

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0040-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-07-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. EMPRESA AGROPECUARIA /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso contencioso administrativo, interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la autoridad demandante ha impugnado la Resolución Administrativa RA-SS N° 0162/2020 de 25 de septiembre, que resolvió, entre otros, modificar la Sentencia de 17 de junio de 1991, correspondiente al expediente agrario de dotación N° 57554, del predio "San Luís" y vía adjudicación otorgar el Título Ejecutorial Individual en favor del actual subadquirente, con el nombre de "Guembé" (propiedad empresarial ganadera) en la superficie de 6097.9989 ha, ubicada en el municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Acusó la parte demandante el incumplimiento de las características de la propiedad empresarial agropecuaria, toda vez que, en el predio no se acreditó la existencia de personal asalariado permanente o eventual, conforme previene el art. 41.4 del D.S. N° 29215, aspecto que, no fue debidamente analizado en el Informe en Conclusiones de 31 de diciembre de 2019, ni en el Informe Técnico Legal DDSC-RE.INF. N° 56/2020 de 31 de enero de 2020, que sirvieron de base para la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, vulnerándose los arts. 304, 333 y 343 del D.S. N° 29215.

2.- Que, el Informe en Conclusiones de 31 de diciembre de 2019, no realizó consideraciones de hecho y derecho necesarias para determinar la posesión legal, por lo que no correspondía reconocer la posesión, menos el cumplimiento de la Función Económica Social, puesto que, los beneficiarios del predio "Guembé", no han demostrado posesión legal anterior a la vigencia de la Ley N° 1715, contraviniéndose de esta manera los arts. 155 y siguientes, 304, b) y c) del D.S. N° 29215 y el debido proceso estatuido en el art. 115.II de la CPE.

3.- Que, el Informe Técnico-Legal de 18 de septiembre de 2020, efectuó una incorrecta aplicación del art. 266.IV del D.S. N° 29215, pues si bien se identificaron errores de fondo producto del Control de Calidad, correspondía se emita Resolución Administrativa que disponga la nulidad de obrados hasta el vicio más antiguo.

4.- Alegó que al advertirse en el proceso de saneamiento del predio "Guembé", la existencia de errores de fondo insubsanables, se acreditaría que la resolución ahora impugnada no tiene la debida motivación, fundamentación y congruencia.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma positiva manifestando que conforme a los informes multitemporales en los procesos de saneamiento del predio y otros del área, no cuentan con actividad antrópica incumpliendo la función Económico Social, solicitando se dicte sentencia conforme corresponda a derecho.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...)en el caso de autos, de la documental descrita e individualizada en los puntos I.5.4, I.5.5, I.5.10, I.5.11, I.5.12 y I.5.13 de la presente sentencia, se evidencia que el beneficiario Jaime Jorge Pérez Brinckhaus del predio denominado "Guembé", a través de su apoderado, durante el Relevamiento de Información en Campo, por medio del Acta de conteo de ganado y formulario de Verificación de la FES, ambos de 16 de abril de 2019, demostró por una parte, la existencia de actividad ganadera en la cantidad de 576 cabezas de ganado mayor bovino, con su respectivo Registro de Marca, emitido por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, y 4 cabezas de equinos, así como pastizales cultivados en la extensión de 50.0000 ha, una casa, corral y potrero; y por otra parte, el desarrollo de actividad forestal, al contar con autorización correspondiente emitida por la ABT, entidad que mediante Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-01550-2017 de 30 de octubre de 2017, aprobó el Plan General de Manejo Forestal en el predio denominado "Guembé", en la superficie de 2309.09 ha, teniéndose en consecuencia, que en el predio denominado "Guembé", al verificarse por parte de la entidad administrativa de manera directa, física, real y objetiva la existencia de cabezas de ganado mayor con su respectivo registro de marca, además de 50 ha, de pasto cultivado e infraestructura consistente en una vivienda con data de 2010, en una superficie de 0.0150 ha; un corral con data de 1996 en una extensión de 0.0800 ha; un potrero con data de 2010, en la superficie de 50.0000 ha y Plan de Manejo Forestal con data de 2014, en la extensión de 2309.09 ha; así como el desarrollo de actividad forestal que cuenta con su respectiva autorización, se tienen cumplidos los elementos primordiales e imprescindibles para acreditar el cumplimiento de la Función Económica Social, con el desarrollo de actividad ganadera y forestal; y que si bien el art. 41.I.4 de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545, estatuye en lo principal que, la empresa agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos, dichos aspectos son características o particularidades que comprende una propiedad empresarial, que hacen al tipo de propiedad -conceptualización de la propiedad- estas peculiaridades deben ser comprendidas como elementos complementarios a lo principal, en el caso de autos, la verificación "in situ", de la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, además de la existencia de una vivienda y un potrero de 50 ha de pasto cultivado, así como un corral y el desarrollo de actividad forestal que cuenta con su respectiva autorización emitida por la ABT, como se constató en el predio denominado "Guembé";"

*" (...) la evaluación respecto al cumplimiento de la Función Económica Social en propiedades empresariales, debe responder al **análisis integral** de todos los componentes del trabajo agrario, es decir, de todos los otros aspectos que denoten el cumplimiento de la Función Económica Social, como ser infraestructura, área aprovechadas, de descanso, proyección de crecimiento, pasto cultivado, actividad forestal y otros, no pudiendo en consecuencia, realizarse de manera **aislada** el estudio de*

cada elemento para establecer el incumplimiento de la Función Económica Social, como pretende la parte actora, al solo hacer observación que el predio denominado "Guembé", no cuenta con personal asalariado (...)

"(...)que, Jaime Jorge Pérez Brinckhaus, en el proceso de saneamiento respecto al predio denominado "Guembé", de acuerdo al documento de compra venta de 11 de julio de 2001 (I.5.3.) , reconocido en sus firmas y rúbricas ante Notario de Fe Pública (fs. 96 de los antecedentes), acreditó su condición jurídica de subadquirente, respecto al expediente agrario en trámite N° 57554, al haber adquirido la superficie total de 2302.8465 ha, del titular inicial Luís Roberto Sandoval Farfán, cuyo derecho propietario fue consolidado a través de la Sentencia Agraria de 17 de junio de 1991, en la extensión antes señalada, dato consignado en el punto 2 "Relación de trámite agrario" del Informe en Conclusiones de 31 de diciembre de 2019; y respecto al área en posesión que comprende la superficie de 3993.5501 ha (adicional al derecho propietario), acreditó la posesión legal de la misma, a través del Certificado de continuidad de posesión y Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio (I.5.8 y I.5.9) , ambos avalados por la autoridad administrativa del lugar, los cuales certifican que Jaime Jorge Pérez Brinckhaus, continúa la posesión del titular inicial Luís Roberto Sandoval Farfán, iniciada a partir del 17 de junio de 1991, fecha de emisión de la Sentencia Agraria del antecedente agrario N° 57554, por lo tanto, se evidencia que, la posesión es legal, al ser anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; y al comprobarse durante el Relevamiento de Información en Campo del predio denominado "Guembé", el cumplimiento de la Función Económica Social con el desarrollo de actividad ganadera y forestal, se tiene cumplido lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545, que señala: "Las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que, siendo anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente con la Función Social o la Función Económico Social, según corresponda, de manera pacífica, continuada y sin afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos." Por consiguiente, al haber el INRA a través del Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) en Trámite de 31 de diciembre de 2019, analizado y determinado respecto al predio denominado "Guembé", se dicte Resolución Administrativa Conjunta de Modificatoria y Adjudicación, reconociendo la superficie total de 6097.9989 ha, a favor de Jaime Jorge Pérez Brinckhaus, recomendación que sirvió de base para la emisión de la Resolución Administrativa RA-SS N° 0162/2020 de 25 de septiembre (Resolución Final de Saneamiento), obró en arreglo a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, antes descrita, arts. 274 parte infine, 338, 341.II.1, inc. b) del D.S. N° 29215; y arts. 393 y 397 de la CPE, no advirtiéndose contravención a los arts. 155 y siguientes, 304, b) y c) del D.S. N° 29215 y el debido proceso estatuido en el art. 115.II de la CPE, como acusa la parte actora."

"(...)en ese marco, al corregir el referido informe la superficie consignada en el Informe en Conclusiones relativo a la extensión vía conversión del antecedente agrario N° 57554, al no haberse aplicado inicialmente sobre la extensión de dicho expediente de 2302.8465 ha, la tolerancia del 2%, conforme estipula el art. 274 del D.S. N° 29215; dicha modificación que efectuó el ente administrativo no alteró la superficie final reconocida en la Resolución Final de Saneamiento, constituyéndose en una modificación de forma y no de fondo, por ende, no amerita que el ente administrativo deba sugerir la anulación de los actuados del saneamiento conforme prevé el art. 266.IV inc. a) del D.S. N° 29215, modificado por el D.S. N° 3467 y el D.S. 4320, como acusa la parte actora; por consiguiente, al haber el INRA, efectuado la corrección al Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) en Trámite, de 31 de diciembre de 2019, a través del Informe Técnico-Legal DGST-JRLL-INF-SAN No. 175/2020 de 18 de septiembre, amparándose en el art. 267 del D.S. N° 29215, modificado por el D.S. N° 3467 y el D.S. N° 4320, vigente en su oportunidad, que establece en lo pertinente: "(Errores u

omisiones del proceso). I. A solicitud de parte o de oficio, los errores u omisiones de forma y fondo identificados antes de la emisión de las resoluciones finales de saneamiento, podrán ser subsanados en sede administrativa a través de un informe técnico jurídico (...)."; obró conforme al procedimiento establecido, careciendo en consecuencia de asidero jurídico lo reclamado por la parte actora. Respecto a la cita de la SC 0230/2017 de 24 de marzo, al constatar que la modificación antes señalada es un aspecto de forma y no de fondo, no corresponde la aplicación del precedente constitucional antes señalado al caso objeto de estudio."

"(...)que el fundamento y motivación de la Resolución Administrativa ahora impugnada, tiene como base precisamente el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que, son debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Final de Saneamiento; por lo que al haber sido incorporados los Informes Técnico-Legales en la parte considerativa de la resolución, ahora cuestionada, actuados en los que se analizó, la legalidad de la posesión, el cumplimiento de la Función Económica Social en el predio denominado "Guembé", el estudio de los antecedentes agrarios sobrepuestos al predio de referencia, 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 establecida por este Tribunal contenida en las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S2ª N° 66/2019 de 2 de agosto, S1ª N° 20/2021 de 24 de mayo de 2021, entre otras; por consiguiente, resulta incoherente y sin sustento en derecho acusarse que la Resolución Administrativa motivo de la impugnación a través de la demanda contenciosa administrativa incoada, se encuentra exenta de fundamento legal y que por ende se constituya en contradictoria a los antecedentes del proceso de saneamiento. Respecto a la cita de la SCP 0181/2018-S3 de 22 de mayo, al expresar en su "ratio decidendi", que toda resolución judicial de estar fundamentada y motivada, conforme a lo razonado antecedentemente, se tiene por cumplida dicho fallo constitucional."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental concluyendo que el proceso de saneamiento del predio fue ejecutado en apego a norma constitucional, legal y reglamentaria, considerando de manera integral todos los elementos que fueron recabados en campo, principalmente la verificación de cabezas de ganado mayor con su respectivo registro de marca, infraestructura relacionada a la actividad ganadera que acreditan el cumplimiento de la Función Económica Social, así como el desarrollo de actividad forestal que cuenta con la correspondiente autorización emitida por la ABT, **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda, teniendo firme y subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 0162/2020 de 25 de septiembre emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono N° 146 del predio denominado "Guembé", ubicado en el municipio San José de Chiquitos, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, conforme los fundamentos puntuales siguientes:

1.- Sobre el incumplimiento de las características de la propiedad empresarial, se evidenció que el beneficiario del predio, durante el relevamiento de campo demostró la existencia de actividad ganadera en la cantidad de 576 cabezas de ganado mayor bovino, con su respectivo Registro de Marca, emitido por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, y 4 cabezas de equinos, así como pastizales cultivados en la extensión de 50.0000 ha, una casa, corral y potrero, además el desarrollo de actividad forestal debidamente autorizada, verificándose de manera directa física, real y objetiva los elementos primordiales e imprescindibles para acreditar el cumplimiento de la Función Económica Social, con el

desarrollo de actividad ganadera y forestal, tomando en cuenta que existen elementos complementarios a los principales y que en el caso, durante el relevamiento de información en campo, el interesado presentó dos contratos de trabajo a plazo fijo acreditando la existencia de personal contratado. Se mencionó además, el precedente agroambiental SAP S1ª N° 62/2018 de 19 de octubre, en este mismo sentido, comprendiendo que la falta de empleo de medios técnicos modernos, constituyen medios complementarios y no es óbice para determinar la clasificación y extensión de la propiedad agraria en el marco del art. 41-4) de la Ley N° 1715 puesto que la FES debe responder a un análisis integral de los componentes del trabajo agrario y no de manera aislada de cada uno de sus elementos para establecer el incumplimiento de la FES.

2.- Sobre la inadecuada valoración de la posesión legal, el beneficiario del predio acreditó su condición jurídica de subadquirente, respecto al expediente agrario en trámite N° 57554, al haber adquirido la superficie total de 2302.8465 ha. del titular inicial, evidenciándose que, la posesión es legal, al ser anterior a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, asimismo si bien la información descrita en el Informe Técnico de 20 de diciembre, hace referencia a la inexistencia de actividad antrópica, la misma se constituye en un medio de prueba complementario, no se constituye en prueba determinante ni menos contundente a los fines de determinar el incumplimiento de la Función Económica Social, por lo que no sería evidente lo denunciado por la parte demandante.

3.- Respecto a la incorrecta aplicación del control de calidad, si bien a través del informe Técnico Legal del de 18 de septiembre se realizaron ajustes por omisiones y errores en el proceso de saneamiento, relativo a la extensión vía conversión del antecedente agrario N° 57554, al no haberse aplicado inicialmente sobre la extensión de dicho expediente de 2302.8465 ha, la tolerancia del 2%, conforme estipula el art. 274 del D.S. N° 29215, dicha modificación que efectuó el ente administrativo, no alteró la superficie final reconocida en la Resolución Final de Saneamiento, constituyéndose en una modificación de forma y no de fondo, por lo que no se ameritaba la nulidad de actuados;

4.- Respecto a la falta de fundamentación y motivación en la resolución final de saneamiento, el fundamento y motivación de la Resolución, tiene como base, el análisis efectuado en los distintos informes que fueron emitidos por la entidad administrativa a lo largo del proceso, mismos que fueron debidamente identificados en la parte considerativa de la mencionada Resolución Final de Saneamiento, encontrándose la misma debidamente motivada y fundamentada, por lo que no sería evidente lo argumentado.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / EMPRESA AGROPECUARIA

Elementos primordiales e imprescindibles y complementarios.

La evaluación respecto al cumplimiento de la Función Económica Social en propiedades empresariales, debe responder al análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario, es decir, de todos los otros aspectos que denoten el cumplimiento de la Función Económica Social, como ser infraestructura, área aprovechadas, de descanso, proyección de crecimiento, pasto cultivado, actividad forestal y otros; en consecuencia, no puede realizarse de manera aislada el estudio de cada elemento para establecer el incumplimiento de la Función Económica Social, teniendo presente que existen elementos primordiales e imprescindibles y otros aspectos que constituyen características complementarias a lo principal.

"(...)en el caso de autos, de la documental descrita e individualizada en los puntos I.5.4, I.5.5, I.5.10, I.5.11, I.5.12 y I.5.13 de la presente sentencia, se evidencia que el beneficiario Jaime Jorge Pérez Brinckhaus del predio denominado "Guembé", a través de su apoderado, durante el Relevamiento de Información en Campo, por medio del Acta de conteo de ganado y formulario de Verificación de la FES, ambos de 16 de abril de 2019, demostró por una parte, la existencia de actividad ganadera en la cantidad de 576 cabezas de ganado mayor bovino, con su respectivo Registro de Marca, emitido por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, y 4 cabezas de equinos, así como pastizales cultivados en la extensión de 50.0000 ha, una casa, corral y potrero; y por otra parte, el desarrollo de actividad forestal, al contar con autorización correspondiente emitida por la ABT, entidad que mediante Resolución Administrativa RU-ABT-SJC-PGMF-01550-2017 de 30 de octubre de 2017, aprobó el Plan General de Manejo Forestal en el predio denominado "Guembé", en la superficie de 2309.09 ha, teniéndose en consecuencia, que en el predio denominado "Guembé", al verificarse por parte de la entidad administrativa de manera directa, física, real y objetiva la existencia de cabezas de ganado mayor con su respectivo registro de marca, además de 50 ha, de pasto cultivado e infraestructura consistente en una vivienda con data de 2010, en una superficie de 0.0150 ha; un corral con data de 1996 en una extensión de 0.0800 ha; un potrero con data de 2010, en la superficie de 50.0000 ha y Plan de Manejo Forestal con data de 2014, en la extensión de 2309.09 ha; así como el desarrollo de actividad forestal que cuenta con su respectiva autorización, se tienen cumplidos los elementos primordiales e imprescindibles para acreditar el cumplimiento de la Función Económica Social, con el desarrollo de actividad ganadera y forestal; y que si bien el art. 41.I.4 de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545, estatuye en lo principal que, la empresa agropecuaria es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos, dichos aspectos son características o particularidades que comprende una propiedad empresarial, que hacen al tipo de propiedad -conceptualización de la propiedad- estas peculiaridades deben ser comprendidas como elementos complementarios a lo principal, en el caso de autos, la verificación "in situ", de la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, además de la existencia de una vivienda y un potrero de 50 ha de pasto cultivado, así como un corral y el desarrollo de actividad forestal que cuenta con su respectiva autorización emitida por la ABT, como se constató en el predio denominado "Guembé";"

*" (...) la evaluación respecto al cumplimiento de la Función Económica Social en propiedades empresariales, debe responder al **análisis integral** de todos los componentes del trabajo agrario, es decir, de todos los otros aspectos que denoten el cumplimiento de la Función Económica Social, como ser infraestructura, área aprovechadas, de descanso, proyección de crecimiento, pasto cultivado, actividad forestal y otros, no pudiendo en consecuencia, realizarse de manera **aislada** el estudio de cada elemento para establecer el incumplimiento de la Función Económica Social, como pretende la parte actora, al solo hacer observación que el predio denominado "Guembé", no cuenta con personal asalariado (...)*