

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0001-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-10-2012

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. Resolución /

Problemas jurídicos

En la demanda Contenciosa 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° 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.- Argumento que el procedimiento de reversión se inició con la emisión de la Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre de 2009, que dispuso la avocación de la Dirección Nacional del INRA para iniciar, proseguir y tramitar hasta su conclusión procesos de reversión de la propiedad agraria en áreas determinadas en el Departamento de Santa Cruz, sin embargo, 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;

2.- Que durante el trámite de reversión de la propiedad "La Cumbre", se evidencio que no existe este instrumento jurídico que da inicio al proceso de reversión, que si bien cursa el informe previo, en sus conclusiones no menciona que exista incumplimiento de la FES en la propiedad, extrañándose actuados esenciales, que abren la competencia de la autoridad administrativa para iniciar el proceso de reversión, pudiendo advertirse que el proceso fue iniciado ilegalmente, incumpliendo normas establecidas para el procedimiento especial de reversión de tierras;

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, cancelado el Impuesto Municipal a la Transferencia el 3 de octubre, posteriormente solicita a la

Dirección Departamental del INRA Santa Cruz, el respectivo Registro de Transferencia, Certificado y Plano Catastral, con el objeto de regularizar dicha compra, lo que demostraría que adquirió dicha propiedad de buena fe y con la intención de dedicarse lícitamente a la actividad ganadera y contribuir a la seguridad alimentaria de nuestro país;

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, la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, en el predio "La Cumbre", se realizó en 6 de diciembre de 2011 y que la emisión del 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.- Indico 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, que es una autoridad de menor jerarquía.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que en ningún momento el INRA pretendió desvirtuar lo identificado durante la audiencia de producción de prueba y verificación del cumplimiento de la función económico-social, donde se evidenció las mejoras detalladas por el recurrente. Sin embargo, lo que ingresaría en controversia y que motivó la emisión de la resolución impugnada que revirtió la superficie reconocida mediante Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, es el hecho de que la propiedad no se ajustaba a las condiciones de una empresa ganadera ante la inexistencia de ganado y la falta de infraestructura adecuada para ser catalogada bajo tal clasificación, que el art. 183 del D.S. N° 29215 establece que los procedimientos de reversión podrán iniciarse a denuncia y de oficio cuando el INRA identifique los predios que no estén cumpliendo la FES, que la resolución administrativa objeto de impugnación en ningún momento anula el Título Ejecutorial, avocándose a revertir la tierra titulada por incumplimiento de la FES, en estricta observancia de los arts. 197 y 198 del D.S. N° 29215, ya que son competencias del Tribunal Agroambiental la nulidad de Títulos Ejecutoriales (art. 36 numeral 2 de la L. N° 1715), por lo que la resolución administrativa de reversión no transgrede disposición constitucional alguna, por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) de conformidad a lo establecido por el art. 188 del D.S. 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 Informe U-DDT-AAHH N° 413/2009 de 19 de noviembre de 2009 del Profesional Jurídico U-DDT-AAHH, de fs. 1 a 2, el cual se encuentra debidamente fundamentado, además de haberse notificado 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 que textualmente señala: "la avocación se pondrá en conocimiento de la Comisión Agraria Nacional o de las Comisiones Agrarias Departamentales, según sea el caso...", se procedió con las respectivas notificaciones (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."

"(...) se tiene que en el caso de autos se dio inicio al procedimiento administrativo de reversión respecto de la propiedad denominada "La Cumbre", ubicada en el Municipio San José de Chiquitos, Provincia Chiquitos del Departamento de Santa Cruz, propiedad con una extensión superficial de 4813.5146 ha., misma que fue objeto del proceso administrativo de saneamiento y concluyó con la consolidación del derecho propietario y la respectiva emisión del Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, en favor de Mireya Aguirre de Parada. Que, sobre el particular, se tiene que el INRA en mérito al art. 183 del D.S. N° 29215 el cual establece que el procedimiento de reversión podrá ser iniciado a denuncia o de oficio, cuando el INRA identifique predios que no estén cumpliendo la función económico - social, siendo este el caso del predio "La Cumbre", conforme se tiene del Informe UCR N° 1315/2011 de 21 de noviembre de 2011, en el cual por las imágenes satelitales obtenidas de distintas fechas (1996, 2007 y 2010), no se verificó ningún tipo de actividad antrópica, aspecto que fue tomado en cuenta por el Informe Preliminar DGAT REV INF N° 078/2011 de 25 de noviembre de 2011, el cual en su parte conclusiva sugiere se dé inicio al procedimiento de reversión previa la verificación de la función económica social sobre cuatro predios, entre ellos "La Cumbre", de propiedad de Mireya Aguirre de Parada, predio del cual el demandante es subadquiriente, actuado que de conformidad con el art. 186 párrafo I del D.S. N° 29215 cursa de fs. 42 a 53 de la carpeta predial, no siendo evidente lo extrañado por la parte actora."

"(...) corresponde señalar que conforme se advierte del Acta de Producción de Prueba y Verificación de la función económico social, el demandante Luis Eduardo Muguerza Herrmann, asistido de su abogado José Ferruño Veizaga, participó activamente del proceso de producción de prueba y verificación del cumplimiento de la función económico social, presentando en dicho verificativo una escritura pública sobre compra venta de propiedad agraria, suscrito entre el demandante Luis Eduardo Muguerza Herrmann y Miguel Parada Aguirre, por sí y en representación de Mireya Aguirre de Parada y Gabriel Antonio, Aida y Mireya Parada Aguirre, en 30 de septiembre de 2011, la misma 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 y permitirle su participación durante el relevamiento de información en campo, sin que conste en los antecedentes remitidos el ofrecimiento de mayor presentación de prueba por parte del subadquiriente 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", que permite corroborar a través de su contenido y fundamentación los antecedentes del proceso de reversión, la ejecución del mismo y las resoluciones administrativas que fueron pronunciadas en sede administrativa que, conforme prevé la norma especializada, se encuentran sustentadas por los informes técnico jurídicos respectivos que forman parte de los antecedentes remitidos a este Tribunal por la entidad ejecutora del procedimiento de reversión, que sirvieron de fundamento base para la emisión de la resolución impugnada"

"(...) 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 signi?ca 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 veri?cado 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 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."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso-administrativa interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 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 que el Director Nacional a.i. del INRA, se avoco el proceso de reversión, se debe precisar que la entidad administrativa al haberse avocado este procedimiento mediante Resolución Administrativa N° 390/2009 de 24 de noviembre de 2009, además de haberse procedido a notificar con dicha Resolución de Avocación al Director Departamental del INRA Santa Cruz, la entidad administrativa ha actuado conforme a la normativa agraria vigente;

2.- Respecto la falta de instrumento que da inicio al proceso de reversión, el art. 181 del D.S. N° 29215 preceptúa que el procedimiento administrativo de reversión de la propiedad agraria es dado en virtud al incumplimiento total o parcial de la FES, el INRA en mérito al art. 183 del D.S. N° 29215 el cual establece que el procedimiento de reversión podrá ser iniciado a denuncia o de oficio, cuando el INRA identifique predios que no estén cumpliendo la función económico - social, siendo este el caso del predio "La Cumbre", conforme se tiene del Informe UCR N° 1315/2011 de 21 de noviembre de 2011, en el cual por las imágenes satelitales de distintas fechas (1996, 2007 y 2010), no se verificó ningún tipo de

actividad antrópica, aspecto que fue tomado en cuenta por el Informe Preliminar de 25 de noviembre de 2011, el cual en su parte conclusiva sugiere se dé inicio al procedimiento de reversión, no siendo evidente lo extrañado por la parte demandante;

3.- Sobre la errónea identificación de los titulares del predio, el demandante participó activamente del proceso de producción de prueba y verificación del cumplimiento de la función económico social, presentando en dicho verificativo una escritura pública sobre compra venta de propiedad agraria, la misma 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 y permitirle su participación durante el relevamiento de información en campo;

4.- Respecto a la emisión extemporánea del Informe Circunstanciado, 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 y;

5.- Sobre la inobservancia de la jerarquía Constitucional, 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, disponiéndose 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, mas no se anuló el Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / Proceso de Reversión

PRECEDENTE 1

Inicio de Procedimiento

Se inicia el procedimiento de reversión, a denuncia o de oficio, si el INRA identifica predios que no estén cumpliendo la función económica -social

"(...) se tiene que en el caso de autos se dio inicio al procedimiento administrativo de reversión respecto de la propiedad denominada "La Cumbre", ubicada en el Municipio San José de Chiquitos, Provincia Chiquitos del Departamento de Santa Cruz, propiedad con una extensión superficial de 4813.5146 ha., misma que fue objeto del proceso administrativo de saneamiento y concluyó con la consolidación del derecho propietario y la respectiva emisión del Título Ejecutorial N° MPANAL000280 de 4 de noviembre de 2003, en favor de Mireya Aguirre de Parada. Que, sobre el particular, se tiene que el INRA en mérito al art. 183 del D.S. N° 29215 el cual establece que el procedimiento de reversión podrá ser iniciado a denuncia o de oficio, cuando el INRA identifique predios que no estén cumpliendo la función económico - social, siendo este el caso del predio "La Cumbre", conforme se tiene del Informe UCR N° 1315/2011 de 21 de noviembre de 2011, en el cual por las imágenes satelitales obtenidas de distintas fechas (1996, 2007 y 2010), no se verificó ningún tipo de actividad antrópica, aspecto que fue tomado en cuenta por el Informe Preliminar DGAT REV INF N° 078/2011 de 25 de noviembre de 2011, el cual en su parte conclusiva sugiere se dé inicio al procedimiento de reversión previa la verificación de la función económica social sobre cuatro predios, entre ellos "La Cumbre", de propiedad de Mireya

Aguirre de Parada, predio del cual el demandante es subadquiriente, actuado que de conformidad con el art. 186 parágrafo I del D.S. N° 29215 cursa de fs. 42 a 53 de la carpeta predial, no siendo evidente lo extrañado por la parte actora."

PRECEDENTE 2

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO DE REVERSIÓN / RESOLUCIÓN

Plazo

La elaboración del Informe Circunstanciado y emisión de la Resolución Final de Reversión, tienen plazos de 05 y 03 días respectivamente, pero no son plazos perentorios ni fatales, ni improrrogables, por lo que no constituye un vicio que pueda invalidar el acto o tener un efecto anulatorio de lo obrado por el INRA, sino que por la falta se puede generar responsabilidad administrativa

" (...) 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 signi?ca o implica responsabilidad del servidor público, lo cual genera responsabilidad administrativa y no constituye una causal de nulidad."

Contextualización de la línea jurisprudencial

Proceso de reversión

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."