FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0018-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-05-2013

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 PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión /

---

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 de Reversión RES-REV. N° 001/2012 de 12 de junio de 2012, bajo los siguientes argumentos:

1.- Indicó que la avocación se ha establecido para uno o varios casos, pero concretos, de ninguna manera puede sustraer todas las atribuciones y competencias del órgano avocado, en consecuencia, la resolución de avocación, Resolución Administrativa N° RES-DGAT N° 001/2012, de 3 enero de 2012, emitida por el Director Nacional del INRA, al establecer una avocación general, ha vulnerado el indicado artículo;

2.- Que, la decisión contenida en una resolución de avocación, únicamente puede surtir efectos a partir de su notificación al órgano avocado, en el caso, la notificación practicada al Director Departamental sería nula y por tanto la avocación no habría podido surtir efecto legal alguno, viciando de nulidad todos los actos posteriores;

3.- Que la Resolución Administrativa de Reversión y la Resolución de Avocación no llevan la firma del Responsable Jurídico de la Unidad de donde procede la resolución conforme lo normado por el art. 65 inc. b) del D.S. N° 29215 y en relación a la firma estampada por un ingeniero en la Resolución de Reversión, haciendo mención del art. 122 de la C.P.E. expresa que son nulos los actos de los que usurpen funciones que nos les competen, por lo que correspondería anular el proceso reponiendo

obrados hasta la resolución que dispuso la avocación;

4.- Manifiesta que, sin ninguna explicación jurídica válida, el proceso de reversión ha durado aproximadamente 8 meses desde la supuesta avocación hasta la notificación con la resolución de reversión y precisa señalando que el Informe Circunstanciado no habría sido emitido en el plazo previsto por el art. 194 del Reglamento Agrario y que la notificación con la resolución administrativa de reversión se habría diligenciado incumpliendo el plazo establecido en el art. 71 del reglamento agrario y;

5.- Que el informe preliminar fue elaborado por dos servidores públicos en La Paz, el 31 de enero de 2012, sin embargo, de las diligencias de notificación practicadas con la resolución de avocación se establece que todas han sido efectuadas en la misma fecha, 31 de enero de 2012, en la ciudad de Santa Cruz, es decir que los funcionarios se encontraban en La Paz y Santa Cruz a un mismo tiempo, irregularidades que son inadmisibles y plagan de nulidad todos estos actuados.

Respecto a los derechos vulnerados por el INRA

1.- Que el Informe Circunstanciado de 11 de junio de 2012, y la Resolución de Reversión hoy impugnada, realizan una valoración de la FES y de la FS sesgada y al margen de la realidad y de la Ley omitiendo valorar el haberse señalado que la fracción C y D del predio corresponden a una pequeña propiedad con plantaciones de teca y;

2.- Que los documentos de transferencias, que fueron debida y oportunamente presentados, en los que se verifica que la superficie actual con la que cuenta Luis Fernando Saavedra Tardío es de 116.5555 ha, extremo que además fue acreditado mediante formulario de información rápida del Registro de Derechos Reales de Santa Cruz, no fueron considerados.

3.- Que la fracción del predio C y D, no podía ser considerada como propiedad con actividad ganadera, lo que fue discrecional y arbitrario por parte del INRA cuando se hizo constar que estaba destinada a la actividad agrícola y a vivienda, siendo el domicilio del propietario, habiéndose vulnerado y violado la Guía de Verificación de la FES,2.3.1., verificación de la Función Social y verificación de la FES en proiedades sin ganado, debiendo valorarse el predio como pequeña propiedad agrícola coincidiendo con el PLUS de Santa Cruz (agrosilvopastoril).

4.- Que la CPE no prohibe las divisiones de medianas o empresas agropecuarias, como sucede con la pequeña propiedad que es indivisible y constituye patrimonio familiar inembargable habiendo inventado el INRA una nueva e ilegal causal de reversión que sería el fraccionamiento indebido, aspecto ilegal que afecta al debido proceso, el principio de legalidad y la seguridad jurídica.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que el procedimiento de Reversión de la propiedad agraria, debe ser entendido como aquel procedimiento que tiene por objeto restituir al dominio originario de la Nación, sin indemnización alguna, las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo calificado por ley, encontrando su fundamento legal en los arts. 56 y 401-I de la C.P.E., que disponen que: "Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo" y que "El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de la reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano", que el predio El Carmen del Ruíz fue titulado como empresa agropecuaria y

actualmente, el predio, en la fracción que corresponde a Luis Fernando Saavedra Tardío, se convierte en un predio con actividad agrícola con una superficie de 13.3684 ha, habiendo sido fraccionado en contravención a los arts. 396 de la C.P.E. y 48 de la L. N° 1715 modificada por el art. 27 de la L. N° 3545 siendo que la propiedad agraria con actividad ganadera no pudo haberse dividido en superficies menores a las 500 ha y tratándose de predios con actividad agrícola en superficies menores a las 50 ha, a más de que la parte demandante no puso en conocimiento del INRA esta (ilegal) transferencia conforme lo establece el art. 423 y siguientes del D.S. N° 29215, que respecto a la falta de firma de la resolución Administrativa de Reversión N° 001/2012 no se transgredió el art. 65 del D.S. N° 29215 ni el art. 122 de la C.P.E. ya que la misma fue emitida cumpliendo las formalidades que señala el referido art. 65 por encontrarse firmada por el Director nacional y por el Director General de Administración de Tierras, por lo que solicitó se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(…) En referencia a que la Dirección Nacional del INRA no pudo avocarse la totalidad de atribuciones y competencias del órgano avocado como se dispuso mediante Resolución Administrativa de Avocación N° RES-DGAT N° 001/2012, de 3 enero de 2012 vulnerándose el art. 51-I del D.S. N° 29215, cabe señalar que, si bien la precitada norma legal señala 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*** *, no debe ser entendido en un sentido literal restrictivo, pues no integra en su contenido una limitante u óbice para que la máxima instancia del ente administrador disponga, de forma general, la avocación de una o más atribuciones y/o competencias propias de sus órganos inferiores, más cuando, las facultades reconocidas por los arts. 50 y siguientes del D.S. N° 29215 no hacen sino coadyuvar a la sustanciación de los procedimientos agrarios administrativos atendiendo los principios constitucionales de compromiso, eficiencia y resultados que rigen a la administración pública, debiendo asimismo, entenderse que cualquier nulidad por infracción de normas procedimentales, sea en la vía jurisdiccional o administrativa debe, necesariamente, justificarse en los principios de legalidad o especificidad y de trascendencia, es decir que, la norma señalada como vulnerada, apareje, producto de su omisión y/o vulneración, daños irreparables que devengan en la vulneración de los derechos y garantías constitucionales de los administrados, aspecto que no acontece en el punto en examen, en tanto no existe vulneración de la Disposición Final Décimo Segunda de la L. N° 3545 ni 57-III de la L. N° 1715."*

"Ingresando al examen de la validez o no de la notificación, al Director Departamental del INRA Santa Cruz, con la Resolución Administrativa de Avocación N° RES-DGAT N° 001/2012 de 3 enero de 2012, por cursar similar diligencia, realizada a otro ente, por la misma funcionaria, a la misma hora y fecha, corresponde señalar que el art. 51-II del D.S. N° 29215 señala que la avocación surtirá efectos legales desde la comunicación escrita (no notificación) al avocado, norma que constituye, por sí, el marco que fija la forma en la cual la figura jurídica de la avocación empieza a surtir efectos legales, no requiriéndose cumplir, necesariamente, con las formalidades previstas para los actos de notificación, bastando, como señala la norma en análisis, que la resolución que dispone la avocación de una o más competencias del órgano avocado haya sido puesta en conocimiento de éste, exigencia que fue cumplida mediante el oficio CITE DGAT-EXT No 012/2012 cursante a fs. 15 de antecedentes y adicionalmente mediante la diligencia de notificación cursante a fs. 14, debiendo, asimismo, tenerse en cuenta que la comunicación dirigida al órgano avocado tiene por finalidad que éste, en conocimiento de la decisión asumida, se aparte del conocimiento de cualesquier proceso que ingrese en la categoría de las competencias sustraídas por el órgano superior, a fin de no crear dos entes con igualdad de competencias, por lo que, lo actuado en virtud al citado artículo no ingresa a la valoración de derechos

subjetivos de los particulares y al cursar en antecedentes la constancia de la realización del acto, cuya nulidad además no fue planteada oportunamente, el afirmarse que al existir similar diligencia (de notificación) realizada por la misma funcionaria, en idéntica hora y fecha el acto carecería de valor jurídico no constituye fundamento para anularse lo actuado por no ser potestativo de las partes, ante dos actos jurídicos de similar naturaleza, decidir cual carece de valor jurídico, a más de no haberse acreditado que el acto, por sí mismo, haya causado vulneración de los derechos de la parte actora concluyéndose que los argumentos desarrollados en éste punto, carecen de trascendencia y consistencia legal suficiente como para que éste tribunal disponga la nulidad de actos basado en la supuesta ineficacia jurídica de la notificación con la Resolución Administrativa N° RES-DGAT N° 001/2012, de 3 enero de 2012, no correspondiendo aplicar, al caso los contenidos del art. 122 de la C.P.E."

"*Respecto a la falta de firma del responsable jurídica en las Resoluciones Administrativas de Avocación N° RES - DGAT N° 001/2012 y de Reversión RES-REV N° 004/2012, cabe hacer referencia al principio de especificidad o legalidad que rige la teoría de las nulidades en sentido de que no basta que la ley prescriba determinada formalidad para que su omisión o defecto origine la nulidad del acto o procedimiento, sino que la nulidad deberá estar expresamente determinada por ley, por lo que, al no existir norma expresa que disponga la nulidad de las Resoluciones Administrativas por las razones expuestas, lo acusado no genera la nulidad de lo actuado, máxime si se toma en cuenta que con dicha omisión, no se demuestra perjuicio o desmedro de los derechos de la parte actora, es decir que los argumentos expuestos, no ingresan en la esfera del principio de trascendencia, careciendo por ello de consistencia y asidero legal, no existiendo vulneración del art. 65 inc. b) del D.S. N° 29215 como señala la parte actora (...)*"

"*En relación al incumplimiento de plazos por haber durado, el proceso de reversión aproximadamente 8 meses y por no emitirse el Informe Circunstanciado en el plazo previsto por el art. 194 y no haberse notificado con la resolución de reversión en el contemplado por el art. 71, ambos del D.S. N° 29215, nuevamente cabe hacer referencia al principio de trascendencia que rige la teoría de las nulidades, debiendo aclararse que ninguna de las omisiones acusadas en éste punto, generaron perjuicio o menoscabo de los derechos y/o garantías de la parte actora, si bien el informe circunstanciado pudo no haberse emitido en el plazo fijado por el art. 194 del D.S. N° 29215 y la resolución final pudo no haberse notificado en el término establecido por el art. 71 de la precitada norma legal, éstos defectos "formales", no coartaron de manera alguna los derechos que asisten a las partes, que al no causado indefensión ni menoscabo de otros derechos o garantías constitucionales, no constituyen causa suficiente para disponer la nulidad de actos, más aún si en torno a las notificaciones corresponde aplicar el principio de la finalidad que en esencia es, poner en conocimiento de parte interesada permitiendo activar el acceso y uso de otros derechos trascendentales como en la defensa dentro un debido proceso.*"

"*En referencia a que el informe preliminar hubiese sido elaborado en la ciudad de La Paz cuando los funcionarios que lo firman se encontraban en la ciudad de Santa Cruz y que la nota dirigida a la ABT habría sido emitida el 31 de enero de 2012 y recibida por éste ente el 30 de enero del mismo año, se reitera, nuevamente que las nulidades, tanto en procesos judiciales como administrativos, no operan por la nulidad misma sino que, se debe demostrar un perjuicio cierto e irreparable, aspecto que no acontece en el caso presente por lo que no pueden constituir fundamento para disponer la nulidad del procedimiento.*"

"*(…) De la misma forma, es necesario considerar que la vigencia de la L. N° 3545 cuyo art. 27 sustituye*

el art. 48 de la L. N° 1715, prohíbe realizar divisiones menores a la pequeña propiedad, bajo sanción de nulidad contemplado en el art. 49 del mismo cuerpo legal, sin embargo, esta norma no dispone y mucho menos establece la prohibición de un cambio de actividad ; lo que implica, en el caso de autos al haberse identificado como pequeña propiedad con actividad agrícola por el mismo INRA, del predio "CARMEN DEL RUIZ" C y D, reconocido en el Informe Final (fs. 575), detalla la existencia de las siguientes mejoras: 2 dormitorios, batería de baños, duchas, lavanderías, vivienda para empleados, con baño y duchas, una cocina comedor y almacén, cocina horno, taller de maestranza, maquinaria y equipos además de un vivero forestal de la especie "teca", elementos con los que se demuestra el pleno cumplimiento no solo de la FS, sino fundamentalmente de la FES; aspectos ignorados por el INRA a tiempo de emitir la resolución ahora impugnada."

"En todo caso, la fracción de 116,555 ha., corresponde a una mediana propiedad agrícola por los fundamentos expuestos y a momento de haber cumplido solo con la función social el INRA debió reconocer en un caso extremo la superficie máxima para la pequeña propiedad agrícola, toda vez que lo contrario sería revertir una pequeña propiedad que cumple la función social que el propio INRA reconoció conforme el relevamiento de información en campo."

"Que, respecto a los registros de transferencia, la Disposición Final Segunda - I, de la L. N° 3545, que hace referencia a la trasferencia, respecto a que estos deben ser registrados en el INRA a efectos de actualización catastral, es necesario hacer un análisis de interpretación respecto a dos principios que rigen la materia administrativa: el principio de informalidad, y el principio de favorabilidad, los mismos que de manera conjunta y según el entendimiento constitucional deben entenderse como: "… el intérprete está obligado a optar por aquel entendimiento interpretativo que desarrolle de mejor forma y con la mayor efectividad, los derechos, principios y valores que consagran el orden constitucional; de acuerdo al sentido de ambos principios (informalismo y favorabilidad), con la finalidad de garantizar el debido proceso y derecho de defensa del administrado o de quien se encuentra siendo procesado, el ordenamiento administrativo permite a la autoridad administrativa realizar una interpretación favorable al procesado, corrigiendo esas equivocaciones formales en las que incurrió quien está siendo administrado…", bajo este contexto es necesario referirse a que las transferencias realizadas por el demandante fueron el año 2003 y 2008 respectivamente, mientras que el Manual de Mantenimiento y Actualización del Catastro Rural fueron aprobados por el INRA en diciembre de 2008 y en el año 2010, los cuales pretenden normar los procesos de mantenimiento y actualización de la Gestión Catastral constituyéndose estos en documentos que consideran procedimientos tramites y certificaciones, por lo que si bien el D.S. N° 29215 establece como obligación el registro en el INRA de toda transferencia hasta antes del 2008 su vigencia con relación al registro fue simplemente formal toda vez que la vigencia efectiva siempre respecto al registro se puede colegir que se efectivizo desde el año 2010 (a la fecha con limitaciones y serias deficiencias situación que además se evidencia en otros procedimientos agrarios en los cuales el INRA no solicita el registro), es así que el art. 429 del D.S. N° 29215 respecto de los registros establece: "…Esta disposición será aplicable a partir de su implementación en oficinas de las Direcciones Departamentales del INRA.", bajo esta omisión de carácter reglamentario atribuible al ente administrador -EL INRA- por lo que no es coherente pretender realizar la reversión de las 116,555 ha del predio CARMEN DEL RUIZ C y D bajo el fundamento de no encontrarse registradas cuando las transferencias fueron anteriores a la puesta en vigencia del Manual de Actualización consecuentemente en aplicación del principio de favorabilidad y ante el no registro del demandante respecto a la propiedad consolidada a su favor por no existir ha momento de las transferencias norma que reglamente el registro de transferencia en el INRA, el ente administrador (INRA) no puede por una deficiencia propia pretender revertir mediante un aspecto formal (registro) la propiedad del demandante, aspecto este que no es causal de reversión conforme establece el art. 181 del D.S. N°

29215, máxime si en campo se ha verificado el cumplimiento de la función social por lo que en ese contexto y con meridiana claridad se observa el cumplimiento del art. 393 de la C.P.E."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 001/2012 de 12 de junio de 2012, emitida dentro del proceso administrativo de reversión del predio denominado "CARMEN DEL RUIZ", ubicado en la provincia Velasco, Municipio San Ignacio de Velasco del Departamento de Santa Cruz; debiendo el INRA realizar una nueva valoración de FES. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la Resolución de Avocación, si bien la norma legal señala que el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria podrá asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, no debe ser entendido en un sentido literal restrictivo, pues no integra en su contenido una limitante u óbice para que la máxima instancia del ente administrador disponga, de forma general, la avocación de una o más atribuciones y/o competencias propias de sus órganos inferiores, más cuando, las facultades reconocidas por los arts. 50 y siguientes del D.S. N° 29215 no hacen sino coadyuvar a la sustanciación de los procedimientos agrarios administrativos, es decir que, la norma señalada como vulnerada, apareje, producto de su omisión y/o vulneración, daños irreparables que devengan en la vulneración de los derechos y garantías constitucionales de los administrados, aspecto que no acontece en el punto en examen, en tanto no existe vulneración de la Disposición Final Décimo Segunda de la L. N° 3545 ni 57-III de la L. N° 1715;

2.- Respecto a la falta de notificación al avocado con la Resolución de avocación, se debe precisar que la Resolución al avocado debe ser comunicada, no notificada y en el caso este aspecto se ha cumplido mediante el oficio CITE DGAT-EXT No 012/2012, debiendo, tenerse en cuenta que la comunicación dirigida al órgano avocado tiene por finalidad que éste, en conocimiento de la decisión asumida, se aparte del conocimiento de cualesquier proceso que ingrese en la categoría de las competencias sustraídas por el órgano superior, concluyéndose que los argumentos desarrollados en éste punto, carecen de trascendencia y consistencia legal suficiente como para que el Tribunal disponga la nulidad de actos basado en la supuesta ineficacia jurídica de la notificación con la Resolución Administrativa N° RES-DGAT N° 001/2012, de 3 enero de 2012, no correspondiendo aplicar, al caso los contenidos del art. 122 de la C.P.E.;

3.- Sobre la falta de firmas en algunas resoluciones, cabe hacer referencia al principio de especificidad o legalidad que rige la teoría de las nulidades en sentido de que no basta que la ley prescriba determinada formalidad para que su omisión o defecto origine la nulidad del acto o procedimiento, sino que la nulidad deberá estar expresamente determinada por ley, por lo que, al no existir norma expresa que disponga la nulidad de las Resoluciones Administrativas por las razones expuestas, lo acusado no genera la nulidad de lo actuado, es decir que los argumentos expuestos, no ingresan en la esfera del principio de trascendencia, careciendo por ello de consistencia y asidero legal, no existiendo vulneración del art. 65 inc. b) del D.S. N° 29215;

4.- Sobre el incumplimiento de plazos, el demandante no argumenta cómo es que esta omisión vulneró sus derechos ya que si bien el informe circunstanciado pudo no haberse emitido en el plazo fijado por el art. 194 del D.S. N° 29215 y la resolución final pudo no haberse notificado en el término establecido por el art. 71 de la precitada norma legal, éstos defectos "formales", no coartaron de manera alguna los derechos que asisten a las partes y;

5.- Respecto al informe preliminar, se reitera nuevamente que las nulidades, tanto en procesos judiciales como administrativos, no operan por la nulidad misma, sino que, se debe demostrar un perjuicio cierto e irreparable, aspecto que no acontece en el caso presente por lo que no pueden constituir fundamento para disponer la nulidad del procedimiento.

Respecto al acápite de derechos vulnerados

1, 3 y 4 .- Sobre el Informe circunstanciado, cabe aclarar que el título ejecutorial debe ser considerado como un elemento más, pero no definitivo para la determinación de la naturaleza de la propiedad, siendo el trabajo la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad, además que el ejercicio de este derecho está sujeto también a la capacidad o aptitud de uso mayor de la tierra, pudiendo variar el régimen jurídico por la libertad del titular para realizar cambios o mutaciones, siempre y cuando se enmarquen en las disposiciones legales vigentes como es el caso en el que además se identificó pleno cumplimiento no solo de la FS sino de la FES al existir mejoras (dormitorios, batería de baños, duchas, lavanderías, vivienda para empleados, con baño y duchas, una cocina comedor y almacén, cocina horno, taller de maestranza, maquinaria y equipos además de un vivero forestal de la especie "teca") ignoradas por el INRA en la resolución objeto de impugnación.

2.- Respecto al registro de transferencias, se evidenció que las realizadas por el demandante fueron el año 2003 y 2008 respectivamente, mientras que el Manual de Mantenimiento y Actualización del Catastro Rural fueron aprobados por el INRA en diciembre de 2008 y en el año 2010, por lo que si bien el D.S. N° 29215 establece como obligación el registro en el INRA de toda transferencia hasta antes del 2008, su vigencia con relación al registro fue simplemente formal toda vez que la vigencia efectiva siempre respecto al registro se puede colegir que se efectivizo desde el año 2010, por lo que no es coherente pretender realizar la reversión de las 116,555 ha del predio CARMEN DEL RUIZ C y D bajo el fundamento de no encontrarse registradas cuando las transferencias fueron anteriores a la puesta en vigencia del Manual de Actualización, consecuentemente en aplicación del principio de favorabilidad y ante el no registro del demandante respecto a la propiedad consolidada a su favor por no existir ha momento de las transferencias norma que reglamente el registro de transferencia en el INRA, el ente administrador (INRA) no puede por una deficiencia propia pretender revertir mediante un aspecto formal (registro) la propiedad del demandante, aspecto este que no es causal de reversión conforme establece el art. 181 del D.S. N° 29215, máxime si en campo se ha verificado el cumplimiento de la función social por lo que en ese contexto y con meridiana claridad se observa el cumplimiento del art. 393 de la C.P.E.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Precedente Nº 1

DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS /SANEAMIENTO / AVOCACIÓN/ LEGAL

Comunicación al avocado.

La avocación surtirá efectos legales desde la comunicación escrita (no notificación) al avocado por lo que no requiere que necesariamente se cumpla con las formalidades previstas para los actos de notificación, bastando que la resolución que dispone la misma haya sido puesta en conocimiento del avocado y no ingresa a la valoración de derechos subjetivos de los particulares.

"Ingresando al examen de la validez o no de la notificación, al Director Departamental del INRA Santa Cruz, con la Resolución Administrativa de Avocación N° RES-DGAT N° 001/2012 de 3 enero de 2012, por cursar similar diligencia, realizada a otro ente, por la misma funcionaria, a la misma hora y fecha, corresponde señalar que el art. 51-II del D.S. N° 29215 señala que la avocación surtirá efectos legales desde la comunicación escrita (no notificación) al avocado, norma que constituye, por sí, el marco que fija la forma en la cual la figura jurídica de la avocación empieza a surtir efectos legales, no requiriéndose cumplir, necesariamente, con las formalidades previstas para los actos de notificación, bastando, como señala la norma en análisis, que la resolución que dispone la avocación de una o más competencias del órgano avocado haya sido puesta en conocimiento de éste, exigencia que fue cumplida mediante el oficio CITE DGAT-EXT No 012/2012 cursante a fs. 15 de antecedentes y adicionalmente mediante la diligencia de notificación cursante a fs. 14, debiendo, asimismo, tenerse en cuenta que la comunicación dirigida al órgano avocado tiene por finalidad que éste, en conocimiento de la decisión asumida, se aparte del conocimiento de cualesquier proceso que ingrese en la categoría de las competencias sustraídas por el órgano superior, a fin de no crear dos entes con igualdad de competencias, por lo que, lo actuado en virtud al citado artículo no ingresa a la valoración de derechos subjetivos de los particulares y al cursar en antecedentes la constancia de la realización del acto, cuya nulidad además no fue planteada oportunamente, el afirmarse que al existir similar diligencia (de notificación) realizada por la misma funcionaria, en idéntica hora y fecha el acto carecería de valor jurídico no constituye fundamento para anularse lo actuado por no ser potestativo de las partes, ante dos actos jurídicos de similar naturaleza, decidir cual carece de valor jurídico, a más de no haberse acreditado que el acto, por sí mismo, haya causado vulneración de los derechos de la parte actora concluyéndose que los argumentos desarrollados en éste punto, carecen de trascendencia y consistencia legal suficiente como para que éste tribunal disponga la nulidad de actos basado en la supuesta ineficacia jurídica de la notificación con la Resolución Administrativa N° RES-DGAT N° 001/2012, de 3 enero de 2012, no correspondiendo aplicar, al caso los contenidos del art. 122 de la C.P.E."

Precedene Nº 2

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN

Cambio de actividad del predio

En un proceso de reversión se debe considerar que si bien la norma agraria prohíbe realizar divisiones menores a la pequeña propiedad, bajo sanción de nulidad; sin embargo, no dispone y mucho menos establece la prohibición de un cambio de actividad; lo que implica que en caso de identificarse una fracción como pequeña propiedad con actividad agrícola por el mismo INRA, con mejoras con las que se demuestra el pleno cumplimiento no solo de la FS, sino de la FES; debe tomarse en cuenta a tiempo de emitir la resolución de reversión, reconociéndose en caso, la superficie máxima para la pequeña propiedad para su exclusión del proceso.

"(…) De la misma forma, es necesario considerar que la vigencia de la L. N° 3545 cuyo art. 27 sustituye el art. 48 de la L. N° 1715, prohíbe realizar divisiones menores a la pequeña propiedad, bajo sanción de nulidad contemplado en el art. 49 del mismo cuerpo legal, sin embargo, esta norma no dispone y mucho menos establece la prohibición de un cambio de actividad ; lo que implica, en el caso de autos al haberse identificado como pequeña propiedad con actividad agrícola por el mismo INRA, del predio "CARMEN DEL RUIZ" C y D, reconocido en el Informe Final (fs. 575), detalla la existencia de las

siguientes mejoras: 2 dormitorios, batería de baños, duchas, lavanderías, vivienda para empleados, con baño y duchas, una cocina comedor y almacén, cocina horno, taller de maestranza, maquinaria y equipos además de un vivero forestal de la especie "teca", elementos con los que se demuestra el pleno cumplimiento no solo de la FS, sino fundamentalmente de la FES; aspectos ignorados por el INRA a tiempo de emitir la resolución ahora impugnada."

"*En todo caso, la fracción de 116,555 ha., corresponde a una mediana propiedad agrícola por los fundamentos expuestos y a momento de haber cumplido solo con la función social el INRA debió reconocer en un caso extremo la superficie máxima para la pequeña propiedad agrícola, toda vez que lo contrario sería revertir una pequeña propiedad que cumple la función social que el propio INRA reconoció conforme el relevamiento de información en campo.*"

Precedene Nº 3

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

Excepción a la obligatoriedad de registro.

Si bien el D.S. N° 29215 establece como obligación el registro en el INRA de toda transferencia, su vigencia efectiva fue desde el año 2010 por omisión de carácter reglamentario atribuible al ente administrador, por lo que en el marco de los principios de informalismo y favorabilidad, no puede el INRA por una deficiencia propia exigir dicho registro cuando a momento de las transferencias, no existía aún la norma que reglamente el mismo.

"*Que, respecto a los registros de transferencia, la Disposición Final Segunda - I, de la L. N° 3545, que hace referencia a la trasferencia, respecto a que estos deben ser registrados en el INRA a efectos de actualización catastral, es necesario hacer un análisis de interpretación respecto a dos principios que rigen la materia administrativa: el principio de informalidad, y el principio de favorabilidad, los mismos que de manera conjunta y según el entendimiento constitucional deben entenderse como: "… el intérprete está obligado a optar por aquel entendimiento interpretativo que desarrolle de mejor forma y con la mayor efectividad, los derechos, principios y valores que consagran el orden constitucional; de acuerdo al sentido de ambos principios (informalismo y favorabilidad), con la finalidad de garantizar el debido proceso y derecho de defensa del administrado o de quien se encuentra siendo procesado, el ordenamiento administrativo permite a la autoridad administrativa realizar una interpretación favorable al procesado, corrigiendo esas equivocaciones formales en las que incurrió quien está siendo administrado…", bajo este contexto es necesario referirse a que las transferencias realizadas por el demandante fueron el año 2003 y 2008 respectivamente, mientras que el Manual de Mantenimiento y Actualización del Catastro Rural fueron aprobados por el INRA en diciembre de 2008 y en el año 2010, los cuales pretenden normar los procesos de mantenimiento y actualización de la Gestión Catastral constituyéndose estos en documentos que consideran procedimientos tramites y certificaciones, por lo que si bien el D.S. N° 29215 establece como obligación el registro en el INRA de toda transferencia hasta antes del 2008 su vigencia con relación al registro fue simplemente formal toda vez que la vigencia efectiva siempre respecto al registro se puede colegir que se efectivizo desde el año 2010 (a la fecha con limitaciones y serias deficiencias situación que además se evidencia en otros procedimientos agrarios en los cuales el INRA no solicita el registro), es así que el art. 429 del D.S. N° 29215 respecto de los registros establece: "…Esta disposición será aplicable a partir de su implementación en oficinas*

de las Direcciones Departamentales del INRA.", bajo esta omisión de carácter reglamentario atribuible al ente administrador -EL INRA- por lo que no es coherente pretender realizar la reversión de las 116,555 ha del predio CARMEN DEL RUIZ C y D bajo el fundamento de no encontrarse registradas cuando las transferencias fueron anteriores a la puesta en vigencia del Manual de Actualización consecuentemente en aplicación del principio de favorabilidad y ante el no registro del demandante respecto a la propiedad consolidada a su favor por no existir ha momento de las transferencias norma que reglamente el registro de transferencia en el INRA, el ente administrador (INRA) no puede por una deficiencia propia pretender revertir mediante un aspecto formal (registro) la propiedad del demandante, aspecto este que no es causal de reversión conforme establece el art. 181 del D.S. N° 29215, máxime si en campo se ha verificado el cumplimiento de la función social por lo que en ese contexto y con meridiana claridad se observa el cumplimiento del art. 393 de la C.P.E."