

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0008-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 17-04-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Áreas: clasificadas, en conflicto (sobreposición), protegidas y otros /**

**Problemas jurídicos**

La demanda contencioso administrativa interpuesta por el Viceministro de Tierras impugnando la Resolución Suprema N° 26921 de 21 de octubre de 2020, emitida dentro del Proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), polígono 156 del predio “El Cerrito”, ubicado en el municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, solicitando se declare probada la demanda.

El Tribunal Agroambiental, conforme a los argumentos de la demanda, contestación, réplica y argumentación del tercero interesado, identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos:

**1)** Incumplimiento de características para clasificar como Mediana Propiedad Ganadera. **2)** Errónea valoración en el Informe en Conclusiones e Informe Complementario Técnico Legal DDSC-COI-INF No. 261/2018 de 05 de marzo con relación a vicios de nulidad y porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 11108 **3)** No consideración de la sobreposición del predio al Área Protegida Municipal Laguna Concepción **4)** Falta de motivación y fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento impugnada (R.S. N° 26921 de 21/10/2020)

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

**“...II.3.1. Respecto del incumplimiento de características para ser clasificada el predio “El Cerrito” como Mediana Propiedad Ganadera**

Señala el actor en la demanda contencioso administrativa que, para la clasificación del predio “El Cerrito” como Propiedad Mediana con Actividad Ganadera, el INRA no hubiese considerado la

previsiones contenidas en los arts. 41-I-3) de la Ley N° 1715 y art. 179 del D.S. N° 29215 e inobservado el art. 304 del mismo cuerpo legal reglamentario, referidos primordialmente a que el beneficiario de una Mediana Propiedad debe contar con personal asalariado eventual o permanente y el empleo de medios técnicos-mecánicos.

Al respecto, cabe señalar, que si bien el art. 41-I-3) de la Ley N° 1715 prevé que la *“Mediana Propiedad es la que pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso de su propietario, de trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que su volumen principal de producción se destine al mercado”*, dichos elementos acusados en la demanda, deben ser comprendidos como complementarios a lo principal como es la verificación *“in situ”* del cumplimiento de la Función Económica Social, que al desarrollarse en el predio *“El Cerrito”* actividad ganadera, dicha verificación está centrada en la comprobación de la existencia física y real de cabezas de ganado y su registro de marca, además de la infraestructura vinculada a la referida actividad, como prevé el art. 167-I del D.S. N° 29215, al señalar que en actividades ganaderas, se verificará *“El número de cabezas de ganado mayor y menor de propiedad del interesado, a través de su conteo en el predio y constatando la marca y registro respectivo. Las áreas con establecimiento de sistemas silvopastoriles, los pastizales cultivados, y el área ocupada por la infraestructura, determinando la superficie y ubicación de cada una de éstas áreas”*, lo que significa que, en caso de no acreditarse en la propiedad sometida a saneamiento, lo concerniente a personal asalariado eventual o permanente y el empleo de medios técnicos-mecánicos, no constituye un óbice para reconocer y regularizar el derecho de propiedad agraria, tomando en cuenta que la evaluación para determinar el cumplimiento de la Función Económico Social que lleve a clasificar la extensión y tipo de propiedad, debe responder al análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario que denoten su cumplimiento, como ser la infraestructura, áreas aprovechadas, de descanso, proyección de crecimiento y otros relativos a la actividad ganadera, no pudiendo considerarse de manera aislada el estudio de cada uno de los elementos para establecer el incumplimiento de la Función Económica Social, como pretende la parte actora al observar en su demanda dichos aspectos. Este criterio jurídico tiene sustento en el precedente constitucional establecido en la SCP 1430/2014 de 7 de julio, que en lo principal, señaló: *“siendo que estamos ante procesos agrarios donde el resultado depende en su totalidad del trabajo realizado en campo, las autoridades agrarias, en especial el Tribunal Agroambiental, deberán en todo momento buscar la verdad material de los hechos suscitados durante el levantamiento de campo; en ese sentido, se deberá anteponer esta verdad material ante la formal, debiendo emitir sus resoluciones en ese sentido; es decir, el análisis consistirá en el análisis integral de todos los componentes del trabajo agrario a fin de establecer el cumplimiento o de la FES, por lo tanto las pruebas y hechos no deben ser tomados de manera aislada, como por ejemplo ante una propiedad ganadera se deberá advertir si en el predio al momento del levantamiento de campo se evidenció o no las cabezas de ganado, los sistemas silvopastoriles, infraestructura, etc., donde se denote que éstos estén siendo utilizado justamente para la actividad ganadera, no pudiendo considerarse realizar aisladamente el análisis de cada elemento para establecer el incumplimiento de la FES, máxime si se trata de un requisito formal”*.

De otra parte, respecto a lo acusado por el demandante de que el ente administrativo encargado del proceso de saneamiento, no consideró el art. 179 del D.S. N° 29215, norma que establece: *“Dentro del proceso de saneamiento se verificará si la Mediana Propiedad o la Empresa Agropecuaria tienen las características correspondientes al tipo de propiedad establecidas en el Artículo 41 de la Ley N° 1715, según corresponda, con la sola finalidad de corroborar los datos del cumplimiento o incumplimiento de la función económico social en la superficie de las mismas”*; de su texto se desprende que su finalidad es la de corroborar los datos del cumplimiento o incumplimiento de la Función Económica Social,

mismos, como se señaló precedentemente, son verificados directamente en campo en el predio sometido a saneamiento; empero, no establece la norma en análisis, cual la medida a asumir en caso de no evidenciarse las características de la mediana propiedad referidas al personal asalariado eventual o permanente y el empleo de medios técnicos-mecánicos, lo que afianza que dichos aspectos constituyen datos complementarios a la verificación principal de la existencia de cabezas de ganado, su marca y la infraestructura necesaria y destinada al desarrollo de actividades ganaderas.

En el marco legal señalado precedentemente, conforme se evidenció *in situ* en oportunidad del relevamiento de información en el predio “El Cerrito” durante el proceso de saneamiento, en él se desarrolla actividad ganadera, al constatarse la existencia de 798 cabezas de ganado bovino marcado y 26 equinos, su registro de marca de ganado; así como mejoras existentes destinadas al desarrollo de dicha actividad consistentes en depósito, corrales, galpones, bretes, noque, bañero, tanque de agua, pozo semisurgente, atajado, terraplén, como también certificaciones, facturas, recibos, guía de movimiento de ganado; tal cual se consignan en la Ficha de Verificación FES en Campo cursante de fs. 148 a 151, formulario de Ubicación de las Mejoras de fs.153, fotografías de mejoras de fs. 154 a 171 del legajo de saneamiento; lo que determina que en el predio en cuestión, se cumplió con los elementos primordiales e imprescindibles para acreditar el cumplimiento de la Función Económica Social en actividad ganadera. En consecuencia, no es evidente que el INRA no hubiere considerado las previsiones contenidas en los arts. 41-I-3) de la Ley N° 1715 y art. 179 del D.S. N° 29215 para clasificar al predio “El Cerrito” como Mediana Propiedad con actividad Ganadera, y tampoco hubiera inobservado el art. 304 del mismo cuerpo legal reglamentario agrario, como arguye el demandante, al desprenderse del contenido del Informe en Conclusiones cursante de fs. 189 a 193 del legajo de saneamiento, que se considera los datos e información recabada directamente en el predio sometido a saneamiento; careciendo por tal de consistencia lo argumentado por el demandante en éste punto demandado.

### **II.3.2. Con relación a la errónea valoración en el Informe en Conclusiones e Informe Complementario Técnico Legal DDSC-COI-INF No. 261/2018 de 05/03/2018 con relación a los vicios de nulidad y porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 11108**

Indica el demandante que, existió por parte del INRA una errónea valoración en el Informe en Conclusiones e Informe Complementario Técnico Legal DDSC-COI-INF No. 261/2018 de 05/03/2018 con relación a los vicios de nulidad que contiene el expediente agrario N° 11108, al señalar en dichos informes que, en el antecedente agrario de referencia, existe vicios de nulidad relativa y por ello correspondía anular el Título Ejecutorial N° 414464 y vía conversión emitir nuevo Título Ejecutorial en favor del beneficiario Julio Mercado Parada, así como adjudicarle, en la superficie donde acreditó posesión legal y cumplimiento de la Función Económico Social, cuando dicho expediente agrario presenta vicio de nulidad absoluta en mérito a haber sido emitida la sentencia agraria por persona que no desempeñó las funciones de Juez Agrario en el año 1963.

Al respecto, del legajo del trámite agrario de Declaratoria de Inafectabilidad y Consolidación de la propiedad “El Cerrito”, que cursa de fs. 1 a 42 del expediente del proceso de saneamiento, se tiene que en el mismo se emitió Sentencia en fecha 19 de diciembre de 1963 suscrito por el “Juez Agrario Móvil de Santa Cruz, Jorge M. Ávila C.”, extremo que ameritó que por Informe MRDRyT/VT/DGT/UST/ N° 0040-2011 de 17 de junio de 2011, cursante de fs. 216 a 221 del legajo de saneamiento, se sugiera la investigación de la veracidad de la tradición del proceso agrario de referencia, concluyendo, preliminarmente, que se identificó vicio de nulidad absoluta enmarcado en la Disposición Final Décimo Cuarta de la Ley N° 1715, arts. 320 y 321 del D.S. N° 29215, concordante con el art. 122 de la Constitución Política del Estado, recomendando a la Unidad de Control de Calidad solicitar

certificación, si el señor Jorge M. Avila Claire, ejerció funciones como Juez Agrario en fecha 5 de noviembre de 1962. Posteriormente, se emitió el Informe Técnico-Legal DN-UFA-IONF N° 031/2015 de 16 de junio, cursante de fs. 356 a 367 del legajo de saneamiento, expresando dicho informe en el apartado III Consideraciones Legales con relación al Juez Agrario que emitió la referida sentencia agraria: *“(...) llegándose a identificar como antecedentes del derecho propietario pretendido por el beneficiario el Título Ejecutorial Individual N° 414464 (expediente 11108), el cual el Viceministerio de Tierras considera como vicio de nulidad absoluta por no figurar como funcionarios o no contar con datos en registros del INRA el juez que lo tramitó. Al respecto se debe señalar que según Informes Internos DN/ARCH No. 099/2013 y DN/ARCH No. 171/2014 (mas anexos) Jorge M. Ávila Claire ejerció las funciones de juez agrario móvil los años 1962, 1963, 1964, 1965 y 1973, por lo que se puede constatar que desarrollo funciones de juez agrario móvil el año 1963, a ello señala también que el Expediente Agrario N° 11108 cursa en original en la carpeta de saneamiento, además que el mismo y Título Ejecutorial Individual No. 414464 cuentan con registros oficiales del Servicio Nacional de Reforma Agraria..... por los cuales se concluye que el expediente agrario y título ejecutorial referidos no adolecen de vicio de nulidad absoluta, por lo que fue valorado en el Informe en Conclusiones” (sic) (Las cursivas nos corresponden).* No obstante de ello, cursa de fs. 251 a 252 del legajo de saneamiento, nota emanada por el Responsable de Archivo de la Unidad de Comunicación y Género del Instituto Nacional de Reforma Agraria de 20 de junio de 2013, por el que informa, que Jorge M. Avila Claire ejerció funciones en los años 1965 y 1979 como Jefe Departamental de Santa Cruz del Servicio Nacional de Reforma Agraria; también cursa a fs. 731 del mismo legajo, oficio expedido por la Responsable de Archivo y Biblioteca de la Unidad de Comunicación Social y Género del Instituto Nacional de Reforma Agraria de 18 de julio de 2018, por el que informa, que revisados los files pasivos que custodia el Archivo Central del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se verificó que no se cuenta con los files del Dr. Jorge M. Avila C. y tampoco con planillas de la gestión 1963.

Hechos y circunstancias que determinan con meridiana claridad, respecto a que Jorge M. Avila Claire ejerció o no las funciones de Juez Agrario Móvil de Santa Cruz en el año 1963, no se encuentra definida con la claridad, objetividad y legalidad correspondiente a los efectos legales que de la misma emerja, puesto que la decisión que se adopte sobre el particular decidirá sobre la validez legal o no del antecedente agrario N° 11108, en el que se emitió la Sentencia Agraria de 19 de diciembre de 1963 que dio lugar a la emisión del Título Ejecutorial Individual N° 414464; extremo de vital importancia puesto que tiene que ver con el derecho de propiedad sobre el predio “El Cerrito” y su consideración en el proceso de saneamiento, no habiendo el INRA procedido a dilucidar este aspecto procediendo a la investigación de la veracidad de la tradición del proceso agrario de referencia, conforme se sugirió en el Informe MRDRyT/VT/DGT/UST/ N° 0040-2011 de 17 de junio de 2011, cursante de fs. 216 a 221 del legajo de saneamiento, que si bien en el Informe Técnico-Legal DN-UFA-IONF N° 031/205 de 16 de junio de 2015, cursante de fs. 356 a 367 del legajo de saneamiento se hace referencia a “informes internos” que expresarían que Jorge M. Ávila Claire, ejerció las funciones de juez agrario móvil los años 1962, 1963, 1964, 1965 y 1973; no es menos evidente, que prescinde considerar, analizar y emitir decisión administrativa respecto de las notas cursantes de fs. 251 a 252 y 731 del legajo de saneamiento emanadas por el Responsable de Archivo de la Unidad de Comunicación y Género del Instituto Nacional de Reforma Agraria de 20 de junio de 2013 y de 18 de julio de 2018, respectivamente, por el que se informa, que Jorge M. Avila Claire ejerció funciones en los años 1965 y 1979 como Jefe Departamental de Santa Cruz del Servicio Nacional de Reforma Agraria y que revisados los files pasivos que custodia el Archivo Central del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se verificó que no se cuenta con los files del Dr. Jorge M. Avila C. y tampoco con planillas de la gestión 1963, evidenciándose la existencia de información contradictoria e imprecisa sobre el mismo hecho, sin que el INRA dilucide y defina sobre el mismo, a fin de adoptar decisión administrativa que se ajuste a derecho,

puesto que, pese a ser de su pleno conocimiento dicha documentación, no fue considerada a tiempo de emitir el Informe Complementario Técnico-Legal DDSCCOI-INF N° 261/2018 de 5 de marzo, que cursa de fs. 696 a 705 del legajo de saneamiento, al prescindir en absoluto en el punto relativo a Vicios de Nulidad del Expediente Agrario, los aspectos anteriormente descritos, que amerita imprescindiblemente el pronunciamiento y decisión administrativa correspondiente por parte del ente encargado del proceso de saneamiento dada su trascendencia, puesto que, en saneamiento, el reconocimiento de la tradición de derecho propietario y el efecto que éste produce, es distinto al reconocimiento y efecto que deriva de la posesión, lo que implica que su definición sobre el particular, que debe estar enmarcada a derecho, es ineludible.

De otra parte, indica el demandante, que es erróneo el porcentaje de sobreposición del expediente agrario N°11108 al área del predio verificado *in situ*, al señalar en el Informe de Relevamiento que se sobrepone en un 79% que equivale a 1464.1562 ha. que fue replicado en el Informe en Conclusiones e Informe Complementario Técnico Legal DDSC-COI-INF No. 261/2018 de 05 de marzo, siendo que la sobreposición es sólo en el 70% que equivale a 1296.4953 ha, conforme se desprende del Informe Técnico INF/VT/UST/0124-2021 de 8 de octubre.

Dicho extremo cuestionado por el actor, no mereció por parte del demandado, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, ninguna observación. Por su lado, el demandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, se allana íntegramente a la demanda expresando que la sobreposición del expediente agrario N° 11108, es sólo del 70% y no de 79% como fue valorado en el Informe en Conclusiones, no habiendo el INRA realizado un correcto análisis del antecedente agrario referido. Por su parte, el Tercero Interesado, Julio Mercado Parada, se limita a señalar que la sobreposición del expediente agrario al predio sometido a saneamiento, lo realiza el INRA, donde no intervienen los beneficiarios.

En ese contexto, de las posiciones asumidas por los demandados y el tercero interesado a la observación y cuestionamiento efectuado por el demandante sobre el porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 11108 al área del predio “El Cerrito” verificado *in situ*, determina la existencia de duda razonable sobre el particular, correspondiendo en derecho revisar y determinar en sede administrativa, con los medios técnicos pertinentes, el porcentaje real y objetivo de sobreposición de dicho antecedente agrario al predio en cuestión, siempre que correspondiera efectuar el mismo, según la definición que se adopte con relación a la tradición de derecho propietario del predio “El Cerrito” conforme se tiene del análisis y consideración precedentemente descrita.

Por lo relacionado precedentemente, amerita que se reponga lo obrado en el proceso de saneamiento del predio “El Cerrito”, a fin de que el INRA efectúe dentro del marco legal las observaciones señaladas anteriormente.

### **II.3.3. Respecto de la no consideración por parte del INRA de la sobreposición del predio “El Cerrito” al Área Protegida Municipal Laguna Concepción**

Arguye el demandante que, de acuerdo al Informe Técnico Legal DN-UFA-INF N° 031/2015 de 16 de junio correspondiente al control de calidad realizado por la Unidad de Fiscalización de la Dirección Nacional del INRA en su punto de Áreas Protegidas, se identificaría que el predio “El Cerrito” se encuentra sobrepuesto en un 100% al Área Municipal Protegida Laguna Concepción, denominándose al mismo como sitio RAMSAR por la importancia de humedad, que para efectos de saneamiento se sugiere verificar la franja de seguridad de lagunas y lagos, motivo por el cual recomienda que la Dirección Departamental INRA-Santa Cruz, emita informe complementario al Informe en Conclusiones en cuanto

al tratamiento a adoptar sobre el particular, recomendación que no hubiere sido considerada en el Informe Complementario Técnico Legal DDSC-COI-INF No. 261/2018 de 05 de marzo, omisión que fue señalada en el Informe Legal JRL-SC-OINF SAN No. 1169/2016 de 09 de noviembre que fue emitido como efecto de control de calidad, que por tal razón, corresponde al INRA realizar valoración y complementación en su análisis técnico jurídico con relación al tratamiento del área protegida municipal. Al respecto, cursa de fs. 356 a 367 del legajo de saneamiento, el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF N° 031/2015 de 16 de junio, que en apartado III Consideraciones Legales, respecto a la nombrada área protegida, menciona: *“Sin embargo dentro del régimen agrario vigente para el reconocimiento de derechos sobre la tierra, debe concurrir también otro elemento cual es el empleo sostenible del suelo conforme a su aptitud (PLUS) y capacidad de uso mayor, aspecto que en el presente caso adquiere relevancia al identificarse que el predio “El Cerrito” se sobrepone en un 100% al área de impacto del “Área Protegida Municipal Laguna Concepción” -humedad de importancia internacional inserta en la lista de la Convención Ramsar el 6 de mayo de 2002, al cual Bolivia se adhirió en 1990 y la ratificó por ley del 7 de mayo de 2002- creado por Ordenanzas Municipales Nos. 012/2002 de 29 de julio de 2002 y 059/2009 de 10 de octubre de 2009 por los municipios de Pailón y San José de Chiquitos respectivamente y Ley Municipal 001/2011 de 04/07/2011, conforme Ley 1700 (Forestal) y 1333 (Medio Ambiente), con el propósito de su conservación y uso racional en pro de su desarrollo sostenible, de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos y ecosistemas naturales del referido cuerpo de agua y área de influencia.”; (“...)*Para lo cual y su conformidad, considerando que la “Laguna Concepción” forma parte del Sistema Departamental de Áreas Protegidas cuya gestión integral y coordinada es atributiva de autoridades competentes departamentales y locales, deberá de elaborarse la complementación del informe en conclusiones para su tratamiento legal y técnico, previa solicitud de informe y datos a la Dirección de Áreas Protegidas del Gobierno Autónomo del departamento de Santa Cruz y las Unidades Municipal Forestal y Medio Ambiente de los Municipios de Pailón y San José de Chiquitos para su pronunciamiento y remitir información al respecto conforme su jurisdicción y competencia, a quienes deberá hacerse conocer actuados posteriores, ello considerando que el Informe en Conclusiones, bien puede ser subsanado al amparo del art. 267 del D.S. N° 29215 (...)(sic) (Las cursivas son nuestras); expresando en el apartado IV. Conclusiones y Sugerencias: *“Se sugiere, en observancia del art. 266, 267 y Disposición Transitoria Segunda del D.S. N° 29215, la prosecución del proceso de saneamiento, debiendo la Dirección Departamental del INRA-Santa Cruz elaborar un Informe Complementario del Informe en Conclusiones en cuanto al tratamiento legal del área protegida municipal “Laguna Concepción” y superficies del título ejecutorial, correspondiendo adoptar las medidas precautorias que el caso amerite con la finalidad de garantizar la sustanciación del proceso de saneamiento, en los términos del presente informe y según normativa agraria vigente.”* (sic) (Las cursivas son nuestras).

Asimismo, cursa Informe Legal JRL-SC-OINF-SAN No. 1169/2016 de 9 de noviembre, cursante de fs. 513 a 514 del legajo de saneamiento, consignándose en el apartado III Consideraciones Legales: *“(…) considerando que no se procedió conforme lo determinado por Informe Técnico Legal DN-UFA-OINF No. 31/2015 de fecha 16 de junio de 2015, el cual concluye que al “... No haberse identificado observaciones substanciales o errores de fondo en la sustanciación del proceso de saneamiento...”, debiendo continuar con la prosecución del proceso de saneamiento sugiriendo que la Dirección Departamental de Santa Cruz, elabore informe complementario al Informe en Conclusiones en cuanto al tratamiento legal del Área Protegida Municipal Laguna Concepción y superficie del título ejecutorial, con la finalidad de garantizar la sustanciación del proceso de saneamiento, en los términos del presente informe y según normativa agraria vigente, debiendo ponerse en conocimiento del beneficiario”* (sic) (Las cursivas son nuestras); expresando en el apartado IV Conclusiones y Sugerencias: *“Por lo anteriormente expuesto se establece que en el proceso de saneamiento del predio EL CERRITO, se*

*incurrieron en los errores descritos anteriormente, constituyéndose los mismos en vicios procedimentales, que hacen inviable la continuidad en el proceso de saneamiento. De las observaciones expuestas, sugerimos la devolución de las carpetas prediales a la Departamental de Santa Cruz, con la finalidad de reencauzar el proceso de saneamiento del predio EL CERRITO sustanciado bajo la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) conforme a procedimiento establecido." (sic) (Las cursivas son nuestras).*

De la relación de dichos informes técnicos-legales, se colige que para garantizar que el proceso de saneamiento se desarrolle en el marco de la legalidad que prevé la norma agraria, debe ejecutarse y/o realizarse todas las actuaciones administrativas que correspondan a fin de contar con decisión administrativa justa, correcta y legal, que dada la particularidad de dicho proceso, se traduce en la elaboración de los informes técnicos y jurídicos en los que se expresa el análisis e interpretación de la normativa que la regula, la consideración y evaluación de los medios probatorios y la verificación *in situ* del cumplimiento de la Función Social o Función Económica Social, que constituirán la base fáctica y legal para asumir la decisión administrativa que permita cumplir con su objeto y finalidad, que es la regularización y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria, tal cual prevé el art. 64 de la Ley N° 1715.

En ese sentido, conforme se tiene expresado en los Informes Técnico-Jurídicos precedentemente señalados, era necesario contar en el proceso de saneamiento del predio "El Cerrito", con un Informe Técnico Complementario al Informe en Conclusiones, en el que se analice y se emita pronunciamiento fundado y motivado del tratamiento legal a adoptar que corresponda en derecho, con relación al Área Protegida Municipal "Laguna Concepción" y superficies del título ejecutorial, así como las medidas precautorias que el caso amerite, dada la sobreposición que presenta el predio de referencia a dicha área protegida municipal, en razón de que el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 189 a 193 del legajo de saneamiento, no identifica la sobreposición del predio "El Cerrito" a dicha Área Protegida y obviamente tampoco efectúa análisis y decisión administrativa que corresponda que determine el tratamiento legal a observarse en el caso en particular, mucho más, cuando se trata de áreas que tienen que ver con recursos hídricos, que por su naturaleza e importancia, ingresa a la esfera de dominio público, que conforme señala el art. 349-I de la Constitución Política del Estado: "*Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo*"; estableciéndose en el art. 373-I y II del mismo cuerpo legal constitucional que los recursos hídricos: "*(...) constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley*", lo que implica, que no existe definición administrativa sobre dicho aspecto de vital importancia, que pese haberse recomendado su realización por los Informes Técnico-Legales mencionados, se prescindió efectuar el mismo, tal cual se evidencia del Informe Complementario Técnico-Legal DDSC-COI-INF N° 261/2018 de 5 de marzo que cursa de fs. 696 a 705 del legajo de saneamiento, en el que ni siquiera se hace mención del Área Protegida Municipal antes señalada y menos aún de la sobreposición que presenta el predio "El Cerrito" a la misma, que si bien en la Resolución Suprema 26921 de 21 de octubre de 2020 impugnada en la demanda contencioso administrativa, se dispone que el nombrado predio deberá sujetarse a las normas de uso y conservación del área protegida, dicha decisión no cuenta con el respaldo técnico legal que debe estar

imprescindiblemente expresado en el Informe en Conclusiones, determinando con ello que el INRA inobservó la previsión contenida en el art. 304-d) del D.S. N° 29215, que amerita reponer en aras de un correcto, legal y justo proceso de saneamiento; siendo por tal viable lo accionado por el actor en éste punto demandado.

#### **II.3.4. Con relación a la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento impugnada (Resolución Suprema 26921 de 21 de octubre de 2020)**

Si bien el saneamiento es un procedimiento técnico-jurídico destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, cuyo desarrollo se encuentra normado por el Reglamento de la Ley N° 1715 y las Guías Técnicas para ejecutar las actividades propias e inherentes de dicho proceso administrativo, en el cual se van elaborando Informes Técnico Legales siendo éstos el insumo e información en las que se basa necesariamente la Resolución Final de Saneamiento, por ello en su redacción se remite a los fundamentos y motivación que en los mismos se expresa, conforme prevé el art. 52 párrafo III de la L. N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo), que en lo pertinente expresa: "*La aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución (...)* ", previendo también en ése sentido el art. 65-c) del D. S. N° 29215, al señalar: "*Toda Resolución deberá basarse en informe legal y cuando corresponda además en un informe técnico*" (*Las cursivas son nuestras*); no es menos evidente que, en el caso de autos, conforme del análisis efectuado en los apartados II.3.2 y II.3.3. anteriores, no cursa en el Informe en Conclusiones ni en el Informe Complementario Técnico-Legal DDSC-COI-INF N° 261/2018 de 5 de marzo, el análisis, consideración y determinación administrativa correspondiente respecto del vicio de nulidad absoluta que presenta el expediente agrario N° 11108, la imprecisión en cuanto al porcentaje de sobreposición de dicho expediente al área del predio "El Cerrito" sometido a saneamiento y la falta de consideración, análisis y definición respecto de la sobreposición del predio de referencia al Área Protegida Municipal "Laguna Concepción"; por lo que, al constituir dichos actos administrativos los fundamentos y motivación en los que debe basarse la resolución final de saneamiento y por ello se emiten imprescindiblemente como una etapa anterior a su emisión, la ausencia de ellos determina que la R.S. N° 26921 de 21 de octubre de 2020 impugnada, carezca de fundamentación y motivación, puesto que dichos informes deben contener toda la información recabada durante el desarrollo del proceso de saneamiento relativos, entre otros, a la identificación de antecedentes del derecho propietario, la sobreposición con áreas protegidas, evaluación de datos técnicos del predio y otros aspectos relevantes para el procedimiento, concluyendo con recomendaciones expresas del curso de acción a seguir, lo que implica la importancia y necesidad de su emisión insoslayable por parte de la entidad encargada del proceso de saneamiento, por lo que su incumplimiento vulnera los arts. 295-b) y 304 del D.S. N° 29215, que amerita reponer en resguardo del debido proceso.

#### **II.3.5. Con relación a los fundamentos esgrimidos por el Tercero Interesado**

##### **Julio Mercado Parada, beneficiario del predio "El Cerrito"**

En cuanto a los argumentos expresados por el Tercero Interesado Julio Mercado Parada, beneficiario del predio "El Cerrito", fueron considerados en su contexto de manera conjunta con los argumentos argüidos por la parte actora y los demandados, estando plasmado el análisis, fundamentación y motivación asumida por éste Tribunal en los Fundamentos Jurídicos de la presente sentencia, en la que se concluyó acorde a los datos del proceso de saneamiento, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria incurrió en irregularidades e inobservancia de la normativa que regula la tramitación de dicho procedimiento, que en aras del debido proceso deben ser repuestos por el ente administrativo



encargado del proceso de saneamiento...”

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental **FALLA** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa interpuesta por el Viceministro de Tierras y dispone: **1) Declarar NULA** la Resolución Suprema N° 26921 de 21 de octubre de 2020.

**2) Se anula obrados hasta el Informe en Conclusiones de 22 de septiembre de 2010 cursante de fs. 189 a 193 inclusive, del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), polígono 156 del predio “El Cerrito”, ubicado en el municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, correspondiendo al Instituto Nacional de Reforma Agraria, reencausar el proceso de saneamiento, aplicando y adecuando sus actuaciones a las normas agrarias que rigen dicho procedimiento y el resguardo de las garantías constitucionales, emitiendo nuevo Informe en Conclusiones, observando los fundamentos de hecho y de derecho contenidos en el presente fallo y asumiendo la decisión administrativa que corresponda dentro del marco legal que regula la tramitación y los institutos jurídicos que contempla el proceso de saneamiento.**

Decisión asumida tras haberse establecido:

**Respecto del incumplimiento de características para ser clasificado el predio “El Cerrito” como Mediana Propiedad Ganadera.-** Que, no es evidente que el INRA no hubiere considerado las previsiones contenidas en los arts. 41-I-3) de la Ley N° 1715 y art. 179 del D.S. N° 29215 para clasificar al predio “El Cerrito” como Mediana Propiedad con actividad Ganadera, y tampoco hubiera inobservado el art. 304 del mismo cuerpo legal reglamentario agrario, pues el contenido del Informe en Conclusiones refleja, que se consideró los datos e información recabada directamente en el predio sometido a saneamiento; tal como lo demuestran los datos consignados en la ficha de verificación FES en campo respectiva, formulario de Ubicación de las Mejoras y fotografías de mejoras, careciendo por tal de consistencia lo argumentado por el demandante.

**Con relación a la errónea valoración en el Informe en Conclusiones e Informe Complementario Técnico Legal DDSC-COI-INF No. 261/2018 de 05/03/2018 con relación a los vicios de nulidad y porcentaje de sobreposición del expediente agrario N° 11108.-** Se concluyó que, no encontrándose definido con claridad, objetividad y legalidad; el hecho de que, Jorge M. Avila Claire haya ejercido o no las funciones de Juez Agrario Móvil de Santa Cruz en el año 1963; a efectos de determinar la validez legal o no del antecedente agrario N° 11108, en el que se emitió la Sentencia Agraria de 19 de diciembre de 1963 que dio lugar a la emisión del Título Ejecutorial Individual N° 414464; extremo de vital importancia puesto que tiene que ver con el derecho de propiedad sobre el predio “El Cerrito” y su consideración en el proceso de saneamiento. Por tanto, amerita imprescindiblemente el pronunciamiento y decisión administrativa correspondiente por parte del ente encargado del proceso de saneamiento dada su trascendencia, puesto que, en saneamiento, el reconocimiento de la tradición de derecho propietario y el efecto que éste produce, es distinto al reconocimiento y efecto que deriva de la posesión, lo que implica que su definición sobre el particular, que debe estar enmarcada a derecho, es ineludible.

Respecto a que, el porcentaje de sobreposición del expediente agrario N°11108 al área del predio verificado *in situ*, solamente se sobrepone en un 70% y no en 79%, se concluye que existe duda razonable sobre el particular correspondiendo en derecho revisar y determinar en sede administrativa, con los medios técnicos pertinentes, el porcentaje real y objetivo de sobreposición de dicho antecedente

agrario al predio en cuestión, siempre que correspondiera efectuar el mismo, según la definición que se adopte con relación a la tradición de derecho propietario del predio “El Cerrito” conforme se tiene del análisis y consideración precedentemente descrita.

**Respecto de la no consideración por parte del INRA de la sobreposición del predio “El Cerrito” al Área Protegida Municipal Laguna Concepción.-** Se concluye que, era necesario contar en el proceso de saneamiento del predio “El Cerrito”, con un Informe Técnico Complementario al Informe en Conclusiones, en el que se analice y se emita pronunciamiento fundado y motivado del tratamiento legal a adoptar que corresponda en derecho, con relación al Área Protegida Municipal “Laguna Concepción” y superficies del título ejecutorial, así como las medidas precautorias que el caso amerite, dada la sobreposición que presenta el predio de referencia a dicha área protegida municipal, en razón de que el Informe en Conclusiones no identifica la sobreposición del predio “El Cerrito” a dicha Área Protegida y obviamente tampoco efectúa análisis y decisión administrativa que corresponda que determine el tratamiento legal a observarse en el caso en particular, mucho más, cuando se trata de áreas que tienen que ver con recursos hídricos, que por su naturaleza e importancia, ingresa a la esfera de dominio público, lo que implica, que no existe definición administrativa sobre dicho aspecto de vital importancia, que pese haberse recomendado su realización por los Informes Técnico-Legales mencionados, se prescindió efectuar el mismo, tal cual se evidencia del Informe Complementario Técnico-Legal DDSC-COI-INF N° 261/2018 de 5 de marzo, en el que ni siquiera se hace mención del Área Protegida Municipal antes señalada y menos aún de la sobreposición que presenta el predio “El Cerrito” a la misma; pues, si bien en la Resolución Suprema 26921 de 21 de octubre de 2020 impugnada en la demanda contencioso administrativa, se dispone que el nombrado predio deberá sujetarse a las normas de uso y conservación del área protegida, dicha decisión no cuenta con el respaldo técnico legal que debe estar imprescindiblemente expresado en el Informe en Conclusiones, determinando con ello que el INRA inobservó la previsión contenida en el art. 304-d) del D.S. N° 29215, que amerita reponer en aras de un correcto, legal y justo proceso de saneamiento; siendo por tal viable lo accionado por el actor en éste punto demandado.

**Con relación a la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Final de Saneamiento impugnada.-** Se concluye que, no cursa en el Informe en Conclusiones ni en el Informe Complementario Técnico-Legal DDSC-COI-INF N° 261/2018 de 5 de marzo, el análisis, consideración y determinación administrativa correspondiente respecto del vicio de nulidad absoluta que presenta el expediente agrario N° 11108, la imprecisión en cuanto al porcentaje de sobreposición de dicho expediente al área del predio “El Cerrito” sometido a saneamiento y la falta de consideración, análisis y definición respecto de la sobreposición del predio de referencia al Área Protegida Municipal “Laguna Concepción”; por lo que, al constituir dichos actos administrativos los fundamentos y motivación en los que debe basarse la resolución final de saneamiento y por ello se emiten imprescindiblemente como una etapa anterior a su emisión, la ausencia de ellos determina que la R.S. N° 26921 de 21 de octubre de 2020 impugnada, carezca de fundamentación y motivación, puesto que dichos informes deben contener toda la información recabada durante el desarrollo del proceso de saneamiento relativos, entre otros, a la identificación de antecedentes del derecho propietario, la sobreposición con áreas protegidas, evaluación de datos técnicos del predio y otros aspectos relevantes para el procedimiento, concluyendo con recomendaciones expresas del curso de acción a seguir, lo que implica la importancia y necesidad de su emisión insoslayable por parte de la entidad encargada del proceso de saneamiento, por lo que su incumplimiento vulnera los arts. 295-b) y 304 del D.S. N° 29215, que amerita reponer en resguardo del debido proceso.

**PRECEDENTE 1**

Cuando se detecta sobreposición del predio en saneamiento con un Área protegida, de conformidad con el inciso d) del art. 304 del D.S. N° 29215, el Informe en Conclusiones debe contener la evaluación de datos técnicos acerca de sobreposiciones con el área protegida y de ser pertinente, la emisión de un Informe Técnico Complementario al Informe en Conclusiones, en el que se analice y se emita pronunciamiento fundado y motivado del tratamiento legal a adoptar que corresponda en derecho, con relación al Área Protegida y superficies del título ejecutorial, así como las medidas precautorias que el caso amerite.

**PRECEDENTE 2**

**DERECHO PROPIETARIO, PREDIO, AREA PROTEGIDA, SANEAMIENTO**

El ejercicio del derecho propietario del predio, deberá sujetarse a las normas de uso y conservación del Área Protegida, de ahí que si un predio esta sobrepuesto a un área protegida, se debe reencausar el proceso de saneamiento. (SAP-S1-0093-2019)