

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0024-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 05-07-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión / 6. Audiencia de Producción de Prueba y Verificación FES /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión / 6. Audiencia de Producción de Prueba y Verificación FES /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativa interpuesta 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° 009/2012 de 7 de agosto de 2012, bajo los siguientes argumentos:

- 1.- Que en fecha 8 de diciembre de 2011 adquirió el derecho propietario del predio SAN MARCOS, transferencia que fue dada a conocer al INRA a través de la nota de 16 de diciembre de 2011 que fue tramitada y registrada ignorando los motivos por los cuales, el INRA después de que se haya adquirido la propiedad planifique la reversión del predio, cuando en nueve años después de su titulación no haya realizado el proceso;
- 2.- Que las fotografías de mejoras y certificación realizada voluntariamente a los actuales titulares del predio, constituyen plena prueba de que el trabajo es real desvirtuando el contenido del Informe Circunstanciado de 3 de agosto de 2012, base de la resolución impugnada;
- 3.- Que el Informe Preliminar hace referencia al análisis realizado en el Informe Técnico de 21 de mayo de 2012, el cual señaló que las imágenes satelitales corresponden al 21 de julio de 2006 por lo que deben ser usadas con carácter referencial y no definitivo; sin embargo, concluye indicando que "en la propiedad SAN MARCOS, no se evidencian trabajos nuevos de infraestructura para ganadería", aspecto que no coincide con la realidad;
- 4.- Denunció que la diligencia de notificación se la realizó a un copropietario que no tenía autorización expresa para asumir semejante responsabilidad por lo que dicho actuado no tiene validez y resulta

nula conforme previene el art. 74 del D.S. N° 29215 ya que los copropietarios no tuvieron conocimiento para afrontar la audiencia de producción de la prueba y verificación de la función económica social, haciendo mención a las sentencias constitucionales SC 418/2000-R y SC 731/2000-R.;

5.- Que en la Audiencia de Producción de la Prueba y Verificación de la Función Económica Social, en la cual se recibió la documentación inherente al derecho propietario y la compra de maquinaria e insumos cuyo valor exceden los cuatro millones de dólares, pero solo fueron identificados algunos de estos porque los funcionarios del INRA no quisieron realizar el recorrido in extenso, como tampoco se verificó los pastos recién sembrados y el ganado que fue llevado a los extremos de la propiedad porque estos se alimentaban del pasto natural existente en el predio, negativa que resulta ilegal y arbitraria lo que vulnera el derecho a la defensa consagrado en los arts. 115-II de la C.P.E. y 159 y 161 del D.S. N° 29215;

6.- Que el proceso se desarrolló cuando parte de los copropietarios que no fueron notificados, preparaban el ganado para su traslado desde Santa Cruz, tal como consta en la documentación presentada durante la producción de prueba y;

7.- Que el Informe Circunstanciado adolece de una serie de observaciones tales como:

a) El punto I (ANTECEDENTES LEGALES DEL PROCEDIMIENTO DE REVERSIÓN) contradice las disposiciones del art. 162 del D.S. N° 29215 por no haber realizado controles y seguimientos previos a la transferencia del predio como tampoco explica los motivos por los que el proceso se inició justo después de la misma;

b) Que el referido informe señala expresamente "Que la imagen satelital correspondiente a 21 de julio de 2006 debe ser utilizada con carácter referencial y no definitiva y que por la resolución espacial puede ser sobrestimada y subestimada" y cuestiona cómo una imagen del 2006 puede ser actualizada y ser transgredida en sus fines y alcances;

c) El punto III, (RELACIÓN DE LOS HECHOS), del Informe Circunstanciado, Consta cuadro, que en relación al predio SAN MARCOS señala que la fecha de audiencia de producción de la prueba y verificación de la FES será del 28 hasta el 29 de mayo aspecto que no coincide con la realidad ya que el acto programado se realizó en un solo día, el 28 de mayo;

d) Que el Auto de Inicio es de 22 de mayo y las notificaciones a las autoridades referidas son efectuadas el 23 de mayo de 2012, dejando ver que se trata de un proceso prefabricado, destinado a vulnerar derechos y el debido proceso;

e) Que se evidenció un total de 12 familias y que 4 de los subadquirentes se hicieron presentes en el transcurso de la audiencia de producción de la prueba y verificación de la FES, aspecto que confirma la ilegalidad de la notificación ya que no estuvieron presentes los otros copropietarios quedando en indefensión;

f) Que se señala 10.7818 y 114,2536 ha de pasto sembrado de la variedad bachearía y 3.0914 ha. de la variedad humidicola que no corresponde a la realidad toda vez que existiría 150 ha. de pasto sembrado y 1.000 ha que estaría preparado para garantizar el alimento del ganado que al momento de la verificación la FES alcanzaba a más de 600 cabezas;

g) Que a fs. 305 se hace una relación de la maquinaria y equipos que no corresponde a la realidad, pues

el mismo se encontraba en otras partes del predio cuya existencia, el INRA, no quiso verificar;

h) citando el art. 162 del reglamento, que señala que el INRA establecerá un control y seguimiento permanente que nunca se hizo, sino (recién) a partir del mes de abril de 2012 es decir 4 meses después del cambio de titular, tiempo en el que el predio fue trabajado en más del 50 % destacando la inversión realizada;

i) Respecto a los datos proporcionados por la ABT, aclara que corresponden a infracciones cometidas por el anterior propietario Nazary Basargin y no por los subadquirientes del derecho;

j) Que en el punto 7.1. se hace referencia a la notificación a los sub adquirentes, misma que es contraria a la norma conforme ya se tiene analizado;

k) Que el informe señala "ver fotos adjuntas" mismas que no cursan en el expediente, en clara violación a lo establecido en las normas técnicas catastrales, actuando el INRA, de manera sesgada en el proceso de reversión;

l) Que en el subtítulo (valoración sobre el cumplimiento de la FES) cursante a fs. 315, se señala que las personas que estuvieron presentes (parte de los copropietarios) firmaron y no cuestionaron el contenido y validez de los formularios, verdad a medias porque los funcionarios del INRA manejaron la audiencia (a gusto propio) no permitiendo el uso de la réplica y;

m) Que en el informe circunstanciado se señaló que respecto a la documentación presentada con posterioridad a la audiencia de producción de la prueba, esta no cambia los resultados obtenidos al momento de la verificación en el predio SAN MARCOS teniendo en cuenta que estos documentos no acreditan que el ganado verificado pertenezca a los subadquirientes, conculcando documentos probatorios que pertenecen a los copropietarios que no estuvieron presentes en la audiencia, sosteniendo que si bien no se anunció la presentación de prueba, conforme al art. 191 del D.S. N° 29215, fue precisamente porque no se notificó legalmente al resto de los copropietarios existiendo indefensión.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) En relación a la adquisición del derecho propietario, cursa de fs. 42 a 43 Registro de Transferencia y Cambio de Nombre LPZ-00063/2011 y Certificado Catastral N° CC-T-LPZ-00064/2011, correspondiente al predio San Marcos, acreditando la parte actora haber subadquirido los derechos con antecedente en el Título Ejecutorial N° MPANAL 000228, de 31 de octubre de 2003 emitido a favor de Nazary I. Basargin, aspecto no discutido durante el procedimiento administrativo de reversión ni considerado como base para determinar la reversión parcial del nombrado predio agrario y en todo caso admitido por el Instituto Nacional de Reforma Agraria al momento de disponer el inicio del procedimiento y disponer la notificación de los subadquirentes del derecho, en tal sentido, no corresponde a éste Tribunal ingresar en mayores análisis de orden legal, en sentido que la decisión asumida por el ente administrativo no desconoce éste hecho sino que valora el cumplimiento de la Función Económico Social."

"(...) En relación a que el contenido del Informe Circunstanciado quedaría desvirtuado por la documentación presentada, consistente en facturas de maquinaria e insumos para la ganadería y

agricultura (inversión que sobrepasaría los 4 millones de dólares) y fotografías de mejoras y certificación realizada a favor de los actores, se citan los arts. 159, 167, 168, 169, 176 y 179 del D.S. N° 29215 que en torno al tema señalan que: (...) normas aplicables por disposición del art. 192-III del mismo cuerpo normativo, línea que, en relación al cumplimiento de la FES impide ingresar a la valoración de inversiones realizadas en un predio reduciendo el ámbito del cálculo de la FES al examen de la superficie actual y efectivamente aprovechada en actividades agrícolas y/o ganaderas según corresponda, aspecto que fue correctamente valorado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria a tiempo de emitir el Informe Circunstanciado DGAT-USC-FS-FES N° 010/2012 de 3 de agosto de 2012, no identificándose vulneración de normas que afecten el debido proceso o derechos sustanciales de la parte actora, aclarándose que en relación a la documentación cursante de fs. 41 a 44 y fotografías cursantes de fs. 91 a 143 del expediente de demanda contenciosa administrativa (entre ésta la certificación hecha referencia por la parte actora) a más de estar presentada fuera del plazo otorgado por el art. 191 del D.S. N° 29215, no desvirtúan ni modifican los datos contenidos en la documental que cursa de fs. 125 a 132 de la carpeta de reversión (Ficha Catastral, formularios de Verificación de FES de Campo y Acta de Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económico Social)”

“(...) en la audiencia de producción de prueba y de verificación de la función económico social se procederá a la verificación de la FES aplicando lo regulado en el título V de éste reglamento y, sobre la base de éstos antecedentes se elaborará un informe circunstanciado sugiriendo el curso de acción a seguirse, quedando establecido que el informe preliminar, por sus características contiene, únicamente, datos preliminares referidos a **indicios de incumplimiento** de la FES que de modo alguno constituyen la base de las decisiones adoptadas por el ente administrativo por lo que, cualquier contradicción que pudiese existir en el mismo, no puede constituir el fundamento para demandar la nulidad de una resolución cuya decisión no se funda en su contenido, correspondiendo aclarar que el señalar que el informe preliminar es totalmente direccionado y se basa en información errónea es caer en especulaciones en sentido de que sus contenidos y/o conclusiones, no necesariamente son ratificados en el curso del procedimiento, siendo susceptibles de modificación conforme a los datos que principalmente se recogen durante el desarrollo de la audiencia de producción de prueba y de verificación de la función económico social que, por si, constituye el acto principal del procedimiento y en el que el o los interesados deben necesariamente acreditar la existencia de mejoras como la preparación de terrenos para siembra, cambio de alambrados, etc., en tal sentido, siendo que al momento de la elaboración del informe preliminar se toman en cuenta aspectos que simplemente coadyuvan en la identificación de indicios que hacen presumir el incumplimiento total o parcial de la FES, el mismo, no afecta derechos sustanciales de los administrados o las formas esenciales del procedimiento, en éste sentido, sus contradicciones o sus bases de información errónea, no constituyen fundamento para pretender anular una resolución cuya decisión tiene bases distintas, no siendo, por ello, atendible lo acusado en éste punto por la parte actora.”

“(...) concluyéndose que en relación a Henrich Penner Zacharias cursa, a fs. 123, notificación diligenciada conforme prevé el art. 70, inciso a) del D.S. N° 29215 y respecto a Jimmy Braun Guenther, Albert Feher Heinrichs, Edward Buhler Wiebe, Edward Friesen Heinrichs, Daniel Friesen Fehr, Peter Hildebrend Giesbrecht, Hans Braun Guenther, Edward Penner Zacharias, David Braun Elías y Ernie Penner Zacharias. corre, a fs. 124, notificación diligenciada con las formas establecidas en el art. 72, inciso b) del precitado Decreto Supremo, identificándose en la misma al testigo de actuación, quien al estampar su firma da fe que el acto fue realizado y que los notificados fueron buscados en el predio, por lo que, al haberse diligenciado las notificaciones conforme a las formas y procedimientos que fija la ley no se causa indefensión a los administrados, resultando inconsistente alegar que la diligencia de

notificación de fs. 124 no se ajusta a derecho y que no se tuvo conocimiento de la notificación realizada, correspondiendo aclarar que, Henrich Penner Zacharías participó en la diligencia de notificación cedula en calidad de testigo y no de apoderado de los notificados y que sin perjuicio de lo anotado, la entidad administrativa diligencio las notificaciones mediante edicto publicado en un medio de prensa escrita y que en relación a Ernie Penner Zacharias, Edward Penner Zacharias y Edward Buhler notificados mediante cédula, quienes participaron personalmente en actuados posteriores conforme se desprende de los formularios y acta levantada en oportunidad del desarrollo de la audiencia de producción de prueba y verificación de cumplimiento de la FES, resultando sin fundamento lo acusado en éste punto por la parte actora por haber, la autoridad administrativa, sujetado las diligencias de notificación a las previsiones contenidas en los arts. 189, 70-a) y 72-b) del D.S. N° 29215.”

“(…) en Ficha Catastral, formulario de Verificación de FES de Campo, Acta de Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económico Social, no se identifican observaciones que hagan siquiera presumir que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria hayan negado realizar el recorrido total del predio u omitido consignar mejoras, infraestructura o maquinaria identificada a momento del desarrollo de la audiencia de producción de prueba y de verificación de la FES, aspecto que tampoco es deducible a tiempo de considerar el resto de la documentación que cursa en antecedentes, incumpliendo la parte actora, la obligación de probar, a través de elementos objetivos, sus afirmaciones, ingresando en subjetividades que, por sí mismas, no constituyen fundamentos valederos a efectos de su petitorio, considerando que el momento en el cual se van formando los principales medios probatorios es en la audiencia de producción de prueba conforme manda el art. 191 del D.S. N° 29215 con la excepción que el mismo desarrolla en su parte in fine, norma que, implícitamente integra, en su contenido el principio de preclusión que conforme aclara la Sentencia Constitucional 0292/2011-R de 29 de marzo de 2011 ha de ser entendido como la clausura definitiva de cada una de la etapas procesales, impidiéndose el regreso a fases y momentos procesales ya extinguidos o consumados por lo que, al no haberse demostrado lo afirmado en éste punto por los demandantes, no existe vulneración del debido proceso o del derecho a la defensa.”

“(…) El art. 162 del D.S. N° 29215, en relación a los puntos que se examinan, prescribe que a efectos del cumplimiento efectivo y real de la FES, el Instituto Nacional de Reforma Agraria establecerá un sistema de control y seguimiento permanente incluyendo informes, denuncias y resoluciones de las entidades agrarias competentes así como las denuncias de las organizaciones sociales, entendido como un sistema de seguimiento interno del ente administrativo que de modo alguno impone la obligatoriedad, bajo sanción de nulidad, de ejecutar controles al cumplimiento de la FES, por lo que las razones por las cuales el Instituto Nacional de Reforma Agraria no desarrolló controles anteriores a la compra del predio o no fundamentó los motivos por los que inició el proceso de reversión no constituyen causales que afectan al procedimiento, menos causan la nulidad de lo actuado, no existiendo vulneración y/o contradicción con el citado artículo 162.

c) *La imagen del 2006, a la cual se hace referencia en los informes previos a la emisión del auto de inicio del procedimiento de reversión, constituye una referencia, insumo y/o elemento que por esencia, coadyuva en la identificación de indicios de un posible incumplimiento de la FES, por lo que, por sí misma, no constituye el fundamento de las decisiones finales a adoptarse en un proceso de reversión, en tal sentido, no afecta derechos sustanciales de los administrados como tampoco altera el normal desarrollo del procedimiento.*

d) *El informe circunstanciado, conforme afirma la parte actora, señala que de acuerdo al auto de inicio del procedimiento de reversión, la audiencia de producción de prueba y de verificación de la FES en el*

predio San Marcos debió ser realizada a partir del 28 hasta el 29 de mayo, debiendo interpretarse que el acto programado no podía iniciarse antes del 28 de mayo ni prolongarse (salvo aceptación tácita y/o expresa de parte interesada) más allá del 29 de mayo, siendo irrelevante el hecho de que la misma haya iniciado y concluido en un solo día si se cumplieron con los actos previstos por ley, no constituyendo, éste aspecto, causal que permita disponer la nulidad de los actos realizados por la entidad administrativa, sin perjuicio de aclararse que el acta de audiencia de producción de prueba cursante de fs. 130 a 132 de antecedentes fue levantada el 28 de mayo de 2012 y la Ficha Catastral y formulario de Verificación de FES de Campo fueron llenados el 29 de mayo de 2012 conforme lo normado por el art. 192 del D.S. N° 29215, no siendo evidente las contradicciones señaladas por la parte actora.

e) *A fs. 295, el informe circunstanciado, de acuerdo a lo afirmado por la parte actora, señala: "Acto seguido, se hizo conocer de las notificaciones realizadas con el Auto de Inicio de Procedimiento de Reversión de 31 de enero de 2012 al Señor Gobernador (...)", siendo que el auto de inicio fue firmado el 22 de mayo de 2012, contradicción que no vulnera derechos sustanciales de los administrados ni las normas del debido proceso, constituyendo en sí, un error humano que de modo alguno afecta el curso del procedimiento y/o constituye la base de la decisión adoptada por el ente administrativo, por lo mismo, irrelevante en el presente caso.*

f) *Si bien a fs. 296 el informe cuestionado señala haberse evidenciado 12 familias y que 4 de los subadquirientes se hicieron presentes en el transcurso de la audiencia, aseveración que daría cuenta de la ausencia de notificación al resto de interesados, ésta afirmación no constituye un reconocimiento de la inexistencia o ilegalidad de las notificaciones efectuadas que, como se tiene señalado, se circunscribieron a las formas fijadas por ley, por lo mismo válidas a los efectos del procedimiento.*

g) *El informe en análisis, a fs. 304, en relación a superficies destinadas a pastizales, describe una superficie de 10.7818 ha, 114.2536 ha y 3.0914 ha que hacen un total de 128.1268 ha, coincidente con la consignada en el formulario de Verificación de FES de Campo (fs. 126) y en el Acta de Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la FES (fs. 131), asimismo a fs. 305 se realiza una descripción de la maquinaria y pozos de agua identificados en el predio coincidente con la información consignada en los formularios y acta de campo, por lo que, el señalar la parte actora, que la descripción de maquinaria y superficies destinadas a pastizales no corresponde a la realidad, sin estar estos hechos acreditados por la información generada en oportunidad del desarrollo de la audiencia de producción de prueba carece de sustento, debiendo entenderse que las simples afirmaciones como las previamente citadas o las referentes a que el predio haya estado trabajado en más del 50% o que el ganado alcanzaba a más de 600 cabezas, por si solas, carentes de los elementos probatorios formados conforme a ley, no generan derechos cuya vulneración sea susceptible de ser considerada por éste tribunal, reiterándose que, de acuerdo a los arts. 191 y 192 del D.S. N° 29215 la oportunidad en la cual deben aportarse los elementos probatorios de cumplimiento de la FES corresponde al momento de desarrollo de la audiencia de producción de prueba, salvándose la excepción contenida en la parte final del referido artículo 191, aclarándose que en relación al ganado identificado en el predio 62 cabezas de ganado bovino y 2 cabezas de ganado equino, el mismo no fue considerado a efectos del cálculo de cumplimiento de la FES por no haberse acreditado el derecho propietario a través del registro de marca, no obstante ello se reconoció el límite máximo de la pequeña propiedad ganadera.*

h) *Los datos proporcionados por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, si bien son mencionados (a fs. 311) en el informe circunstanciado, no constituyen el fundamento para sugerirse se proceda a revertir parcialmente el predio San Marcos, en esta línea no afectan derechos de los administrados, ahora constituidos en parte demandante, no mereciendo mayores análisis o*

consideraciones por parte de éste Tribunal por ser, la parte resolutive de la resolución impugnada, la consecuencia del análisis efectuado en relación a las mejoras y cantidad de cabezas de ganado identificadas en el predio.

i) *En referencia a las diligencias de notificación, cuyo análisis se realiza en el informe circunstanciado a fs. 313, corresponde remitir su consideración a los argumentos ya desarrollados ut supra en torno al tema.*

j) *El no haberse adjuntado fotos, conforme se señala en el informe circunstanciado, sin precisarse la norma de cumplimiento obligatorio infringida, haciéndose referencia generalizada a las normas técnicas catastrales, ni precisarse la forma en la cual, este hecho, vulnera las normas que regulan el debido proceso o afectan derechos sustanciales de la parte actora no permite a éste tribunal, ingresar en consideraciones de orden legal, resultando, por sí, inconsistente lo afirmado en éste punto, más aún si se toma en cuenta que por disposición del art. 192, parágrafos III, IV y V del D.S. N° 29215 la entidad administrativa, a través de los funcionarios asignados, se encuentra únicamente compelida a levantar el formulario de verificación de la FES y el acta de audiencia como elementos probatorios del cumplimiento o incumplimiento total o parcial de la función económico social.*

k) *El haberse señalado, en el informe circunstanciado, que quienes participaron en la audiencia de producción de prueba, suscribieron los formularios y acta correspondientes sin cuestionar su contenido o validez siendo que el ente administrativo no permitió el uso del derecho a la réplica no constituye fundamento válido que merezca ser considerado por éste tribunal, olvidando el actor su deber de acreditar mediante prueba que la entidad administrativa, durante la tramitación del procedimiento, vulneró normas adjetivas y/o sustantivas afectando al proceso por infracción de normas de cumplimiento obligatorio, en tal sentido, el ingresar en afirmaciones subjetivas, sin precisar las normas y/o derechos vulnerados menos acreditar la veracidad de las mismas, impide a éste tribunal ingresar en consideraciones de hecho o de derecho.*

l) *En relación a que en el Informe Circunstanciado se aclara que la documentación presentada con posterioridad a la audiencia de producción de prueba no llega a alterar los resultados obtenidos en campo, se cita el art. 192-III del D.S. N° 29215 que en lo pertinente expresa que, durante la audiencia de producción de prueba se procederá a la verificación de la función económico social aplicando lo regulado en el Título V del citado Decreto Supremo que desarrolla las normas que regulan el cumplimiento de la función social y función económico social, prescribiendo que, el Instituto Nacional de Reforma Agraria verificará de forma directa, en cada predio, la función social o económico social, siendo éste el principal medio de prueba y cualquier otra es complementaria (art. 159) y si bien el art. 161 otorga a los interesados la facultad de probar, a través de todos los medios legalmente admitidos, el cumplimiento de la función social o económico social, ésta facultad se circunscribe a los aspectos identificados u observados a momento de la verificación directa en campo, en el caso en análisis, a tiempo del desarrollo de la audiencia de producción de prueba y de cumplimiento de la FES, no ampliándose a hechos no controvertidos o cuya discusión y veracidad no dependa de la producción de prueba que en todo caso, debió ser anunciada por el o los administrados conforme previene el art. 191 D.S. N° 29215, en ésta línea cabe aclarar que durante el desarrollo de la audiencia de producción de prueba, no se identificaron hechos controvertidos o presentaron observaciones que hayan merecido ser dilucidados y/o aclarados a través de la producción y/o presentación posterior de prueba, conclusión a la que se arriba de la revisión de los formularios y acta levantada durante el desarrollo de la audiencia de producción de prueba, documentos que fueron suscritos, en señal de conformidad de lo actuado, por quienes participaron en dicho acto, reiterándose que, respecto al resto de interesados no apersonados,*

los mismos, al haber sido notificados por la entidad administrativa conforme a normativa en vigencia y no presentarse en las fechas de la notificación no hicieron sino renunciar, tácitamente, a las facultades y potestades que les correspondían ejercer en dicha oportunidad, no siendo atribuible a la autoridad administrativa ésta omisión, aclarándose, sin perjuicio de lo ya examinado, que la documentación que cursa en antecedentes, ofrecida con posterioridad al desarrollo de la audiencia, fue presentada en fotocopias simples careciendo del valor probatorio contemplado en el art. 1311 del Cód. Civ. a más de que la misma hace relación a certificados de registros de marca, certificados de vacunación y otros que no corresponden a la propiedad San Marcos, razón por la cual, lo señalado en el informe en examen, de manera correcta señala que la documentación presentada fuera de la oportunidad señalada en el art. 191 del D.S. N° 29215 no altera y/o modifica los datos obtenidos durante el desarrollo de la audiencia de producción de prueba y de verificación de la FES resultando, por todo ello, inconsistente lo acusado en este punto por la parte actora.”

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV. N° 009/2012 de 7 de agosto de 2012 emitida dentro del proceso administrativo de Reversión del predio denominado "SAN MARCOS". Conforme los fundamentos siguientes:

- 1.- Sobre la adquisición del derecho propietario, el mismo, no entró en discusión durante el procedimiento administrativo, ni fue considerado como base para determinar la reversión parcial del predio y en todo caso, fue admitido por el Instituto Nacional de Reforma Agraria al momento de disponer el inicio del procedimiento y disponer la notificación de los subadquirentes del derecho;
- 2.- Respecto al contenido del Informe Circunstanciado, no se identificó vulneración de normas que afecten el debido proceso o derechos sustanciales de la parte actora, aclarándose que en relación a la documentación cursante de fs. 41 a 44 y fotografías del expediente de demanda, a más de estar presentada fuera del plazo otorgado por el art. 191 del D.S. N° 29215, no desvirtúan ni modifican los datos contenidos en la Ficha Catastral, formularios de Verificación de FES de Campo y Acta de Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económico Social.
- 3.- Sobre el Informe Preliminar, éste, por sus características contiene, únicamente, datos preliminares referidos a indicios de incumplimiento de la FES que de modo alguno constituyen la base de las decisiones adoptadas por el ente administrativo por lo que, cualquier contradicción que pudiese existir en el mismo, no puede constituir el fundamento para demandar la nulidad de una resolución, ya que no afecta derechos sustanciales de los administrados o las formas esenciales del procedimiento;
- 4.- Sobre la transgresión e inobservancia del art. 72, inciso c), (notificación con el Auto de Inicio a los subadquirentes), se debe aclarar que el acto de la notificación debe ser abordado desde dos puntos de vista, el fin que persigue y las formas a las que debe sujetarse, aspectos que no necesariamente deben cumplirse de forma simultánea, en ese sentido, al haberse realizado la notificación con las formas establecidas en el art. 72, inciso b) del DS 29215, identificándose en la diligencia al testigo de actuación, quien al estampar su firma da fe que el acto fue realizado y que los notificados fueron buscados en el predio, por lo que, al haberse diligenciado las notificaciones conforme a las formas y procedimientos que fija la ley, no se causa indefensión a los administrados, resultando inconsistente alegar que la diligencia de notificación, no se ajusta a derecho y que no se tuvo conocimiento de la notificación realizaday finalmente se tendrá por realizado el acto aún sin las formalidades siempre que

se cumpla con la finalidad del mismo, cual es poner en conocimiento de la parte interesada el acto procesal otificado.

5.- Sobre la negativa del INRA de realizar el recorrido en todo el predio, de una revisión de la Ficha Catastral, formulario de Verificación de FES de Campo, Acta de Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económico Social, no se identifican observaciones que hagan siquiera presumir que los funcionarios del INRA hayan negado realizar el recorrido total del predio u omitido consignar mejoras, infraestructura o maquinaria identificada a momento del desarrollo de la Audiencia de Producción de Prueba y de Verificación de la FES, por lo que, al no haberse demostrado lo afirmado en éste punto por los demandantes, no existe vulneración del debido proceso o del derecho a la defensa;

6.- Respecto a que la entidad administrativa no consideró que parte de los copropietarios preparaban ganado para trasladarlo desde la ciudad de Santa Cruz, por la documentación presentada por la parte demandante en el proceso de Reversión, no se evidencia documentación alguna que acredite que los demandantes hayan iniciado trámite destinado al traslado de ganado que conforme al art. 6 del D.S. N° 29251 de 29 de agosto de 2007 debió estar respaldado a través de la guía de movimiento de ganado, concordante con el art. 8 del mismo cuerpo legal que, en lo pertinente, establece la obligatoriedad de portar el documento que acredite la compra y respectiva guía de movimiento de ganado, por lo que, lo afirmado por la parte actora queda totalmente desvirtuado y;

7.- Respecto a las observaciones del Informe Circunstanciado:

a) Las razones por las cuales el Instituto Nacional de Reforma Agraria no desarrolló controles anteriores a la compra del predio o no fundamentó los motivos por los que inició el proceso de reversión no constituyen causales que afectan al procedimiento, menos causan la nulidad de lo actuado;

b) La imagen del 2006, a la cual se hace referencia en los informes previos a la emisión del Auto de Inicio del Procedimiento de Reversión, constituye una referencia, que por esencia, coadyuva en la identificación de indicios de un posible incumplimiento de la FES, por lo que, por sí misma, no constituye el fundamento de las decisiones finales a adoptarse en un proceso de reversión;

c) Al haberse programado la Audiencia de Producción de Prueba y de Verificación de la FES en el predio San Marcos, debió ser a partir del 28 hasta el 29 de mayo, el acto programado no podía iniciarse antes del 28 de mayo ni prolongarse más allá del 29 de mayo, siendo irrelevante el hecho de que la misma haya iniciado y concluido en un solo día si se cumplieron con los actos previstos por ley, no constituyendo, éste aspecto, causal que permita disponer la nulidad de los actos realizados por la entidad administrativa;

e) Si bien existe contradicción en las fechas denunciadas por el demandante, esa contradicción no vulnera derechos sustanciales de los administrados ni las normas del debido proceso, constituyendo en sí, un error humano que de modo alguno afecta el curso del procedimiento y/o constituye la base de la decisión adoptada por el ente administrativo, por lo mismo, irrelevante en el caso;

f) Si bien el informe cuestionado señala haberse evidenciado 12 familias y que 4 de los subadquirientes se hicieron presentes en el transcurso de la audiencia, aseveración que daría cuenta de la ausencia de notificación al resto de interesados, ésta afirmación no constituye un reconocimiento de la inexistencia o ilegalidad de las notificaciones efectuadas que, como se tiene señalado, se circunscribieron a las formas fijadas por ley, por lo mismo válidas a los efectos del procedimiento;

g) Sobre las superficies destinadas a pastizales, el señalar la parte actora, que la descripción de maquinaria y superficies destinadas a pastizales no corresponde a la realidad, sin estar estos hechos acreditados por la información generada en oportunidad del desarrollo de la audiencia de producción de prueba carece de sustento, debiendo entenderse que las simples afirmaciones como las previamente citadas o las referentes a que el predio haya estado trabajado en más del 50% o que el ganado alcanzaba a más de 600 cabezas, por sí solas, carentes de los elementos probatorios formados conforme a ley;

h) Sobre los datos proporcionados por la ABT, estos datos si bien son mencionados en el Informe Circunstanciado, no constituyen el fundamento para sugerirse se proceda a revertir parcialmente el predio San Marcos, en esta línea no afectan derechos de los administrados;

i) En referencia a las diligencias de notificación, cuyo análisis se realiza en el Informe Circunstanciado, corresponde remitir su consideración a los argumentos ya desarrollados ut supra en torno al tema;

j) El hecho de que no se adjunte fotos resulta inconsistente para el Tribunal más aún si se toma en cuenta que por disposición del art. 192, párrafos III, IV y V del D.S. N° 29215 la entidad administrativa, a través de los funcionarios asignados, se encuentra únicamente compelida a levantar el formulario de verificación de la FES y el acta de audiencia como elementos probatorios del cumplimiento o incumplimiento total o parcial de la función económico social;

k) Respecto a que no se permitió el uso de réplica, éste argumento no se constituye en fundamento válido que merezca ser considerado por el Tribunal, olvidando el actor su deber de acreditar mediante prueba que la entidad administrativa, durante la tramitación del procedimiento, vulneró normas adjetivas y/o sustantivas afectando al proceso por infracción de normas de cumplimiento obligatorio;

l) Sobre la documentación presentada con posterioridad, se debe aclarar que a tiempo del desarrollo de la Audiencia de Producción de Prueba y de Cumplimiento de la FES, se otorga a los administrados la facultad de probar, a través de todos los medios legalmente admitidos, el cumplimiento de la función social o económico social, no ampliándose a hechos no controvertidos o cuya discusión y veracidad no dependa de la producción de prueba que en todo caso, debió ser anunciada por el o los administrados conforme previene el art. 191 D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Precedente N° 1

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN / AUDIENCIA DE PRODUCCIÓN DE PRUEBA Y
VERIFICACIÓN FES

Obligación de la parte interesada.

En el proceso administrativo de reversión, es obligación de la parte interesada probar a través de elementos objetivos sus afirmaciones, sin ingresar en subjetividades que por sí mismas no constituyen fundamentos valederos a efectos de su petitorio, considerando que el momento en el cual se van formando los principales medios probatorios es en la audiencia de producción de prueba.

“(...) en Ficha Catastral, formulario de Verificación de FES de Campo, Acta de Audiencia de Producción de Prueba y Verificación de la Función Económico Social, no se identifican observaciones que hagan siquiera presumir que los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria hayan negado realizar el recorrido total del predio u omitido consignar mejoras, infraestructura o maquinaria identificada a momento del desarrollo de la audiencia de producción de prueba y de verificación de la FES, aspecto que tampoco es deducible a tiempo de considerar el resto de la documentación que cursa en antecedentes, incumpliendo la parte actora, la obligación de probar, a través de elementos objetivos, sus afirmaciones, ingresando en subjetividades que, por sí mismas, no constituyen fundamentos valederos a efectos de su petitorio, considerando que el momento en el cual se van formando los principales medios probatorios es en la audiencia de producción de prueba conforme manda el art. 191 del D.S. N° 29215 con la excepción que el mismo desarrolla en su parte in fine, norma que, implícitamente integra, en su contenido el principio de preclusión que conforme aclara la Sentencia Constitucional 0292/2011-R de 29 de marzo de 2011 ha de ser entendido como la clausura definitiva de cada una de la etapas procesales, impidiéndose el regreso a fases y momentos procesales ya extinguidos o consumados por lo que, al no haberse demostrado lo afirmado en éste punto por los demandantes, no existe vulneración del debido proceso o del derecho a la defensa.”

Precedente N° 2

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN / AUDIENCIA DE PRODUCCIÓN DE PRUEBA Y
VERIFICACIÓN FES

Fotografías

En el proceso administrativo de Reversión, la entidad administrativa, a través de los funcionarios asignados, se encuentra únicamente compelida a levantar el formulario de verificación de la FES y el acta de audiencia como elementos probatorios del cumplimiento o incumplimiento total o parcial de la función económico social, no así fotografías.

j) El no haberse adjuntado fotos, conforme se señala en el informe circunstanciado, sin precisarse la norma de cumplimiento obligatorio infringida, haciéndose referencia generalizada a las normas técnicas catastrales, ni precisarse la forma en la cual, este hecho, vulnera las normas que regulan el debido proceso o afectan derechos sustanciales de la parte actora no permite a éste tribunal, ingresar en consideraciones de orden legal, resultando, por sí, inconsistente lo afirmado en éste punto, más aún si se toma en cuenta que por disposición del art. 192, parágrafos III, IV y V del D.S. N° 29215 la entidad administrativa, a través de los funcionarios asignados, se encuentra únicamente compelida a levantar el formulario de verificación de la FES y el acta de audiencia como elementos probatorios del cumplimiento o incumplimiento total o parcial de la función económico social.