

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0062-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 01-12-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Expedientes desplazados /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN ILEGAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Otras de carácter productivo / 7. Cumplimiento /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II, contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema 26204 de 26 de diciembre de 2019, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto al polígono N° 319, correspondiente a los predios Yabaré, Las Colonias Menonitas Las Piedras II y el Cerro, Santa Rosa, Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II y San Hilarión, ubicados en los municipios de Pailón y Cuatro Cañadas, provincias Chiquitos y Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, se constituyeron como problemas jurídicos a resolver los siguientes:

1.- La propiedad de la UAGRM como empresarial, está sujeta al cumplimiento de la FES; que de acuerdo al cálculo de la FES sólo le alcanzaba a 9864.8603 ha, empero, a través de una inadecuada interpretación en el Informe en Conclusiones se sugiere la consolidación de una superficie sobre la cual no cumple totalmente con la FES, bajo un tipo de resolución que tampoco le corresponde habiendo sido necesario contar con una ficha de verificación de FES que establezca con claridad todas las mejoras existentes en el predio que serán plasmadas en la ficha de cálculo de FES, que servirá para que en el Informe en Conclusiones se sugiera la superficie final a consolidar;

2.- En el Relevamiento de Información en Gabinete se identificó sobreposición de expedientes agrarios, en tal sentido correspondía previamente analizarse respecto de la validez de cada uno a efecto de

establecer la situación legal de cada propietario estableciendo su condición de titulado, en trámite o de poseedor, que en el caso de la sobreposición de los expedientes "Yabaré" y " San Hilarión", al haber alcanzado este último la titulación más antes, correspondería que el trámite agrario de "Yabaré" sea anulado por vicios de nulidad absoluta, empero sesgadamente el INRA habría determinado la nulidad de todos los expedientes por estar sobrepuestos al trámite agrario de "Yabaré", dejándolos en condición de simples poseedores;

3.- Contradicciones respecto de la clasificación del predio "Yabaré";

4.- Cumplimiento total de la FES por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II y posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, por lo que habría correspondido el reconocimiento de la totalidad de la superficie en favor de la citada Asociación, considerando además la igualdad de condiciones de ambos propietarios, en cuya razón, ante la existencia de conflicto, habría correspondido proceder conforme lo establecido por el art. 272 del D.S. N° 29215 con relación a predios en conflicto y;

5.- Daño económico al Estado y falta de fundamentación y motivación en la resolución impugnada.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) A lo indicado antes, se tiene que el art. 394 de la CPE establece que la clasificación de la propiedad individual agraria no solo se encuentra en función a la superficie y a la producción, sino también, a los criterios de desarrollo. Atendiendo este precepto constitucional es posible concluir que el predio de la Universidad al ser de propiedad de una entidad pública educativa superior que se encuentra destinada tanto al auto sostenimiento de dicha entidad y a las actividades investigativas y educativas que se desarrollan en el predio, su **clasificación** se encuentra plenamente justificada, máxime cuando el art. 397.I de la norma suprema, establece que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria y que las propiedades deberán cumplir con la Función Social o con la Función Económica Social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad, que en el presente caso, se encuentra cumplida dada que la propiedad se encuentra destinada a la investigación, educación y el autosostenimiento de la UAGRM como entidad pública, debiendo considerarse además que la educación de acuerdo al art. 77.I de la CPE, constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado y que el art. 91.I de la norma fundamental establece que la educación superior desarrolla procesos de formación profesional, de generación y divulgación de conocimientos orientados al desarrollo integral de la sociedad."*

*"(...) Bajo los fundamentos precedentes, se concluye que la afirmación de la parte actora respecto a una inadecuada interpretación en el Informe en Conclusiones, del Relevamiento de Información en Gabinete y de la Ficha de cálculo de FES, no se encuentra justificada, por cuanto el análisis de los antecedentes agrarios superpuestos al predio Yabaré, fueron analizados fundadamente por el ente administrativo y basados en los correspondientes informes de relevamiento, estableciendo, con relación al expediente agrario del predio San Hilarión (del cual la parte actora observa pero no acredita interés legítimo sobre el mismo), que se encuentra afectado por vicios de nulidad absoluta, por haber reconocido derechos el Juez Agrario Móvil, sobre otro reconocido con anterioridad, al igual que sucede con los expedientes agrarios Ñingo 31611 y Geraldine 32173, de los cuales también la parte actora reclama, empero, no acredita sobre los mismos interés legal alguno y si bien habría presentado como respaldo de su derecho propietario documental que corresponde al expediente agrario Villa Rica 32171, el mismo, al igual que los anteriores, a más de que **se encuentra también desplazado del área de saneamiento** del predio*

de la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II, también conlleva los vicios de nulidad absoluta al igual que los anteriormente citados"

"(...) Sobre lo acusado, conforme fue descrito en acápites precedentes, no cabe mayor análisis puesto que como se pudo ver, se establece que los expedientes que cita la actora: San Hilarión 33459, Ñingo 31611, Villa Rica 32171, Geraldine 32173, tienen el reconocimiento de su derecho propietario a través de sentencias de 29/07/1974 (fs. 3920 a 3921 vta.), 24/04/1974 (fs. 15399 a 15400 vta.), 8/07/1974 (fs. 42 a 43 vta.) y 15/07/1974 (fs. 15201 a 15202 vta.), teniéndose en este sentido que contrariamente a lo manifestado por la parte actora, sobre el predio "Yabaré" de la UAGRM con expediente agrario N° 31229, en el que se emitió la sentencia de 10/01/1974, fueron sobrepuestos los antecedentes antes citados, por lo que los mismos se encuentran dentro de los alcances de los arts. 320, 321.I.a) y 331.I.c) del D.S. N° 29215, teniéndose en este sentido, que el ente administrativo consideró y analizó la verdadera situación jurídica de todos los expedientes agrarios sobrepuestos al área de saneamiento del predio "Yabaré"; y dicho sea de paso, si bien la actora reclama sobre los expedientes antes citados, empero, no acredita la tradición de su derecho propietario con base a ninguno de ellos, excepto que habría presentado documental de tradición en el expediente Villa Rica 32171, sin embargo, a más de también estar afectado por vicios de nulidad absoluta, dicho antecedente se encuentra desplazado del área de saneamiento del predio de la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II, es decir, que dicho antecedente, no corresponde al área mensurada del predio perteneciente a la colonia, razón por la que no se identifica una apreciación sesgada que haya efectuado el INRA con relación a los antecedentes agrarios, puesto que al existir una sentencia que reconocía derecho sobre el predio "Yabaré" en favor de la UAGRM, los demás derechos reconocidos en sobreposición a este, se encuentran evidentemente viciados de nulidad absoluta."

"(...) sobre lo acusado, **corresponde remitirnos al entendimiento anteriormente glosado en el FJ.III.1** del presente fallo, **no obstante**, de la revisión del citado informe, evidentemente se tiene que en la parte final del indicado acápite a fs. 14029 de los antecedentes, se cita el cumplimiento de la Función Social, empero, al margen de aparentar más bien un error de taípeo, por cuanto más antes en el mismo párrafo se hace alusión a que el predio cumple parcialmente la Función Económica Social (FES), ahora, tanto en el Informe en Conclusiones, Informe Técnico-Legal Complementario DDSC-RE-INF. N° 903/2019 de 23 de octubre de 2019 se establece que el predio reconocido en favor de la UAGRM se encuentra clasificado como empresarial con actividad ganadera, razón por la que, al analizarse este aspecto en la presente sentencia, por cuanto la clasificación del predio en última instancia se dio en el Informe Técnico-Legal Complementario DDSC-RE-INF. N° 903/2019 de 23 de octubre de 2019 y el mismo, a la postre, sirvió de base para la emisión de la resolución ahora impugnada, no corresponde mayor análisis, pues la clasificación otorgada por el INRA al predio "Yabaré" de propiedad de la UAGRM, es consignada en forma clara en la resolución impugnada."

" (...) la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II, cumple con la FES en la totalidad de su predio y ante todo en el área de sobreposición entre ambos predios, es decir, con el predio "Yabaré" de la UAGRM; empero, como primer elemento a considerar se tiene que los antecedentes agrarios presentados como respaldo de su derecho propietario por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II (Toborocho 52185, Horizontes 52186 y Villa Rica 32171), al estar desplazados del área del predio de la Asociación y estar viciados de nulidad, no resultaron válidos para acreditar la tradición en expedientes agrarios en favor de la Asociación, aspectos analizados tanto en el Informe en Conclusiones y en el Informe Técnico-Legal Complementario DDSC-RE-INF. N° 903/2019 de 23 de octubre de 2019, que de acuerdo a los términos de la demanda no son enervados en absoluto; teniéndose en este sentido, que al no resultar

válidos los antecedentes agrarios de la Asociación, esta quedó en condición de poseedor sobre la superficie en superpuesta al predio "Yabaré" de la UAGRM, bajo las condiciones establecidas en el Convenio Transaccional de 29 de julio de 1992."

"(...) Bajo los elementos descritos hasta esta parte, se tiene que si bien la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II cumple con la FES en la superficie superpuesta al predio "Yabare" de propiedad de la UAGRM, empero, al no contar con expediente agrario válido que respalde su derecho, adquiere la condición de poseedor y considerando que su ocupación se encuentra enmarcada dentro de lo previsto por el art. 310 del D.S. N° 29215, se considera una posesión ilegal puesto que si bien es anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, empero, la ocupación ejercida sobre el área superpuesta al derecho propietario de la UAGRM fue bajo la calidad de usufructuario, aspecto que no le otorga derecho de posesión alguna dentro de los parámetros establecidos en la norma agraria, razones suficientes por las que la apreciación de la parte actora en el sentido de que habría correspondido, ante la igualdad de condiciones, tanto de la Asociación como de la UAGRM y ante la posesión de la Asociación anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, reconocer esta como legal y favorable a la Asociación, no resulta ser una apreciación enmarcada en norma, puesto que la condición de la UAGRM es de titulado y de la Asociación de un detentador conforme se tiene razonado en líneas precedentes, no existiendo por tanto, condición de igualdad de ambos propietarios y por ende, la decisión de la autoridad administrativa de no reconocer superficie alguna en favor de la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II sobre el área de sobreposición de ambos predios, se encuentra conforme a norma;"

"(...) En ese orden, la SAN S1ª N° 21/2017 de 14 de marzo de 2017, fundándose en los arts. 65.c) del D.S. N° 29215 y 52.III de la Ley N° 2341, bajo dicho entendimiento se tiene que los informes técnicos legales que son incorporados en la parte considerativa de la Resolución Final de Saneamiento constituyen el fundamento de la misma, no pudiendo exigirse en este sentido, la incorporación del análisis y las conclusiones de dichos actuados in extenso en la resolución; por lo que al haber sido incorporados los informes técnicos y legales en la parte considerativa de la resolución ahora impugnada, actuados en los que se analizó el cumplimiento o no de la FES de la UAGRM, el estudio de los antecedentes agrarios superpuestos al expediente agrario del predio "Yabaré", la ilegalidad de la posesión de la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II en el área de sobreposición con el predio de la UAGRM, se tiene que la misma se encuentra debidamente motivada y fundamentada, habiendo de este modo, permitido a la parte actora, refutar dichos actuados como fundamento de su demanda, los mismos que han sido analizados conforme se desprende de los fundamentos precedentes en la presente sentencia; igual discernimiento se encuentra en la jurisprudencia de este Tribunal contenida en las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S1ª N° 28/2021 de 9 de julio de 2021, S1ª N° 20/2021 de 24 de mayo de 2021 y otras."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, manteniendo **firme y subsistente** la Resolución Suprema 26204 de 26 de diciembre de 2019, conforme los fundamentos siguientes:

1. y 3.- Respecto a que la propiedad de la UAGRM como empresarial, está sujeta al cumplimiento de la

FES, corresponde manifestar que el predio de la Universidad al ser de propiedad de una entidad pública educativa superior que se encuentra destinada tanto al auto sostenimiento de dicha entidad como a las actividades investigativas y educativas que se desarrollan en el predio, su clasificación se encuentra plenamente justificada, debiendo considerarse además que la educación de acuerdo al art. 77.I de la CPE, constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, por lo que la afirmación de la parte actora respecto a una inadecuada interpretación en el Informe en Conclusiones, del Relevamiento de Información en Gabinete y de la Ficha de cálculo de FES, no se encuentra justificada, además que lo afirmado por la parte actora en sentido de existir otros predios como el suyo con prelación de derechos respecto del expediente de "Yabaré", no resulta ser cierto, pues si bien algunos alcanzaron la titulación antes de dicho predio, esta resultó viciada al sobreponerse a un derecho preexistente sobre el predio "Yabaré", cuya sentencia data de enero de 1974 y unos de los expedientes de la parte actora se encuentran desplazados del lugar y otros con vicios de nulidad y finalmente carece de relevancia lo observado puesto que no se ha demostrado cómo le puede causar perjuicio o afectar a sus derechos, ues en caso, lo reconocido a la universidad por los aspectos expresados, de ninguna manera correspondería ser reconocido a la parte actora. Finalmente la clasificación de la propiedad individual agraria no solo está en función a la superficie y producción sino a los criterios de desarrollo conforme a lo establecido en el art. 394 de la CPE:

2.- Respecto al Relevamiento de Información en Gabinete, además de lo expresado precedentemente teniendo además claro que los expedientes citados por la parte actora cuentan con sentencia de fecha posterior a la sentencia emitida sobre el predio "Yabaré" de la UAGRM con expediente Nro 31229, estando sobrepuestos por tanto los primeros a éste último, además que no se acreditó la tradición de su derecho propietario en base a ninguno de ellos, excepto del de "Villa Rica" (exp. 32171), éste además de estar afectado con vicios de nulidad, se encuentra desplazado del lugar saneado, no corresponde mayor análisis en el entendido de que el ente administrativo consideró y analizó la verdadera situación jurídica de todos los expedientes agrarios sobrepuestos al área de saneamiento del predio "Yabaré".

4.- Sobre el cumplimiento total de la FES por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II y posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, si bien la parte demandante cumple con la FES en la superficie sobrepuesta al predio "Yabaré" de propiedad de la UAGRM; empero, al no contar con expediente agrario válido que respalde su derecho, por estar desplazados los expedientes alegados (Toborocho 52186 y Villa Rica 32171), quedó en condición de poseedor sobre la superficie sobrepuesta bajo las condiciones del Convenio Transaccional de 1992 (donde la Universidad cede a varias colonias menonitas y entre ellas la actora, en usufructo tierras a cambio de la construcción de mejoras en favor de la Universidad, donde se reconoce la propiedad de la Universidad sobre todo el predio "Yabaré"), posesión además ilegal conforme a lo previsto por el art. 310 del DS 29215 al sobreponerse al derecho de la UAGRM en condición de usufructuario, por lo que expresado en sentido de estar en "igualdad de condiciones" tanto la Asociación como la UAGRM, no corresponde, uno de detentador y el otro propietario, por lo que la decisión de la autoridad administrativa de no reconocer superficie alguna en favor de la parte demandante sobre el área de sobreposición de ambos predios, se encuentra conforme a norma.

5.- Respecto al daño económico al Estado y falta de fundamentación y motivación en la resolución impugnada, no existe daño económico al Estado en razón de que la UAGRM acreditó tradición en expediente agrario que alcanzó la titulación, ahora respecto a la falta de fundamentación y motivación, se observa que en la parte considerativa de la resolución ahora impugnada, se analizó el cumplimiento o no de la FES de la UAGRM, el estudio de los antecedentes agrarios sobrepuestos al expediente agrario del predio "Yabaré", la ilegalidad de la posesión de la Asociación de Pequeños Productores

Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II en el área de sobreposición con el predio de la UAGRM, se tiene que la misma se encuentra debidamente motivada y fundamentada, por lo que no resulta evidente lo manifestado por la parte demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROPIEDAD AGRARIA/FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL/OTRAS DE CARÁCTER PRODUCTIVO/CUMPLIMIENTO

Entidades Públicas Educativas Superiores

La clasificación de la propiedad individual agraria no solo se encuentra en función a la superficie y a la producción, sino también a los criterios de desarrollo (Art.394 CPE) como el caso de las Universidades que al ser entidades públicas educativas superiores, están destinadas a la investigación, educación y el autosostenimiento, considerando además que la educación es una función suprema del Estado.

*"(...) A lo indicado antes, se tiene que el art. 394 de la CPE establece que la clasificación de la propiedad individual agraria no solo se encuentra en función a la superficie y a la producción, sino también, a los criterios de desarrollo. Atendiendo este precepto constitucional es posible concluir que el predio de la Universidad al ser de propiedad de una entidad pública educativa superior que se encuentra destinada tanto al auto sostenimiento de dicha entidad y a las actividades investigativas y educativas que se desarrollan en el predio, su **clasificación** se encuentra plenamente justificada, máxime cuando el art. 397.I de la norma suprema, establece que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria y que las propiedades deberán cumplir con la Función Social o con la Función Económica Social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad, que en el presente caso, se encuentra cumplida dada que la propiedad se encuentra destinada a la investigación, educación y el autosostenimiento de la UAGRM como entidad pública, debiendo considerarse además que la educación de acuerdo al art. 77.I de la CPE, constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado y que el art. 91.I de la norma fundamental establece que la educación superior desarrolla procesos de formación profesional, de generación y divulgación de conocimientos orientados al desarrollo integral de la sociedad."*

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS/SANEAMIENTO/EXPEDIENTES DESPLAZADOS

Si hay desplazamiento de expediente respecto a área saneada, no se acreditan derechos.

Verificado el desplazamiento de antecedentes agrarios presentados como respaldo de derecho propietario de un área saneada, éstos no resultan válidos para acreditar derechos.

" (...) la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II, cumple con la FES en la totalidad de su predio y ante todo en el área de sobreposición entre ambos predios, es decir, con el predio "Yabaré" de la UAGRM; empero, como primer elemento a considerar se tiene que los antecedentes agrarios presentados como respaldo de su derecho propietario por la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II (Toborochi 52185, Horizontes 52186 y Villa Rica 32171), al estar desplazados del área del predio de la Asociación y estar viciados de nulidad, no resultaron válidos para acreditar la tradición en expedientes agrarios en favor de la Asociación, aspectos analizados tanto en el Informe en Conclusiones y en el Informe Técnico-Legal Complementario DDSC-RE-INF. N° 903/2019 de 23 de octubre de 2019, que de acuerdo a los

términos de la demanda no son enervados en absoluto; teniéndose en este sentido, que al no resultar válidos los antecedentes agrarios de la Asociación, esta quedó en condición de poseedor sobre la superficie en superpuesta al predio "Yabaré" de la UAGRM, bajo las condiciones establecidas en el Convenio Transaccional de 29 de julio de 1992."

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO/POSESIÓN AGRARIA/POSESIÓN ILEGAL

Si pese a ser anterior a la L. Nro. 1715, se sobrepone a derecho preexistente

Si pese a existir posesión anterior a la ley Nro. 1715, se verifica sobreposición a derecho preexistente, la misma es ilegal, mas aún si la posesión fue en condición de usufructo.

"(...) Bajo los elementos descritos hasta esta parte, se tiene que si bien la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II cumple con la FES en la superficie superpuesta al predio "Yabare" de propiedad de la UAGRM, empero, al no contar con expediente agrario válido que respalde su derecho, adquiere la condición de poseedor y considerando que su ocupación se encuentra enmarcada dentro de lo previsto por el art. 310 del D.S. N° 29215, se considera una posesión ilegal puesto que si bien es anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, empero, la ocupación ejercida sobre el área superpuesta al derecho propietario de la UAGRM fue bajo la calidad de usufructuario, aspecto que no le otorga derecho de posesión alguna dentro de los parámetros establecidos en la norma agraria, razones suficientes por las que la apreciación de la parte actora en el sentido de que habría correspondido, ante la igualdad de condiciones, tanto de la Asociación como de la UAGRM y ante la posesión de la Asociación anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, reconocer esta como legal y favorable a la Asociación, no resulta ser una apreciación enmarcada en norma, puesto que la condición de la UAGRM es de titulado y de la Asociación de un detentador conforme se tiene razonado en líneas precedentes, no existiendo por tanto, condición de igualdad de ambos propietarios y por ende, la decisión de la autoridad administrativa de no reconocer superficie alguna en favor de la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Belize II sobre el área de sobreposición de ambos predios, se encuentra conforme a norma;"