

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0035-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 19-07-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por la Comunidad Campesina Santa Rosa contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el 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 correspondiente entre otros a los predios denominados "Yabaré" y "Santa Rosa", bajo los siguientes argumentos:

1. No se evidencia que la Universidad haya iniciado trabajos en el área y comenzado a cumplir con la FES y menos mantener la posesión, incumpliendo con el compromiso y condición asumida, así como el art. 77 de la Ley de Reforma Agraria.
2. Se advierte que el INRA intenta acomodar las figuras de nulidad de expedientes a su conveniencia con el fin de favorecer al predio "Yabaré".
3. El INRA indicaría que el expediente cuenta con Sentencia de 10 de enero de 1974, de data más antigua respecto a los demás expedientes sobrepuestos al predio "Yabaré", por lo cual, los otros serian nulos de pleno derecho, por haber sido dotados con posterioridad a la Sentencia del Expediente N° 31229; sin embargo, se tendría otros expedientes agrarios con sentencias más antiguas como el de "Las Petas".
4. Vicios en los Informes Complementarios de la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz.
5. Falta de competencia y actuación fuera de la norma.
6. El INRA no valoró la prueba aportada ni valoró los expedientes agrarios sobrepuestos al área de saneamiento y no consideró correctamente la información levantada durante el Relevamiento de Información en Campo.
7. El INRA violó el debido proceso, la igualdad de oportunidades entre las partes, actuando con parcialidad y favoreciendo a una parte, dejando en indefensión a las otras partes; no valoró la prueba que se presentó o levantó y que pueda perjudicar a los intereses de la Universidad, con la única respuesta repetitiva a todo petitorio presentado, de que se trata de bienes de patrimonio del Estado.

8. La resolución carece de motivación legal y mala interpretación de la norma legal, contraviniendo las normas que atañen al debido proceso e igualdad de oportunidades entre las partes, que al ser bolivianos de nacimiento gozan de los derechos constitucionales; indican haber sido discriminados por parte del INRA.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

Respecto a la valoración del cumplimiento de la Función Económico Social del predio "Yabaré" y "Santa Rosa"

"(...) si bien conforme la Ficha de Cálculo de Función Económico Social, del predio "Santa Rosa", se establece el cumplimiento de la FES en un 100%, es decir, en 4143.0362 ha (superficie mensurada), por parte de la Comunidad Campesina Santa Rosa; sin embargo, se debe considerar, en primer lugar que de acuerdo al análisis realizado en el Informe en Conclusiones de 21 de agosto de 2018, se concluyó y sugirió el reconocimiento de la totalidad de la superficie mensurada en favor de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, incluyendo el área que se encontraba en conflicto de sobreposición con el predio mensurado "Santa Rosa", tomando en cuenta que los antecedentes agrarios sobre los cuales acreditó tradición la "Comunidad Campesina Santa Rosa", Expediente N° 31611-SC "Ñingo" (se encuentra dentro de la Zona F de Colonización) y Expediente N°1274-SC "Coki" (se encuentra parcialmente dentro de la Zona F de Colonización), es decir, en áreas que eran de competencia del ex - INC y que dichos expedientes (Ñingo y Coky) no se encuentran sobrepuestos al predio "Santa Rosa", correspondiendo por lo tanto, la nulidad del expediente del predio "Ñingo" por adolecer de vicios de nulidad absoluta, en razón al art. 321 inciso a) del D.S. N° 29215, que establece como vicio de nulidad absoluta la falta de jurisdicción y competencia; asimismo, se advierte que el expediente N° 1274-SC "Coki", no se encuentra sobrepuesto al predio mensurado "Santa Rosa" conforme se tiene del Informe Técnico Complementario Relevamiento de Información en Gabinete de 23 de octubre de 2019 (fs. 14848); de igual manera, conforme al fundamento desarrollado en el FJ.II.5 de la presente sentencia, los referidos antecedentes agrarios (Ñingo y Coky) al haberse sustanciado sobreponiéndose a un derecho preexistente otorgado a favor de la estatal "Universidad Gabriel René Moreno", que cuenta con reconocimiento de su derecho mediante sentencia emitida por el Juez Agrario Móvil, en 10 de enero de 1974, en ese sentido, al no ser válidos los antecedentes agrarios (Ñingo y Coky), la Comunidad Santa Rosa cambió su calidad a poseedor, sobrepuesto al área del predio "Yabaré".

Respecto a la posesión de la Comunidad Campesina Santa Rosa y del Relevamiento de Expedientes y su valoración

"(...) de la revisión y análisis de la Minuta de Venta de 30 de enero de 2012 (fs. 5009 a 5010), por el cual Andreas Peters Fehr y Abraham Peters Bergen en representación de la "Colonia Menonita Las Piedras II", transfieren la superficie de 841.0182 ha, de la propiedad "Coki" con expediente N° 1274-SC y la superficie de 560 ha, de la propiedad "Ñingo" con Expediente N° 31611 a favor de Frank Braun Diedger y George Peters Banman , conforme lo señalado precedentemente, no se verifica en dicho documento que la compra hubiese sido realizada a nombre de la "Comunidad Campesina Santa Rosa", sino que la transferencia fue a nombre de dos personas individuales Frank Braun Diedger y George Peters Banman; siendo que es posteriormente, por la Personalidad Jurídica de 16 de octubre de 2013 (fs. 5008), Acta de Aprobación de Estatuto Orgánico y Reglamento Interno de 28 de enero de 2012 (fs. 5018), Acta de Fundación de la Comunidad Campesina Santa Rosa de 16 de enero de 2012 (fs. 5019 a 5020), Acta de Elección y Posesión del Directorio de 21 de enero de 2012 (fs. 5021), Estatuto Orgánico de 28 de enero de 2012 (fs. 5022 a 5028) y Reglamento Interno (fs. 5029 a 5033), se constata que es

recién en 2013, que se constituyen y se habrían organizado como "Comunidad Campesina Santa Rosa", sin que curse transferencia a favor de dicha comunidad. De lo desarrollado no se advierte en consecuencia, vulneración del art. 309.II del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, como acusa la parte actora."

Respecto a la sobreposición de los expedientes "Yabaré" y San Hilarión", al haber alcanzado este último la titulación más antes, correspondía que el trámite agrario de "Yabaré" sea anulado por vicios de nulidad absoluta

"(...) se establece que el expediente "San Hilarión" N° 33459, que cita la parte actora, tiene el reconocimiento de su derecho propietario a través de la Sentencia de 29 de julio de 1974 (fs. 3920 a 3921 vta.), considerando que el predio "Yabaré" otorgado a favor de la "UAGRM", con Expediente Agrario N° 31229, se emitió la Sentencia el 10 de enero de 1974, los cuales fueron sobrepuestos, por lo que el mismo se encuentra 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 del expediente agrario sobrepuesto al área de saneamiento del predio "Yabaré"; en consecuencia, no corresponde que por haberse titulado antes el predio denominado "San Hilarión" el trámite agrario de "Yabaré" sea anulado por vicios de nulidad absoluta; asimismo, se advierte que si bien se reclama sobre el expediente del predio "San Hilarión" la parte actora no acredita interés legal ni es un predio demandado en el presente proceso contencioso administrativo, por lo que no corresponde mayor pronunciamiento al respecto; más aún cuando los ahora demandantes, mediante memorial de subsanación cursante a fs. 88 y vta. de obrados, piden expresamente "...NO sean considerados en calidad de terceros interesados, al no asistirle interés alguno respecto de estos predios...", es decir, solicitan se excluyan la calidad de terceros interesados, en el presente proceso, respecto de los representantes de los predios "Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios Campesinos Colonia Menonita Bélice II", "Colonias Menonitas Las Piedra II y El Cerro", y San Hilarión (...) Con relación al expediente N° 31611 "Ñingo", no se advierte que se encuentre sobrepuesto al expediente N° 31229 "Yabaré", por lo que no corresponde valorar una sobreposición de expedientes; más aun considerando que, el expediente del predio "Ñingo" tramitado ante el ex -Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), al encontrarse ubicado en la Zona F de Colonización de competencia del ex -Instituto Nacional de Colonización (INC), adolece de vicios de nulidad absoluta por falta de jurisdicción y competencia, conforme establece el art. 321 párrafo I, inc. a) del D.S. N° 29215, por lo que no corresponde hacer mayores consideraciones al respecto. "

Respecto a la violación al debido proceso y falta de valoración de la prueba

"(...) Al ser el predio "Yabaré" de propiedad de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, considerada como un bien público, esta entidad pública o estatal no puede conciliar, al ser un derecho propietario que no es susceptible de libre disposición ni ser transigibles por su titular, toda vez que la legislación boliviana no permite que el Estado sea parte conciliadora dentro de un conflicto, porque podría lesionarse el interés público, justamente por estar la entidad pública o estatal a cargo de su administración de dicho bien o patrimonio del Estado, esto en función del interés colectivo, considerando más aún que uno de los puntos importantes que inclina a esta negación es la posibilidad de perder parte del bien público o patrimonio estatal, ya que no garantiza que los bienes del Estado estén protegidos adecuadamente; al respecto, el art. 62 inciso p) de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 (de Procedimiento Administrativo), dispone que, en el procedimiento la autoridad administrativa tiene, entre otros, los deberes y facultades de promover el avenimiento o conciliación entre particulares sin lesionar el interés público; norma aplicable supletoriamente en virtud del art. 2 párrafo I del D.S.

Nº 29215, el cual dispone que el Reglamento agrario se aplicará exclusivamente a los procedimientos agrarios administrativos; cuando no exista norma expresa se aplicarán supletoriamente las normas del procedimiento administrativo; y sólo cuando estas normas no regulen algo específico, se recurrirá, a las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código Procesal Civil. Asimismo, los bienes de patrimonio del Estado, al ser un bien de una entidad pública, por su característica constituye propiedad del pueblo boliviano siendo estos inviolables, imprescriptibles e inexpropiables, no pueden ser empleados en provecho particular alguno, conforme lo estipula el art. 339.II de la CPE, que goza de la protección del Estado; que la única instancia u órgano del Estado con atribuciones para aprobar la enajenación de bienes de dominio público del Estado, es la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 158.I.3, CPE), conforme los fundamentos desarrollados en el FJ.II.4. de la presente Sentencia; en consecuencia, en el caso de autos no es aplicable lo establecido por los arts. 18.9, 66.3 de la Ley Nº 1715, arts. 46.i), 304.e) y 473.III y IV del D.S. Nº 29215, señalados por la parte actora.”

Con relación a la falta de competencia y actuación fuera de la norma

“(…) el INRA Nacional, en el punto V. "Análisis Técnico Legal", establece que se ha cumplido con el procedimiento conforme a normas agrarias vigentes y que las observaciones identificadas por las partes en conflicto y por la Dirección Nacional del INRA, mediante Informe Técnico Legal JRL-SC-Inf-SAN Nº 679/2018 de 23 de octubre de 2018 (punto I.5.23), fueron subsanadas a través del Informe Técnico Complementario DDSC-RE-Inf Nº 903/2019 de 23 de octubre de 2019 (fs. 15634), de donde se infiere que al haber la Dirección Nacional del INRA, procedido a la ejecución del Control Calidad sobre los predios referidos ut supra, de acuerdo a sus competencias elaboró la Resolución Final de Saneamiento, si bien el INRA Nacional, en el Informe Técnico Legal JRL-SC-Inf-SAN Nº 738/2019, no cita expresamente el art. 266 y la Disposición Transitoria Primera del D.S. Nº 29215, empero determinó la prosecución del procedimiento de saneamiento a seguir; en consecuencia, el referido Informe y el proyecto de resolución no se encuentran viciados de nulidad, por lo que no es evidente lo reclamado en el presente punto.”

Respecto a la falta de motivación de la Resolución Suprema 26204 de 26 de diciembre de 2019 y violación a los derechos constitucionales

“(…) el Tribunal Constitucional Plurinacional, como la SCP 0153/2014-S3, que sostuvo: "(...) cabe señalar que la motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales, sino que exige una estructura de forma y de fondo, pudiendo ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiéndose expresar las convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión (...)"; estableciéndose que el contenido de las Resoluciones como en este caso del saneamiento, refieren los datos finales del referido proceso, los mismos que están desarrollados de manera puntual, citando expresamente los Informes Legales y Técnicos que desarrollan los argumentos y análisis respectivos que sustentan las conclusiones comprendidas en los mismos, documentación que forma parte inherente de la Resolución Suprema, por lo que remitiéndonos a información cursante en los antecedentes del proceso de saneamiento de los predios denominados "Yabaré" y "Santa Rosa", el INRA ha seguido y cumplido a cabalidad la norma específica aplicable al caso, que rige la materia agraria; en consecuencia, se tiene que las conclusiones arribadas por la entidad administrativa, plasmadas en la Resolución Suprema, ahora impugnada, tienen la fundamentación y motivación necesarias para establecer la ilegalidad de la posesión de la "Comunidad Campesina Santa Rosa", sobre el área de sobreposición con el predio "Yabaré" de la "Universidad Autónoma Gabriel René Moreno"; en consecuencia, no se advierte vulneración al debido proceso o igualdad de oportunidades, menos que la autoridad administrativa los haya discriminado; careciendo

por tanto, de fundamento lo acusado por el demandante en este punto.”

Con relación a la comisión de daño Económico al Estado por el tipo de resolución emitida para la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno

“(…) la parte actora señala que el Expediente N° 31229 "Yabaré" tendría vicios de nulidad absoluta al haberse sobrepuesto a otros predios titulados, correspondiendo emitirse una resolución de adjudicación. De la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento y del análisis realizado en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Titulado, de 21 de agosto de 2018 (fs. 13806 a 13857), y del Informe Técnico Legal Complementario DDSC-REINF. N° 903/2019 de 23 de octubre de 2019 (fs. 14867 a 14914), se advierte que el referido antecedente agrario se encuentra plenamente válido sobre el cual la "Universidad", acreditó tradición agraria al ser el titular inicial y al encontrarse el predio del antecedente agrario titulado conforme lo establecido en los arts. 331 y 333 del D.S. N° 29215, se sugirió se dicte Resolución Suprema Anulatoria del Título Ejecutorial, emitido y vía conversión se emita un nuevo Título Ejecutorial; en consecuencia, al haber la autoridad administrativa emitido una Resolución Suprema y no de adjudicación no resulta evidente la existencia de daño o afectación económica al Estado.”

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental declara IMPROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por la Comunidad Campesina Santa Rosa, manteniéndose firme y subsistente la Resolución Suprema 26204 de 26 de diciembre de 2019, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, correspondiente, entre otros a los predios denominados "Yabaré" y "Santa Rosa", con base en los siguientes argumentos:

1. No se encuentran sobrepuestos al predio "Santa Rosa", correspondiendo, por lo tanto, la nulidad del expediente del predio "Ñingo" por adolecer de vicios de nulidad absoluta, en razón al art. 321 inciso a) del D.S. N° 29215, que establece como vicio de nulidad absoluta la falta de jurisdicción y competencia.
2. No se advierte la, vulneración del art. 309.II del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 ya que no se verifica en dicho documento que la compra hubiese sido realizada a nombre de la "Comunidad Campesina Santa Rosa", sino que la transferencia fue a nombre de dos personas individuales.
3. No corresponde que por haberse titulado antes el predio denominado "San Hilarión" el trámite agrario de "Yabaré" sea anulado por vicios de nulidad absoluta; asimismo, se advierte que si bien se reclama sobre el expediente del predio "San Hilarión" la parte actora no acredita interés legal ni es un predio demandado en el presente proceso contencioso administrativo, por lo que no corresponde mayor pronunciamiento al respecto.
4. No resulta evidente puesto que no se puede conciliar al ser un derecho propietario que no es susceptible de libre disposición ni ser transigibles por su titular, toda vez que la legislación boliviana no permite que el Estado sea parte conciliadora dentro de un conflicto, porque podría lesionarse el interés público, justamente por estar la entidad pública o estatal a cargo de su administración de dicho bien o patrimonio del Estado.
5. El referido Informe y el proyecto de resolución no se encuentran viciados de nulidad debido a que se ha cumplido con el procedimiento conforme a normas agrarias vigentes y que las observaciones

identificadas por las partes en conflicto y por la Dirección Nacional del INRA, mediante Informe Técnico Legal, fueron subsanadas a través del Informe Técnico Complementario.

6. No se advierte vulneración al debido proceso o igualdad de oportunidades ya que las conclusiones arribadas por la entidad administrativa, plasmadas en la Resolución Suprema, tienen la fundamentación y motivación necesarias para establecer la ilegalidad de la posesión de la "Comunidad Campesina Santa Rosa", sobre el área de sobreposición con el predio "Yabaré"

7. No resulta evidente el daño o afectación económica al Estado debido a que el referido antecedente agrario se encuentra plenamente válido sobre el cual la "Universidad", acreditó tradición agraria al ser el titular inicial y al encontrarse el predio del antecedente agrario titulado.