

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0007-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 08-03-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

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

Problemas jurídicos

Dentro el proceso Contencioso Administrativo interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV. N° 017/2011 de 23 diciembre del 2011. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Indico el demandante que la avocación del Director del INRA se encuentra viciada de fondo, considerando que el art. 51 del D.S. 29215 señala que se aplica al conocimiento y decisión de cuestiones concretas, específicas concordante con el art. 9 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341 y manifiesta que esta no es expresa, motivada, pública ni concurren circunstancias técnicas, económicas ni legales, entre tanto se tiene que emitir una nueva resolución de avocación expresa, motivada y pública, siendo que la Resolución Administrativa N° 390/2009 fue emitida por otro Director y que al emitir la Resolución de Avocación N° 001/2012 de 3 de enero del 2012 el INRA reconoce la caducidad tácita de la anterior;

2.- Que, el art. 181 del D.S. 29215 señala que son susceptibles del procedimiento de reversión las propiedades medianas y empresas agropecuarias; que el predio La Laguna al encontrarse saneado, titulado y haber pasado más de dos años, el criterio de selección utilizado en el Informe Preliminar N° 073/2011 es inadecuado e ilegal y;

3.- Finalmente indico que la Resolución impugnada señala dos aspectos para la procedencia de la reversión 1.- No cuenta con mejoras e infraestructura adecuada para el manejo de ganado, pese a que cuenta con alambrado perimetral, divisiones para potreros además de estar constituido en una Asociación Accidental dentro del marco del art. 365 de Código de Comercio, que data del 12 de abril de 2010 para una administración conjunta de tres predios: La Laguna, La Gotita y el Jochi como un sola unidad productiva, mismo que cuenta con NIT, pago de impuestos, balance de gestión, etc.; atentando a

los arts. 20, 52, 308, 311, 318 y 334 de la C.P.E. relativo al derecho de propiedad. 2.- Refiere que no se estableció fehacientemente que el ganado contabilizado sea de esta propiedad y pese a haber acreditado con documentación idónea este derecho conforme disponen los arts. 2 de la L.N° 80, 3 y 4 del D.S. N° 29215, y haber acompañado la certificación de la Asociación de Ganaderos de San Ignacio AGASIV Certificado de la Federación de Ganaderos, incluyendo el Reglamento de Registro de Marcas, el Registro Único Agropecuario y otros, se declara el incumplimiento de la FES.

Solicitó se declare probada la demanda.

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

*“(…)Que, en relación a la Avocación, a decir del demandante el Director Nacional a.i. del INRA al actuar bajo el marco de la Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 noviembre de 2009, ha participado en calidad de juez y parte, al respecto cabe manifestar que la normativa vigente es clara tal como refleja el art. 51 del D.S. N° 29215, concordante con el art. 9 de la L. N° 2341, por lo que, la avocación en esencia es el acto mediante el cual el Director Nacional del I.N.R.A., asume atribuciones propias de sus órganos inferiores, es decir, que en calidad de superior administrativo atrae hacia sí una causa que en primera instancia compete al inferior, sin que medie requerimiento. Por otro lado, cabe manifestar que la cuestionada resolución de avocación tiene entre sus considerandos las causales establecidas en el art. 51-I- a) del D.S. N° 29215, resultado de un análisis jurídico que cursa de fs. 1 a 2 de antecedentes, además concreta ya que circunscribe su accionar a un Departamento: Santa Cruz, conforme se tiene de la disposición primera de la Resolución Administrativa No. 390/2009 de 24 de noviembre de 2009, cursante de fs. 4 a 5 de antecedentes. Consecuentemente la Resolución de Avocación previamente referida al sustentarse en normativa en vigencia otorga legalidad al inicio del procedimiento de reversión; al margen de que la misma no fue objeto de impugnación por ninguna instancia y mucho menos por el demandante oportunamente. Como se tiene manifestado la avocación administrativa es el ejercicio de competencias de un órgano inferior por parte del superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA de la Departamental, cuyo procedimiento a seguir para poner en marcha esta figura administrativa requiere de una Resolución Administrativa, conocido este acto por la doctrina como avocación propia, que consiste en enervar la competencia ordinaria del órgano inferior, que cede ante la competencia del órgano superior en un supuesto concreto, aspecto que está contemplado en el art. 51 del D.S. N° 29215, concordante con el art. 9 de la L. N° 2341; como quiera que la avocación viene definida en la ley como la posibilidad de acoger el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda, ordinariamente o por delegación, a sus órganos administrativos dependientes.*

*Esto implica que la Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre del 2009, mediante la cual resuelve avocarse el Director Nacional a.i. del INRA (fs. 4 - 5 de antecedentes), la competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procesos de reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz, cumpliendo el pre requisito mediante acto administrativo dictado en virtud de una previa autorización legal, por lo que la avocación no constituye, una técnica modificación del órgano competente para resolver sobre un asunto de forma arbitraria, sino que se encuentra debidamente fundamentada haciendo referencia de manera puntual a la falta de personal.*

*Que, respecto al Criterio de Selección, el demandante manifiesta que no se cumplió lo establecido en el art. 181 del D.S. N° 29215; por lo que denuncia: a) vicios en el proceso de saneamiento, considerando que no hace referencia a ningún artículo bajo el cual se ha iniciado el proceso de reversión,*

*pretendiendo ignorar deliberadamente lo dispuesto en el art. 183 párrafo primero y el numeral II del art. 32 de la L. N° 3545, con lo que se concluye, que el INRA tiene la facultad de actuar incluso de oficio para iniciar y proseguir el proceso de reversión, sujeto a una verificación del cumplimiento de la Función Económica Social de aquellas propiedades clasificadas como medianas y empresas agropecuaria como parte del proceso, rituales agotados en su totalidad por el I.N.R.A. ... Por lo que, precisamente; en aplicación de la protección del derecho constitucional de defensa, se ha iniciado el proceso con el respectivo Auto de Inicio de Procedimiento de Reversión de de fecha 05 de septiembre del 2011 y previa verificación de la FES, cursante de fs. 40 a 42 de antecedentes, se identifica con plenitud las propiedades a ser objeto de reversión"*

*" (...) En este punto hacemos referencia al proceso de reversión; el que constituye una acción "en vía de regreso", que puede promoverse cuando han transcurrido 2 años, según lo dispuesto en el art. 182 del D.S. N° 29215 desde la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento independientemente de las posibles mutaciones, previa verificación de la FES, que en caso de incumplimiento se concluye que su uso perjudica el interés colectivo (art. 51 L. N° 1715) y la función de interés público por la que fue otorgada, no se habría cumplido. En este sentido el Director Nacional a.i. emite el auto de 05 de septiembre del 2011 para que dentro del alcance del art. 183 de D.S. N° 29215 se inicie el procedimiento de reversión del predio Laguna del Jochi (fs. 40 - 42 de antecedentes) de propiedad de la Sociedad de Informes Comerciales, Liquidación y Asesoramiento de Seguros CREDIFORM Limitada, con el que se notificó tanto por edicto, como a las partes interesadas (fs. 43 - 52 y fs. 62 - 65 de antecedentes); lo que implica la posibilidad de que los sub adquirentes pueden oponer las observaciones de fondo y forma a todos los actuados que consideren ilegales e infundados, los cuales incluso abarca a la misma Resolución Administrativa de Avocación, que al no hacerlo simplemente ha precluido su derecho conforme establece el numeral II del art. 16 de la Ley del Órgano Judicial en actual vigencia."*

*"( ...) sin embargo el mismo certificado de asignación de usos de suelo cursante de fs. 53 a 55 de obrados, determina reglas de intervención limitadas para la ganadería extensiva, que implica un uso controlado de la quema e intervención limitada con maquinaria, con lo cual se está totalmente de acuerdo, lo que no significa un deslinde de responsabilidad ni excusa para no realizar las actividades propias para el cumplimiento de la FES, pues es de dominio público entre los ganaderos, que las praderas naturales en las zonas bajas merecen ser tratadas para lograr mayor productividad, con "paquetes tecnológicos" conformados por semillas, agua, herbicidas, fertilizantes además de adecuada rotación de los suelos, aspectos que no fueron observados en la verificación in situ de la FES, tal como consta en las fichas catastrales del predio La Laguna (fs. 77 y fs. 79 de antecedentes), que hace notar que "solo cuenta con pasto natural", al igual que en el predio La Gotita (fs. 87 de antecedentes), lo que excluye cualquier forma de mejorar las características físicas del suelo para evitar la contaminación del suelo y las aguas por un exceso de fertilizante. Aspectos que fueron analizados en el Informe Circunstanciado DGAT REV N° 094/2011 de 19 de diciembre del 2011, cursante de fs. 547 a 612 de antecedentes, en particular referente a las propiedades El Jochi (fs. 591 de antecedentes), La Laguna (fs. 596 de antecedentes) y La Gotita (fs. 601 de antecedentes) no observan el art. 41 párrafo I inc. 3) de la L. N° 1715 con relación al art. 179 del D.S. N° 29215, al margen de demostrar el incumplimiento del art. 2 párrafo II de la L. N° 1715, es decir la Función Económico Social, por no demostrar desarrollo de actividades agropecuarias conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario, no cumpliendo la condición establecida por los arts. 393 y 397 de la C.P.E.; incurriendo de esta forma en la causal establecida en la primera parte del art. 52 de la L. N° 1715, correspondiendo el accionar del art 51 del D.S. N° 29215, más aún considerando que al momento de emitirse el auto de inicio del proceso de reversión, recién se hicieron actos para demostrar*

*actividad antrópica en los predios. Entre tanto la reversión procede a la tenencia improductiva de la tierra, entendida esta, como el uso de la tierra que perjudica al interés colectivo de la sociedad y del Estado, siendo una de las causales el incumplimiento total o parcial de la función económica social por parte del propietario o poseedor, tal como establece las disposiciones citadas."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, subsistente en su integridad la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV. N° 017/2011 de 23 de diciembre del 2011, emitida dentro de procedimiento administrativo de reversión de la propiedad denominada "Laguna del Jochi", conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la Avocación, al ser la avocación en esencia el acto mediante el cual el Director Nacional del I.N.R.A., asume atribuciones propias de sus órganos inferiores, la Resolución de Avocación al sustentarse en normativa en vigencia otorga legalidad al inicio del procedimiento de reversión, al margen de que la misma no fue objeto de impugnación por ninguna instancia y mucho menos por el demandante oportunamente;

2.- Respecto a los criterios de selección, el INRA tiene la facultad de actuar incluso de oficio para iniciar y proseguir el proceso de reversión, sujeto a una verificación del cumplimiento de la Función Económica Social de aquellas propiedades clasificadas como medianas y empresas agropecuaria como parte del proceso, rituales agotados en su totalidad por el I.N.R.A. asimismo la normativa aplicable al caso no establece que los predios seleccionados tienen que ser el resultado de una visita de campo, entre tanto las omisiones no tienen que ser el resultado de una sensación psicológica como es la presunción, sino el resultado de algo concreto y objetivo;

3.- Respecto a la Resolución impugnada, el art. 41, párrafo I, inc. 3 de la L. N° 1715 hace referencia a situaciones por el que una mediana propiedad, puede pertenecer a una persona natural o jurídica, entre tanto sean propietarios de un predio, mientras que en el caso de autos, el INRA ha constatado divisiones perimetrales entre los diferentes predios sujetos a verificación de la FES, asimismo la creación de una sociedad accidental es el resultado de un intento desesperado de justificar lo que no pudo constatarse en el terreno a tiempo de hacer la verificación de campo, pues el cumplimiento de la FES, consiste en el trabajo ejecutado antes de la intervención del INRA, más allá de este detalle se puede constatar que el demandante José Hernán Saavedra Monfort, lo hace en calidad de propietario del predio La Laguna, y no así en calidad de representante de la Asociación Laguna del Jochi.

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

#### PRECEDENTE 1

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / AVOCACIÓN / LEGAL

Procedencia

**La avocación es el ejercicio de competencias de un órgano inferior por parte del superior, no constituyendo una técnica de modificación del órgano competente para resolver sobre un**

**asunto de forma arbitraria, sino que se encuentra fundamentada haciendo referencia de manera puntual a la falta de personal**

*“(…) Que, en relación a la Avocación, a decir del demandante el Director Nacional a.i. del INRA al actuar bajo el marco de la Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 noviembre de 2009, ha participado en calidad de juez y parte, al respecto cabe manifestar que la normativa vigente es clara tal como refleja el art. 51 del D.S. N° 29215, concordante con el art. 9 de la L. N° 2341, por lo que, la avocación en esencia es el acto mediante el cual el Director Nacional del I.N.R.A., asume atribuciones propias de sus órganos inferiores, es decir, que en calidad de superior administrativo atrae hacia sí una causa que en primera instancia compete al inferior, sin que medie requerimiento. Por otro lado, cabe manifestar que la cuestionada resolución de avocación tiene entre sus considerandos las causales establecidas en el art. 51-I- a) del D.S. N° 29215, resultado de un análisis jurídico que cursa de fs. 1 a 2 de antecedentes, además concreta ya que circunscribe su accionar a un Departamento: Santa Cruz, conforme se tiene de la disposición primera de la Resolución Administrativa No. 390/2009 de 24 de noviembre de 2009, cursante de fs. 4 a 5 de antecedentes. Consecuentemente la Resolución de Avocación previamente referida al sustentarse en normativa en vigencia otorga legalidad al inicio del procedimiento de reversión; al margen de que la misma no fue objeto de impugnación por ninguna instancia y mucho menos por el demandante oportunamente. Como se tiene manifestado la avocación administrativa es el ejercicio de competencias de un órgano inferior por parte del superior, en este caso la Dirección Nacional del INRA de la Departamental, cuyo procedimiento a seguir para poner en marcha esta figura administrativa requiere de una Resolución Administrativa, conocido este acto por la doctrina como avocación propia, que consiste en enervar la competencia ordinaria del órgano inferior, que cede ante la competencia del órgano superior en un supuesto concreto, aspecto que está contemplado en el art. 51 del D.S. N° 29215, concordante con el art. 9 de la L. N° 2341; como quiera que la avocación viene definida en la ley como la posibilidad de acoger el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda, ordinariamente o por delegación, a sus órganos administrativos dependientes.*

*Esto implica que la Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre del 2009, mediante la cual resuelve avocarse el Director Nacional a.i. del INRA (fs. 4 - 5 de antecedentes), la competencia para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procesos de reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz, cumpliendo el pre requisito mediante acto administrativo dictado en virtud de una previa autorización legal, por lo que la avocación no constituye, una técnica modificación del órgano competente para resolver sobre un asunto de forma arbitraria, sino que se encuentra debidamente fundamentada haciendo referencia de manera puntual a la falta de personal.*

PRECEDENTE 2

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / REVERSIÓN

Incumplimiento de la FS / FES

**Si las praderas naturales en zonas bajas no son tratadas para lograr mayor productividad, no se observa la verificación in situ de la FES, en cuyo caso el INRA tiene la facultad para iniciar y proseguir el proceso de reversión, por no demostrarse el desarrollo de actividades agropecuarias conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad y el interés colectivo**

" (...) Que, respecto al Criterio de Selección, el demandante manifiesta que no se cumplió lo establecido en el art. 181 del D.S. N° 29215; por lo que denuncia: a) vicios en el proceso de saneamiento, considerando que no hace referencia a ningún artículo bajo el cual se ha iniciado el proceso de reversión, pretendiendo ignorar deliberadamente lo dispuesto en el art. 183 párrafo primero y el numeral II del art. 32 de la L. N° 3545, con lo que se concluye, que el INRA tiene la facultad de actuar incluso de oficio para iniciar y proseguir el proceso de reversión, sujeto a una verificación del cumplimiento de la Función Económica Social de aquellas propiedades clasificadas como medianas y empresas agropecuaria como parte del proceso, rituales agotados en su totalidad por el I.N.R.A. ... Por lo que, precisamente; en aplicación de la protección del derecho constitucional de defensa, se ha iniciado el proceso con el respectivo Auto de Inicio de Procedimiento de Reversión de de fecha 05 de septiembre del 2011 y previa verificación de la FES, cursante de fs. 40 a 42 de antecedentes, se identifica con plenitud las propiedades a ser objeto de reversión"

" (...) En este punto hacemos referencia al proceso de reversión; el que constituye una acción "en vía de regreso", que puede promoverse cuando han transcurrido 2 años, según lo dispuesto en el art. 182 del D.S. N° 29215 desde la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento independientemente de las posibles mutaciones, previa verificación de la FES, que en caso de incumplimiento se concluye que su uso perjudica el interés colectivo (art. 51 L. N° 1715) y la función de interés público por la que fue otorgada, no se habría cumplido. En este sentido el Director Nacional a.i. emite el auto de 05 de septiembre del 2011 para que dentro del alcance del art. 183 de D.S. N° 29215 se inicie el procedimiento de reversión del predio Laguna del Jochi (fs. 40 - 42 de antecedentes) de propiedad de la Sociedad de Informes Comerciales, Liquidación y Asesoramiento de Seguros CREDIFORM Limitada, con el que se notificó tanto por edicto, como a las partes interesadas (fs. 43 - 52 y fs. 62 - 65 de antecedentes); lo que implica la posibilidad de que los sub adquirentes pueden oponer las observaciones de fondo y forma a todos los actuados que consideren ilegales e infundados, los cuales incluso abarca a la misma Resolución Administrativa de Avocación, que al no hacerlo simplemente ha precluido su derecho conforme establece el numeral II del art. 16 de la Ley del Órgano Judicial en actual vigencia."

"( ...) sin embargo el mismo certificado de asignación de usos de suelo cursante de fs. 53 a 55 de obrados, determina reglas de intervención limitadas para la ganadería extensiva, que implica un uso controlado de la quema e intervención limitada con maquinaria, con lo cual se está totalmente de acuerdo, lo que no significa un deslinde de responsabilidad ni excusa para no realizar las actividades propias para el cumplimiento de la FES, pues es de dominio público entre los ganaderos, que las praderas naturales en las zonas bajas merecen ser tratadas para lograr mayor productividad, con "paquetes tecnológicos" conformados por semillas, agua, herbicidas, fertilizantes además de adecuada rotación de los suelos, aspectos que no fueron observados en la verificación in situ de la FES, tal como consta en las fichas catastrales del predio La Laguna (fs. 77 y fs. 79 de antecedentes), que hace notar que "solo cuenta con pasto natural", al igual que en el predio La Gotita (fs. 87 de antecedentes), lo que excluye cualquier forma de mejorar las características físicas del suelo para evitar la contaminación del suelo y las aguas por un exceso de fertilizante. Aspectos que fueron analizados en el Informe Circunstanciado DGAT REV N° 094/2011 de 19 de diciembre del 2011, cursante de fs. 547 a 612 de antecedentes, en particular referente a las propiedades El Jochi (fs. 591 de antecedentes), La Laguna (fs. 596 de antecedentes) y La Gotita (fs. 601 de antecedentes) no observan el art. 41 párrafo I inc. 3) de la L. N° 1715 con relación al art. 179 del D.S. N° 29215, al margen de demostrar el incumplimiento del art. 2 párrafo II de la L. N° 1715, es decir la Función Económico Social, por no demostrar desarrollo de actividades agropecuarias conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario, no cumpliendo la condición establecida por los arts. 393 y 397

*de la C.P.E.; incurriendo de esta forma en la causal establecida en la primera parte del art. 52 de la L. N° 1715, correspondiendo el accionar del art 51 del D.S. N° 29215, más aún considerando que al momento de emitirse el auto de inicio del proceso de reversión, recién se hicieron actos para demostrar actividad antrópica en los predios. Entre tanto la reversión procede a la tenencia improductiva de la tierra, entendida esta, como el uso de la tierra que perjudica al interés colectivo de la sociedad y del Estado, siendo una de las causales el incumplimiento total o parcial de la función económica social por parte del propietario o poseedor, tal como establece las disposiciones citadas."*

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

SAN-S2-0021-2010

FUNDADORA

*"Que el proceso de reversión constituye un mecanismo de retorno de la tierra al dominio originario de la Nación, sin indemnización alguna cuando su uso perjudique el interés colectivo calificado por ley en atención al principio constitucional que articula la propiedad agraria con la actividad productiva y social que debe cumplir; en tal sentido, de acuerdo a lo establecido por el art. 52 de la L. N° 1715 modificada, es causal de reversión, el incumplimiento total o parcial de la función económico social establecida en el art. 2 de la L. N° 1715, por ser perjudicial al interés colectivo."*