

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0023-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 17-04-2015

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Principal medio: verificación directa en campo /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa impugna la Resolución Administrativa RA-SS N° 0456/2012 de 28 de mayo de 2012, pronunciada en el proceso de Saneamiento Simple de Oficio ejecutado en el polígono N° 170, predio denominado "JUNQUILLAR", ubicado en el municipio de San Matías, provincia Ángel Sandoval del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Señala que existe una incorrecta apreciación y valoración de las pruebas aportadas en el curso del proceso de saneamiento, en tal razón precisa que se presentaron en calidad de prueba, fotocopias de cédula de identidad, testimonio del proceso social agrario de dotación del fundo JUNQUILLAR y registro de marca de ganado que permite acreditar que Aurelio Méndez Egüez, en el año 1991, ya contaba con 250 cabezas de ganado menos y que su posesión compartido con sus hermanos comenzó con anterioridad al inicio del precitado trámite agrario de dotación, en tal sentido, señala que se tendría una posesión anterior a la vigencia de la L. N° 1715, aclarando que conforme a la Sentencia Agraria N° 005 de 27 de julio de 2001 emitida por la Sala Segunda del Tribunal Agrario Nacional, el Instituto Nacional de Reforma Agraria carecería de competencia para declarar la inexistencia de un trámite agrario bajo el fundamento de no tenerlo registrado en sus archivos, cuando habría correspondido disponer la reposición del mismo, desconociéndose los contenidos del art. 75 parágrafos I y III de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

**2.** En relación al cumplimiento de la Función Económico Social afirma que el Informe en Conclusiones sostiene que probablemente el ganado habría sido trasladado al predio JUNQUILLAR con la finalidad de incurrir en fraude en el proceso de saneamiento, no obstante, no se identificaría la propiedad de la cual habría sido trasladado el ganado, cuya existencia fue constatada por autoridades del lugar y registrada en el formulario de verificación de la FES de fs. 56 a 57, avalado por el funcionario encuestador del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

**3.** El Instituto Nacional de Reforma Agraria habría omitido valorar el testimonio emitido por el Juez

Agrario de las provincias Chiquitos, Ángel Sandoval y Cordillera (Segunda Sección) del departamento de Santa Cruz sin considerar que el mismo fue presentado en original y que para operar en dicho sentido, tendría que estar acreditada la manifiesta alteración de los documentos presentados, la no correspondencia con el predio objeto de saneamiento y la inexistencia de registros oficiales, extremos que no fueron considerados en el informe en conclusiones ni en la resolución impugnada, más cuando el informe de fs. 82 únicamente haría referencia a la inexistencia de título ejecutorial, situación distinta al proceso agrario en trámite razón por la que restar validez a los documentos presentados por no contar con registro de los antecedentes, resulta arbitrario para los administrados toda vez que se les estaría atribuyendo las consecuencias de las deficiencias administrativas y/o negligencia del personal administrativo, habiéndose aplicado al caso reglas restrictivas de interpretación legal que incluyen la presunción de culpabilidad del campesino respecto a la autenticidad de la documental presentada.

4. El personal del Instituto Nacional de Reforma Agraria habría citado al señor Aurelio Méndez Egüez a objeto de que se presente en su propiedad para participar del relevamiento de información en campo, no obstante de ello, se elabora el formulario de fs. 37 (Acta de Apersonamiento y Recepción de Documentos) en la comunidad Indígena Villazón y no en el predio el JUNQUILLAR, acreditándose que no se ingresó al predio, habiéndose ordenado a la parte actora, trasladar el ganado a la comunidad de Villazón para realizar el conteo conforme se acredita de la documental de fs. 66 en la que se señala que la fotografía fue tomada en Villazón, debiendo asimismo considerarse que no cursa en el expediente una sola fotografía relativa a la monumentación de vértices y corrales que resultan imprescindibles en toda actividad ganadera.

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

*"El art. 40 de la L. N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 que complementa el art. 75 de la L. N° 1715, vigente al momento de ejecutarse los trabajos de campo, elaborarse informes posteriores y emitirse la resolución impugnada, en lo pertinente, prescribe: "Los procesos agrarios en trámite sustanciados ante el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el ex-Instituto Nacional de Colonización serán reconocidos como válidos para el proceso de saneamiento cuando cuenten con antecedentes en los registros oficiales del Servicio Nacional de Reforma Agraria (...)" (las negrillas fueron añadidas), concordante con lo regulado por el art. 308 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 que en relación al tema expresa: "I. Son procesos agrarios en trámite válidos para su revisión en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, aquellos que cuenten con sentencia ejecutoriada del Consejo Nacional de Reforma Agraria o minuta de transferencia Protocolizada del Instituto Nacional de Colonización, anterior al 24 de noviembre de 1992; y que cumplan lo previsto en el Parágrafo IV del Artículo 75 de la Ley N° 1715 y el Artículo 40 de la Ley N° 3545 (...)" (las negrillas nos corresponden), concluyéndose que a efectos de considerar y evaluar un proceso agrario en trámite es menester tener acreditada su existencia, no correspondiendo efectuar el análisis y/o valoración de expedientes inexistentes y/o desarrollar valoraciones subjetivas, en razón a que ejemplificativamente, los procesos de evaluación tienen como finalidad entre otras, la identificación de nulidades absolutas y/o relativas".*

*"(...) sólo serán reconocidos como válidos para el proceso de saneamiento aquellos procesos agrarios en trámite que cuenten con antecedentes en los registros oficiales del Servicio Nacional de Reforma Agraria, por lo mismo sin valor a efectos de considerar su contenido y por no estar identificado en sus registros oficiales, en tal razón éste Tribunal concluye que el Instituto Nacional de Reforma Agraria no se apartó del marco normativo que regula el tema, máxime si conforme al art. 1283 Parágrafo I del Cód. Civ. la carga de la prueba incumbe a quien pretende el reconocimiento de determinado derecho y que conforme disponen los arts. 455 y siguientes del D.S. N° 29215, el interesado se encontraba facultado*

*para iniciar un trámite de reposición del expediente agrario al que correspondía el testimonio presentado, resultando por lo mismo sin sustento legal lo acusado en éste punto por la parte actora, no siendo evidente que conforme a la Sentencia Agraria N° 005 de 27 de julio de 2001 emitida por la Sala Segunda del Tribunal Agrario Nacional, el Instituto Nacional de Reforma Agraria carecería de competencia para declarar la inexistencia de un trámite agrario".*

*"(...) en relación a la antigüedad de la posesión, la entidad administrativa omite considerar y pronunciarse conforme a derecho, respecto al formulario de fs. 46 que en relación a la antigüedad de la posesión señala que el interesado posee el predio desde 1986, documento ratificado por autoridades del lugar, aspecto que necesariamente debe ser considerado y valorado por la entidad administrativa, conforme a normativa vigente, existiendo el deber de desarrollar las razones legales por las que se omite considerar el contenido de dicho documento, omisión que constituye vulneración del debido proceso en su elemento de motivación y fundamentación".*

*"(...) en relación a la valoración de cumplimiento de la función económico social, el formulario de fs. 56 a 59, de Verificación de la Función Económico Social en Campo, consigna un total de 111 cabezas de ganado bovino y 2 cabezas de ganado equino, 44 con la marca de ganado A, 26 con la marca MF y 41 con la marca RM, señalándose en la casilla de observaciones "(...) HECHAS LAS CONSULTAS EFECTIVAMENTE EL GANADO CONTADO PERTENECE AL PREDIO JUNQUILLAR" (textual) formulario refrendado por autoridades del sector conforme se evidencia a fs. 57 y 59, ingresando en contradicciones con lo afirmado en el informe en conclusiones previamente analizado en el que de manera ligera se expresa: "(...) todo da a presumir que el beneficiario hubiera trasladado el ganado (...)", omitiendo considerar que las decisiones que emergen de un proceso de saneamiento no pueden basarse en supuestos y/o presunciones, máxime si, como se tiene analizado, los formularios de fs. 56 a 60 de antecedentes, permiten acreditar que, en campo, se identificaron cabezas de ganado que conforme a los funcionarios encargados de ejecutar las pericias de campo pertenecen al predio, resulta incongruente, en razón a que la fotografía de fs. 66 va dirigida al lugar de la toma de dicha fotografía resultando inconsistente corroborar los supuestos de la entidad administrativa en las observaciones consignadas al pie de la fotografía de fs. 66 en sentido de que el cumplimiento de la Función Económico Social no se sustenta en la presentación de los fierros con los que se marca el ganado sino con el registro de la marca que pertenece al interesado".*

*"(...) respecto a que el interesado no habría acreditado la existencia de infraestructura y/o pasto sembrado que permita acreditar el desarrollo de actividad ganadera en el predio, la entidad administrativa, nuevamente omite desarrollar los fundamentos y/o razones legales del por qué considera, que la identificación de ganado, por sí sola, no ingresa en los límites de cumplimiento de la función económico social, evidenciándose inexistencia de motivación en la decisión asumida, debiendo considerarse que conforme a la desarrollado en el numeral I.2. de la presente sentencia la normativa aplicable a predios con actividad ganadera, en relación al cálculo de cumplimiento de la Función Económico Social, hace referencia a: "la suma de superficies que resulten de : a) La cantidad de cabezas de ganado mayor y b) Áreas con pasto cultivado, con sistemas silvopastoriles e infraestructura", máxime si, al haberse concluido que no existía cumplimiento de la Función Económico Social la entidad administrativa se encontraba obligada a desarrollar las razones del por qué tampoco podía aplicarse al caso las normas que regulan el cumplimiento de la función social y en cuanto correspondiere otorgar el máximo de la pequeña propiedad agrícola o ganadera según se establece en la normativa agraria vigente".*

*"(...) el conteo de ganado y verificación de mejoras, áreas con pasto cultivado, etc. en el predio,*

*constituye el principal medio de verificación de cumplimiento de la Función Económica Social, facultad y deber que recae en los funcionarios autorizados por la entidad ejecutora del proceso de saneamiento para levantar la encuesta catastral; en éste contexto, cursa de fs. 47 a 48 Ficha Catastral que corresponde al predio denominado Junquillar, cuyas casillas de verificación de la función social se encuentran vacías, dando a entender que en el predio no se realizan actividades ganaderas agrícolas, pecuarias u otras de carácter productivo, sin embargo de ello, de fs. 56 a 59 cursa Ficha de Verificación de la Función Económico Social de Campo, en la que se hace constar un total de 111 cabezas de ganado bovino y 2 cabezas de ganado equino, 44 cabezas de ganado con la marca A, 26 con la marca MF y 41 con la marca RM aclarándose en la casilla de observaciones (fs. 57) que "hechas las consultas efectivamente el ganado contado pertenece al predio Junquillar", formulario refrendado por autoridades del lugar y funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Asimismo, cursa a fs. 60 Acta de Conteo de Ganado cuyo encabezamiento señala: "En la zona de COM. IND. "VILLAZON" predio JUNQUILLAR (...), se realizó el conteo de ganado mayor y menor, cuyo detalle se registra en la siguiente tabla", concluyéndose que el conteo de ganado, conforme a lo señalado en ambos formularios, fue realizado en el predio, no existiendo prueba en sentido contrario, correspondiendo desestimar lo acusado en éste punto por la parte actora".*

### **Síntesis de la razón de la decisión**

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 0456/2012 de 28 de mayo de 2012, con base en los siguientes argumentos:

- 1.** El Instituto Nacional de Reforma Agraria no se apartó del marco normativo que regula el tema, máxime si conforme al art. 1283 Parágrafo I del Cód. Civ. la carga de la prueba incumbe a quien pretende el reconocimiento de determinado derecho y que conforme disponen los arts. 455 y siguientes del D.S. N° 29215, el interesado se encontraba facultado para iniciar un trámite de reposición del expediente agrario al que correspondía el testimonio presentado, resultando por lo mismo sin sustento legal lo acusado en éste punto por la parte actora, no siendo evidente que conforme a la Sentencia Agraria N° 005 de 27 de julio de 2001 emitida por la Sala Segunda del Tribunal Agrario Nacional, el Instituto Nacional de Reforma Agraria carecería de competencia para declarar la inexistencia de un trámite agrario.
- 2.** En relación a la antigüedad de la posesión, la entidad administrativa omite considerar y pronunciarse conforme a derecho, respecto al formulario de fs. 46 que en relación a la antigüedad de la posesión señala que el interesado posee el predio desde 1986, documento ratificado por autoridades del lugar, aspecto que necesariamente debe ser considerado y valorado por la entidad administrativa, conforme a normativa vigente, existiendo el deber de desarrollar las razones legales por las que se omite considerar el contenido de dicho documento, omisión que constituye vulneración del debido proceso en su elemento de motivación y fundamentación.
- 3.** En relación a la valoración de cumplimiento de la función económico social, el formulario de Verificación de la Función Económico Social en Campo, omite considerar que las decisiones que emergen de un proceso de saneamiento no pueden basarse en supuestos y/o presunciones, máxime si, como se tiene analizado, los formularios de antecedentes, permiten acreditar que, en campo, se identificaron cabezas de ganado que conforme a los funcionarios encargados de ejecutar las pericias de campo pertenecen al predio, resulta incongruente, en razón a que la fotografía va dirigida al lugar de la toma de dicha fotografía resultando inconsistente corroborar los supuestos de la entidad administrativa

en las observaciones consignadas al pie de la fotografía en sentido de que el cumplimiento de la Función Económico Social no se sustenta en la presentación de los fierros con los que se marca el ganado sino con el registro de la marca que pertenece al interesado.

4. Respecto a que el interesado no habría acreditado la existencia de infraestructura y/o pasto sembrado que permita acreditar el desarrollo de actividad ganadera en el predio, la entidad administrativa, nuevamente omite desarrollar los fundamentos y/o razones legales del por qué considera, que la identificación de ganado, por sí sola, no ingresa en los límites de cumplimiento de la función económico social, evidenciándose inexistencia de motivación en la decisión asumida, máxime si, al haberse concluido que no existía cumplimiento de la Función Económico Social la entidad administrativa se encontraba obligada a desarrollar las razones del por qué tampoco podía aplicarse al caso las normas que regulan el cumplimiento de la función social y en cuanto correspondiere otorgar el máximo de la pequeña propiedad agrícola o ganadera según se establece en la normativa agraria vigente.

5. El conteo de ganado, conforme a lo señalado en ambos formularios, fue realizado en el predio, no existiendo prueba en sentido contrario, correspondiendo desestimar lo acusado en éste punto por la parte actora.

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

FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / Prueba / Principal medio: verificación directa en campo

**El conteo de ganado y verificación de mejoras, áreas con pasto cultivado, etc. en el predio, constituye el principal medio de verificación de cumplimiento de la Función Económica Social, facultad y deber que recae en los funcionarios autorizados por la entidad ejecutora del proceso de saneamiento para levantar la encuesta catastral.**

*"(...) el conteo de ganado y verificación de mejoras, áreas con pasto cultivado, etc. en el predio, constituye el principal medio de verificación de cumplimiento de la Función Económica Social, facultad y deber que recae en los funcionarios autorizados por la entidad ejecutora del proceso de saneamiento para levantar la encuesta catastral; en éste contexto, cursa de fs. 47 a 48 Ficha Catastral que corresponde al predio denominado Junquillar, cuyas casillas de verificación de la función social se encuentran vacías, dando a entender que en el predio no se realizan actividades ganaderas agrícolas, pecuarias u otras de carácter productivo, sin embargo de ello, de fs. 56 a 59 cursa Ficha de Verificación de la Función Económico Social de Campo, en la que se hace constar un total de 111 cabezas de ganado bovino y 2 cabezas de ganado equino, 44 cabezas de ganado con la marca A, 26 con la marca MF y 41 con la marca RM aclarándose en la casilla de observaciones (fs. 57) que "hechas las consultas efectivamente el ganado contado pertenece al predio Junquillar", formulario refrendado por autoridades del lugar y funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Asimismo, cursa a fs. 60 Acta de Conteo de Ganado cuyo encabezamiento señala: "En la zona de COM. IND. "VILLAZON" predio JUNQUILLAR (...), se realizó el conteo de ganado mayor y menor, cuyo detalle se registra en la siguiente tabla", concluyéndose que el conteo de ganado, conforme a lo señalado en ambos formularios, fue realizado en el predio, no existiendo prueba en sentido contrario, correspondiendo desestimar lo acusado en éste punto por la parte actora".*