRA extralimitó su accionar al establecer de manera subjetiva el cumplimiento de la normativa agraria, aspecto no concordante con lo establecido por el art. 176 del D.S. N° 29215 que delimita el accionar del administrador respecto a la forma de verificación de las áreas efectivamente aprovechadas en actividad ganadera a fin de establecer el cumplimiento de la FES, sin embargo, al margen de lo acotado, el INRA en cumplimiento al art. 167-II del D.S. N° 29215, a fin de valorar como área efectivamente y actualmente aprovechada, procedió a solicitar al SENASAG el registro correspondiente a la carga animal identificada en el predio sujeto a reversión, que mereció respuesta mediante CITE/JDB-618/2010 de 22 de octubre de 2010 cursante a fs. 274 de los antecedentes de reversión, que establece que los predios "Montecristo" y "Agropecuaria Aparecida" no cuentan con registro de vacunación de los últimos seis ciclos. De lo relacionado se evidencia que el INRA a enmarcado su accionar dentro de lo establecido por la normativa agraria aplicable al caso.*

*En relación a la observación del Testimonio de Poder N° 1053/2010 de 23 de septiembre de 2010 expresada por el co-demandante Gilberto José Villani en la ampliación a la demanda, es pertinente acudir a lo previsto por el art. 811-II del Código Civil que determina el mandatario no puede hacer más allá de lo que se le ha prescrito en el mandato, aspecto concordante con el art. 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341 de 23 de abril de 2002 y el art. 67 de su Reglamento D.S. N° 27113 de 23 de julio de 2003, evidenciándose de esta manera que el INRA reconoció en el proceso de reversión una personería inexistente en el Sr. Ruddy Carlos Simons Piotty, aspecto que amerita ser subsanado con la presentación del testimonio de poder correspondiente, o en su defecto con la intervención personal del interesado."*

**Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, declarándose NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 014/2010 de 28 de octubre de 2010, debiendo la entidad ejecutora subsanar la irregularidad en que incurrió, disponiéndose que el INRA proceda a poner en conocimiento del Avocado la Resolución Administrativa N° 302/2010 de 30 de agosto de 2010, a fin de que la entidad administrativa actúe con competencia en el proceso de reversión del predio "Montecristo" de acuerdo a la clasificación de la propiedad establecida en el Título Ejecutorial, conforme los fundamentos puntuales siguientes:

1.- Respecto a la Resolución de Avocación, Revisado el proceso de reversión, se evidenció la inexistencia de la notificación con la Resolución Administrativa de Avocación al gobernador del Beni en calidad de presidente de la Comisión Agraria Departamental (CAD), asimismo se observó que la comunicación al

avocado fue el 17 de septiembre de 2010 cuyo cargo de recepción data de 20 de septiembre de 2010 y confrontado con la fecha de emisión de la Resolución Administrativa de Inicio del Procedimiento de Reversión de 17 de septiembre de 2010, se establece que la Resolución Administrativa de Avocación no fue puesta en conocimiento del Avocado como establece el art. 51-II del D.S. N° 29215, por consiguiente el INRA actuó sin competencia, a más de que la entidad administrativa no acreditó mediante documentación idónea, que el Dr. Alejandro Ilich Cruz se encontraba fungiendo como Director Departamental a.i. del Beni;

2.- Sobre la falta de notificación a los actuales propietarios de los predios "Montecristo" y "Agropecuaria Aparecida", al no haberse realizado el registro de transferencias de derecho propietario dentro del predio original "Montecristo" conforme lo dispone el art. 424 del D.S. N° 29215, el INRA desconocía la existencia de las mismas, en consecuencia, al respecto no se evidencia vulneración del derecho al debido proceso, mas aún cuando la resolución de inicio del procedimiento fue publicitada mediante Edicto, siendo por tanto el conocimiento del proceso de caracter público (art 73 del DS 29215);

3.- Respecto al incumplimiento de plazos, el demandante no puede aducir simples omisiones que fueron subsanadas con la inacción del mismo sujeto del proceso administrativo al no haber hecho uso de los recursos administrativos que la ley le franquea, esta inacción o falta de reacción en el administrado convalidó estos actos u omisiones que no afectan al debido proceso;

4.- Respecto a la inexistencia de mensura y replanteo, en la carpeta del proceso de reversión se observan las actas de Producción de Pruebas y Verificación de la Función Económico Social de los predios de los demandantes, y se evidencia la inexistencia de la mensura y el replanteo provisional, por consiguiente el INRA incumplió lo establecido en el art. 192-III del D.S. N° 29215;

5.- Sobre el informe circunstanciado, de la revisión de dicho informe se evidencio que el INRA extralimitó su accionar al establecer de manera subjetiva el cumplimiento de la normativa agraria, aspecto no concordante con lo establecido por el art. 176 del D.S. N° 29215; sin embargo, al margen de lo acotado, el INRA en cumplimiento al art. 167-II del D.S. N° 29215, a fin de valorar como área efectivamente y actualmente aprovechada, procedió a solicitar al SENASAG el registro correspondiente a la carga animal identificada en el predio sujeto a reversión, de lo relacionado se evidencia que el INRA enmarcó su accionar dentro de lo establecido por la normativa agraria aplicable al caso y;

6.- Respecto al testimonio de poder observado, es pertinente acudir a lo previsto por el art. 811-II del Código Civil que determina el mandatario no puede hacer más allá de lo que se le ha prescrito en el mandato, evidenciándose de esta manera que el INRA reconoció en el proceso de reversión una personería inexistente en el Sr. Ruddy Carlos Simons Piotty, aspecto que amerita ser subsanado con la presentación del testimonio de poder correspondiente, o en su defecto con la intervención personal del interesado.

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

**Precedente Nº 1**

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / PRECLUSIÓN / CONVALIDACIÓN / TRANSCENDENCIA

Incumplimiento de plazos subsanados por la inacción del administrado

**La parte demandante no puede aducir el incumplimiento de los plazos y formalismos que constituyen simples omisiones si fueron subsanados con la inacción del mismo sujeto del proceso administrativo al no haber hecho uso de los recursos administrativos que la ley le franquea, esta inacción o falta de reacción en el administrado convalida estos actos u omisiones que no afectan al debido proceso.**

"*Con referencia al incumplimiento del plazo establecido para emitir el Informe Circunstanciado de campo, debemos mencionar que el proceso administrativo es por naturaleza flexible y exenta de formalidades (...) implica la no exigencia de requisitos a parte de los legamente establecidos, que hagan inviables las solicitudes o demandas."; asimismo conforme lo establece el art. 36 de la Ley N° 2341 citado por los demandantes en el parágrafo IV establece que "Las anulabilidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la presente Ley" (las negrillas son nuestras); en consecuencia el demandante no puede aducir el incumplimiento de los plazos y formalismos que constituyen simples omisiones que fueron subsanados con la inacción del mismo sujeto del proceso administrativo al no haber hecho uso de los recursos administrativos que la ley le franquea, esta inacción o falta de reacción en el administrado convalida estos actos u omisiones que no afectan al debido proceso, máxime, cuando de la revisión de los antecedentes de reversión se verifica que el último actuado dentro del proceso data del 22 de octubre de 2010, tomando en cuenta que el Informe Circunstanciado de fs. 275 a 304 de los antecedentes de reversión, fue emitido el 25 de octubre de 2010, se evidencia que la misma fue realizada dentro del plazo previsto por el art. 194 del D.S. N° 29215, de lo que se infiere que el INRA no ha vulnerado los derechos del administrado.*"

**Precedente Nº 2**

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD AGRARIA / DE TRANSFERENCIA ANTE EL INRA

Cuando el INRA desconoce la transferencia

**No existe vulneración del derecho al debido proceso si el INRA desconoce al propietario actual de un predio cuyo registro de transferencia no fue de su conocimiento.**

"*En cuanto a la falta de notificación a los actuales propietarios de los predios "Montecristo" y "Agropecuaria Aparecida", aducido tanto en la demanda como en la ampliación de la demanda, al no haberse realizado el registro de transferencias de derecho propietario dentro del predio original "Montecristo" conforme lo dispone el art. 424 del D.S. N° 29215, el INRA desconocía la existencia de las mismas, en consecuencia al respecto no se evidencia vulneración del derecho al debido proceso, máxime cuando la Resolución de Inicio de procedimiento de Reversión fue publicitada mediante edicto cursante a fs. 57 de obrados, por consiguiente el conocimiento del mismo fue de carácter público en aplicación del art. 73 del D.S. N° 29215.*"