

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0022-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 26-05-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma contra el Director Nacional del INRA, impugnando la Resolución Administrativa RA - SS N° 1094/2017, de 25 de agosto de 2017, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio, respecto del predio denominado Gonzales, Mérida y Junta Vecinal OTB "Viña Nueva II Camarilla Pampa", municipio de Capinota, provincia Capinota, del departamento de Cochabamba; el Tribunal advierte el siguiente problema jurídico:

Se acusa de ilegalidad administrativa al no haber verificado que la parte actora habría demostrado el cumplimiento de la Función Social en el trabajo de Relevamiento de Información en Campo, donde les habrían clasificado como poseedores de una pequeña propiedad con actividad agrícola, pero que pese a esa calificación realizada por el ente administrativo, sorpresivamente el proceso de saneamiento habría concluido señalando que no tendrían posesión ni cumplimiento de la Función Social en el predio identificado en el trámite de saneamiento, conforme así lo evidenciaría la Resolución Administrativa RA-SS N° 1094/2017 de 25 de agosto de 2017, al declarar en la parte Resolutiva Segunda Tierra Fiscal la extensión de 21.0109 ha; hecho ilegal que no habría evaluado el INRA conforme lo prevé el art. 309.III del D.S. N° 29215 y el art. 92.II del Código Civil y que el predio se encontraría en área urbana.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"...es importante detallar que lo dispuesto en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RDASO-IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015 y en la Resolución Administrativa RA UDC N° 050/2016 de 22 de febrero de 2016 que establecen la superficie de 32.6255 ha, que estas superficies pueden sufrir modificaciones o variaciones durante el transcurso del proceso de saneamiento, hasta antes de emitirse la Resolución Final de Saneamiento; en ese entendido, de la revisión del Informe Técnico INRA CBBA-PC N° 104/2017 de 15 de marzo de 2017, de control de calidad del polígono N° 047, cursante de fs. 2447 a 2448 del antecedente, se constata que en aplicación del art. 266 del D.S. N° 29215, el ente administrativo realizó el control de calidad de reajuste de la superficie de 16.7166 ha por el de 21.0109 ha y es precisamente que a consecuencia de ese control de calidad, la Resolución Final de Saneamiento en su parte Resolutiva Segunda declaró Tierra Fiscal la superficie de 21.0109 ha; por lo que, teniendo presente que la superficie consignada al inicio del proceso de saneamiento, puede variar hasta antes de la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, sin ello implique vulnerar derechos o garantías constitucionales de los demandantes; en consecuencia,

lo reclamado por la parte actora no resulta evidente (...)

Al respecto, de la revisión del Informe Legal SAN-SIM N° 20/2013 de 08 de mayo de 2013, cursante de fs. 232 a 236 del antecedente, se advierte que efectivamente dicho informe sugirió se tenga por apersonado a Freddy Mérida Escobar y Estela Mérida Escobar, al encontrarse su predio dentro del Área Predeterminada para el predio Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa”, admitido mediante Auto de 24 de mayo de 2013, el mismo que expresa hacerles conocer actuados posteriores (fs. 237). Posteriormente, es emitida la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RDASO-IP N° 207/20145 de 11 de agosto de 2015, cursante de fs. 855 a 857 del antecedente, que en su parte resolutive segunda dispuso que el trabajo de Relevamiento de Información en Campo, sea sólo para el predio Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa”, no tomando en cuenta a los predios “Mérida” y “Gonzales”; en cuya consecuencia, se advierte vulneración del derecho a la defensa, así como transgresión de lo establecido en el art. 294.I del D.S. N° 29215, como arguye la parte actora; sin embargo, al haber participado en el trabajo de Relevamiento de Información en Campo los ahora demandantes, conforme se tiene de la Ficha Catastral (fs. 948 y vta) y no haber sido reclamado en el Informe de Cierre o de forma posterior, el mismo constituye un acto consentido (...)

si bien con base en el Informe de Diagnóstico de Área SAN-SIM DA N 006/2015 de 10 de agosto de 2015, cursante de fs. 846 a 854 del antecedente, el INRA emitió la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento de Oficio RDASO-IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015, cursante de fs. 855 a 857; sin embargo, del análisis de la parte Resolutive Segunda, se advierte que la entidad administrativa en aplicación de los arts. 280 a), 288 y 294 del D.S. N° 29215, determina la aplicación de la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio al evidenciarse conflictos en el predio Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa” y en su parte Resolutive Tercera, dispone la ejecución del proceso de saneamiento, con el procedimiento común, conforme lo establece el art. 263 del D.S. N° 29215, no existiendo ninguna determinación en dichas resoluciones administrativas, que el predio Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa” se realice bajo la modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, por lo que no se constata ninguna transgresión de la Determinación de Área de Saneamiento Simple de Oficio, previsto en el art. 280 del D.S. N° 29215; del art. 288 respecto a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte y del art. 294 del D.S. N° 29215, respecto a la intimación a los propietarios, subadquirentes y poseedores a apersonarse al proceso de saneamiento (...)

De la revisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento de Oficio RDASO-IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015, cursante de fs. 855 a 857 del antecedente, si bien en su parte Resolutive Segunda dispone la ejecución del Relevamiento de Información en Campo, a partir del día lunes 17 al miércoles 19 de agosto de 2015, con el cual fue notificado el ahora actor Jorge Gonzales Ledezma, por cédula, el 14 de agosto de 2015, en presencia de un testigo que no se encuentra claramente identificado (fs.867); así también, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento de Oficio RDASO-IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015, fue ampliada por la Resolución Administrativa RA UDC N° 050/2016 de 22 de febrero de 2016, cursante de fs. 885 a 887 del antecedente, disponiendo que sea a partir del 01 al 04 de marzo de 2016, conforme se tiene dispuesto en la parte Resolutive Segunda, habiendo sido publicado el Edicto Agrario en el periódico Opinión para el trabajo de Relevamiento de Información en Campo a partir del 01 de marzo hasta el 04 de marzo de 2016, tal cual se tiene a fs. 890 del antecedente, siendo notificado el ahora actor mediante cédula a través de su hija, el 24 de febrero de 2016, conforme consta a fs. 902 del antecedente; asimismo, por la Ficha Catastral (I.5.2), se constata que los actores Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y José Gonzales Ledezma, firman la Ficha Catastral elaborada en el predio “Gonzales”, el 01 de marzo de

2016, sucediendo lo mismo con el Anexo de Beneficiarios, cursante a fs. 950 del antecedente, dando conformidad con dicha actuación procesal; de donde se tiene que no existe vulneración a establecido en lo establecido por los arts. 70 c) y 71 del D.S. N° 29215, que ordena sea publicado cinco días antes de la fecha del inicio del trabajo de Relevamiento de información en campo; habiéndose cumplió con la finalidad de la etapa del trabajo de campo, al haber participado los ahora actores en el mismo; consiguientemente, no se evidencia ninguna vulneración de los arts. 70 c) y 71 del D.S. N° 29215, que refieren los recurrentes (...)

Conforme el antecedente precedentemente señalado, se advierte la existencia de una casa antigua de piedra (ruinas) y que el predio se encuentra alambrado en partes y “descampado”, pero al mismo tiempo indica que no se observó actividad alguna, contradicción que no mereció pronunciamiento por la autoridad administrativa, dado que el Informe en Conclusiones en el acápite de Consideraciones Legales sobre la Posesión y Cumplimiento de la Función del predio “Gonzales” solo hace una mención sin desvirtuar si las mismas constituyen o no mejoras, toda vez que, el art. 165 inc. b) del D.S. N° 29215, respecto al cumplimiento de la Función Social de una pequeña propiedad agrícola, establece también la existencia de mejoras (...)

Consecuentemente, dicha contradicción e indeterminación que no ha merecido pronunciamiento por parte del ente administrativo a cargo de la regularización del derecho propietario agrario genera duda razonable respecto al cumplimiento o no de la Función Social del predio objeto de la demanda.

Por otra parte, se advierte que el Informe en Conclusiones no consideró que el predio objeto de la demanda se encontraba dentro del área urbana de Capinota, desde el año 1969 hasta el 29 de noviembre de 2012, así como, dicho predio constituía una propiedad urbana con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 1715, por tal motivo, no podría valorarse dentro de los preceptos y la regulación normativa agraria; tampoco fue valorado que la Resolución Administrativa R.A. N° 62/2013 de 26 de septiembre (**I.5.1**), en la parte resolutive segunda, dispuso *“con relación a la totalidad del predio objeto de saneamiento, correspondiente al predio denominado JUNTA VECINAL OTB ‘VIÑA NUEVA II CAMARILLA PAMPA’ (...) las siguientes medidas precautorias: Prohibición de asentamientos; Paralización de trabajos; Prohibición de Innovar; No consideración de transferencia...”* (negrillas añadidas); resolución que quedó subsistente como dispone la Resolución Administrativa N° 020/2015 de 02 de abril, vale decir, desde el 2013 y considerando que hasta el año 2012 constituía área urbana; no siendo posible que en ese margen de tiempo y vigencia de la normativa señalada fuera posible el cumplimiento de la Función Social bajo los parámetros dados en la normativa agraria. Sobre el particular, tanto el Informe de Control de Calidad cursante de fs. 2326 a 2327 y los informes previos a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento DGS-INF-JRV-CBBA N° 193/2017 y DGS-INF-JRV-CBBA N° 1070/2017 cursante de fs. 2469 a 2471 y de 2541 a 2642, respectivamente, no realizaron un análisis adecuado del trámite administrativo de saneamiento en cuanto a la competencia material del INRA, la valoración integral de los actos administrativos y las pruebas documentales cursantes en la carpeta de saneamiento, habiéndose emitido la Resolución Final de Saneamiento con vicios procesales.

### **FJ.III.7. En cuanto a la vulneración de los arts. 303 y 304 del D.S. N° 29215.**

De la revisión del Informe Técnico Legal de Relevamiento de Información en Campo cursante de fs. 2077 a 2090 del antecedente, respecto a los predios “Camarilla Pampa”, “Mérida” y “Gonzales”, si bien el indicado informe fue emitido el 7 de marzo de 2016, y el Informe en Conclusiones cursante de fs. 2199 a 2232 de la carpeta predial, fue elaborado el 11 de julio de 2016, después de haber transcurrido

121 días; sin embargo, lo dispuesto en el art. 303 a) del D.S. N° 29215, que señala: *“Al día siguiente hábil de concluido el relevamiento de información en campo, se dará inicio a la actividad del informe en conclusiones, que tendrá un plazo máximo de 30 día calendario por polígono de trabajo”*, dicho plazo no puede ser tenido como un plazo perentorio o fatal, toda vez que, el proceso administrativo de saneamiento está sujeto a factores externos, tales como las elaboraciones o complementaciones de informes legales o técnicos, observaciones al trámite de saneamiento de forma o de fondo, cuestiones climatológicas, etc.; aspectos que hacen que no sea procedente la nulidad de actuados de saneamiento y de la Resolución Final de Saneamiento por este motivo (...)

### **FJ.III.8. En cuanto a la vulneración del art. 305 del D.S. N° 29215**

A fs. 2235 del antecedente, cursa diligencia de notificación con el Aviso Público de 12 de julio de 2016, practicada por cédula a horas 10:00, de 13 de julio de 2016 a Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma; a fs. 2252, cursa Informe Técnico Jurídico INRA-CBBA PC N° 307/2016 de 15 de julio de 2016, que señala que los señores Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma, fueron notificados mediante cédula en su domicilio, conforme lo prevé el art. 72 b) del D.S. N° 29215, en presencia de un testigo, con el cual fueron notificados los ahora actores mediante cédula, conforme se tiene a fs. 2254 del antecedente; a fs. 2257, cursa decreto de 18 de julio de 2016, que aprueba todas las etapas precedentes del proceso de saneamiento del predio denominado “Junta Vecinal OTB “Viña Nueva Pampa”; de fs. 2267 a 2268 vta. del antecedente, cursa memorial con la suma observa Informe en Conclusiones, el cual fue presentado por Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma, el cual mereció el Informe Legal INRA CBBA N° 376/2016 de 28 de julio de 2016, cursante de fs. 2271 a 2274 de antecedentes; por lo que no se evidencia vulneración de los arts. 70 y 305 del D.S. N° 29215, como arguye la parte actora.

### **FJ.III.9. En cuanto a la ausencia de valoración del expediente agrario N° 2450**

De la revisión del Informe de Diagnóstico de Área SAN-SIM D-A- N° 006/2015 de 10 de agosto de 2015, cursante de fs. 846 a 854 del antecedente, a fs. 851, el mismo refiere que existe una sobreposición del 3% (0.9518 ha) del predio “Mérida” con relación al expediente agrario N° 230, de Edwin Lucio Mérida Enríquez; asimismo, del análisis del Informe en Conclusiones, cursante de fs. 2199 a 2232 del antecedente, registra la documental presentada por Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma conforme el siguiente detalle: Documento privado de partición División de Herencia, Plano Referencial, Testimonio, Cédula de Identidad, no verificándose que los actores hayan presentado el expediente agrario N° 2450 para que pueda ser analizado por el ente administrativo, por lo que, lo alegado por la parte actora de que dicho expediente no habría sido valorado en la actividad del Informe de Diagnóstico y en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento de Oficio RDASO-IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015 no encuentra fundamento; en consecuencia, no se advierte vulneración del art. 66.I.1 de la Ley N° 1715, o que este hecho genere inseguridad jurídica (...)

La Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 03/2022 de 22 de febrero de 2022, respecto al predio colindante denominado “Mérida”, que declara probada la demanda contenciosa administrativa interpuesta por Freddy Mérida Escobar, anulando obrados hasta el Informe en Conclusiones de 11 de julio de 2016, declarando nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 1094/2017 de 25 de agosto de 2017; señala que, el Informe en Conclusiones no consideró que el predio objeto de la demanda se encontraba en el área urbana de Capinota desde el año 1969 hasta el 29 de noviembre de 2012, así como, con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 1715, dicho predio constituía una propiedad

urbana; por tal motivo, no podría valorarse dentro de los preceptos y la regulación normativa agraria; tampoco valoró que la Resolución Administrativa R.A No.- 62/2013 de 26 de septiembre (**I.5.1**), que dispuso medidas precautorias en el área, entre otras la paralización de trabajos, resolución que quedo subsistente a partir de la Resolución Administrativa N° 020/2015 de 02 de abril, en cuya vigencia no fue posible introducir mejoras conforme los estándares normativos exigidos por la normativa agraria; consiguientemente, la valoración del cumplimiento de la Función Social y Posesión Legal en el Informe en Conclusiones, debió considerar esta modificación normativa y con incidencia en la modificación de área urbana a rural, situación sui generis. En cuyo antecedente, respecto al caso traído a autos, siendo el mismo polígono de saneamiento y Resolución Administrativa impugnada, se mantienen las consideraciones y criterios vertidos en la sentencia precedentemente señalada; entendiendo que, si bien los arts. 66.I.1) y 6) de la Ley N° 1715, establecen que la finalidad del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, entre otras, constituye, la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la Función Económico Social o Función Social de acuerdo a los parámetros establecidos por el art. 2 del mismo cuerpo legal especial, con anterioridad de dos años a su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios y siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros; y, la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre que la tierra sobre la que recae la resolución, cumpla con la Función Económico Social, respectivamente; sin embargo, la referida disposición no podría aplicarse al caso de autos, toda vez que, se estaría exigiendo al administrado un requisito de imposible cumplimiento, siendo que el predio se encontraba en área urbana desde 1969 hasta el 29 de noviembre de 2012 y que durante las gestiones 2013 a 2015 el área se encontraba con medidas precautorias, entre otras la paralización de trabajos y posterior relevamiento de información de campo, aspecto debió ser valorado y analizado por el ente administrativo.

En cuanto a la documentación existente en el presente proceso y la recabada en relación a la sobreposición del predio en *Litis* con el área urbana, se tiene, la Resolución Ministerial N° 145/17 de 4 de agosto de 2017 (**I.5.3**), el cual en su parte Resolutiva Primera determina Homologar el Área Urbana del Centro Poblado de Capinota Buen Retiro del Gobierno Autónomo Municipal de Capinota de la provincia Capinota del departamento de Cochabamba, aprobado por Ordenanza Municipal N° 010/2014 de 05 de septiembre de 2014, modificada por Ordenanza Municipal N° 016/2014 de 18 de noviembre de 2014, elevada a rango de Ley el 08 septiembre de 2016, promulgada el 8 de septiembre de 2016; por lo que, se dispuso suspender plazo para dictar sentencia, mediante Auto de 23 de junio de 2022, cursante a fs. 257 y vta. de obrados, requiriendo al Viceministerio de Autonomías emita a este Tribunal: 1.- Resolución Ministerial N° 318 de 29 de noviembre de 2022, que abroga la Resolución Ministerial N° 097 de 30 de marzo de 1977; 2.- Resolución Ministerial N° 097 de 30 de marzo de 1977 (abrogada) que homologa las Ordenanzas Municipales de 29 de julio de 1969 y de 1 de septiembre de 1976, dictadas por la Alcaldía Municipal de Capinota provincia Capinota del departamento de Cochabamba; 3.- Resoluciones Municipales Nos. 145 de 4 de agosto de 2017 del área “Buen Retiro” y 147 de agosto de 2017 del área urbana “Irpa Irpa”; al Gobierno Autónomo Municipal de Capinota expida: 1.- Ordenanza Municipal de 29 de julio de 1969 y Ordenanza Municipal de 1 de septiembre de 1977, de la ampliación del radio urbano de la capital Capinota; 2.- La Ley o Leyes Municipales que fueron base para la emisión de las Resoluciones Ministeriales Nos. 145 y 1247 de 4 de agosto de 2017, referidas a la delimitación de áreas urbanas del municipio de Capinota del departamento de Cochabamba, acompañadas de las coordenadas geográficas de la delimitación del área urbana de Capinota, cursando de fs. 263 a 265 de obrados, la Ley Municipal N° 119 de 08 de septiembre de 2016, el cual en su parte Resolutiva Primera eleva a rango de Ley, las Ordenanzas Municipales Nos. 010/2014 de 5 de septiembre de 2014 y 015/2014 de 18 de noviembre de 2014, que aprueban el área urbana de la zona Irpa Irpa y en su parte Resolutiva Segunda eleva a rango de Ley, las Ordenanzas Municipales Nos. 11/2014 de 4 de septiembre de 2014 y 016/2014 de 18 de noviembre de 2014, que aprueban el área urbana del municipio de

Capinota del departamento de Cochabamba, cursando de fs. 266 a 349 la Ordenanza Municipal N° 010/2014, de 05 de septiembre de 2014, la cual en su parte Resolutiva Primera, abroga las Ordenanzas 065/2013 y 03/2014 de los trámites de delimitación de áreas urbanas, en su parte Resolutiva Segunda, aprueba la delimitación del área urbana de la zona de Irpa Irpa de la provincia Capinota del departamento de Cochabamba de fs. 350 a 351 de obrados, la Ordenanza Municipal N° 015/2014, de 18 de noviembre de 2014, el cual en su parte Resolutiva Primera deroga el artículo segundo de la Ordenanza Municipal 010/2014 y en su parte Resolutiva Segunda aprueba y complementa la Ordenanza Municipal 010/2014 de la zona urbana de Irpa Irpa con coordenadas en la superficie de 474.5193 ha, de fs. 352 a 353 de obrados, cursa Ordenanza Municipal de 016/2014 de 18 de noviembre de 2014, misma que en su parte Resolutiva Primera deroga el artículo segundo de la Ordenanza Municipal 011/2014 y en su parte Resolutiva Segunda aprueba y completa la Ordenanza Municipal 11/2014, el área urbana del municipio de Capinota - Buen Retiro con la superficie de 700.7806 ha; finalmente, de fs. 378 a 380 de obrados; cursa el Informe Técnico TA-DTE N° 003/2023 de 9 de enero de 2023, el cual en el punto 3 CONCLUSION indica que, ***“el predio “Gonzales” respecto al área urbana municipal de Capinota Buen Retiro, dentro del polígono de saneamiento 047, Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa”, se encuentra sobrepuesto parcialmente a la actual área urbana del municipio de Capinota - Buen Retiro de conformidad a la Ley Municipal N° 119 de 08 de septiembre de 2016 que eleva a rango de Ley las Ordenanzas Municipales 010/2014, 011/2014, 015/2014 y 016/2014 y homologada mediante Resolución Ministerial N° 145/17 de 4 de agosto de 2017” (I.5.4.)***. Por otra parte, revisados los actuados del proceso de saneamiento, se tiene que los predios “Gonzales”, “Mérida” y Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa” con relación al área urbana y su pertenencia, fue reclamada de forma reiterada, como se advierte en el caso concreto del memorial cursante a fs. 2236 de obrados, que si bien mereció una respuesta, fue en base a la información contenida en los antecedentes hasta ese entonces; en consecuencia, se observa que durante el desarrollo del proceso específicamente con anterioridad a la emisión de la resolución final de saneamiento, se ha omitido la aplicación del art. 266 del Decreto Supremo N° 29215 (vigente es su momento), que faculta a la Dirección Nacional del INRA, realizar la ejecución del control de calidad, supervisión y seguimiento de los procesos de saneamiento, con el objeto de precautelar el cumplimiento de las normas mediante el relevamiento de información fidedigna y estándares de calidad de las actuaciones cumplidas y en el entendido de que dicho control no solo es para identificar fraude, sino también para determinar que el proceso de saneamiento fue ejecutado sin vulneración de derechos, como se encuentra desarrollado en la **FJ.II.3**; asimismo, la aplicación objetiva de la norma especializada dentro del alcance del D.S. N° 2960 de 26 de octubre de 2016, en correspondencia con lo previsto en el art. 295 del D.S. N° 29215, no puede ser contraria al mandato constitucional en relación a la irretroactividad de la ley; habiendo la jurisdicción constitucional emitido pronunciamiento a partir de la SCP 682/2019-S2 de 12 de agosto, como queda expresada en la **FJ.II.2** de la presente resolución, debe ser desde y conforme a la Constitución Política del Estado.

Consecuentemente, por una parte existe duda razonable respecto a haberse recabado correctamente la información de la posesión y el cumplimiento de la Función Social a efectos de determinar el derecho propietario y consiguiente valoración en el Informe en Conclusiones de 11 de julio de 2016 de fs. 2199 a 2232 de la carpeta predial; asimismo, el Informe de Control de Calidad cursante de fs. 2326 a 2327 y los informes DGS-INF-JRV-CBBA N° 193/2017 y DGS-INF-JRV-CBBA N° 1070/2017 cursante de fs. 2469 a 2471 y de 2541 a 2642, respectivamente, siendo estos previos a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, no realizaron un análisis adecuado del trámite administrativo de saneamiento en cuanto a la competencia material del INRA y la valoración integral de los actos administrativos y las pruebas documentales cursantes en la carpeta de saneamiento, habiéndose emitido la Resolución Final de Saneamiento con vicios procesales; lo que conlleva a lo dispuesto a la vulneración de los arts. 56.II y

393 de la CPE y el debido proceso previsto en el art. 115.II de la CPE; mereciendo el proceso de saneamiento la ejecución del control de calidad, supervisión y seguimiento de los procesos de saneamiento, verificando el cumplimiento de las la normativa legal dentro de los alcances de la fundamentación jurídico expuesta en los puntos **FJ.II.2** y **FJ.II.3** de la presente resolución...”

### **Síntesis de la razón de la decisión**

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental declara PROBADA la demanda contenciosa interpuesta por Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma; en consecuencia, se declara NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 1094/2017 de 25 de agosto de 2017, con relación al predio “Gonzales”, debiendo anularse obrados hasta el Informe en Conclusiones de 11 de julio de 2016, correspondiendo al INRA reencausar el proceso de saneamiento; tal decisión es asumida conforme a los siguientes argumentos:

1.- En cuanto a la falta de evidencia de informe legal o técnico que justifique la razón de la diferencia sobre la superficie establecida en la Resolución Final de Saneamiento del predio Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa, que en un principio era de 32.6255 ha; se tiene que, las superficies pueden sufrir variaciones en el transcurso del saneamiento hasta antes de emitirse la Resolución Final de Saneamiento, como en el caso de autos, en el que, producto del control de calidad ser reajustó la superficie de 16.7166 ha por el de 21.0109 ha y es precisamente que a consecuencia de ese control de calidad, la Resolución Final de Saneamiento en su parte Resolutiva Segunda declaró Tierra Fiscal la superficie de 21.0109 ha; sin que ello implique vulnerar derechos o garantías constitucionales.

2.- Con relación a la vulneración del derecho a la defensa y los arts. 280 y 294 del D.S. N° 29215, se tiene que, efectivamente, el INRA transgredió el art. 294 I del D.S. N° 29215 al haber incumplido lo dispuesto por la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento RDASO-IP N° 207/20145 de 11 de agosto de 2015, que dispuso que el trabajo de Relevamiento de Información en Campo sea sólo para el predio Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa”, sin tomar en cuenta a los predios “Mérida” y “Gonzales; sin embargo, al haber participado en el trabajo de Relevamiento de Información en Campo los ahora demandantes, conforme se tiene de la Ficha Catastral y no haber sido reclamado en el Informe de Cierre o de forma posterior, el mismo constituye un acto consentido.

3.- Sobre la vulneración de los arts. 280 y 288 del D.S. N° 29215 porque existiría contradicción en la resolución emitida al establecer dos modalidades del saneamiento (Saneamiento Simple y de Oficio), se tiene que, si bien, con base en el Informe de Diagnóstico de Área SAN-SIM DA N 006/2015 de 10 de agosto de 2015, el INRA emitió la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento de Oficio RDASO-IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015; sin embargo, del análisis de la parte Resolutiva Segunda, se advierte que la entidad administrativa en aplicación de los arts. 280 a), 288 y 294 del D.S. N° 29215, determina la aplicación de la modalidad de Saneamiento Simple de Oficio al evidenciarse conflictos en el predio Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa” y en su parte Resolutiva Tercera, dispone la ejecución del proceso de saneamiento, con el procedimiento común, conforme lo establece el art. 263 del D.S. N° 29215, no existiendo ninguna determinación en dicha resolución administrativa, que el predio Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa” se sanee bajo la modalidad de Saneamiento Simple a Pedido de Parte, por lo que no se constata transgresión del art. 280 del D.S. N° 29215; del art. 288 y del art. 294 del D.S. N° 29215, respecto a la intimación a los propietarios, subadquirentes y poseedores a apersonarse al proceso de saneamiento.

4.- En cuanto a que la publicación del edicto agrario se habría realizado fuera del plazo establecido en

los arts. 70 c) y 71 del D.S. N° 29215; se tiene que, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento de Oficio RDASO-IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015 dispuso la ejecución del Relevamiento de Información en Campo, a partir del día lunes 17 al miércoles 19 de agosto de 2015, siendo ampliada por la Resolución Administrativa RA UDC N° 050/2016 de 22 de febrero de 2016 que dispuso sea a partir del 01 al 04 de marzo de 2016, habiendo sido publicado el Edicto Agrario en el periódico Opinión, siendo notificado el ahora actor mediante cédula a través de su hija, el 24 de febrero de 2016; posteriormente por la ficha catastral se constata que los actores firman la Ficha Catastral elaborada en el predio “Gonzales”, el 01 de marzo de 2016, sucediendo lo mismo con el Anexo de Beneficiarios, de donde se tiene que no existe vulneración a lo establecido por los arts. 70 c) y 71 del D.S. N° 29215, cumplió con la finalidad de la etapa del trabajo de campo, al haber participado los ahora actores en el mismo.

Con relación a que en los antecedentes del proceso de saneamiento, no cursarían las notificaciones a los representantes de las organizaciones y sectoriales del lugar, con 48 horas, al inicio del trabajo de campo, lo cual vulneraría el art. 294 V del D.S. N° 29215; de la revisión de los antecedentes del proceso de saneamiento, se advierte que cursan notas de solicitud de participación en el trabajo de campo, a los representantes de la Central Provincial Capinota y a la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba; así también, se advierte que por la Resolución Administrativa RA UDC N° 050/2016 de 22 de febrero de 2016 y por la nota de 24 de febrero de 2016, se constata que la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba fue notificada para la realización de los trabajos de campo a ser ejecutados el martes 01 hasta el 04 de marzo de 2016 a horas 9:00, cursando asimismo, notificación al Central Regional de Capinota y al Secretario General del Sindicato Viña Nueva II Camarilla Pampa; de la misma forma, cursa notificación practicada al Presidente de la Urbanización Capinota Camarilla Pampa.

5.- Con relación a la vulneración de los arts. 2 de la Ley N° 1715 y 165 del D.S. N° 29215; y, la vulneración del art. 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, se advierte la existencia de una casa antigua de piedra (ruinas) y que el predio se encuentra alambrado en partes y “descampado”, pero al mismo tiempo indica que no se observó actividad alguna, contradicción que no mereció pronunciamiento por la autoridad administrativa, dado que el Informe en Conclusiones en el acápite de Consideraciones Legales sobre la Posesión y Cumplimiento de la Función del predio “Gonzales” solo hace una mención sin desvirtuar si las mismas constituyen o no mejoras, toda vez que, el art. 165 inc. b) del D.S. N° 29215, respecto al cumplimiento de la Función Social de una pequeña propiedad agrícola, establece también la existencia de mejoras; consecuentemente, dicha contradicción e indeterminación que no tuvo pronunciamiento por parte del INRA, genera duda razonable respecto al cumplimiento o no de la Función Social del predio objeto de la demanda.

Por otra parte, se advierte que el Informe en Conclusiones no consideró que el predio objeto de la demanda se encontraba dentro del área urbana de Capinota, desde el año 1969 hasta el 29 de noviembre de 2012, así como, dicho predio constituía una propiedad urbana con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 1715, por tal motivo, no podría valorarse dentro de los preceptos y la regulación normativa agraria; tampoco fue valorado que la Resolución Administrativa R.A. N° 62/2013 de 26 de septiembre dispuso *las medidas precautorias de Prohibición de asentamientos; Paralización de trabajos; Prohibición de Innovar; No consideración de transferencia*; resolución que quedó subsistente como dispone la Resolución Administrativa N° 020/2015 de 02 de abril, vale decir, desde el 2013 y considerando que hasta el año 2012 constituía área urbana; no siendo posible que en ese margen de tiempo y vigencia de la normativa señalada fuera posible el cumplimiento de la Función Social bajo los parámetros dados en la normativa agraria. Sobre el particular, tanto el Informe de



Control de Calidad y los informes previos a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento DGS-INF-JRV-CBBA N° 193/2017 y DGS-INF-JRV-CBBA N° 1070/2017, no realizaron un análisis adecuado del trámite administrativo de saneamiento en cuanto a la competencia material del INRA, la valoración integral de los actos administrativos y las pruebas documentales cursantes en la carpeta de saneamiento, habiéndose emitido la Resolución Final de Saneamiento con vicios procesales.

6.- En cuanto a la vulneración de los arts. 303 y 304 del D.S. N° 29215, de la revisión del Informe Técnico Legal de Relevamiento de Información en Campo, respecto a los predios “Camarilla Pampa”, “Mérida” y “Gonzales”, si bien el indicado informe fue emitido el 7 de marzo de 2016, y el Informe en Conclusiones fue elaborado el 11 de julio de 2016, después de haber transcurrido 121 días; sin embargo, lo dispuesto en el art. 303 a) del D.S. N° 29215, que establece un plazo de 30 días calendario para la actividad del Informe en Conclusiones, dicho plazo no puede ser tenido como un plazo perentorio o fatal, toda vez que, el proceso administrativo de saneamiento está sujeto a factores externos, tales como las elaboraciones o complementaciones de informes legales o técnicos, observaciones al trámite de saneamiento de forma o de fondo, cuestiones climatológicas, etc.; aspectos que hacen que no sea procedente la nulidad de actuados de saneamiento y de la Resolución Final de Saneamiento por este motivo.

7.- En cuanto a la vulneración del art. 305 del D.S. N° 29215, cursa diligencia de notificación con el Aviso Público de 12 de julio de 2016, practicada por cédula el 13 de julio de 2016 a Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma; cursa Informe Técnico Jurídico INRA-CBBA PC N° 307/2016 de 15 de julio de 2016, que señala que los señores Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma, fueron notificados mediante cédula en su domicilio, conforme lo prevé el art. 72 b) del D.S. N° 29215, en presencia de un testigo, con el cual fueron notificados los ahora actores mediante cédula, cursa decreto de 18 de julio de 2016, que aprueba todas las etapas precedentes del proceso de saneamiento del predio denominado “Junta Vecinal OTB “Viña Nueva Pampa”; cursa memorial con la suma observa Informe en Conclusiones, el cual fue presentado por los demandantes, el cual mereció el Informe Legal INRA CBBA N° 376/2016 de 28 de julio de 2016; por lo que no se evidencia vulneración de los arts. 70 y 305 del D.S. N° 29215, como arguye la parte actora.

8.- En cuanto a la ausencia de valoración del expediente agrario N° 2450; el Informe de Diagnóstico de Área SAN-SIM D-A- N° 006/2015 de 10 de agosto de 2015, refiere que existe una sobreposición del 3% (0.9518 ha) del predio “Mérida” con relación al expediente agrario N° 230, de Edwin Lucio Mérida Enríquez; asimismo, el Informe en Conclusiones registra la documental presentada por Janet Magali Espinoza Mérida de Gonzales y Jorge Gonzales Ledezma conforme el siguiente detalle: Documento privado de partición División de Herencia, Plano Referencial, Testimonio, Cédula de Identidad; no verificándose que los actores hayan presentado el expediente agrario N° 2450 para que pueda ser analizado por el ente administrativo, por lo que, lo alegado por la parte actora de que dicho expediente no habría sido valorado en la actividad del Informe de Diagnóstico y en la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento e Inicio de Procedimiento de Oficio RDASO-IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015 no encuentra fundamento; en consecuencia, no se advierte vulneración del art. 66.I.1 de la Ley N° 1715, o que este hecho genere inseguridad jurídica.

9.- Respecto a la Vulneración del art. 3.I de la Ley N° 1715, así como los arts. 56.II y 393 de la CPE; respecto a la vulneración del art. 115.II de la CPE, y respecto a que los predios “Gonzales”, “Mérida” y Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa” se encontrarían dentro o fuera del radio urbano, lo cual ya habría sido analizado en la SAP S2 N° 03/2022 de 22 de febrero de 2022; se tiene por una parte a la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 03/2022 de 22 de febrero de 2022, respecto al

predio colindante denominado “Mérida”, que declara probada la demanda contenciosa administrativa interpuesta por Freddy Mérida Escobar, anulando obrados hasta el Informe en Conclusiones de 11 de julio de 2016, declarando nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 1094/2017 de 25 de agosto de 2017; señala que, el Informe en Conclusiones no consideró que el predio objeto de la demanda se encontraba en el área urbana de Capinota desde el año 1969 hasta el 29 de noviembre de 2012, así como, con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 1715, dicho predio constituía una propiedad urbana; por tal motivo, no podría valorarse dentro de los preceptos y la regulación normativa agraria; tampoco valoró que la Resolución Administrativa R.A No.- 62/2013 de 26 de septiembre, que dispuso medidas precautorias en el área, entre otras la paralización de trabajos, resolución que quedó subsistente a partir de la Resolución Administrativa N° 020/2015 de 02 de abril, en cuya vigencia no fue posible introducir mejoras conforme los estándares normativos exigidos por la normativa agraria; consiguientemente, la valoración del cumplimiento de la Función Social y Posesión Legal en el Informe en Conclusiones, debió considerar esta modificación normativa y con incidencia en la modificación de área urbana a rural, situación sui generis. En cuyo antecedente, respecto al caso traído a autos, siendo el mismo polígono de saneamiento y Resolución Administrativa impugnada, se mantienen las consideraciones y criterios vertidos en la sentencia precedentemente señalada; entendiendo que, si bien los arts. 66.I.1) y 6) de la Ley N° 1715, establecen que la finalidad del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, entre otras, constituye, la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la Función Económico Social o Función Social de acuerdo a los parámetros establecidos por el art. 2 del mismo cuerpo legal especial, con anterioridad de dos años a su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios y siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros; y, la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre que la tierra sobre la que recae la resolución, cumpla con la Función Económico Social, respectivamente; sin embargo, la referida disposición no podría aplicarse al caso de autos, toda vez que, se estaría exigiendo al administrado un requisito de imposible cumplimiento, siendo que el predio se encontraba en área urbana desde 1969 hasta el 29 de noviembre de 2012 y que durante las gestiones 2013 a 2015 el área se encontraba con medidas precautorias, entre otras la paralización de trabajos y posterior relevamiento de información de campo, aspecto debió ser valorado y analizado por el ente administrativo.

En cuanto a la documentación existente en el presente proceso y la recabada en relación a la sobreposición del predio en *Litis* con el área urbana, se tiene, la Resolución Ministerial N° 145/17 de 4 de agosto de 2017, la cual determina Homologar el Área Urbana del Centro Poblado de Capinota Buen Retiro del Gobierno Autónomo Municipal de Capinota, aprobado por Ordenanza Municipal N° 010/2014 de 05 de septiembre de 2014, modificada por Ordenanza Municipal N° 016/2014 de 18 de noviembre de 2014, elevada a rango de Ley el 08 septiembre de 2016, promulgada el 8 de septiembre de 2016; por lo que, se suspendió plazo para dictar sentencia, requiriendo al Viceministerio de Autonomías emita a este Tribunal: 1.- Resolución Ministerial N° 318 de 29 de noviembre de 2022, que abroga la Resolución Ministerial N° 097 de 30 de marzo de 1977; 2.- Resolución Ministerial N° 097 de 30 de marzo de 1977 (abrogada) que homologa las Ordenanzas Municipales de 29 de julio de 1969 y de 1 de septiembre de 1976, dictadas por la Alcaldía Municipal de Capinota; 3.- Resoluciones Municipales Nos. 145 de 4 de agosto de 2017 del área “Buen Retiro” y 147 de agosto de 2017 del área urbana “Irpa Irpa”; al Gobierno Autónomo Municipal de Capinota expida: 1.- Ordenanza Municipal de 29 de julio de 1969 y Ordenanza Municipal de 1 de septiembre de 1977, de la ampliación del radio urbano de la capital Capinota; 2.- La Ley o Leyes Municipales que fueron base para la emisión de las Resoluciones Ministeriales Nos. 145 y 1247 de 4 de agosto de 2017, referidas a la delimitación de áreas urbanas del municipio de Capinota del departamento de Cochabamba, acompañadas de las coordenadas geográficas de la delimitación del área urbana de Capinota; cursando en obrados, la Ley Municipal N° 119 de 08 de septiembre de 2016, que eleva a rango de Ley las Ordenanzas Municipales Nos. 010/2014 de 5 de septiembre de 2014 y

015/2014 de 18 de noviembre de 2014, que aprueban el área urbana de la zona Irpa Irpa, y también eleva a rango de Ley, las Ordenanzas Municipales Nos. 11/2014 de 4 de septiembre de 2014 y 016/2014 de 18 de noviembre de 2014, que aprueban el área urbana del municipio de Capinota del departamento de Cochabamba; asimismo, cursa la Ordenanza Municipal N° 010/2014, de 05 de septiembre de 2014, la cual en su parte Resolutiva Primera, abroga las Ordenanzas 065/2013 y 03/2014 de los trámites de delimitación de áreas urbanas, en su parte Resolutiva Segunda, aprueba la delimitación del área urbana de la zona de Irpa Irpa de la provincia Capinota del departamento de Cochabamba; cursa la Ordenanza Municipal N° 015/2014, de 18 de noviembre de 2014, que deroga el artículo segundo de la Ordenanza Municipal 010/2014 y en su parte Resolutiva Segunda aprueba y complementa la Ordenanza Municipal 010/2014 de la zona urbana de Irpa Irpa con coordenadas en la superficie de 474.5193 ha; cursa Ordenanza Municipal de 016/2014 de 18 de noviembre de 2014, que deroga el artículo segundo de la Ordenanza Municipal 011/2014 y aprueba y completa la Ordenanza Municipal 11/2014, el área urbana del municipio de Capinota - Buen Retiro con la superficie de 700.7806 ha; finalmente, cursa el Informe Técnico TA-DTE N° 003/2023 de 9 de enero de 2023, el cual en el punto 3 CONCLUSION indica que, ***“el predio “Gonzales” respecto al área urbana municipal de Capinota Buen Retiro, dentro del polígono de saneamiento 047, Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa”, se encuentra sobrepuesto parcialmente a la actual área urbana del municipio de Capinota - Buen Retiro de conformidad a la Ley Municipal N° 119 de 08 de septiembre de 2016 que eleva a rango de Ley las Ordenanzas Municipales 010/2014, 011/2014 015/2014 y 016/2014 y homologada mediante Resolución Ministerial N° 145/17 de 4 de agosto de 2017”***. Por otra parte, revisados los actuados del proceso de saneamiento, se tiene que los predios “Gonzales”, “Mérida” y Junta Vecinal OTB “Viña Nueva II Camarilla Pampa” con relación al área urbana y su pertenencia, fue reclamada de forma reiterada; en consecuencia, se observa que durante el desarrollo del proceso, específicamente con anterioridad a la emisión de la resolución final de saneamiento, se ha omitido la aplicación del control de calidad establecido por el art. 266 del D.S. N° 29215 (vigente en su momento), en el entendido de que dicho control no solo es para identificar fraude, sino también para determinar que el proceso de saneamiento fue ejecutado sin vulneración de derechos; asimismo, la aplicación objetiva de la norma especializada dentro del alcance del D.S. N° 2960 de 26 de octubre de 2016, en correspondencia con lo previsto en el art. 295 del D.S. N° 29215, no puede ser contraria al mandato constitucional en relación a la irretroactividad de la ley; habiendo la jurisdicción constitucional emitido pronunciamiento a partir de la SCP 682/2019-S2 de 12 de agosto, debe ser desde y conforme a la Constitución Política del Estado.

Consecuentemente, por una parte existe duda razonable respecto a haberse recabado correctamente la información de la posesión y el cumplimiento de la Función Social a efectos de determinar el derecho propietario y consiguiente valoración en el Informe en Conclusiones de 11 de julio de 2016; asimismo, el Informe de Control de Calidad y los informes DGS-INF-JRV-CBBA N° 193/2017 y DGS-INF-JRV-CBBA N° 1070/2017, siendo estos previos a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, no realizaron un análisis adecuado del trámite administrativo de saneamiento en cuanto a la competencia material del INRA y la valoración integral de los actos administrativos y las pruebas documentales cursantes en la carpeta de saneamiento, habiéndose emitido la Resolución Final de Saneamiento con vicios procesales; vulnerando los arts. 56.II y 393 de la CPE y el debido proceso previsto en el art. 115.II de la CPE; mereciendo el proceso de saneamiento la ejecución del control de calidad, supervisión y seguimiento de los procesos de saneamiento, verificando el cumplimiento de la normativa legal dentro de los alcances de la fundamentación jurídica expuesta.