

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0033-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-06-2011

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 /**

**Problemas jurídicos**

Dentro de un 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° 009/2010, de 3 de agosto de 2010 respecto del predio "Señorita" ubicado en el cantón San Ignacio, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz con una extensión superficial de 2731.9602 has., propiedad que ya fue sometida al proceso de saneamiento, el cual concluyó con la consolidación del derecho de propiedad a través del Título Ejecutorial N° MPANAL000636 de 13 de enero de 2006, a favor de beneficiario del saneamiento Denis Bruno Arteaga, cuya transferencia a favor de la ahora demandante fue acumulada al proceso de reversión. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que la resolución impugnada al revertir parcelamente su predio, reconociéndole únicamente 50.0000 ha., vulnera el derecho a un proceso transparente con la seguridad jurídica correspondiente, pues violenta principios legales vinculados a la realización de la inspección ocular, además de no considerar la documentación presentada dentro del plazo previsto por la norma y de no pronunciarse en absoluto sobre las condiciones en las cuales se produjo la inspección ocular, puesto que su predio es utilizado como campo de reserva en tiempo seco para que su ganado y el de la propiedad colindante "Navidad" pasten.

2.- Que el ganado bovino de su propiedad es y era marcado con la marca "K" y debido a la administración conjunta, también existe ganado del señor Lorgio Arteaga, pero que también se cuenta con una señal y marca en forma de "9", que en los últimos tiempos es una "K", situación acreditada con la documentación como es el Certificado de Registro de Marca extendido por la Federación de Ganaderos, de 27 de julio de 2010. Concluyó señalando que el ganado del predio tiene la marca "JA" o la señal "9" o en su defecto la marca "K".

3.- Que en las actas de inspección de las propiedades colindantes, se hicieron observaciones respecto a la dificultad de reunir el ganado y contarlos por las condiciones climáticas, por ello que el ganado

reunido en su propiedad fue llevado al fundo contiguo "Navidad" para su respectivo conteo sin que se hubiese reunido todo el ganado por tales razones. Que se pidió a la Dirección Nacional se realice una nueva audiencia de verificación de FES documentando las condiciones climáticas del día de la inspección ( estaba a cero grados centígrados el tiempo ese día).

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que en el proceso de saneamiento ejecutado en el año 2001, así como en el presente, de audiencia de verificación de la FES, la propietaria no se apersonó de manera directa, sino por intermedio de Lorgio Francisco Arteaga Justiniano, quien presentó Testimonio de Poder de 13 de julio de 2010 que refiere además la utilización de una sola marca, de la cual se puede inferir la improvisación para demostrar ante la brigada del INRA la supuesta administración conjunta, sin especificar cual la señal para determinar el ganado de su propiedad, informe que además debió ser presentado hasta la conclusión de dicha audiencia, extremo incumplido a la fecha, que la propietaria no cumple lo establecido en los arts. 393, 397.III y 401.I de la C.P.E., art. 2 de la L. N° 1715 y sus reglamentos, pretendiendo utilizar el argumento de la administración conjunta para justificar su incumplimiento y finalmente aclara que la solicitud de inspección complementaria de verificación de la FES, no era posible en virtud a lo establecido por el art. 191, por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

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

*"(...) En virtud a ello, la brigada del INRA que se hizo presente en el lugar evidenció la existencia de mejoras consistentes en 1 casa recientemente construida, 1 trinchera, 4 atajos, así como la existencia de pasto natural y la existencia de 274 cabezas de ganado vacuno y 4 equinos, ganado mayor que evidentemente lleva la misma marca de las propiedades "Navidad", "El Cusi", "Los Ángeles" y "Santa María", extremo atribuible a un manejo conjunto, no obstante de ello, se evidencia también de la atenta lectura del acta de audiencia cursante de fs. 43 a 44 que el ganado vacuno del predio denominado "Señorita", cuanta con señas e identificaciones propias como la marca, numeración y señalización en la oreja derecha con la correspondiente figura, además de que en la quijada izquierda llevan el año de nacimiento y en la paleta el carimbo del mes de nacimiento, información que resulta conteste con los datos obtenidos en la ficha catastral cursante a fs. 45, el formulario de verificación de la FES cursante de fs. 46 a 49 y formulario de ubicación de mejoras de fs. 50, todos de antecedentes que hacen el presente procedimiento de reversión, es decir que, la constatación del efectivo cumplimiento de la FES no resulta pleno y fehaciente, ya que existe duda razonable sobre la existencia real y efectiva de ganado vacuno con tales características, mismas que fueron de conocimiento de la comisión constituida en la oportunidad, mediante las aclaraciones realizadas por el apoderado de la ahora demandante. A ello se suma el hecho de que, en el momento de la realización de la tantas veces nombrada audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, se registraron bajas temperaturas que impidieron sin lugar a dudas reunir el ganado vacuno a efectos de conteo, acto central dentro de un procedimiento de reversión de la propiedad agraria respecto de un predio cuya actividad principal radica precisamente en la ganadería; lo cual representa la imposibilidad sobreviniente y absoluta de realización de la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, debido a causas imprevistas e insuperables no atribuibles a las partes, cual es el registro de las bajas temperaturas suscitadas en dicha oportunidad, a efectos del conteo de ganado, aspecto que indudablemente imposibilitó la ejecución de que tal acto procesal administrativo cumpliera a cabalidad con su cometido, razón por la que la negativa de atención de la solicitud de recuento resulta ilegal y arbitraria, pues conforme ya se tienen anotados los alcances del art. 191 del D.S. N° 29215, base legal para la arbitraria negación de solicitud de recuento, los*

*antecedentes fácticos hacen aplicable la salvedad prevista por el art. 192.I parte in fine del D.S. N° 29215; no resultando por tanto válido el argumento de la entidad ejecutante del procedimiento administrativo de reversión, en sentido de que la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, debe realizarse en forma continuada y en un solo acto, pues el mismo precepto legal prevé la salvedad a la regla, que se traduce precisamente en la imposibilidad absoluta de realización, que si se dio en el caso de autos."*

*" (...) en el caso de autos, la notificación realizada mediante cédula a la actora se efectuó el día 12 de julio de 2010 a horas 13:18, cuyo copia de ley fue entregada a su representante administrador de la propiedad, conforme se evidencia de literal cursante a fs. 32 del cuadernillo de antecedentes y la celebración de la Audiencia del Producción de Prueba y Verificación de la FES tuvo lugar el día 15 de julio del mismo año, es decir, a los 3 días de su notificación, hecho que representa la vulneración de las propias normas internas de la entidad ejecutante del proceso de reversión y que lógicamente ocasiona la vulneración del debido proceso administrativo al que tiene derecho la ahora demandante, ello en virtud a que efectivamente careció de tiempo suficiente a efectos de juntar el supuesto ganado que posee y demostrar conforme a norma el cumplimiento o no de la FES, no resultando por tanto válido el argumento de INRA referido a la presentación de un testimonio de poder cuya data resulta anterior con tan solo 2 días a la fecha del verificativo correspondiente."*

*"(...) No obstante de todo lo anotado precedentemente, en virtud a la ratio legis del art. 191 del D.S. N° 29215, se aclara que en la fecha de celebración de la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES a fijarse, solamente se deberá considerar la prueba que ya fue aportada y aceptada con anterioridad, debiendo circunscribirse la misma al recuento del ganado con las características propias ya identificadas en su oportunidad por el apoderado de la ahora demandante."*

*"(...) Asimismo se debe aclarar que, en el caso presente se emitió una Resolución Administrativa de Reversión, la cual resolvió revertir parcialmente el predio denominado "Señorita", mismo que ya contaba con el Título Ejecutorial N° MPANAL 000636 de 13 de enero de 2006 en la superficie de 2681,9602 has.; es decir que, si bien ya se estableció mediante la Sentencia Constitucional N° 13/2003 de 14 de febrero de 2003, **la incompetencia del INRA para dictar resolución final administrativa de saneamiento en caso de la existencia de la emisión de título ejecutorial**, que originó la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 2 del D.S. N° 25848 de 18 de julio de 2000 y de la R.S. N° 219199 de 29 de agosto de 2000, razón por la que **las resoluciones finales de saneamiento impugnadas como resultado del trámite de saneamiento**, debían necesariamente ser dictadas mediante otra resolución suprema expedida por el ahora Presidente Constitucional del Estado Plurinacional, conjuntamente con el Ministro del área; y al tratarse el presente caso **de una resolución final administrativa de reversión**, dicha Sentencia Constitucional no resulta aplicable, en virtud a que el procedimiento de reversión se encuentra regido por normas propias que no fueron objeto de control normativo constitucional a través de los recursos pertinentes previstos por ley, rigiendo en todo caso los principios de presunción de constitucionalidad y preservación de la norma, así como los alcances de la jurisprudencia constitucional contenida en el Auto Constitucional 0321/2010-CA, de 14 de junio del mismo año, que establece el cambio de entendimiento jurisprudencial de orden procesal en los recursos incidentales (...)"*

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, y en consecuencia nula la Resolución Administrativa de Reversión RES-REV N° 009/2010 de 3 de agosto de

2010, debiendo la entidad ejecutora del proceso de reversión proceder a celebrar una nueva audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, conforme los fundamentos siguientes:

1, 2 y 3.- Se debe precisar que el predio denominado "Señorita" tiene como actividad desarrollada la ganadera, por lo que al tratarse de un proceso de reversión por incumplimiento de la FES, la audiencia de producción de prueba y verificación de la Función Económico Social, debe circunscribirse esencialmente a la comprobación de la existencia de ganado en el predio, ahora si bien el INRA se hizo presente en el predio donde evidenció la existencia de 274 cabezas de ganado vacuno y 4 equinos, ganado mayor que evidentemente lleva la misma marca de las propiedades "Navidad", "El Cusi", "Los Ángeles" y "Santa María", extremo atribuible a un manejo conjunto, el predio "Señorita" además tiene distintivos en su ganado, como la marca, numeración y señalización en la oreja derecha con la correspondiente figura, además de que en la quijada izquierda llevan el año de nacimiento y en la paleta el carimbo del mes de nacimiento, información que concuerda con la ficha catastral, el formulario de verificación de la FES y formulario de ubicación de mejoras, por lo que la constatación del efectivo cumplimiento de la FES no resulta pleno y fehaciente, ya que existe duda razonable sobre la existencia real y efectiva de ganado vacuno con tales características, mismas que fueron de conocimiento de la comisión constituida en la oportunidad, además se debe tener en cuenta que el día de la audiencia de producción de prueba se registraron bajas temperaturas que impidieron sin lugar a dudas reunir el ganado vacuno a efectos de conteo, lo cual representa la imposibilidad sobreviniente y absoluta de realización de la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, debido a causas imprevistas e insuperables no atribuibles a las partes, por lo que la negativa de atención de la solicitud de recuento resulta ilegal y arbitraria, ya que los antecedentes fácticos hacen aplicable la salvedad prevista por el art. 192.I parte in fine del D.S. N° 29215.

Además el Tribunal señaló que conforme la Guía del Encuestador Jurídico, en su punto (9) referido a otros formularios jurídicos de campo e instrucciones para su llenado, en lo que respecta a la carta de citación a propietarios y poseedores, debe efectuarse durante o una vez realizadas las reuniones preparatorias en las áreas de trabajo, **con una anticipación de cinco días como mínimo al inicio de los trabajos de encuesta y mensura catastral** y en este caso, la notificación realizada mediante cédula a la actora se efectuó el día 12 de julio de 2010 a horas 13:18 y la celebración de la Audiencia del Producción de Prueba y Verificación de la FES fue el día 15 de julio del mismo año, es decir, a los 3 días de su notificación, hecho que representa la vulneración de las propias normas internas de la entidad ejecutante del proceso de reversión, ocasionando vulneración del debido proceso administrativo.

Aclaró el Tribunal que en la fecha de celebración de la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES a fijarse, solamente se debe considerar la prueba que ya fue aportada y aceptada con anterioridad, debiendo circunscribirse la misma al recuento del ganado con las características propias e identificadas en su oportunidad por el apoderado de la ahora demandante.

Asimismo, si bien a través de la Sentencia Constitucional N° 13/2003 de 14 de febrero de 2003, se determinó la incompetencia del INRA para dictar resolución final administrativa de saneamiento en caso de la existencia de la emisión de título ejecutorial, que originó la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 2 del D.S. N° 25848 de 18 de julio de 2000 y de la R.S. N° 219199 de 29 de agosto de 2000, por lo que las resoluciones finales de saneamiento impugnadas como resultado del trámite de saneamiento, debían necesariamente ser dictadas mediante otra resolución suprema expedida por el ahora Presidente Constitucional del Estado Plurinacional, conjuntamente con el Ministro del área; y al tratarse el presente caso de una resolución final administrativa de **reversión**,

dicha Sentencia Constitucional no resulta aplicable.

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

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

Salvedad a la regla de continuidad de la audiencia en propiedades ganaderas.

**Si bien la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES dentro de un proceso administrativo agrario de Reversión, debe realizarse en forma continuada y en un solo acto, existe una salvedad a esta regla y es la imposibilidad sobreviniente y absoluta de su realización debido a causas imprevistas e insuperables no atribuibles a las partes o cuando resulta imposible que la ejecución del acto cumpla a cabalidad con su cometido como el que en un predio cuya actividad principal es la ganadería, las temperaturas bajas impidan reunir el ganado vacuno a efectos de su conteo.**

*"(...) En virtud a ello, la brigada del INRA que se hizo presente en el lugar evidenció la existencia de mejoras consistentes en 1 casa recientemente construida, 1 trinchera, 4 atajos, así como la existencia de pasto natural y la existencia de 274 cabezas de ganado vacuno y 4 equinos, ganado mayor que evidentemente lleva la misma marca de las propiedades "Navidad", "El Cusi", "Los Ángeles" y "Santa María", extremo atribuible a un manejo conjunto, no obstante de ello, se evidencia también de la atenta lectura del acta de audiencia cursante de fs. 43 a 44 que el ganado vacuno del predio denominado "Señorita", cuanta con señas e identificaciones propias como la marca, numeración y señalización en la oreja derecha con la correspondiente figura, además de que en la quijada izquierda llevan el año de nacimiento y en la paleta el carimbo del mes de nacimiento, información que resulta conteste con los datos obtenidos en la ficha catastral cursante a fs. 45, el formulario de verificación de la FES cursante de fs. 46 a 49 y formulario de ubicación de mejoras de fs. 50, todos de antecedentes que hacen el presente procedimiento de reversión, es decir que, la constatación del efectivo cumplimiento de la FES no resulta pleno y fehaciente, ya que existe duda razonable sobre la existencia real y efectiva de ganado vacuno con tales características, mismas que fueron de conocimiento de la comisión constituida en la oportunidad, mediante las aclaraciones realizadas por el apoderado de la ahora demandante. A ello se suma el hecho de que, en el momento de la realización de la tantas veces nombrada audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, se registraron bajas temperaturas que impidieron sin lugar a dudas reunir el ganado vacuno a efectos de conteo, acto central dentro de un procedimiento de reversión de la propiedad agraria respecto de un predio cuya actividad principal radica precisamente en la ganadería; lo cual representa la imposibilidad sobreviniente y absoluta de realización de la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, debido a causas imprevistas e insuperables no atribuibles a las partes, cual es el registro de las bajas temperaturas suscitadas en dicha oportunidad, a efectos del conteo de ganado, aspecto que indudablemente imposibilitó la ejecución de que tal acto procesal administrativo cumpliera a cabalidad con su cometido, razón por la que la negativa de atención de la solicitud de recuento resulta ilegal y arbitraria, pues conforme ya se tienen anotados los alcances del art. 191 del D.S. N° 29215, base legal para la arbitraria negación de solicitud de recuento, los antecedentes fácticos hacen aplicable la salvedad prevista por el art. 192.I parte in fine del D.S. N° 29215; no resultando por tanto válido el argumento de la entidad ejecutante del procedimiento administrativo de reversión, en sentido de que la audiencia de producción de prueba y verificación de la FES, debe realizarse en forma continuada y en un solo acto, pues el mismo precepto legal prevé la salvedad a la regla, que se traduce precisamente en la imposibilidad absoluta de realización, que si se*

*dio en el caso de autos."*