

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0052-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-10-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión / 6. Inicio del Procedimiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Reversión / 6. Inicio del Procedimiento /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto por AGROBOLIVIA LTDA contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 024/2012 de 27 de diciembre de 2012, emitida en el proceso de reversión sustanciado, en el predio denominada PIEDRAS BLANCAS Y LAS MARIAS ubicado en los municipios de El Carmen Rivero Torrez y Roboré, Provincias, Germán Busch y Chiquitos del Departamento de Santa Cruz. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Acuso que mediante Resolución Administrativa de 3 de enero de 2012 el Director Nacional del INRA se avoca el conocimiento y decisión de procesos de reversión en el Departamento de Santa Cruz, resolución que no se encuentra debidamente firmada y notificada y que sin establecer ningún indicio de incumplimiento de FES, se emite el auto de inicio de 9 de noviembre de 2012, refiriendo también que el informe circunstanciado de 26 de noviembre de 2012 ha sido elaborado fuera de plazo y contraviniendo la C.P.E.;

2.- Que el Informe Circunstanciado, de 26 de diciembre de 2012 y la Resolución de Reversión no efectúan una valoración de la FES de acuerdo a los datos y pruebas presentadas, siendo más bien sesgados, omitiendo aspectos que se hicieron constar en el acta y ficha de verificación de campo con la presentación del memorial, observaciones oportunamente planteadas que no fueron valoradas, vulnerándose los arts. 194 y 192-IV del Decreto Reglamentario;

3.- Que el INRA se basa en los informes UOBT-PSZ-TEC-363-2012, y UOBT-PSZ-TEC-364-2012, ambos de 23 de noviembre de 2012, refiriendo que ninguno de estos informes señala que en el predio no se cumple la FES y que las causales citadas únicamente podrían dar lugar a un proceso sancionatorio pero jamás a la reversión del predio, como así refiere la comunicación interna de 7 de diciembre de 2012

emitida por el ABT que no fue valorada por el INRA ya que en la misma se informa que los predios Piedras Blancas y Las Marías, se encuentran en el marco de la Ley y que no se puede determinar el incumplimiento de los instrumentos de gestión por encontrarse vigentes a más de no haber sido objeto de procesos sancionatorios, por lo que el INRA habría realizado una errónea e indebida interpretación de los mismos, incurriendo en nulidad por carecer de competencia para interpretar informes emitidos por la ABT;

4.- Que la resolución de reversión fue emitida sobre la base de un informe incompleto de la ABT y que el desmonte de 19 ha, que habría sido la causa para la reversión de 24.441 has, no puede ser considerado ilegal ya que no se cuenta con un proceso concluido y;

5.- que en relación al informe circunstanciado y a la resolución de reversión, no existe una fundamentación debida y aclara que la resolución impugnada no contiene una valoración ni análisis legal y que el informe circunstanciado se limita a transcribir artículos de la constitución, de la leyes N° 1715 y 3545 y del Reglamento Agrario;

6.- Que la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 024/2012 de 27 de diciembre de 2012, lleva la firma del Director Nacional y de un licenciado con el cargo de Director General de Administración de Tierras remitiéndose al art. 65 del D.S. N° 29215 y al art. 122 de la Constitución Política del Estado sostiene que la firma de un profesional diferente al exigido por la norma resulta nulo por corresponder a un acto en el que usurpan funciones que no les compete, resultando un vicio insubsanable que también se identificó en la Resolución de Avocación.

Solicitó se declare probada la demanda.

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

*"(...) 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, no existiendo vulneración de la Disposición Final Décimo Segunda de la L. N° 3545 ni del art. 57, parágrafo III de la L. N° 1715 (modificado por el art. 32 de la L. N° 3545), por encontrarse reconocida la figura de la avocación de competencias conforme lo normado por el art. 51 del D.S. N° 29215."*

*" (...) 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 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. por haber sido emitida por autoridad competente conforme a lo dispuesto por el inc. a) del precitado artículo, es decir por contener, la resolución la firma del Director Nacional del INRA, careciendo de relevancia el hecho de haberse o no consignado la firma de un profesional del área jurídica."*

*" (...) En relación a que el proceso de saneamiento ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma*

*Agraria no habría concluido por no haberse entregado el título ejecutorial ni habérselo registrado en Derechos Reales, corresponde a éste tribunal ingresar al análisis del Título IV, Capítulo I del D.S. N° 29215 que en lo pertinente, fija el objeto, alcance y aplicación del procedimiento de reversión de la propiedad agraria, cuyo art. 181 señala que el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria procede por incumplimiento total o parcial de la función económico social y es sustanciado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria en propiedades medianas y empresas agropecuarias, en tanto que el art. 182 del mismo cuerpo legal dispone que el procedimiento de reversión podrá iniciarse en cualquier momento a partir de los dos (2) años posteriores a la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de posibles mutaciones del derecho.*

*Ahora bien respecto al art. 182 del D.S. N° 29215 este refiere a un plazo que la norma otorga de dos años para que la autoridad administrativa inicie el proceso de reversión en predios debidamente saneados, en los cuales conforme al art. 57 del mismo cuerpo legal, se realiza en predios en los cuales se ha regularizado el derecho propietario, es decir que este proceso tendrá como dos componentes por una parte a la autoridad legitimada para realizar el proceso y por otro a la persona sea natural o jurídica propietaria de un predio en el cual se aplicará el proceso, de este aspecto básico se infiere que el plazo de dos años dispuesto por el art. 182 del D.S. N° 29215 es un plazo tanto para la Administración INRA, como para el administrado propietario, constituyéndose en un plazo que debe contemplar de forma cierta e inequívoca desde qué momento se lo computa.*

*Que la autoridad administrativa, infiere que el cómputo es realizado desde el momento de la emisión del Título Ejecutorial en estricta aplicación literal del art. 182 del D.S. 29215, sin embargo el recurrente refiere que la condición que habilita el proceso de reversión sería que el saneamiento este concluido en todas sus etapas, concluyendo que la misma operaría desde el momento de la inscripción en Derechos Reales, señalando además que conforme a la certificación de fs. 55 a 56 de obrados el Título no le ha sido entregado al beneficiario (demandante)."*

*" (...) Respecto al presente caso, si bien es evidente que el art. 182 del D.S. N° 29215 señala que los 2 años se computan después de la emisión del Título Ejecutorial, esta norma no debe ser interpretada de forma aislada, sino más de forma contextual, así se debe determinar que al tratarse de un plazo para ambas partes (autoridad administrativa - administrado) el cómputo debe estar determinado en estricta correspondencia del principio de seguridad jurídica, es decir a reglas claras determinadas en la ley, que permitan al administrado conocer con anterioridad la actuación estatal, es así que realizando una interpretación contextual se advierte que el art. 64 de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545 establece que: "...el saneamiento es el procedimiento técnico jurídico, transitorio destinado a regularizar y **perfeccionar el derecho de propiedad agraria ...**" (las negrillas nos pertenecen) **conforme a las etapas y actividades** establecidas para el proceso de saneamiento previstas en los arts. 263 y 326 del D.S. N° 29215, que una vez concluidas derivan en la otorgación del Título Ejecutorial el que conforme al art. 393 del precitado D.S. en: "**un documento público** a través del cual el **estado reconoce el Derecho de Propiedad Agraria** a favor de sus titulares" (las negrillas nos pertenecen), en esa misma línea y respecto a la reversión su art. 57 parágrafo II de la Ley N° 1715 señala: "... **concluido el saneamiento de cada propiedad** , este procedimiento solo podrá aplicarse de manera periódica, después de dos años a la emisión del Título Ejecutorial" (las negrillas nos pertenecen), concluyendo así que la sola emisión del Título no es el único elemento para iniciar el cómputo del plazo, pues de la normativa antes descrita se evidencia por una parte que debe concluir el proceso de saneamiento y en cumplimiento a dicho proceso se perfecciona el derecho propietario con el título ejecutorial que es un documento público y para que adquiera esa publicidad debe tenerse*

*conocimiento cierto de la existencia del mismo por parte del administrado, infiriéndose que a partir de la PUBLICIDAD DEL MISMO se deberá computar el plazo para la verificación de la FES, publicidad que está relacionada a la forma cierta y efectiva de la existencia del título ejecutorial por parte del administrado, sean por actos idóneos que acrediten de forma cierta que la autoridad administrativa puso en conocimiento la existencia del Título Ejecutorial al Administrado o por la Inscripción en D.D.R.R. del mismo, observándose así el debido proceso y el principio de seguridad jurídica a momento de iniciar el proceso de Reversión.*

*Asimismo y respecto a lo fundamentado líneas arriba, la elaboración de informe preliminar el párrafo II, inc. b) del art. 186 del D.S. N° 29215 dispone: "**II. El informe preliminar deberá ser elaborado en el plazo máximo de tres (3) días calendario y contendrá: "...b) individualización del predio, **especificando si tiene proceso de saneamiento concluido , se encuentra en trámite** o no ha sido objeto de saneamiento..."** (las negrillas son nuestras); de la misma forma en el párrafo III del citado artículo indica: "...que conforme los datos descritos (en el informe preliminar) se establecerán el curso a seguir, en el que se puede sugerir el inicio del procedimiento de reversión", coligiéndose que se constituye en un actuado de suma importancia ya que el mismo constituye la base para la emisión del auto de inicio del procedimiento de reversión debiendo el mismo."*

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta por la Empresa AGROBOLIVIA LTDA., en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 024/2012 de 27 de diciembre de 2012, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo se dispone que la autoridad administrativa emita un informe preliminar conforme a la normativa agraria vigente y a los fundamentos de la presente resolución. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la avocación, si bien 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, éste hecho no debe ser entendido en un sentido literal restrictivo, pues no integra en su contenido una limitante o impedimento 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, 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, aspecto que no acontece en el punto en examen;

2.- Sobre la nulidad de la notificación, al Director Departamental del INRA Santa Cruz, el art. 51-II del D.S. N° 29215, establece que la avocación surtirá efectos legales desde la comunicación escrita al abogado, exigencia que fue cumplida mediante el oficio de 31 de enero de 2012, por lo que, lo actuado en virtud al citado artículo no ingresa a la valoración de derechos subjetivos de los particulares y al evidenciarse la constancia de la realización del acto, cuya nulidad además no fue planteada oportunamente, el afirmarse que al existir similar diligencia (de notificación) no constituye fundamento para anularse lo actuado por no ser potestativo de las partes, decidir cual carece de valor jurídico, concluyéndose que el argumento, carece de trascendencia y consistencia legal;

3.- Respecto la falta de firma del responsable jurídico, en la resolución de avocación, al no existir norma

expresa que disponga la nulidad de las Resoluciones Administrativas por las razones expuestas, lo acusado no genera la nulidad del acto, máxime si se toma en cuenta que con dicha omisión, no se demuestra perjuicio o desmedro de los derechos de la parte actora, por lo que lo argumentado carece de sustento;

4.- Respecto a que el proceso de saneamiento ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria no habría concluido por no haberse entregado el título ejecutorial ni habérselo registrado en Derechos Reales, corresponde precisar que el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria procede por incumplimiento total o parcial de la función económico social y es sustanciado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, proceso que podrá iniciarse en cualquier momento a partir de los dos (2) años posteriores a la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, asimismo se debe establecer que la elaboración de informe preliminar el parágrafo II, inc. b) del art. 186 del D.S. N° 29215 dispone que dicho informe se lo debe realizar en tres días y que debe especificar si tiene proceso de saneamiento concluido, se encuentra en trámite o no ha sido objeto de saneamiento coligiéndose que se constituye en un actuado de suma importancia ya que el mismo constituye la base para la emisión del auto de inicio del procedimiento de reversión debiendo el mismo.

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

#### PRECEDENTE 1

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN / INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Inicio del cómputo

**El procedimiento de reversión podrá iniciarse en cualquier momento a partir de los dos (2) años posteriores a la emisión del Título Ejecutorial, pero ese no es el único elemento para iniciar ese cómputo, pues también es necesario que ese documento público adquiera la debida publicidad y conocimiento por el administrado, a partir del mismo debe computarse el plazo**

*" (...) En relación a que el proceso de saneamiento ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria no habría concluido por no haberse entregado el título ejecutorial ni habérselo registrado en Derechos Reales, corresponde a éste tribunal ingresar al análisis del Título IV, Capítulo I del D.S. N° 29215 que en lo pertinente, fija el objeto, alcance y aplicación del procedimiento de reversión de la propiedad agraria, cuyo art. 181 señala que el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria procede por incumplimiento total o parcial de la función económico social y es sustanciado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria en propiedades medianas y empresas agropecuarias, en tanto que el art. 182 del mismo cuerpo legal dispone que el procedimiento de reversión podrá iniciarse en cualquier momento a partir de los dos (2) años posteriores a la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de posibles mutaciones del derecho.*

*Ahora bien respecto al art. 182 del D.S. N° 29215 este refiere a un plazo que la norma otorga de dos años para que la autoridad administrativa inicie el proceso de reversión en predios debidamente saneados, en los cuales conforme al art. 57 del mismo cuerpo legal, se realiza en predios en los cuales se ha regularizado el derecho propietario, es decir que este proceso tendrá como dos componentes por una parte a la autoridad legitimada para realizar el proceso y por otro a la persona sea natural o*

*jurídica propietaria de un predio en el cual se aplicará el proceso, de este aspecto básico se infiere que el plazo de dos años dispuesto por el art. 182 del D.S. N° 29215 es un plazo tanto para la Administración INRA, como para el administrado propietario, constituyéndose en un plazo que debe contemplar de forma cierta e inequívoca desde qué momento se lo computa.*

*Que la autoridad administrativa, infiere que el cómputo es realizado desde el momento de la emisión del Título Ejecutorial en estricta aplicación literal del art. 182 del D.S. 29215, sin embargo el recurrente refiere que la condición que habilita el proceso de reversión sería que el saneamiento este concluido en todas sus etapas, concluyendo que la misma operaría desde el momento de la inscripción en Derechos Reales, señalando además que conforme a la certificación de fs. 55 a 56 de obrados el Título no le ha sido entregado al beneficiario (demandante)."*

*" (...) Respecto al presente caso, si bien es evidente que el art. 182 del D.S. N° 29215 señala que los 2 años se computan después de la emisión del Título Ejecutorial, esta norma no debe ser interpretada de forma aislada, sino más de forma contextual, así se debe determinar que al tratarse de un plazo para ambas partes (autoridad administrativa - administrado) el cómputo debe estar determinado en estricta correspondencia del principio de seguridad jurídica, es decir a reglas claras determinadas en la ley, que permitan al administrado conocer con anterioridad la actuación estatal, es así que realizando una interpretación contextual se advierte que el art. 64 de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545 establece que: "...el saneamiento es el procedimiento técnico jurídico, transitorio destinado a regularizar y **perfeccionar el derecho de propiedad agraria ...**" (las negrillas nos pertenecen) **conforme a las etapas y actividades** establecidas para el proceso de saneamiento previstas en los arts. 263 y 326 del D.S. N° 29215, que una vez concluidas derivan en la otorgación del Título Ejecutorial el que conforme al art. 393 del precitado D.S. en: "**un documento público** a través del cual el **estado reconoce el Derecho de Propiedad Agraria a favor de sus titulares**" (las negrillas nos pertenecen), en esa misma línea y respecto a la reversión su art. 57 parágrafo II de la Ley N°1715 señala: "... **concluido el saneamiento de cada propiedad** , este procedimiento solo podrá aplicarse de manera periódica, después de dos años a la emisión del Título Ejecutorial" (las negrillas nos pertenecen), concluyendo así que la sola emisión del Título no es el único elemento para iniciar el cómputo del plazo, pues de la normativa antes descrita se evidencia por una parte que debe concluir el proceso de saneamiento y en cumplimiento a dicho proceso se perfecciona el derecho propietario con el título ejecutorial que es un documento público y para que adquiera esa publicidad debe tenerse conocimiento cierto de la existencia del mismo por parte del administrado, infiriéndose que a partir de la PUBLICIDAD DEL MISMO se deberá computar el plazo para la verificación de la FES, publicidad que está relacionada a la forma cierta y efectiva de la existencia del título ejecutorial por parte del administrado, sean por actos idóneos que acrediten de forma cierta que la autoridad administrativa puso en conocimiento la existencia del Título Ejecutorial al Administrado o por la Inscripción en D.D.R.R. del mismo, observándose así el debido proceso y el principio de seguridad jurídica a momento de iniciar el proceso de Reversión."*

## PRECEDENTE 2

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN / INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Informe preliminar

**El Informe preliminar es un actuado de suma importancia ya que el mismo constituye la base**

**para la emisión del auto de inicio del procedimiento de reversión, debiendo el mismo individualizar el predio, especificando si tiene proceso de saneamiento concluido, pudiéndose sugerir el inicio del procedimiento de reversión**

" (...) Asimismo y respecto a lo fundamentado líneas arriba, la elaboración de informe preliminar el parágrafo II, inc. b) del art. 186 del D.S. N° 29215 dispone: "**II. El informe preliminar deberá ser elaborado en el plazo máximo de tres (3) días calendario y contendrá: "...b) individualización del predio, especificando si tiene proceso de saneamiento concluido , se encuentra en trámite o no ha sido objeto de saneamiento..."** (las negrillas son nuestras); de la misma forma en el parágrafo III del citado artículo indica: "**...que conforme los datos descritos (en el informe preliminar) se establecerán el curso a seguir, en el que se puede sugerir el inicio del procedimiento de reversión"**, coligiéndose que se constituye en un actuado de suma importancia ya que el mismo constituye la base para la emisión del auto de inicio del procedimiento de reversión debiendo el mismo."

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

"Así el art. 178 de la C.P.E. a insertado la seguridad jurídica como un principio general, que sustenta la potestad de impartir justicia, definida por el Tribunal Constitucional como: "...principio emergente y dentro de un Estado de Derecho, implica la protección constitucional de la actuación arbitraria estatal; por lo tanto, la relación Estado-ciudadano debe sujetarse a reglas claras, precisas y determinadas, en especial a las leyes, que deben desarrollar los mandatos de la Constitución Política del Estado, buscando en su contenido la materialización de los derechos y garantías fundamentales previstos en la Ley Fundamental, es decir, que sea previsible para la sociedad la actuación estatal..."

### **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."*