

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0056-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 17-11-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Con Implicancia de Derecho Ambiental /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Director Ejecutivo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 22142 de 09 de octubre de 2017, ejecutada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) MOVIMA II, respecto al polígono N° 783 correspondiente a los predios denominados "Centro de Operaciones de Campo el Porvenir, Conquista, Los Ángeles, Paraíso y San Luis de Aguas Negras", ubicados en los municipios de San Borja y Santa Ana de Yacuma, provincias General José Ballivián y Yacuma del departamento de Beni, la parte actora, argumentó:

- 1.- La no valoración ni consideración del cumplimiento de la función de conservación, investigación científica y turismo del fundo "El Porvenir" como un bien del Estado y sujeto a la previsión del art. 235 num. 5) de la CPE;
- 2.- Acusa la falta de consideración de las funciones ambientales durante el proceso de saneamiento, incumpliendo la Ley de Medio Ambiente (Ley Nro 1333) y la normativa legal vigente que establece la función esencial del SERNAP, la misma que está vinculada a la defensa y protección del medio ambiente y;
- 3.- Acusa la mala valoración en el cumplimiento de la Función Económica Social y la no consideración del cumplimiento de la función de conservación, investigación científica y turismo del fundo "El Porvenir "

La parte demandada respondió manifestando, que el proceso de saneamiento fue tramitado conforme previsión del art. 288 inc. b) del D.S. N° 29215, habiéndose recibido toda la documentación que acreditaría derecho propietario, en su oportunidad la parte actora mencionó que el predio de referencia estaba dedicado a la actividad ganadera, situación que no fue demostrada durante el proceso de saneamiento conforme previsión del art. 159 del D.S. N° 29215, con el añadido que el registro de marca de ganado presentado en el proceso de saneamiento no correspondía al SERNAP, en tal circunstancia

se aplicó lo previsto en el art. 167.II del D.S. N° 29215 y la Disposición Final Sexta de la Ley N° 1715, en relación al incumplimiento de la Ley N° 1333, reiteran que durante el proceso de saneamiento no demostraron cumplimiento de función de conservación, protección de la biodiversidad, investigación, ecoturismo y otros, por lo que solicitan se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) en este entendido el Instituto Nacional de Reforma Agraria ha realizado una valoración equivocada respecto a la tradición agraria, debido al error de identificación del propietario o beneficiario del predio antes mencionado, porque se realizó una valoración respecto al SERNAP quien resulta ser el administrador y no el propietario como es la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, conforme se tiene del memorial cursante a fs. 982 y vta. de la carpeta de saneamiento por el que el Director Ejecutivo del SERNAP solicitó se modifique los resultados del Informe en Conclusiones y se emita Resolución Suprema Anulatoria de los expedientes Nros. 21439 y 27568; y, vía conversión se otorgue nuevo Título Ejecutorial a favor del SERNAP (cuya actividad es la de conservación, protección, investigación y ecoturismo) sea en cumplimiento del D.S. N° 29215, en consecuencia, se tiene que el predio motivo de controversia pertenece al Estado Plurinacional de Bolivia bajo tuición de la **Academia Nacional de Ciencias**, aspecto que la autoridad administrativa encargada del proceso de saneamiento (INRA) no consideró adecuadamente al momento de realizar la valoración en la tradición agraria respecto al correcto beneficiario, aspecto que resulta trascendental a efectos de garantizar el derecho de propiedad agraria, así como el debido proceso y la seguridad jurídica."*

*"(...) no obstante de ello en la parte conclusiva del referido Informe en Conclusiones se tiene el siguiente texto: "En relación al predio Centro de Operaciones de Campo El Porvenir, se identificó que el mismo no cuenta con personería jurídica que acredite su funcionamiento como Centro de Operaciones de Campo El Porvenir, este dependiente de la Estación Biológica del Beni, en consecuencia no presentado el mismo, se realizará una nueva valoración con la documentación cursante en la carpeta predial "; ante tal situación se advierte que el SERNAP por intermedio de su Director Ejecutivo conjuntamente el Director de la RB Estación Biológica del Beni, presentaron el memorial descrito en el punto **II.5.9** habiendo acompañado además de la documentación presentada en campo, nueva documentación cursante de fs. 714 a 729 de la carpeta de saneamiento, mereciendo el Informe UDSA-BN N° 720/2012 descrito en el punto **II.5.10**, notificado el 10 de septiembre de 2012, conforme consta a fs. 773 de la carpeta de saneamiento, sin que en dicho Informe se haga mención a la condición ambiental, ecológica y de protección a la biodiversidad identificada en campo conforme se tiene explicado, más cuando tanto el SERNAP (creada mediante D.S. N° 25158 de 4 de septiembre de 1998) como la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia (ANCB) son instituciones públicas que no requieren personalidad jurídica por cuanto su creación, funcionamiento y atribuciones están determinadas por normativa legal vigente, situación que se extraña en el análisis emitido por la Autoridad Administrativa encargada del proceso de saneamiento, con el añadido de no haberse además considerado que el predio motivo de controversia pertenecía al Estado Plurinacional de Bolivia donde por la naturaleza y funciones que cumple el SERNAP, se cumple una función de conservación y protección ambiental que son de interés colectivo, en beneficio de la sociedad y la Madre Tierra, que conforme la previsión del art. 397 de la CPE (...)"*

" (...) de donde se tiene que toda propiedad agraria debe cumplir la Función Social o Función Económica Social, de acuerdo a la naturaleza de la misma, que en el caso concreto el predio sometido a proceso de saneamiento tiene una naturaleza de propiedad pública con funciones de protección, conservación e investigación ambiental y de la biodiversidad que se constituye en beneficio de la

sociedad boliviana y por tanto de interés colectivo, situación que no fue considerada por el INRA al momento de la emisión del Informe en Conclusiones"

"(...) En ese sentido, corresponde señalar que en atención al Informe Técnico JRLL-USB-INF.SAN No 250/2017 de 22 de febrero cursante a fs. 1004 de la carpeta de saneamiento, en cuyas conclusiones establece textualmente que: "Los predios CENTRO DE OPERACIONES DE CAMPO EL PORVERNIR, CONQUISTA, LOS ANGELES Y SAN LUIS DE AGUAS NEGRAS no se encuentran sobre puestos la Estación Biológica del Beni" y lo expresado por el Director Ejecutivo del SERNAP el 8 de junio de 2012 mediante memorial cursante de fs. 708 a 711 de la carpeta de saneamiento donde textualmente se señala: "El predio "Centro de Operaciones Campamento el Porvenir" se encuentra en un área de influencia de la Estación Biológica del Beni, área de influencia que se encuentra contemplada por el art. 7 del D.S. 24781, constituyéndose en el principal ingreso al área protegida y por tanto en espacio vital para las actividades de guardianía y protección, es decir que el predio denominado "El Porvenir" es un espacio estratégico para la gestión de la Reserva de la Biosfera Estación Biológica del Beni, entendiéndose por ello que el mismo hace parte del área protegida en aplicación del principio jurídico que refiere que "los accesorios siguen o son parte de lo principal", correspondiendo en consecuencia asumir todas las medidas tendientes a su conservación como medida para garantizar la gestión integral de un área protegida de interés nacional" de donde se tiene plenamente explicado que el predio objeto de análisis se constituye como parte anexa a la referida Estación Biológica del Beni, aspecto que tampoco mereció una adecuada valoración por parte de autoridad administrativa, por lo que se advierte una ausencia de valoración integral respecto a la valoración de la FES, además de haber omitido referirse a la vocación ecológica del predio "CENTRO DE OPERACIONES DE CAMPO EL PORVERNIR", extrañando que la autoridad administrativa no hubiera advertido ésta situación conforme previsión del art. 92.II inc. d) del D.S. N° 29215 mediante la emisión de un informe circunstanciado antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, máxime si se toma en cuenta que el predio motivo de controversia fue requerido por el SERNAP para realizar función de conservación, investigación científica y ecoturismo por las características y naturaleza de la misma conforme los alcances de la Ley N° 1333."

*" (...) el alcance y consideración de su situación jurídica durante el proceso de saneamiento debe estar circunscrito al orden público y la finalidad del beneficiario, todo en consideración a la normativa legal vigente. Asimismo, en relación a la tradición del derecho propietario y tratándose de instancias públicas estatales, dicha valoración de la tradición debe considerar las normas de creación y funcionamiento, de la entidad estatal beneficiaria tomando en cuenta lo expresado en el **FJ.III.2** del presente fallo"*

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, **NULA** la Resolución Suprema N° 22142 de 09 de octubre de 2017, ejecutada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) MOVIMA II, solo respecto al predio denominado "Centro de Operaciones de Campo el Porvenir", ubicado en el departamento de Beni, anulando obrados hasta el Informe en Conclusiones, debiendo el INRA reconducir el proceso conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la no valoración y consideración del predio como perteneciente al Estado Plurinacional de Bolivia, revisada la carpeta de saneamiento se observa que el INRA ha realizado una valoración equivocada respecto a la tradición agraria, debido al error de identificación del propietario o beneficiario del predio, porque se realizó una valoración respecto al SERNAP entidad que resulta ser

administradora y no propietaria como es la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia (creada por DS Nro 5582 en 1970, propietaria por Testimonio de Escritura Pública Nro 1353/87 de 5 de enero de 1988), por lo que el predio motivo de controversia pertenece al Estado Plurinacional de Bolivia, bajo tuición de la Academia Nacional de Ciencias, aspecto que la autoridad administrativa encargada del proceso de saneamiento (INRA), no consideró adecuadamente al momento de realizar la valoración en la tradición agraria, aspecto trascendental para garantizar el derecho de propiedad agraria.

2.- Sobre la falta de consideración de las funciones ambientales durante el proceso de saneamiento, a tiempo del levantamiento de datos, el INRA identificó claramente que la propiedad pertenece a una persona jurídica de dominio público cuya actividad principal se circunscribe a la investigación científica, la conservación, la protección de la biodiversidad y el ecoturismo; sin embargo ya en el Informe en Conclusiones se expresó que se señaló: "se evaluó el predio "Centro de Operaciones de Campo El Porvenir" en los límites de la propiedad agrícola", reconociendo la superficie máxima para la pequeña propiedad agrícola que es de 50.0000 ha., de modo que por una parte se invoca la Ley Ambiental y por otra se determina esa superficie como pequeña propiedad agrícola, sin hacer ya referencia a su condición ambiental y ecológica identificada en campo; en la parte conclusiva, señala que al no contar con personería jurídica, se realizará nueva valoración con la documentación cursante en la carpeta, extrañando el Tribunal Agroambiental que el INRA no hubiese considerado que tanto el SERNAP como la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia son instituciones públicas que no requieren de personalidad jurídica puesto que su creación, funcionamiento y atribuciones están determinadas en normativa legal específica además que perteneciendo la propiedad al Estado y la propia naturaleza del SERNAP, cumple con una función de conservación y protección ambiental que son de interés colectivo (art.397 de la CPE), aspecto no considerado a momento de la emisión del Informe en Conclusiones.

3.- Sobre la mala valoración en el cumplimiento de la Función Económica Social y la no consideración del cumplimiento de la función de conservación, investigación científica y turismo del fundo El Porvenir, si bien mediante informe técnico se determino que el predio "El Porvenir" no se sobrepone la Estación Biológica del Beni", se tiene que el predio denominado "El Porvenir" es un espacio estratégico para la gestión de la Reserva de la Biosfera Estación Biológica del Beni, entendiéndose por ello que el mismo hace parte del área protegida en aplicación del principio jurídico que refiere que "los accesorios siguen o son parte de lo principal", correspondiendo en consecuencia asumir todas las medidas tendientes a su conservación, aspecto que tampoco mereció una adecuada valoración por parte de autoridad administrativa, por lo que se advierte una ausencia de valoración integral respecto a la valoración de la FES, además de haber omitido referirse a la vocación ecológica del predio "CENTRO DE OPERACIONES DE CAMPO EL PORVENIR", extrañando que la autoridad administrativa no hubiera advertido ésta situación conforme previsión del art. 92.II inc. d) del D.S. N° 29215. Tampoco se consideró el alcance y restricción prevista en el DS Nro 19191 de octubre de 1982, quebrantando el debido proceso y generando inseguridad jurídica, pese a que la parte actora en reiteradas oportunidades hizo conocer la misma.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO/CON IMPLICANCIA DE DERECHO AMBIENTAL.

Propiedad pública con funciones de protección, conservación e investigación ambiental

Toda propiedad agraria debe cumplir la Función Social o Función Económica Social, de

acuerdo a la naturaleza de la misma, de ahí que si tiene una naturaleza de propiedad pública con funciones de protección, conservación e investigación ambiental y de la biodiversidad que se constituye en beneficio de la sociedad boliviana y por tanto de interés colectivo, debe necesariamente ser considerada por el INRA en esta condición principal al momento de la emisión del Informe en Conclusiones, mereciendo una adecuada e integral valoración de acuerdo a su vocación ecológica considerando además las normas de creación y funcionamiento de la entidad beneficiaria del mismo.

*"(...) no obstante de ello en la parte conclusiva del referido Informe en Conclusiones se tiene el siguiente texto: "En relación al predio Centro de Operaciones de Campo El Porvenir, se identificó que el mismo no cuenta con personería jurídica que acredite su funcionamiento como Centro de Operaciones de Campo El Porvenir, este dependiente de la Estación Biológica del Beni, en consecuencia no presentado el mismo, se realizará una nueva valoración con la documentación cursante en la carpeta predial "; ante tal situación se advierte que el SERNAP por intermedio de su Director Ejecutivo conjuntamente el Director de la RB Estación Biológica del Beni, presentaron el memorial descrito en el punto **II.5.9** habiendo acompañado además de la documentación presentada en campo, nueva documentación cursante de fs. 714 a 729 de la carpeta de saneamiento, mereciendo el Informe UDSA-BN N° 720/2012 descrito en el punto **II.5.10**, notificado el 10 de septiembre de 2012, conforme consta a fs. 773 de la carpeta de saneamiento, sin que en dicho Informe se haga mención a la condición ambiental, ecológica y de protección a la biodiversidad identificada en campo conforme se tiene explicado, más cuando tanto el SERNAP (creada mediante D.S. N° 25158 de 4 de septiembre de 1998) como la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia (ANCB) son instituciones públicas que no requieren personalidad jurídica por cuanto su creación, funcionamiento y atribuciones están determinadas por normativa legal vigente, situación que se extraña en el análisis emitido por la Autoridad Administrativa encargada del proceso de saneamiento, con el añadido de no haberse además considerado que el predio motivo de controversia pertenecía al Estado Plurinacional de Bolivia donde por la naturaleza y funciones que cumple el SERNAP, se cumple una función de conservación y protección ambiental que son de interés colectivo, en beneficio de la sociedad y la Madre Tierra, que conforme la previsión del art. 397 de la CPE (...)"*

" (...) de donde se tiene que toda propiedad agraria debe cumplir la Función Social o Función Económica Social, de acuerdo a la naturaleza de la misma, que en el caso concreto el predio sometido a proceso de saneamiento tiene una naturaleza de propiedad pública con funciones de protección, conservación e investigación ambiental y de la biodiversidad que se constituye en beneficio de la sociedad boliviana y por tanto de interés colectivo, situación que no fue considerada por el INRA al momento de la emisión del Informe en Conclusiones"

"(...) correspondiendo en consecuencia asumir todas las medidas tendientes a su conservación como medida para garantizar la gestión integral de un área protegida de interés nacional" de donde se tiene plenamente explicado que el predio objeto de análisis se constituye como parte anexa a la referida Estación Biológica del Beni, aspecto que tampoco mereció una adecuada valoración por parte de autoridad administrativa, por lo que se advierte una ausencia de valoración integral respecto a la valoración de la FES, además de haber omitido referirse a la vocación ecológica del predio "CENTRO DE OPERACIONES DE CAMPO EL PORVENIR", extrañando que la autoridad administrativa no hubiera advertido ésta situación conforme previsión del art. 92.II inc. d) del D.S. N° 29215 mediante la emisión de un informe circunstanciado antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, máxime si se toma en cuenta que el predio motivo de controversia fue requerido por el SERNAP para realizar función de conservación, investigación científica y ecoturismo por las características y naturaleza de la misma

conforme los alcances de la Ley N° 1333."

" (...) el alcance y consideración de su situación jurídica durante el proceso de saneamiento debe estar circunscrito al orden público y la finalidad del beneficiario, todo en consideración a la normativa legal vigente. Asimismo, en relación a la tradición del derecho propietario y tratándose de instancias públicas estatales, dicha valoración de la tradición debe considerar las normas de creación y funcionamiento, de la entidad estatal beneficiaria tomando en cuenta lo expresado en el **FJ.III.2** del presente fallo"

Jurisprudencia conceptual o indicativa

EL CARÁCTER SOCIAL DEL DERECHO AGRARIO Y LAS ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD.

De conformidad a la previsión del art. 3 del D.S. N° 29215, se tiene que el carácter social del derecho agrario, también consiste en considerar a la tierra de manera integral, incluyendo sus connotaciones sociales, culturales, ambientales, económicas y de desarrollo rural, aspecto que mereció pronunciamiento por la jurisprudencia del Tribunal Agroambiental en la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 83/2016 de 13 de septiembre, que estableció: "...siendo pertinente precisar que el proceso de saneamiento en Bolivia y principalmente la etapa de la verificación en campo, se sustenta y basa sus resultados en una constatación "directa en el lugar", donde necesariamente los funcionarios del INRA se desplazan y conocen el predio, teniendo un contacto directo con el mismo, **que no se circunscribe única y exclusivamente en el registro de una cantidad en cuanto al número de cabezas de ganado y la ubicación georeferenciada de las mejoras, registradas mecánicamente en la carpeta de saneamiento, sino que tiene y debe ir más allá y considerar diferentes circunstancias y situaciones extraordinarias verificadas y/o aclaradas por el titular del predio, ello en observancia del Principio de Función Social y Económico Social previsto por el art. 76 de la L. N° 1715, cuyos conceptos no se limitan a la comprobación de la existencia material de objetos o animales, sino que se entienden a partir de que cumplen una función en pro del interés colectivo compatible con el interés individual, en concordancia con el art. 3-o) del D.S. N° 29215 que sostiene que el carácter social del derecho agrario boliviano, consiste en: "Considerar a la tierra de manera integral, incluyendo sus connotaciones sociales, culturales, ambientales, económicas y de desarrollo rural."**

Es así, que tratándose de actividades relacionadas con la protección, conservación, investigación y tutela de los derechos de la Madre Tierra vinculadas al derecho al medio ambiente sano, protegido y equilibrado, la autoridad administrativa encargada del proceso de saneamiento deberá considerar prevalentemente la finalidad y actividades ambientales que se desarrollan en el lugar, más cuando las mismas se encuentran vinculadas a la previsión del art. 385-I de la Norma Suprema que establece: "Las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable", en tal circunstancia corresponderá la protección reforzada y el cumplimiento prevalente de la señalada norma constitucional.

Voto Disidente

Existe, en sentido de que debería declararse **IMPROBADA** la demanda, manteniendo firme la resolución Suprema impugnada en razón de que la autoridad disidente considera que la pretensión del SERNAP de que se le reconozca un derecho propietario privado en función a una adenda de Convenio

que no se ha perfeccionado en su favor, no resulta posible y en saneamiento lo que se verificó fue actividades vinculadas a la ganadería esencialmente, lo que no está siendo desarrollado institucionalmente por el SERNAP entidad que para que desarrolle el rol ambiental para el que fue creada no requiere de la acreditación de un derecho en propiedad además que su tuición se circunscribe a áreas protegidas, de manera que bien podía el INRA decalrar la tierra fiscal para que se constituya en área protegida previo cumplimiento de los requisitos exigidos para ello.