

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0045-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-08-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por Reny Edwin Vargas Pinto contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 0270/2021 de 18 de junio de 2021, que adjudicó el predio “El Porvenir”, municipio San Pedro, provincia Obispo Santisteban del departamento de Santa Cruz, a favor de Reny Edwin Vargas Pinto, en la superficie de 584.3701 ha, clasificada como empresarial con actividad Agrícola; asimismo, declara Tierra Fiscal el área de 69.0242 ha y la ilegalidad de la posesión de Reny Edwin Vargas Pinto, respecto a la misma, por incumplimiento de la FES; el Tribunal advierte los siguientes problemas jurídicos:

1) Si es evidente la ausencia de notificación por Edicto y Aviso Público que acredite que el Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, hubieran sido efectivamente socializados, vulnerando el derecho a la defensa y el debido proceso; **2)** Si existe omisión o indebida labor de búsqueda y constatación del expediente agrario de dotación, provocando que se califique al beneficiario como simple poseedor; **3)** Si el INRA no consideró las servidumbres ecológicas del Río Piraí; y, **4)** Si la Resolución Final de Saneamiento carece de fundamentación y motivación.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

FJ.II.2.1. Si es evidente la ausencia de notificación por Edicto y Aviso Público que acredite que el Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, hubieran sido efectivamente socializados, vulnerando el derecho a la defensa y el debido proceso.

El actor en su memorial de demanda refiere que, no existió ninguna socialización de los resultados, ni aviso público por prensa oral u escrita, para que su persona tenga la oportunidad de reclamar, observar y subsanar cualquier omisión, error de valoración realizada por el INRA y que la factura fiscal de la radio Fides Santa Cruz S.R.L., por el servicio de lectura de Aviso Público, no sería prueba de que se hubiera cumplido con la finalidad de la comunicación efectiva de la socialización, ya que dicha radio no llega a la localidad de Hardeman, por lo que, existiría vulneración de los arts. 73.II, 294.V y 305 del D.S. N° 29215.

Al respecto se tiene que, el art. 73 del D.S. N° 29215, dispone: “I. Las notificaciones a personas inciertas, o cuyo domicilio se ignora, se harán mediante edicto publicado en un órgano de prensa de

circulación nacional, por una sola vez y se tendrán por cumplida al día siguiente hábil de efectuada la publicación. El edicto también se difundirá en una radio emisora del lugar donde se encuentre situada la tierra objeto del procedimiento, de mayor audiencia definida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por un mínimo de tres días con intervalos de un día y dos pases en cada uno, asegurando su mayor difusión. II. En el edicto se transcribirá íntegramente la parte dispositiva de la resolución a notificarse. En resoluciones conjuntas se transcribirá sólo los acápites dispositivos que hacen al interés del notificado. III. La publicación de presa y el certificado del medio de comunicación radial, se adjuntarán al expediente”; conforme lo detallado, se tiene que dicho artículo, es aplicable en casos de desconocimiento de los beneficiarios, situación que en el presente caso no concurre, al haberse apersonado Reny Edwin Vargas Pinto al proceso de saneamiento y participado activamente del mismo, por lo que, no existe vulneración del art. 73.II del D.S. N° 29215, como erróneamente señala el demandante.

Respecto al art. 294.V del precitado Reglamento Agrario, se evidencia que el mismo de forma categórica señala que es aplicable cuando se emite la Resolución de Inicio de Procedimiento, motivo por el cual no resulta aplicable al caso concreto, en razón a que la etapa procesal que se impugna es la notificación con la Socialización de Resultados, no existiendo vinculación entre los mismos, por lo que no corresponde su aplicación.

En lo que respecta al art. 305 del D.S. N° 29215, se tiene que dicha norma señala: *“I. Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. Este documento deberá ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, asimismo, de las personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias. II. En el caso de polígonos de trabajo en los que no se hubieren apersonado organizaciones sociales o sectoriales, la actividad será promovida, organizada y cumplida únicamente con la asistencia voluntaria de propietarios...”*; en este entendido, se puede concluir que el Informe de Cierre con los resultados del proceso de Saneamiento debe ponerse en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias, actividad que se la realiza de **forma general**.

De la revisión del proceso de saneamiento, se tiene que de fs. 228 a 233, cursa Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018 (**I.5.2.m**), consecuentemente de fs. 244 a 246 de los antecedentes, cursa Aviso Público (**I.5.2.n**), que señala que en cumplimiento del art. 305 del D.S. N° 29215, se comunica a los interesados, representantes, delegados de las organizaciones sociales o territoriales acreditadas a apersonarse a la socialización de resultados, los días 02, 03 y 04 de abril de 2018, en el lugar del predio y en las instalaciones del Centro de Operaciones II, INRA Montero; es así que a fs. 247, cursa Factura de 02 de abril de 2018 (**I.5.2.ñ**), emitida por Radio Fides Santa Cruz S.R.L., por el servicio de publicación de Aviso Público; finalmente, a fs. 248 cursa Informe de Cierre (**I.5.2.o**), actuados de donde se infiere que el Aviso Público a previsto poner a conocimiento de los propietarios, poseedores y terceros interesados los resultados del Informe en Conclusiones para los días 02, 03 y 04 de abril de 2018, disponiéndose que dicha actividad de socialización se realizará en el lugar del predio y en instalaciones del Centro de Operaciones II, INRA Montero, dado que el propósito de este acto administrativo es dar a conocer los resultados del saneamiento a los beneficiarios, sin que la asistencia o no de los directamente interesados invalide el acto, llevándose cabo dicha actividad

conforme se tiene del Informe de Cierre (**I.5.2.o**), cursante a fs. 248; en este sentido, si bien en el presente caso el beneficiario o terceros interesados no se apersonaron dentro los plazos fijados a objeto de realizar sus observaciones, conforme se tiene expresado en el Informe Legal DDSC-CO II-INF N° 652/2018 de 25 de abril de 2018 (**I.5.2.p**), esta situación no invalida el acto. Al margen de lo referido, es menester señalar que, el demandante Reny Edwin Vargas Pinto, participó del proceso de saneamiento del predio denominado “El Porvenir”, motivo por el cual, tenía la obligación de hacer seguimiento al mismo, aspecto que no aconteció y es atribuible únicamente al actor y no a la entidad administrativa; consiguientemente, por lo manifestado, el ente ejecutor del saneamiento cumplió a cabalidad lo previsto en el art. 305 del D.S. N° 29215, no encontrándose vulneración al derecho al debido proceso y derecho a la defensa previstos en los arts. 115.II y 119.II de la CPE, como arguye el accionante.

Con relación a que no constaría Acta de que se hubiera instalado la reunión de socialización de resultado e Informe de Cierre, ni participación de las organizaciones sociales, representantes de Control Social, Autoridades o vecinos del predio; como se tiene mencionado líneas arriba, el INRA cumplió con lo establecido por el art. 305 del D.S. N° 29215, siendo responsabilidad únicamente de representantes de Control Social, Autoridades o vecinos del predio, el no haberse apersonado a la Socialización de Resultados, más aun tomando en cuenta que dicha actividad se llevó a cabo durante tres días; asimismo, la realización del Acta no es necesaria, siendo suficiente que conste el Informe de Cierre como en el presente caso.

Respecto a lo señalado en el memorial de réplica, de que el Aviso Público no fue publicado en un medio que alcance a la localidad de Hardeman, en la que se encuentra el predio “El Porvenir”, ya que la Radio Fides Santa Cruz S.R.L, sólo tendría alcance limitado al radio urbano de la ciudad de Montero; de la revisión de la certificación cursante a fs. 33 de obrados (**I.5.1.r**), se tiene que la misma señala que la radio Fides Santa Cruz S.R.L., tiene cobertura en los municipios de: Montero, Minero, Gral. Saavedra, Portachuelo, Buena Vista, Carandá, Santa Rosa del Sara, Colpa Bélgica y Okinawa I, sin establecer de ninguna manera que su alcance sería únicamente en el radio urbano de la ciudad de Montero y menos indicar que no tiene alcance hasta la localidad de Hardeman, como erróneamente señala el actor, por lo que, al no existir prueba que evidencie lo argumentado por el actor, se concluye que no existe ninguna vulneración al respecto.

FJ.II.2.2. Si existe omisión o indebida labor de búsqueda y constatación del expediente agrario de dotación, provocando que se califique al beneficiario como simple poseedor.

En el memorial de demanda, Reny Edwin Vargas Pinto, menciona que el Informe Legal DDSC-ARCH-INF. N° 166/2018 de 16 de marzo de 2018, habría informado de manera desprolija, omisiva y de mala fe que se buscó el expediente de dotación, sin que se hubiera proporcionado datos correctos y que el Informe de Conclusiones sería erróneo, ya que se ampararía en que el expediente agrario 14610, presentado como antecedente, habría sido anulado por Resolución Suprema 16620, siendo que dicha resolución fue rectificada por Resolución Suprema 22263, situación que evidenciaría que el INRA trataría de despojarlo, por lo que correspondería su reencause, respetando el debido proceso y aplicación objetiva de la ley, así como la valoración de la prueba.

Al respecto, de la revisión de la carpeta de saneamiento, se tiene que cursa Acta de apersonamiento y Recepción de Documentos de 02 de mayo de 2017 (**I.5.2.c**), donde se detalla la documentación presentada por Reny Edwin Vargas Pinto y que acredita su derecho propietario como subadquirente (**I.5.2.d**), respecto al predio “El Porvenir”. Por otra parte, cursa fotocopia simple de Resolución

Suprema 16620 de 23 de octubre de 2015 (**I.5.2.h**), que resuelve: “1°.- Anular los Títulos Ejecutoriales Colectivos, con antecedente en la Resolución Suprema N° 153327 de fecha 01 de junio de 1970 y el expediente agrario de dotación N° 14610, al haberse establecido vicios de nulidad relativa e incumplimiento de la función económico social, del predio denominado COOP. AGROPECUARIA EL PORVENIR LTDA. (...) 2°.- Ejecutoriada la presente Resolución, procédase a la cancelación de partidas de propiedad, gravámenes e hipotecas que recaigan sobre la superficie de los Títulos Ejecutoriales Colectivos anulados en el numeral 1°...”.

Asimismo, cursa fotocopia simple de Resolución Suprema 22263 de 09 de octubre de 2017 (**I.5.2.i**), que resuelve: “1°.- RECTIFICAR la Resolución Suprema N° 16620 de fecha 23 de octubre de 2015 (...) siendo lo correcto Omitir: ...cuyo expediente se encuentra signado con el N° 14610 (...) Siendo lo correcto Omitir: ...1) Anulatoria (...) Siendo lo correcto Omitir la parte Resolutivo 1° y 2°...”. Emitiéndose en consecuencia el Informe Técnico DDSC.CO II.INF.N° 627/2018 de 15 de marzo de 2018 (**I.5.2.j**), que establece que se comprobó que el predio “El Porvenir”, objeto de saneamiento se sobrepone en un 96% al expediente agrario 14610; asimismo, señala en el punto 7. Observaciones: “De acuerdo a la Resolución Suprema N° 16620, de fecha 23 de octubre del 2015, resuelve: anular todos los títulos ejecutoriales colectivos con antecedente en la resolución Suprema N° 153327 de fecha 01 de junio de 1970, disponiéndose el archivo definitivo de obrado del expediente N° 14610...”. Por otra parte, se emitió Informe Legal DDSC-ARCH-INF. N°-166/2018 de 16 de marzo de 2018 (**I.5.2.l**), que señala que el expediente del predio “El Porvenir” de Reny Vargas Pinto, no existe en la Unidad de Archivo dependiente de la Unidad de Secretaria General del INRA Departamental Santa Cruz.

En este sentido, conforme a la documentación descrita precedentemente, se emite el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018, que señala en consideraciones Técnicas Legales: “El predio con relevamiento de información en campo denominado EL PORVENIR del polígono 236 San Pedro, se sobrepone al Expediente Agrario N° 14610 (COOP. AGROPECUARIA EL PORVENIR LTDA), asimismo, si bien el mencionado expediente agrario se sobrepone a la mensura del predio en el presente proceso de saneamiento del predio EL PORVENIR, cursan Títulos Ejecutoriales correspondientes al expediente agrario N° 14610 (...) presentado por el beneficiario los mismos que de acuerdo al Informe de Emisión de Título Ejecutorial de fecha 15 de marzo de 2018 emitido por la Unidad de Titulación y Certificaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria, menciona que el estado de los Títulos del expediente es ANULADO-LEY 1715, por lo que no corresponde su valoración ni consideración de los títulos presentados (...) por lo anterior mencionado se lo debe de considerar al beneficiario del predio EL PORVENIR (...) Es necesario aclarar que el Expediente Agrario N° 14610 denominado COOP. AGROPECUARIA EL PORVENIR LTDA., ya habría sido considerado y anulado por la Resolución Suprema N° 16620 de fecha 23 de octubre de 2015...”; sugiriéndose se tenga al beneficiario como simple poseedor.

De la documental descrita se tiene que el INRA, consideró a Reny Edwin Vargas Pinto como poseedor, tomando en cuenta que el expediente agrario N° 14610, fue anulado por Resolución Suprema 16620 de 23 de octubre de 2015, además que por una parte reconoce la existencia del expediente agrario (Informe Técnico DDSC.CO II INF N° 627/2018 de 15 de marzo), para posteriormente, por Informe Legal DDSC-ARCH-INF. N°-166/2018 de 16 de marzo de 2018, señalar que no existe ningún expediente agrario a nombre de Reny Edwin Vargas Pinto; criterio que sería erróneo y que evidencia la mala valoración de los antecedentes por parte del ente administrativo al momento de realizar el proceso de saneamiento, toda vez que, no tomó en cuenta que la Resolución Suprema 16620 de 23 de octubre de 2015, fue rectificada por Resolución Suprema 22263 de 09 de octubre de 2017, misma que resuelve anular los puntos 1° y 2° de la parte resolutiva de Resolución Suprema 16620, por los cuales se anuló el

expediente agrario N° 14610 y que a la fecha acredita que dicho antecedente y los Títulos Ejecutoriales emitidos a consecuencia del mismo, se encuentran plenamente vigentes; en este sentido, se evidencia que existe vulneración al debido proceso y al derecho de aplicación objetiva de la ley y la valoración de la prueba, correspondiendo que el ente administrativo reencause el proceso y analice conforme derecho este extremo y se pronuncie conforme a norma agraria vigente al respecto.

Por otra parte, de la revisión de obrados se tiene que el demandante, adjunta a la demanda documentos que acreditan su derecho propietario respecto al predio “Cooperativa Agropecuaria El Porvenir Ltda.” (del punto **I.5.1.a** al **I.5.1.p** de la presente resolución), documentación que conforme la revisión de los antecedentes, se evidencia que no cursan en las carpetas de saneamiento, motivo por el cual tampoco fue de conocimiento de la entidad administrativa al momento de la realización del proceso de saneamiento; en este sentido, al caracterizarse la demanda contencioso administrativa, por su naturaleza en un proceso ordinario de puro derecho, la prueba por regla general, está constituida por los antecedentes agrarios y la carpeta predial de saneamiento, de acuerdo al caso que corresponda, es decir, toda la prueba anterior o coetánea al desarrollo del proceso de saneamiento que fueron de conocimiento de la entidad administrativa, situación por la cual no procede que esta instancia se pronuncie sobre los mismos.

Con relación a la SAP S1ª N° 43/2022 mencionada por la parte demandada, corresponde precisar que dicha resolución no es aplicable al presente proceso, al no contener los mismos hechos fácticos, toda vez que, en la SAP S1ª N° 43/2022 se tiene que el INRA analizó la documentación e información presentada en su oportunidad en relación a la norma agraria relativa al régimen de poseedores, dado que, los expedientes Nros. 56576 y 56594, presentados como antecedente del derecho propietario fueron declarados nulos de conformidad a lo estatuido en los arts. 304, 321 y 324 del D.S. N° 29215; situación que en el presente caso no concurre, toda vez que, si bien el expediente agrario N° 14610, fue anulado por Resolución Suprema 16620, esta última fue rectificada por Resolución Suprema 22263 de 09 de octubre de 2017, misma que resuelve anular los puntos 1° y 2° de la parte resolutive de Resolución Suprema 16620, por los cuales se anuló el expediente agrario N° 14610, situación que no fue considerada por el ente administrativo.

FJ.II.2.3. Si el INRA no consideró las Servidumbres Ecológicas del Río Piráí.

El actor refiere que, durante el Relevamiento de Información de Campo, el INRA ni siquiera habría entendido que en ríos caudalosos, las servidumbres ecológicas son 100 metros por lado de la ribera, conforme el art. 25 del reglamento de la Ley N° 1700, pudiendo las partes ser propietarios de dichas áreas, pero sin modificarlas, situación que no habría sido considerada por el INRA y que al declararlas Tierras Fiscales, estaría incumpliendo con el principio de carácter social de la materia agroambiental.

En la Ficha Catastral cursante de fs. 88 a 89 (**I.5.2.b**), al igual que en el Formulario de Verificación de la FES de Campo cursante de fs. 129 a 132 (**I.5.2.e**), Registro de Mejoras de fs. 133 a 134 (**I.5.2.f**) y Ficha de Cálculo de Función Económico Social cursante a fs. 224 (**I.5.2.k**), mismos que habrían sido generados durante la ejecución del Relevamiento de Información en Campo y firmados por Reny Edwin Vargas Pinto, beneficiario del predio “El Porvenir”, en señal de conformidad, en los que se registran que en el predio se desarrollaría actividad agrícola, aspecto que también fue corroborado en el Formulario de Registro de Mejoras. Posteriormente a la ejecución del Relevamiento de Información en Campo, se

procedió a elaborar el Formulario de Cálculo de Función Económico Social, conforme las mejoras registradas en campo, dando como resultado que la propiedad “El Porvenir” cumpliría efectivamente con la Función Económico Social, únicamente en la superficie de 389.5802 ha y más la proyección de crecimiento corresponde reconocerle en total 584.3703 ha; motivo por el cual, en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018, se sugiere adjudicar la superficie de 584.3703 ha y declarar Tierra Fiscal la superficie de 64.6433 ha.

En este sentido, con relación a las servidumbres ecológico legales señaladas por la parte actora, que no habrían sido tomadas en cuenta por el INRA; de los antecedentes del proceso de saneamiento, se tiene que el INRA realizó el cálculo de la Función Económico Social del predio “El Porvenir”, de acuerdo a las mejoras que el beneficiario del predio, Reny Edwin Vargas Pinto, señaló al momento de haberse realizado el Relevamiento de Información en Campo, mejoras que se plasmarían en los formularios detallados líneas arriba y que fueron debidamente firmados por el beneficiario en señal de conformidad, no registrando observación o reclamo alguno al respecto.

Por otra parte, si bien las servidumbres ecológico legales, no fueron evidenciadas en la etapa de campo, a fs. 87 de los antecedentes, cursa Acta de Suspensión de Actividades de 18 de abril de 2017, que señala: *“...el beneficiario indica que los puntos a mensurarse en el lado oeste se encuentran anegados por el rebalse del río Piraí, razón por la cual resulta imposible el acceso a los mismos (...) viendo la inviabilidad de la incursión la brigada decide suspender el trabajo de Relevamiento de Información en Campo”*. Asimismo, el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018 **(I.5.2.m)**, en el punto de Aptitud de Uso de Suelo, dispone: *“Haciendo referencia al Decreto Supremo N° 24124 de fecha 21 de septiembre de 1995 elevado a rango de Ley por Ley N° 2553 de 04 de noviembre de 2003 el mismo que dispone el PLUS de **AI-1 Agropecuaria Intensiva: abanico aluvial del río Piraí, deposiciones aluviales del Yapacaní e Ichilo y valles de Masicurí** el cual señala lo siguiente: Según la capacidad de uso de la tierra y las condiciones climáticas, uso agropecuario con prácticas de conservación de suelos. Las recomendaciones para el uso y manejo adecuado de la tierra deben ser con prácticas de conservación (...) Para desmontar evitar zonas arenosas (dunas), zonas bajas inundadizas y suelos de textura fina poco permeables. No desmontar a 50 m en las orillas de drenes naturales menores y no bloquear el drenaje natural. (...) Mantener o establecer cortinas rompevientos perpendiculares a la dirección predominante del viento, en ausencia de cortinas reforestar con especies adecuadas (...) De acuerdo a la capacidad de uso de la tierra se recomienda ganadería extensiva bajo sistemas agrosilvopastoriles, con carga animal adecuada y rotación de potreros para evitar sobrepastoreo. (...) Agricultura limitada sólo bajo sistemas agrosilvopastoriles de necesidad local, con prácticas de conservación de suelos. Desmonte mecanizado y chaqueo prohibido en pendientes mayores al 15% y en zonas bajas inundadizas (...) en tal sentido el beneficiario del predio El Porvenir deberá de adecuarse a lo dispuesto por el Plan de Uso de Suelo”*.

De igual forma, por Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF-SAN N° 260/2021 de 15 de junio de 2021 **(I.5.2.q)**, en el punto 3 de Consideraciones Técnicas, se señala: *“Por otra parte se identificó que de manera incorrecta se realizó el recorte de la servidumbre de dominio público correspondiente al Río PIRAI, por lo en atención al Artículo 66 de las Normas Técnicas para el saneamiento de la propiedad agraria y Artículo 298 párrafo II del Decreto Supremo N° 29215, se realiza el ajuste del mismo identificando que la superficie del predio TIERRA FISCAL sufre variación”*; en este sentido, concluye y recomienda modificar el Informe en Conclusiones de 27 de marzo de 2018 y las fotografías y recortes de noticias de fs. 22 a 32 de obrados **(I.5.1.q)**, se podría establecer la existencia de dichas servidumbres, las mismas como se señaló, no fueron evidenciadas durante el Relevamiento de Información en Campo y menos contarían con documentación de respaldo, como ser autorizaciones de

la ABT, plan de manejo aprobado, reglamentaciones específicas, conforme lo establecido en el art. 170 del D.S. N° 29215; consiguientemente, no resulta evidente lo señalado por el actor.

Por otra parte, en el caso de existencia en el terreno de servidumbres ecológico legales, conforme el art. 174 del D.S. N° 29215, que dispone: *“Las áreas de servidumbre ecológica, para ser reconocida como área con cumplimiento de Función Económico Social además de estar legalmente aprobada y autorizada por la Superintendencia Sectorial competente o Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, según corresponda, se deberá verificar en campo el cumplimiento de su autorización y plan de manejo”*, se tiene que no sería posible el reconocimiento de las Servidumbres Ecológico Legales, puesto que de la revisión del proceso de saneamiento, se advierte que al respecto no existe la autorización correspondiente emitida por la autoridad competente, por lo que, no es aceptable que la parte actora, pretenda ahora que se tengan por evidenciadas servidumbres ecológico legales para valorarlas como cumplimiento de la Función Económico Social, cuando las mismas no han sido verificadas en ningún momento durante la ejecución del Relevamiento de Información en Campo y no cuentan con la autorización respectiva de la autoridad competente, tal como ya fue manifestado.

Por todo lo esgrimido, se llega a inferir que la autoridad administrativa, al no reconocer ni valorar como cumplimiento de la Función Económico Social, las servidumbres ecológico legales referidas por la parte actora, mismas que no fueron evidenciadas durante el levantamiento de los formularios en el Relevamiento de Información en Campo y no contar con la autorización de la autoridad competente, actuó dentro de los límites establecidos en los arts. 2.III y IV de Ley N° 1715, 159, 161, 174 y 294.III del D.S. N° 29215; consecuentemente, se hace evidente que lo acusado por la parte actora, con referencia al presente punto demandado, carece de sustento fáctico y normativo.

Independientemente de lo manifestado, tomando en cuenta lo establecido en el art. 174 del D.S. N° 29215: *“Las servidumbres ecológico legales, serán reconocidas como parte del predio cuando éste cuente con antecedentes en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite, no así en posesiones”*; por lo que, en el presente caso al determinarse la adjudicación del predio “El Porvenir”, sin contar con antecedente agrario, no correspondía de acuerdo a dicha norma reconocerle la superficie constitutiva de servidumbre ecológica legal; por consiguiente, no resulta cierto lo señalado por el actor.

Finalmente, en relación a la falta de medidas efectivas para la conservación del medio ambiente, a las que hace referencia el demandante, al respecto, no explica cómo tal aspecto debería ser considerado a los fines de la pretensión en relación a las servidumbres legales, más cuando no está sustentada en norma especial vinculada al proceso de saneamiento de la propiedad agraria, sino que la parte demandada, señala los mismos sin explicar cómo tales preceptos normativos guardarían relación con la pretensión de la demanda en relación a la consideración de la servidumbre ecológica legal, vinculado al cumplimiento de la FES, por tanto, lo denunciado por el demandante carece de fundamento legal así como del elemento probatorio que curse en la carpeta de saneamiento por el que se logre desvirtuar lo cuestionado.

FJ.II.2.4. Si la Resolución Final de Saneamiento carece de fundamentación y motivación.

El demandante refiere que, el Informe en Conclusiones, existen errores al haberlo considerado simple poseedor, por la indebida labor de búsqueda y constatación del expediente agrario de dotación por parte del INRA; por lo que, al constituir dicho Informe en fundamento y motivación de la Resolución Final de Saneamiento, esta carecería de fundamentación y motivación.

Al respecto, es pertinente señalar que 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. 65 inciso c) del D.S. N° 29215, señala que: *“Toda resolución deberá basarse en un informe legal y cuando corresponda además en un informe técnico”*; por su parte, el art. 66 del mismo Decreto Supremo Reglamentario, dispone: *“Las resoluciones Administrativas en general deberán contener: a) Relación de hecho y fundamentación de derecho que se toman en cuenta para su emisión; y b) La parte resolutive no deberá ser contradictoria con la considerativa y expresará la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal”*.

Por su parte, 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...”*; criterio ya establecido en la línea jurisprudencial del Tribunal Agroambiental, mediante SAP S2ª N° 54/2022 de 18 de octubre, SAP S2ª N° 56/2022 de 18 de octubre, SAP S2ª N° 059/2022 de 24 de octubre, entre otras, que fundándose en los arts. 65.c) del D.S. 29215 y 52.III de la Ley N° 2341, entendió que los informes técnicos legales que sirven de base de la Resolución Final de Saneamiento forman parte de la resolución, informes que no pueden ser citados en la resolución in extenso y, que ello significa que la resolución final tiene la fundamentación y motivación necesarias en esos informes, lo que significa que la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad o facultad administrativa para que dicte una resolución debe ineludiblemente, exponer los motivos y sustentar su decisión de manera congruente, en los Informes Técnico Legales elaborados durante el desarrollo del proceso.

En este sentido, si bien las Resoluciones Finales de Saneamiento, efectúan únicamente una relación de los actuados pertinentes que sustenten su decisión y no así una fundamentación y motivación propiamente dicha, al traducirse en los diferentes Informes Técnico Legales que se elaboran, respecto a los diferentes actos administrativos que se ejecutan durante el desarrollo del proceso de saneamiento, al existir en el presente caso, vulneración a la normativa agraria vigente a momento de la realización del proceso de saneamiento, toda vez que el INRA, no valoró de manera correcta el antecedente agrario, al establecer de forma errónea por Informe Técnico DDSC.CO II INF. N° 627/2018 de 15 de marzo (**I.5.2.j**), que el expediente agrario N° 14610, fue anulado por Resolución Suprema 22263 de 23 de octubre de 2015 (**I.5.2.h**), sin tomar en cuenta que dicha resolución fue rectificada por Resolución Suprema 16620 de 09 de octubre de 2017 (**I.5.2.i**), que dispone omitir la parte resolutive 1° y 2° de la Resolución Suprema 22263 de 23 de octubre de 2015, que resuelve anular los Títulos Ejecutoriales Colectivos, con antecedente en la Resolución Suprema N° 153327 de 01 de junio de 1970 y el expediente agrario de dotación N° 14610; error que fue replicado en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018 (**I.5.2.m**) y por lo tanto, ratificado en la Resolución Final de Saneamiento; por ende, se entiende que no contiene la debida fundamentación y motivación. En consecuencia, la Resolución Administrativa RA-SS N° 0270/2021 de 18 de junio de 2021, ahora impugnada, no es resultado de un debido proceso, toda vez que, es consecuencia del análisis de datos erróneos, pronunciándose en contravención a las normas agrarias que rigen la materia...”

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa interpuesta por

el Viceministro de Tierras; en consecuencia, se declara **NULA** la Resolución Suprema 26918 de 21 de octubre de 2020 y se **ANULA OBRADOS** hasta el Informe en Conclusiones respecto a los predios denominados “Ayacucho”, “Ayacucho I” y “Tunuma”, ubicados en el municipio San Rafael, provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, debiendo la entidad administrativa realizar una nueva valoración, es decir, efectuar un nuevo Informe en Conclusiones, conforme a lo señalado en los fundamentos jurídicos del presente fallo; dando continuidad a las demás tareas, actividades y etapas del saneamiento hasta la emisión de una nueva Resolución Final de Saneamiento, conforme a la Constitución Política del Estado y normas agrarias en vigencia; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

1. Respecto a si es evidente la ausencia de notificación por Edicto y Aviso Público que acredite que el Informe en Conclusiones e Informe de Cierre, hubieran sido efectivamente socializados, vulnerando el derecho a la defensa y el debido proceso.

El actor en su memorial de demanda refiere que, no existió ninguna socialización de los resultados, ni aviso público por prensa oral u escrita, para que su persona tenga la oportunidad de reclamar, observar y subsanar cualquier omisión, error de valoración realizada por el INRA y que la factura fiscal de la radio Fides Santa Cruz S.R.L., por el servicio de lectura de Aviso Público, no sería prueba de que se hubiera cumplido con la finalidad de la comunicación efectiva de la socialización, ya que dicha radio no llega a la localidad de Hardeman, por lo que, existiría vulneración de los arts. 73.II, 294.V y 305 del D.S. N° 29215.

Al respecto se tiene que, el art. 73 del D.S. N° 29215, dispone: *“I. Las notificaciones a personas inciertas, o cuyo domicilio se ignora, se harán mediante edicto publicado en un órgano de prensa de circulación nacional, por una sola vez y se tendrán por cumplida al día siguiente hábil de efectuada la publicación. El edicto también se difundirá en una radio emisora del lugar donde se encuentre situada la tierra objeto del procedimiento, de mayor audiencia definida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por un mínimo de tres días con intervalos de un día y dos pases en cada uno, asegurando su mayor difusión. II. En el edicto se transcribirá íntegramente la parte dispositiva de la resolución a notificarse. En resoluciones conjuntas se transcribirá sólo los acápites dispositivos que hacen al interés del notificado. III. La publicación de presa y el certificado del medio de comunicación radial, se adjuntarán al expediente”*; conforme lo detallado, se tiene que dicho artículo, es aplicable en casos de desconocimiento de los beneficiarios, situación que en el presente caso no concurre, al haberse apersonado Reny Edwin Vargas Pinto al proceso de saneamiento y participado activamente del mismo, por lo que, no existe vulneración del art. 73.II del D.S. N° 29215, como erróneamente señala el demandante.

Respecto al art. 294.V del precitado Reglamento Agrario, se evidencia que el mismo de forma categórica señala que es aplicable cuando se emite la Resolución de Inicio de Procedimiento, motivo por el cual no resulta aplicable al caso concreto, en razón a que la etapa procesal que se impugna es la notificación con la Socialización de Resultados, no existiendo vinculación entre los mismos, por lo que no corresponde su aplicación.

En lo que respecta al art. 305 del D.S. N° 29215, se tiene que dicha norma señala: *“I. Elaborados los informes en conclusiones por polígono, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que se expresará de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. Este documento deberá ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, asimismo, de*

*las personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias. II. En el caso de polígonos de trabajo en los que no se hubieren apersonado organizaciones sociales o sectoriales, la actividad será promovida, organizada y cumplida únicamente con la asistencia voluntaria de propietarios...”; en este entendido, se puede concluir que el Informe de Cierre con los resultados del proceso de Saneamiento debe ponerse en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias, actividad que se la realiza de **forma general**.*

De la revisión del proceso de saneamiento, se tiene que de fs. 228 a 233, cursa Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018 (**I.5.2.m**), consecuentemente de fs. 244 a 246 de los antecedentes, cursa Aviso Público (**I.5.2.n**), que señala que en cumplimiento del art. 305 del D.S. N° 29215, se comunica a los interesados, representantes, delegados de las organizaciones sociales o territoriales acreditadas a apersonarse a la socialización de resultados, los días 02, 03 y 04 de abril de 2018, en el lugar del predio y en las instalaciones del Centro de Operaciones II, INRA Montero; es así que a fs. 247, cursa Factura de 02 de abril de 2018 (**I.5.2.ñ**), emitida por Radio Fides Santa Cruz S.R.L., por el servicio de publicación de Aviso Público; finalmente, a fs. 248 cursa Informe de Cierre (**I.5.2.o**), actuados de donde se infiere que el Aviso Público a previsto poner a conocimiento de los propietarios, poseedores y terceros interesados los resultados del Informe en Conclusiones para los días 02, 03 y 04 de abril de 2018, disponiéndose que dicha actividad de socialización se realizará en el lugar del predio y en instalaciones del Centro de Operaciones II, INRA Montero, dado que el propósito de este acto administrativo es dar a conocer los resultados del saneamiento a los beneficiarios, sin que la asistencia o no de los directamente interesados invalide el acto, llevándose cabo dicha actividad conforme se tiene del Informe de Cierre (**I.5.2.o**), cursante a fs. 248; en este sentido, si bien en el presente caso el beneficiario o terceros interesados no se apersonaron dentro los plazos fijados a objeto de realizar sus observaciones, conforme se tiene expresado en el Informe Legal DDSC-CO II-INF N° 652/2018 de 25 de abril de 2018 (**I.5.2.p**), esta situación no invalida el acto. Al margen de lo referido, es menester señalar que, el demandante Reny Edwin Vargas Pinto, participó del proceso de saneamiento del predio denominado “El Porvenir”, motivo por el cual, tenía la obligación de hacer seguimiento al mismo, aspecto que no aconteció y es atribuible únicamente al actor y no a la entidad administrativa; consiguientemente, por lo manifestado, el ente ejecutor del saneamiento cumplió a cabalidad lo previsto en el art. 305 del D.S. N° 29215, no encontrándose vulneración al derecho al debido proceso y derecho a la defensa previstos en los arts. 115.II y 119.II de la CPE, como arguye el accionante.

Con relación a que no constaría Acta de que se hubiera instalado la reunión de socialización de resultado e Informe de Cierre, ni participación de las organizaciones sociales, representantes de Control Social, Autoridades o vecinos del predio; como se tiene mencionado líneas arriba, el INRA cumplió con lo establecido por el art. 305 del D.S. N° 29215, siendo responsabilidad únicamente de representantes de Control Social, Autoridades o vecinos del predio, el no haberse apersonado a la Socialización de Resultados, más aun tomando en cuenta que dicha actividad se llevó a cabo durante tres días; asimismo, la realización del Acta no es necesaria, siendo suficiente que conste el Informe de Cierre como en el presente caso.

Respecto a lo señalado en el memorial de réplica, de que el Aviso Público no fue publicado en un medio que alcance a la localidad de Hardeman, en la que se encuentra el predio “El Porvenir”, ya que la Radio Fides Santa Cruz S.R.L, sólo tendría alcance limitado al radio urbano de la ciudad de Montero; de la

revisión de la certificación cursante a fs. 33 de obrados (**I.5.1.r**), se tiene que la misma señala que la radio Fides Santa Cruz S.R.L., tiene cobertura en los municipios de: Montero, Minero, Gral. Saavedra, Portachuelo, Buena Vista, Carandá, Santa Rosa del Sara, Colpa Bélgica y Okinawa I, sin establecer de ninguna manera que su alcance sería únicamente en el radio urbano de la ciudad de Montero y menos indicar que no tiene alcance hasta la localidad de Hardeman, como erróneamente señala el actor, por lo que, al no existir prueba que evidencie lo argumentado por el actor, se concluye que no existe ninguna vulneración al respecto.

2. Si existe omisión o indebida labor de búsqueda y constatación del expediente agrario de dotación, provocando que se califique al beneficiario como simple poseedor.

En el memorial de demanda, Reny Edwin Vargas Pinto, menciona que el Informe Legal DDSC-ARCH-INF. N° 166/2018 de 16 de marzo de 2018, habría informado de manera desprolija, omisiva y de mala fe que se buscó el expediente de dotación, sin que se hubiera proporcionado datos correctos y que el Informe de Conclusiones sería erróneo, ya que se ampararía en que el expediente agrario 14610, presentado como antecedente, habría sido anulado por Resolución Suprema 16620, siendo que dicha resolución fue rectificada por Resolución Suprema 22263, situación que evidenciaría que el INRA trataría de despojarlo, por lo que correspondería su reencause, respetando el debido proceso y aplicación objetiva de la ley, así como la valoración de la prueba.

Al respecto, de la revisión de la carpeta de saneamiento, se tiene que cursa Acta de apersonamiento y Recepción de Documentos de 02 de mayo de 2017 (**I.5.2.c**), donde se detalla la documentación presentada por Reny Edwin Vargas Pinto y que acredita su derecho propietario como subadquirente (**I.5.2.d**), respecto al predio “El Porvenir”. Por otra parte, cursa fotocopia simple de Resolución Suprema 16620 de 23 de octubre de 2015 (**I.5.2.h**), que resuelve: “1°.- *Anular los Títulos Ejecutoriales Colectivos, con antecedente en la Resolución Suprema N° 153327 de fecha 01 de junio de 1970 y el expediente agrario de dotación N° 14610, al haberse establecido vicios de nulidad relativa e incumplimiento de la función económico social, del predio denominado COOP. AGROPECUARIA EL PORVENIR LTDA. (...) 2°.- Ejecutoriada la presente Resolución, procédase a la cancelación de partidas de propiedad, gravámenes e hipotecas que recaigan sobre la superficie de los Títulos Ejecutoriales Colectivos anulados en el numeral 1°...*”.

Asimismo, cursa fotocopia simple de Resolución Suprema 22263 de 09 de octubre de 2017 (**I.5.2.i**), que resuelve: “1°.- *RECTIFICAR la Resolución Suprema N° 16620 de fecha 23 de octubre de 2015 (...) siendo lo correcto Omitir: ...cuyo expediente se encuentra signado con el N° 14610 (...) Siendo lo correcto Omitir: ...1) Anulatoria (...) Siendo lo correcto Omitir la parte Resolutivo 1° y 2°...*”. Emitiéndose en consecuencia el Informe Técnico DDSC.CO II.INF.N° 627/2018 de 15 de marzo de 2018 (**I.5.2.j**), que establece que se comprobó que el predio “El Porvenir”, objeto de saneamiento se sobrepone en un 96% al expediente agrario 14610; asimismo, señala en el punto 7. Observaciones: “*De acuerdo a la Resolución Suprema N° 16620, de fecha 23 de octubre del 2015, resuelve: anular todos los títulos ejecutoriales colectivos con antecedente en la resolución Suprema N° 153327 de fecha 01 de junio de 1970, disponiéndose el archivo definitivo de obrado del expediente N° 14610...*”. Por otra parte, se emitió Informe Legal DDSC-ARCH-INF. N°-166/2018 de 16 de marzo de 2018 (**I.5.2.l**), que señala que el expediente del predio “El Porvenir” de Reny Vargas Pinto, no existe en la Unidad de Archivo dependiente de la Unidad de Secretaria General del INRA Departamental Santa Cruz.

En este sentido, conforme a la documentación descrita precedentemente, se emite el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018, que señala en

consideraciones Técnicas Legales: *“El predio con relevamiento de información en campo denominado EL PORVENIR del polígono 236 San Pedro, se superpone al Expediente Agrario N° 14610 (COOP. AGROPECUARIA EL PORVENIR LTDA), asimismo, si bien el mencionado expediente agrario se superpone a la mensura del predio en el presente proceso de saneamiento del predio EL PORVENIR, cursan Títulos Ejecutoriales correspondientes al expediente agrario N° 14610 (...) presentado por el beneficiario los mismos que de acuerdo al Informe de Emisión de Título Ejecutorial de fecha 15 de marzo de 2018 emitido por la Unidad de Titulación y Certificaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria, menciona que el estado de los Títulos del expediente es ANULADO-LEY 1715, por lo que no corresponde su valoración ni consideración de los títulos presentados (...) por lo anterior mencionado se lo debe de considerar al beneficiario del predio EL PORVENIR (...) Es necesario aclarar que el Expediente Agrario N° 14610 denominado COOP. AGROPECUARIA EL PORVENIR LTDA., ya habría sido considerado y anulado por la Resolución Suprema N° 16620 de fecha 23 de octubre de 2015...”*; sugiriéndose se tenga al beneficiario como simple poseedor.

De la documental descrita se tiene que el INRA, consideró a Reny Edwin Vargas Pinto como poseedor, tomando en cuenta que el expediente agrario N° 14610, fue anulado por Resolución Suprema 16620 de 23 de octubre de 2015, además que por una parte reconoce la existencia del expediente agrario (Informe Técnico DDSC.CO II INF N° 627/2018 de 15 de marzo), para posteriormente, por Informe Legal DDSC-ARCH-INF. N°-166/2018 de 16 de marzo de 2018, señalar que no existe ningún expediente agrario a nombre de Reny Edwin Vargas Pinto; criterio que sería erróneo y que evidencia la mala valoración de los antecedentes por parte del ente administrativo al momento de realizar el proceso de saneamiento, toda vez que, no tomó en cuenta que la Resolución Suprema 16620 de 23 de octubre de 2015, fue rectificada por Resolución Suprema 22263 de 09 de octubre de 2017, misma que resuelve anular los puntos 1° y 2° de la parte resolutive de Resolución Suprema 16620, por los cuales se anuló el expediente agrario N° 14610 y que a la fecha acredita que dicho antecedente y los Títulos Ejecutoriales emitidos a consecuencia del mismo, se encuentran plenamente vigentes; en este sentido, se evidencia que existe vulneración al debido proceso y al derecho de aplicación objetiva de la ley y la valoración de la prueba, correspondiendo que el ente administrativo reencause el proceso y analice conforme derecho este extremo y se pronuncie conforme a norma agraria vigente al respecto.

Por otra parte, de la revisión de obrados se tiene que el demandante, adjunta a la demanda documentos que acreditan su derecho propietario respecto al predio “Cooperativa Agropecuaria El Porvenir Ltda.” (del punto **I.5.1.a** al **I.5.1.p** de la presente resolución), documentación que conforme la revisión de los antecedentes, se evidencia que no cursan en las carpetas de saneamiento, motivo por el cual tampoco fue de conocimiento de la entidad administrativa al momento de la realización del proceso de saneamiento; en este sentido, al caracterizarse la demanda contencioso administrativa, por su naturaleza en un proceso ordinario de puro derecho, la prueba por regla general, está constituida por los antecedentes agrarios y la carpeta predial de saneamiento, de acuerdo al caso que corresponda, es decir, toda la prueba anterior o coetánea al desarrollo del proceso de saneamiento que fueron de conocimiento de la entidad administrativa, situación por la cual no procede que esta instancia se pronuncie sobre los mismos.

Con relación a la SAP S1ª N° 43/2022 mencionada por la parte demandada, corresponde precisar que dicha resolución no es aplicable al presente proceso, al no contener los mismos hechos fácticos, toda vez que, en la SAP S1ª N° 43/2022 se tiene que el INRA analizó la documentación e información presentada en su oportunidad en relación a la norma agraria relativa al régimen de poseedores, dado que, los expedientes Nros. 56576 y 56594, presentados como antecedente del derecho propietario fueron declarados nulos de conformidad a lo estatuido en los arts. 304, 321 y 324 del D.S. N° 29215;

situación que en el presente caso no concurre, toda vez que, si bien el expediente agrario N° 14610, fue anulado por Resolución Suprema 16620, esta última fue rectificadora por Resolución Suprema 22263 de 09 de octubre de 2017, misma que resuelve anular los puntos 1° y 2° de la parte resolutoria de Resolución Suprema 16620, por los cuales se anuló el expediente agrario N° 14610, situación que no fue considerada por el ente administrativo.

3. Si el INRA no consideró las Servidumbres Ecológicas del Río Piraí.

El actor refiere que, durante el Relevamiento de Información de Campo, el INRA ni siquiera habría entendido que en ríos caudalosos, las servidumbres ecológicas son 100 metros por lado de la ribera, conforme el art. 25 del reglamento de la Ley N° 1700, pudiendo las partes ser propietarios de dichas áreas, pero sin modificarlas, situación que no habría sido considerada por el INRA y que al declararlas Tierras Fiscales, estaría incumpliendo con el principio de carácter social de la materia agroambiental.

En la Ficha Catastral cursante de fs. 88 a 89 **(I.5.2.b)**, al igual que en el Formulario de Verificación de la FES de Campo cursante de fs. 129 a 132 **(I.5.2.e)**, Registro de Mejoras de fs. 133 a 134 **(I.5.2.f)** y Ficha de Cálculo de Función Económico Social cursante a fs. 224 **(I.5.2.k)**, mismos que habrían sido generados durante la ejecución del Relevamiento de Información en Campo y firmados por Reny Edwin Vargas Pinto, beneficiario del predio “El Porvenir”, en señal de conformidad, en los que se registran que en el predio se desarrollaría actividad agrícola, aspecto que también fue corroborado en el Formulario de Registro de Mejoras. Posteriormente a la ejecución del Relevamiento de Información en Campo, se procedió a elaborar el Formulario de Cálculo de Función Económico Social, conforme las mejoras registradas en campo, dando como resultado que la propiedad “El Porvenir” cumpliría efectivamente con la Función Económico Social, únicamente en la superficie de 389.5802 ha y más la proyección de crecimiento corresponde reconocerle en total 584.3703 ha; motivo por el cual, en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018, se sugiere adjudicar la superficie de 584.3703 ha y declarar Tierra Fiscal la superficie de 64.6433 ha.

En este sentido, con relación a las servidumbres ecológico legales señaladas por la parte actora, que no habrían sido tomadas en cuenta por el INRA; de los antecedentes del proceso de saneamiento, se tiene que el INRA realizó el cálculo de la Función Económico Social del predio “El Porvenir”, de acuerdo a las mejoras que el beneficiario del predio, Reny Edwin Vargas Pinto, señaló al momento de haberse realizado el Relevamiento de Información en Campo, mejoras que se plasmarían en los formularios detallados líneas arriba y que fueron debidamente firmados por el beneficiario en señal de conformidad, no registrando observación o reclamo alguno al respecto.

Por otra parte, si bien las servidumbres ecológico legales, no fueron evidenciadas en la etapa de campo, a fs. 87 de los antecedentes, cursa Acta de Suspensión de Actividades de 18 de abril de 2017, que señala: *“...el beneficiario indica que los puntos a mensurarse en el lado oeste se encuentran anegados por el rebalse del río Piraí, razón por la cual resulta imposible el acceso a los mismos (...) viendo la inviabilidad de la incursión la brigada decide suspender el trabajo de Relevamiento de Información en Campo”*. Asimismo, el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018 **(I.5.2.m)**, en el punto de Aptitud de Uso de Suelo, dispone: *“Haciendo referencia al Decreto Supremo N° 24124 de fecha 21 de septiembre de 1995 elevado a rango de Ley por Ley N° 2553 de 04 de noviembre de 2003 el mismo que dispone el PLUS de **AI-1 Agropecuaria Intensiva: abanico aluvial del río Piraí, deposiciones aluviales del Yapacaní e Ichilo y valles de Masicurí** el cual*

señala lo siguiente: Según la capacidad de uso de la tierra y las condiciones climáticas, uso agropecuario con prácticas de conservación de suelos. Las recomendaciones para el uso y manejo adecuado de la tierra deben ser con prácticas de conservación (...) Para desmontar evitar zonas arenosas (dunas), zonas bajas inundadizas y suelos de textura fina poco permeables. No desmontar a 50 m en las orillas de drenes naturales menores y no bloquear el drenaje natural. (...) Mantener o establecer cortinas rompevientos perpendiculares a la dirección predominante del viento, en ausencia de cortinas reforestar con especies adecuadas (...) De acuerdo a la capacidad de uso de la tierra se recomienda ganadería extensiva bajo sistemas agrosilvopastoriles, con carga animal adecuada y rotación de potreros para evitar sobrepastoreo. (...) Agricultura limitada sólo bajo sistemas agrosilvopastoriles de necesidad local, con prácticas de conservación de suelos. Desmonte mecanizado y chaqueo prohibido en pendientes mayores al 15% y en zonas bajas inundadizas (...) en tal sentido el beneficiario del predio El Porvenir deberá de adecuarse a lo dispuesto por el Plan de Uso de Suelo”.

De igual forma, por Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF-SAN N° 260/2021 de 15 de junio de 2021 **(I.5.2.q)**, en el punto 3 de Consideraciones Técnicas, se señala: *“Por otra parte se identificó que de manera incorrecta se realizó el recorte de la servidumbre de dominio público correspondiente al Río PIRAI, por lo en atención al Artículo 66 de las Normas Técnicas para el saneamiento de la propiedad agraria y Artículo 298 párrafo II del Decreto Supremo N° 29215, se realiza el ajuste del mismo identificando que la superficie del predio TIERRA FISCAL sufre variación”*; en este sentido, concluye y recomienda modificar el Informe en Conclusiones de 27 de marzo de 2018 y las fotografías y recortes de noticias de fs. 22 a 32 de obrados **(I.5.1.q)**, se podría establecer la existencia de dichas servidumbres, las mismas como se señaló, no fueron evidenciadas durante el Relevamiento de Información en Campo y menos contarían con documentación de respaldo, como ser autorizaciones de la ABT, plan de manejo aprobado, reglamentaciones específicas, conforme lo establecido en el art. 170 del D.S. N° 29215; consiguientemente, no resulta evidente lo señalado por el actor.

Por otra parte, en el caso de existencia en el terreno de servidumbres ecológico legales, conforme el art. 174 del D.S. N° 29215, que dispone: *“Las áreas de servidumbre ecológica, para ser reconocida como área con cumplimiento de Función Económico Social además de estar legalmente aprobada y autorizada por la Superintendencia Sectorial competente o Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, según corresponda, se deberá verificar en campo el cumplimiento de su autorización y plan de manejo”*, se tiene que no sería posible el reconocimiento de las Servidumbres Ecológico Legales, puesto que de la revisión del proceso de saneamiento, se advierte que al respecto no existe la autorización correspondiente emitida por la autoridad competente, por lo que, no es aceptable que la parte actora, pretenda ahora que se tengan por evidenciadas servidumbres ecológico legales para valorarlas como cumplimiento de la Función Económico Social, cuando las mismas no han sido verificadas en ningún momento durante la ejecución del Relevamiento de Información en Campo y no cuentan con la autorización respectiva de la autoridad competente, tal como ya fue manifestado.

Por todo lo esgrimido, se llega a inferir que la autoridad administrativa, al no reconocer ni valorar como cumplimiento de la Función Económico Social, las servidumbres ecológico legales referidas por la parte actora, mismas que no fueron evidenciadas durante el levantamiento de los formularios en el Relevamiento de Información en Campo y no contar con la autorización de la autoridad competente, actuó dentro de los límites establecidos en los arts. 2.III y IV de Ley N° 1715, 159, 161, 174 y 294.III del D.S. N° 29215; consecuentemente, se hace evidente que lo acusado por la parte actora, con referencia al presente punto demandado, carece de sustento fáctico y normativo.

Independientemente de lo manifestado, tomando en cuenta lo establecido en el art. 174 del D.S. N°

29215: *“Las servidumbres ecológico legales, serán reconocidas como parte del predio cuando éste cuente con antecedentes en Títulos Ejecutoriales o proceso agrario en trámite, no así en posesiones”*; por lo que, en el presente caso al determinarse la adjudicación del predio “El Porvenir”, sin contar con antecedente agrario, no correspondía de acuerdo a dicha norma reconocerle la superficie constitutiva de servidumbre ecológica legal; por consiguiente, no resulta cierto lo señalado por el actor.

Finalmente, en relación a la falta de medidas efectivas para la conservación del medio ambiente, a las que hace referencia el demandante, al respecto, no explica cómo tal aspecto debería ser considerado a los fines de la pretensión en relación a las servidumbres legales, más cuando no está sustentada en norma especial vinculada al proceso de saneamiento de la propiedad agraria, sino que la parte demandada, señala los mismos sin explicar cómo tales preceptos normativos guardarían relación con la pretensión de la demanda en relación a la consideración de la servidumbre ecológica legal, vinculado al cumplimiento de la FES, por tanto, lo denunciado por el demandante carece de fundamento legal así como del elemento probatorio que curse en la carpeta de saneamiento por el que se logre desvirtuar lo cuestionado.

FJ.II.2.4. Si la Resolución Final de Saneamiento carece de fundamentación y motivación.

El demandante refiere que, el Informe en Conclusiones, existen errores al haberlo considerado simple poseedor, por la indebida labor de búsqueda y constatación del expediente agrario de dotación por parte del INRA; por lo que, al constituir dicho Informe en fundamento y motivación de la Resolución Final de Saneamiento, esta carecería de fundamentación y motivación.

Al respecto, es pertinente señalar que 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. 65 inciso c) del D.S. N° 29215, señala que: *“Toda resolución deberá basarse en un informe legal y cuando corresponda además en un informe técnico”*; por su parte, el art. 66 del mismo Decreto Supremo Reglamentario, dispone: *“Las resoluciones Administrativas en general deberán contener: a) Relación de hecho y fundamentación de derecho que se toman en cuenta para su emisión; y b) La parte resolutive no deberá ser contradictoria con la considerativa y expresará la decisión adoptada por la autoridad de manera clara, precisa y con fundamento legal”*.

Por su parte, el art. 52 parágrafo 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...”*; criterio ya establecido en la línea jurisprudencial del Tribunal Agroambiental, mediante SAP S2ª N° 54/2022 de 18 de octubre, SAP S2ª N° 56/2022 de 18 de octubre, SAP S2ª N° 059/2022 de 24 de octubre, entre otras, que fundándose en los arts. 65.c) del D.S. 29215 y 52.III de la Ley N° 2341, entendió que los informes técnicos legales que sirven de base de la Resolución Final de Saneamiento forman parte de la resolución, informes que no pueden ser citados en la resolución in extenso y, que ello significa que la resolución final tiene la fundamentación y motivación necesarias en esos informes, lo que significa que la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad o facultad administrativa para que dicte una resolución debe ineludiblemente, exponer los motivos y sustentar su decisión de manera congruente, en los Informes Técnico Legales elaborados durante el desarrollo del proceso.

En este sentido, si bien las Resoluciones Finales de Saneamiento, efectúan únicamente una relación de los actuados pertinentes que sustenten su decisión y no así una fundamentación y motivación propiamente dicha, al traducirse en los diferentes Informes Técnico Legales que se elaboran, respecto a los diferentes actos administrativos que se ejecutan durante el desarrollo del proceso de saneamiento, al existir en el presente caso, vulneración a la normativa agraria vigente a momento de la realización del proceso de saneamiento, toda vez que el INRA, no valoró de manera correcta el antecedente agrario, al establecer de forma errónea por Informe Técnico DDSC.CO II INF. N° 627/2018 de 15 de marzo (**I.5.2.j**), que el expediente agrario N° 14610, fue anulado por Resolución Suprema 22263 de 23 de octubre de 2015 (**I.5.2.h**), sin tomar en cuenta que dicha resolución fue rectificada por Resolución Suprema 16620 de 09 de octubre de 2017 (**I.5.2.i**), que dispone omitir la parte resolutive 1° y 2° de la Resolución Suprema 22263 de 23 de octubre de 2015, que resuelve anular los Títulos Ejecutoriales Colectivos, con antecedente en la Resolución Suprema N° 153327 de 01 de junio de 1970 y el expediente agrario de dotación N° 14610; error que fue replicado en el Informe en Conclusiones Saneamiento de Oficio (SAN-SIM) Posesión de 27 de marzo de 2018 (**I.5.2.m**) y por lo tanto, ratificado en la Resolución Final de Saneamiento; por ende, se entiende que no contiene la debida fundamentación y motivación. En consecuencia, la Resolución Administrativa RA-SS N° 0270/2021 de 18 de junio de 2021, ahora impugnada, no es resultado de un debido proceso, toda vez que, es consecuencia del análisis de datos erróneos, pronunciándose en contravención a las normas agrarias que rigen la materia.