

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0025-2013

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. Resolución /

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

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 021/2011 de 30 de diciembre de 2011, emitida dentro del procedimiento administrativo de reversión del predio denominado "LA CUMBRE", ubicado en el Municipio de San José de Chiquitos, Provincia Chiquitos del Departamento de Santa Cruz. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Indico el demandante que la parte resolutive de la resolución de avocación omitió pronunciarse expresamente sobre la suspensión temporal del Director Departamental de Santa Cruz, para conocer procedimientos de reversión, ya que conforme el art. 57.II de la L. N° 1715, la substanciación de dicho procedimiento es competencia de las Direcciones Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria;

2.- Indico el demandante que el INRA no habría tomado en cuenta tomado en cuenta, la Comunicación Interna de 30 de noviembre de 2011, emitida por el Dr. Severo Villca Herrera, P1 de Sanidad Animal de San José de Chiquito;

3.- Que existiría errónea identificación del titular del derecho de propiedad en la resolución de reversión pues el demandante, compró la propiedad "La Cumbre" en 30 de septiembre de 2011, y posteriormente solicito a la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, el respectivo Registro de Transferencia, Certificado y Plano Catastral, con el objeto de regularizar dicha compra, sin embargo, estando en curso el proceso de regularización del derecho propietario, el INRA que sustanciaba el proceso de reversión, advertido de esta situación debió suspender dicho procedimiento hasta la regularización, perfeccionamiento y registro en el INRA del derecho propietario;

4.- Que el art. 194 del D.S. N° 29215, dispone que, a la finalización de la audiencia de producción de prueba, en el plazo de cinco días calendario se elaborará el informe circunstanciado sin embargo, en el caso la audiencia se realizó en 6 de diciembre de 2011 y el Informe Circunstanciado data de 29 de diciembre y la Resolución final es de 30 de diciembre, habiendo precluido superabundantemente el plazo para emitir dicho informe y que por tanto se operó automáticamente la pérdida de competencia de la Dirección Nacional del INRA;

5.- Que existiría incongruencia en la resolución de reversión, puesto que en la misma hace figurar a Luis Eduardo Muguersa Herrmann, como subadquiriente de la propiedad "La Cumbre", pero por otro lado se menciona que los extranjeros para adquirir tierra de particulares tituladas por el Estado deberán residir en el país, sin embargo contradictoriamente en la resolución, se le atribuye la categoría de subadquiriente;

6.- Que la resolución impugnada, transgrede la jerarquía normativa establecida en el art. 410 de la C.P.E, ya que los títulos ejecutoriales fueron emitidos mediante Resolución Suprema y no corresponde anular dicha Resolución Suprema con una Resolución Administrativa por el Director Nacional del INRA.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Cabe señalar que la normativa agraria vigente prevé la figura de la avocación, que permite al Director Nacional del INRA asumir atribuciones propias de sus órganos inferiores, avocándose el conocimiento y decisión de cuestiones concretas; al respecto, el inc. a) del art. 51 del D.S. N° 29215 establece que la avocación procederá cuando exista "insuficiencia de personal y/o equipos técnicos en las direcciones departamentales, para la ejecución de sus atribuciones". Conceptualmente la avocación es la facultad que tiene el órgano jerárquicamente superior para asumir el ejercicio de competencias propias del órgano jerárquicamente inferior, para resolver un asunto concreto. La diferencia entre la delegación, sustitución o la encomienda de gestión, con la avocación, es que las primeras hacen un traslado en bloque de la materia sobre la que versa la competencia, es decir que se traslada una competencia de manera general y abstracta; en cambio, la avocación sólo supone la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de un caso concreto y específico."

"En este contexto, consta de antecedentes que el Director Nacional a.i. del INRA, dio inicio al trámite de reversión del predio "La Cumbre", de conformidad a lo establecido por el art. 188 del D.S. N° 29215, con el Auto de Inicio de Procedimiento de 28 de noviembre de 2011 de fs. 55 a 57, al haberse avocado este procedimiento mediante Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre de 2009, en atención a lo sugerido en el Informe U-DDT-AAHH N° 413/2009 de 19 de noviembre de 2009, cursante de fs. 1 a 2, resolución que se encuentra debidamente fundamentado, además de haber definido a la jurisdicción de Santa Cruz como área para sustanciar trámites de reversión, conforme resuelve la misma: "... iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión los procesos de reversión de la propiedad agraria en el Departamento de Santa Cruz,...", habiéndose procedido a notificar con dicha Resolución de Avocación al Director Departamental del INRA Santa Cruz (fs. 13); asimismo, conforme establece el art. 51-II del D.S. N° 29215, se procedió con las respectivas notificaciones a la FSUTCSC, Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, FEGASACRUZ, Federación de Mujeres Intercultural de Santa Cruz, FDMCJOSCBS, ABT Departamental Santa Cruz y Dirección Departamental del INRA (diligencias de fs. 7 a 13 de la carpeta predial), por lo que en este aspecto la institución ejecutora del proceso de reversión ha actuado conforme a la normativa agraria vigente, emitiendo la resolución de Avocación para un caso

concreto, LA REVERSIÓN, de predios agrarios, identificando un área geográfica específica que no por ser más o menos extensa pierde su especificidad."

"Existe confusión en el demandante cuando señala que no se hubiese tomado en cuenta por los funcionarios de la Dirección Nacional INRA, la Comunicación Interna de 30 de noviembre de 2011, emitida por el Dr. Severo Villca Herrera, P1 de Sanidad Animal de San José de Chiquitos, PRONEFA-SENASAG-SC, confusión esta que se evidencia, en que si bien dicha comunicación interna establece según el recuadro de detalle de movimiento de ganado, que la actividad productiva desarrollada en el predio "La Cumbre" de Mireya Aguirre de Parada, no hizo ningún movimiento de ganado; y según recuadro de detalle de vacunaciones, se verifica que se procedió a la vacunación de 434 cabezas el 10 de enero y 15 de junio de 2011, en el predio "La Cumbre" de propiedad de Mireya Aguirre de Parada, de estos actuados se establece que estos extremos no pueden ser considerados como cumplimiento de la función económico social a favor del subadquiriente Luis Eduardo Muguerza Herrmann, en el entendido que el Informe Circunstanciado DGAT REV N° 111/2011 de 29 de diciembre de 2011, aplica correctamente lo previsto por el art. 167 parágrafo II de D.S. N° 29215: "El ganado cuya propiedad no sea del interesado no será registrado como carga animal del predio, por tanto no se valorará como área efectivamente y actualmente aprovechada."

" (...) dentro del trámite administrativo de reversión, se valoró la transferencia realizada a favor del demandante en cuanto a su calidad de subadquiriente los mismos que fueron plasmados en los resultados finales, concretamente, en la parte resolutive de la resolución impugnada sin perjuicio de que el INRA valore el art.46 parágrafo IV del D.S. 29215, por lo que ha momento de dictar la resolución de reversión hizo referencia al titular inicial (Mireya Aguirre Parada) en la Resolución Administrativa de Reversión RES- REV N° 021/2011 de 30 de diciembre de 2011, deduciéndose en consecuencia que sin embargo de no estar debidamente registrada en Derechos Reales, fue tomada en cuenta por los funcionarios del INRA para ser considerado como interesado sub adquiriente y permitirle su participación durante la audiencia de producción de prueba , sin que conste en los antecedentes remitidos, el ofrecimiento de presentación de prueba por parte del subaquiriente ahora demandante respecto de su derecho propietario, hechos que fueron considerados en la emisión de la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 021/2011 de 30 de diciembre de 2011 emitida como consecuencia del procedimiento administrativo de reversión del predio "La Cumbre", "

" (...) Con referencia a que el Informe Circunstanciado fue emitido de manera extemporánea, corresponde señalar que si bien los arts. 194 y 196 del D.S. N° 29215 establecen respectivamente, un plazo de 5 días para la elaboración del informe circunstanciado y un plazo de 3 días para la emisión de la Resolución Final de Reversión, estos plazos no son plazos perentorios ni fatales, lo cual no constituye un vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, en todo caso constituye una falta cuyo efecto no es anulatorio, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento de reversión y al constituir un plazo administrativo sujeto a circunstancias atenuantes determinadas por la desproporción entre el propósito de su cumplimiento y las circunstancias de su realización, por lo que estos plazos no se constituyen en fatales e improrrogables, sino más bien son una medida de tiempo señalada para la realización de un acto, que en todo caso su incumplimiento significa o implica responsabilidad del servidor público, lo cual genera responsabilidad administrativa y no constituye una causal de nulidad."

"(...) corresponde señalar que, con relación al principio de legalidad podemos manifestar que toda la actuación administrativa como en el presente caso, se sustenta en normas jurídicas, además de que en aplicación de dichas normas, al haberse verificado incumplimiento de la función económico - social en el

predio "La Cumbre", se aplicó lo dispuesto por los arts. 197 y 198 del Decreto Reglamentario N° 29215, es decir que el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria en mérito a las atribuciones que la ley le otorga, dictó la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 021/2011 de 30 de diciembre de 2011, la misma que en definitiva en su parte dispositiva, resolvió: revertir la totalidad del predio denominado "La Cumbre", con Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, al haberse evidenciado el incumplimiento total de la función económico social en dicha propiedad, que según título ejecutorial fue emitido a favor de Mireya Aguirre de Parada, de lo cual se advierte que no se anuló el Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, toda vez que conforme al art. 198 del D.S. N° 29215 mediante la precitada resolución se dispuso la reversión, la cancelación de los registros de propiedad y la inscripción en Registro de Derechos Reales a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria la tierra revertida, consecuentemente no se vulneró el art. 410 de la C.P.E. en lo referente a la jerarquía normativa, puesto que como se tiene fundamentado la resolución se limita a la reversión, cancelación e inscripción en el Registro de Derechos Reales de la tierra revertida a nombre del INRA en representación de Estado, no siendo evidente lo acusado por la parte al señalar que la resolución impugnada dispuso la nulidad del Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, sólo a mayor abundamiento corresponde aclarar que conforme el art. 36 numeral 2 de la L. N° 1715, es competencia de las Salas del Tribunal Agroambiental: "Conocer y resolver, en única instancia, las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales y de los procesos agrarios que hubieran servido de base para la emisión de los mismos, tramitados ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Colonización y el Instituto Nacional de Reforma Agraria."

“(...)se colige que en el presente caso de autos el inicio de procedimiento de reversión respecto al predio "LA CUMBRE" fue realizado no solamente amparado en la normativa especial vigente sino también conforme al entendimiento constitucional respecto a los presupuestos para adquirir y/o mantener el derecho propietario agrario, ahora si bien en el proceso de reversión se evidenció la compra del predio "LA CUMBRE" por el ahora demandante y ante la solicitud que realizó respecto a que debería otorgársele un tratamiento especial por considerar que se encontraba en periodo de "transición"; periodo que ha decir de este no hubiese sido considerado por el INRA a momento de realizar la reversión, argumento que no guarda relación con la normativa aplicable al caso, toda vez que el periodo de "transición" es inexistente en nuestra economía jurídica en el entendido que el art. 182 del D.S. N° 29215 de manera taxativa en cuanto a la aplicación del proceso de reversión señala: "El presente procedimiento podrá aplicarse en cualquier momentos a partir de los dos años inmediatamente después de la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de las mutaciones del derecho." (las negrillas son nuestras), en consecuencia al haber el INRA continuado con el proceso de reversión sin considerar el supuesto periodo de transición, actuó conforme a procedimiento y en estricto cumplimiento de la normativa constitucional y norma específica aplicable a la materia, toda vez que lo contrario sería crear figuras jurídicas inexistentes que desnaturalizan el entendimiento constitucional sobre el derecho propietario agrario y la finalidad de las normas específicas de guardar directa relación con las disposiciones constitucionales, que como se ha explicado líneas arriba han dispuesto que la adquisición y la conservación de la propiedad agraria está condicionada al cumplimiento de la FES, cumplimiento este que conforme al art. 182 del D.S. N° 29215 debe ser de forma continua, por lo que no puede excluir y/o suspenderse del procedimiento de reversión a los predios que hubiesen sido recientemente adquiridos bajo la figura de "transición" como pretende el demandante, en el presente en todo caso es menester señalar que la constitución y las leyes son de cumplimiento obligatorio, por lo que el demandante a momento de realizar la adquisición de la propiedad agraria denominada "La Cumbre", debió actuar conforme a derecho tomando en cuenta las disposiciones específicas que rigen la propiedad agraria, no

siendo atribuible ese desconocimiento a la autoridad administrativa la cual conforme se tiene expuesto actuó conforme a ley.”

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso-administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 021/2011 de 30 de diciembre de 2011, emitida dentro del Procedimiento Administrativo de Reversión de la propiedad denominada "La Cumbre", conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la Resolución de Avocación, el Director Nacional a.i. del INRA, dio inicio al trámite de reversión del predio "La Cumbre", de conformidad a lo establecido por el art. 188 del D.S. N° 29215, con el Auto de Inicio de Procedimiento de 28 de noviembre de 2011 al haberse avocado este procedimiento mediante Resolución Administrativa de 24 de noviembre de 2009, resolución que se encuentra debidamente fundamentado, además de haber definido a la jurisdicción de Santa Cruz como área para sustanciar trámites de reversión, por lo que la entidad administrativa ha actuado conforme a la normativa agraria;

2.- Respecto a la comunicación interna, si bien dicha comunicación interna establece que la actividad productiva desarrollada en el predio "La Cumbre" de Mireya Aguirre de Parada, no hizo ningún movimiento de ganado y que se procedió a la vacunación de 434 cabezas el 10 de enero y 15 de junio de 2011, en el predio "La Cumbre" de propiedad de Mireya Aguirre de Parada, de estos actuados se establece que estos extremos no pueden ser considerados como cumplimiento de la función económico social a favor del demandante;

3 y 5.- Respecto a la errónea identificación como titular y la incongruencia en la resolución impugnada, corresponde precisar que no existió tal error pues a través de los registros que del Instituto Nacional de Reforma Agraria, al inicio del procedimiento, no existían datos a través de los cuales se pueda acreditar que la titularidad del derecho recaía en el demandante, deduciéndose en consecuencia que sin embargo de no estar debidamente registrada en Derechos Reales la titularidad del demandante, fue tomada en cuenta por los funcionarios del INRA para ser considerado como interesado sub adquirente y permitirle su participación durante la audiencia de producción de prueba, por lo que la Resolución Administrativa impugnada contiene la respectiva relación de hechos y adecuaciones realizadas durante la substanciación del proceso de reversión, con la debida fundamentación de derecho, en observancia de lo dispuesto por los arts. 65 y 66 del Reglamento N° 29215;

4.- Respecto a que el Informe Circunstanciado fue emitido de manera extemporánea, si bien la normativa establece un plazo de 5 días para la elaboración del informe circunstanciado y un plazo de 3 días para la emisión de la Resolución Final de Reversión, estos plazos no son plazos perentorios ni fatales, lo cual no constituye un vicio que pueda invalidar o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA;

6.- Respecto a la inobservancia de la jerarquía normativa, se debe precisar que el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria en mérito a las atribuciones que la ley le otorga, dictó la Resolución Administrativa de Reversión de 30 de diciembre de 2011, consecuentemente no se vulneró el art. 410 de la C.P.E. puesto que como se tiene fundamentado la resolución se limita a la reversión, cancelación e inscripción en el Registro de Derechos Reales de la tierra revertida a nombre del INRA en representación de Estado.

Corresponde aclarar que el periodo de "transición" es inexistente en nuestra economía jurídica en el entendido que el art. 182 del D.S. N° 29215 de manera taxativa en cuanto a la aplicación del proceso de reversión señala: "El presente procedimiento podrá aplicarse en cualesquiera momentos a partir de los dos años inmediatamente después de la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de las mutaciones del derecho." (las negrillas son nuestras), en consecuencia, al haber el INRA continuado con el proceso de reversión sin considerar el supuesto periodo de transición, actuó conforme a procedimiento y en estricto cumplimiento de la normativa constitucional y norma específica aplicable a la materia, toda vez que lo contrario sería crear figuras jurídicas inexistentes que desnaturalizan el entendimiento constitucional sobre el derecho propietario agrario.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

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

Alcance

Cuando se verifica el incumplimiento de la función económico - social en el predio, la resolución se limita a la reversión, cancelación e inscripción en el Registro de Derechos Reales de la tierra revertida a nombre del INRA en representación de Estado, no dispone la nulidad del Título Ejecutorial

"(...) corresponde señalar que, con relación al principio de legalidad podemos manifestar que toda la actuación administrativa como en el presente caso, se sustenta en normas jurídicas, además de que en aplicación de dichas normas, al haberse verificado incumplimiento de la función económico - social en el predio "La Cumbre", se aplicó lo dispuesto por los arts. 197 y 198 del Decreto Reglamentario N° 29215, es decir que el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria en mérito a las atribuciones que la ley le otorga, dictó la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 021/2011 de 30 de diciembre de 2011, la misma que en definitiva en su parte dispositiva, resolvió: revertir la totalidad del predio denominado "La Cumbre", con Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, al haberse evidenciado el incumplimiento total de la función económico social en dicha propiedad, que según título ejecutorial fue emitido a favor de Mireya Aguirre de Parada, de lo cual se advierte que no se anuló el Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, toda vez que conforme al art. 198 del D.S. N° 29215 mediante la precitada resolución se dispuso la reversión, la cancelación de los registros de propiedad y la inscripción en Registro de Derechos Reales a nombre del Instituto Nacional de Reforma Agraria la tierra revertida, consecuentemente no se vulneró el art. 410 de la C.P.E. en lo referente a la jerarquía normativa, puesto que como se tiene fundamentado la resolución se limita a la reversión, cancelación e inscripción en el Registro de Derechos Reales de la tierra revertida a nombre del INRA en representación de Estado, no siendo evidente lo acusado por la parte al señalar que la resolución impugnada dispuso la nulidad del Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, sólo a mayor abundamiento corresponde aclarar que conforme el art. 36 numeral 2 de la L. N° 1715, es competencia de las Salas del Tribunal Agroambiental: "Conocer y resolver, en única instancia, las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales y de los procesos agrarios que hubieran servido de base para la emisión de los mismos, tramitados ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Colonización

y el Instituto Nacional de Reforma Agraria."

PRECEDENTE 2

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

Independiente a mutaciones de derecho

Conforme a la norma especial vigente, en el proceso de reversión no existe un "período de transición", pues el mismo puede aplicarse en forma independiente a la compra o adquisición del predio (mutaciones del derecho), por lo que el INRA al no considerar ese supuesto período actuó conforme a derecho

"(...)se colige que en el presente caso de autos el inicio de procedimiento de reversión respecto al predio "LA CUMBRE" fue realizado no solamente amparado en la normativa especial vigente sino también conforme al entendimiento constitucional respecto a los presupuestos para adquirir y/o mantener el derecho propietario agrario, ahora si bien en el proceso de reversión se evidenció la compra del predio "LA CUMBRE" por el ahora demandante y ante la solicitud que realizó respecto a que debería otorgársele un tratamiento especial por considerar que se encontraba en periodo de "transición"; periodo que ha decir de este no hubiese sido considerado por el INRA a momento de realizar la reversión, argumento que no guarda relación con la normativa aplicable al caso, toda vez que el periodo de "transición" es inexistente en nuestra economía jurídica en el entendido que el art. 182 del D.S. N° 29215 de manera taxativa en cuanto a la aplicación del proceso de reversión señala: "El presente procedimiento podrá aplicarse en cualquier momentos a partir de los dos años inmediatamente después de la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de las mutaciones del derecho." (las negrillas son nuestras), en consecuencia al haber el INRA continuado con el proceso de reversión sin considerar el supuesto periodo de transición, actuó conforme a procedimiento y en estricto cumplimiento de la normativa constitucional y norma específica aplicable a la materia, toda vez que lo contrario sería crear figuras jurídicas inexistentes que desnaturalizan el entendimiento constitucional sobre el derecho propietario agrario y la finalidad de las normas específicas de guardar directa relación con las disposiciones constitucionales, que como se ha explicado líneas arriba han dispuesto que la adquisición y la conservación de la propiedad agraria está condicionada al cumplimiento de la FES, cumplimiento este que conforme al art. 182 del D.S. N° 29215 debe ser de forma continua, por lo que no puede excluir y/o suspenderse del procedimiento de reversión a los predios que hubiesen sido recientemente adquiridos bajo la figura de "transición" como pretende el demandante, en el presente en todo caso es menester señalar que la constitución y las leyes son de cumplimiento obligatorio, por lo que el demandante a momento de realizar la adquisición de la propiedad agraria denominada "La Cumbre", debió actuar conforme a derecho tomando en cuenta las disposiciones específicas que rigen la propiedad agraria, no siendo atribuible ese desconocimiento a la autoridad administrativa la cual conforme se tiene expuesto actuó conforme a ley."

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.”