# FICHA JURISPRUDENCIAL

**NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0003-2022**

**FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-02-2022**

---

## FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

---

## TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA / 6. Área urbana / Sub urbana / vinculado a actividad agrícola, ganadera u otra /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN /**

### Problemas jurídicos

Mediante la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras impugnando la Resolución Administrativa RA - SS No. 1094/2017 de 25 de agosto de 2017, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN SIM) respecto del polígono 047 del predio denominado Mérida entre otros, ubicado en el Municipio de Capinota, provincia Capinota, del departamento de Cochabamba, que resolvió declarar la ilegalidad de la posesión respecto del predio Mérida, sobre la superficie de 12.3147 ha, clasificado como pequeña Propiedad, por incumplimiento de la Función Social, constituyendose los problemas jurídicos a resolver:

1.- Si la verificación de la Función Social y Posesión Legal realizada por el INRA en el predio "Mérida" dentro del proceso de saneamiento que resolvió declarar la ilegalidad de la posesión de Freddy Mérida Escobar -ahora demandante- se encuentra sustentada legalmente, tomando en cuenta que hasta el año 2012 se encontraba en el radio urbano y;

2.- Sobre la falta de análisis y valoración de la documentación aportada por el demandante en el proceso de saneamiento y la ausencia de pronunciamiento.

Solicito se declare probada la demanda y nula la resolución impugnada.

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

"*(...) que, el predio objeto de impugnación, en mérito a la Ordenanza Municipal de 29 de julio de 1969, homologada por Resolución Ministerial N° 097 de 30 de marzo de 1977, se encontraba en el área urbana de Capinota, no obstante, ésta última resolución fue abrogada mediante Resolución Ministerial*

*N° 318 de 29 de noviembre de 2012; en este entendido, a partir de dicha fecha, la ampliación del área urbana retornaría al área rural del municipio de Capinota, conforme consta de la certificación de 12 de abril de 2013, emitida por Jefe de Urbanismo y Catastro del Gobierno Municipal de Capinota (fs. 139) que dice: "La Zona Camarilla Pampa Cantón Irpa Irpa Provincia Capinota a la fecha se encuentra fuera del Radio Urbano", por lo que el INRA, a éste tiempo emitió la Resolución Administrativa RSASO IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015 y consiguiente ejecución del proceso de saneamiento de conformidad a la normativa señalada en el punto* ***FJ.II.2,*** *de la presente resolución; por otra parte, el predio "Mérida" y sus titulares a partir del 29 de noviembre de 2012, recién se encontraban sujetos a los alcances de las leyes que rigen a las propiedades agrarias,* ***así como también a las limitaciones impuestas mediante la Resolución Administrativa R.A No.- 62/2013 de 26 de septiembre y Auto de 14 de enero de 2014*** *, que disponían las medidas precautorias de prohibición de asentamientos, paralización de trabajos, entre otros, situación que no fue analizada por el INRA. Dicho de otra manera, del análisis y consideraciones proyectados en el informe en Informe en Conclusiones se advierte que el mismo, no consideró que el predio objeto de la demanda se encontraba en el Área Urbana de Capinota desde el año 1969 al 29 de noviembre de 2012; en este entendido, siendo finalidad del proceso de saneamiento por una parte, la titulación de tierras que de conformidad a lo previsto en el art. 66 de la Ley N° 1715, que se encuentren cumpliendo la función social o económico social, definidas en el art. 2 de la misma ley, por lo menos 2 años antes de la publicación de la misma, y por una parte, generar el catastro legal de la propiedad agraria, conciliar conflictos relacionados con la posesión y propiedad agraria, titulación de procesos agrarios en trámite, etc., finalidades previstas para propiedades agrarias a partir del 18 de octubre de 1996, no entrando en esta regulación las propiedades que con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 1715, se encontraban en el Área Urbana de un municipio como es el caso; asimismo, tampoco se valoró que conforme la Resolución Administrativa R.A No.- 62/2013 de 26 de septiembre, se declaró medidas precautorias; a ese efecto, las consideraciones realizadas para la valoración del cumplimiento de la Función Social y Posesión Legal del predio "Mérida", no solo debieron ser previstas conforme lo desarrollado en el* ***punto FJ.II.3*** *de la presente resolución, sino también en previsión a la trascendencia de este verificativo bajo dichos parámetros en una propiedad que con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 1715, se encontraba en un Área Urbana; omisiones que vulneran los principios del debido proceso, seguridad jurídica e irretroactividad de la Ley, previstos por los arts. 115, 117 y 123 de la CPE. Por lo que en cumplimiento a lo dispuesto en la C.P.E. en su art. 123 que establece: "La ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo", (salvo las excepciones que no corresponden al caso), debió reatarse a la norma jurídica que aplicaba a los hechos ocurridos durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata, verdad material omitida que vulnera lo dispuesto por los arts. 123 de la C.P.E.; 303 y 304 del D.S. N° 29215; conforme se tiene de la jurisprudencia referida al principio de retroactividad en la Sentencia ANA-S2-0036-2014 de 25 de junio de 2014."*

*"(…) bajo ese entendido, el INRA a momento de emitir la Resolución Administrativa RA-SS No. 1094/2017 de 25 de agosto de 2017 (fs. 2587 a 2588 de los antecedentes), que puso fin al proceso de saneamiento del predio denominado "Merida", no efectuó un análisis integral de todos los elementos que puedan ayudar a determinar el verdadero cumplimiento de la función social o económico social, el derecho propietario o la posesión de los beneficiarios del predio "Mérida" dicho de otra forma, la entidad administrativa para llegar a la conclusión de declarar la Ilegalidad de Posesión, no solo debe limitarse en enunciar toda la documentación presentada en el proceso de saneamiento, sino al contrario, debe realizar una valoración exhaustiva de cada uno de los elementos probatorios presentados, aspecto que no se advirtió en el Informe en Conclusiones, concluyendo únicamente la entidad administrativa en que los beneficiarios del predio "Mérida" no acreditan derecho propietario en un antecedente agrario, sin sustentar ni fundamentar, del porqué la documentación aparejada por los*

*ahora demandantes, no son válidos ni suficientes para acreditar el derecho propietario o en su caso la posesión legal conforme lo establece el art. 309-III del D.S. N° 29215, omisión que debe ser enmendada por la entidad administrativa, dictando nuevo Informe con la suficiente fundamentación, valorando positiva o negativamente la documental, empero fundamentado en derecho.*"

**Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, NULA la Resolución Administrativa RA - SS No. 1094/2017 de 25 de agosto de 2017, debiendo anularse obrados hasta fs. 2167 inclusive, referido al Informe en Conclusiones de 11 de julio de 2016 de la carpeta de saneamiento, correspondiendo al Instituto Nacional de Reforma Agraria reencausar el proceso de saneamiento, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la verificación de la Función Social y Posesión Legal realizada por el INRA en el predio "Mérida" dentro del proceso de saneamiento que resolvió declarar la ilegalidad de la posesión, corresponde manifestar que el ente administrativo en lo que respecta al cumplimiento de la Función Social se limito a transcribir la norma adjetiva y concluir que no cumple con la función social, sin haber efectuado un análisis pormenorizado e integral de todos los medios probatorios que se encuentran en la carpeta de saneamiento, es decir, no valora positiva ni negativamente cada uno de los medios probatorios presentados y generados durante el proceso de saneamiento, asimismo el ente administrativo no tomo en cuenta que el predio objeto de la demanda se encontraba en el Área Urbana de Capinota desde el año 1969 al 29 de noviembre de 2012, omisiones que vulneran los principios del debido proceso, seguridad jurídica e irretroactividad de la Ley, previstos por los arts. 115, 117 y 123 de la CPE y;

2.- Sobre la falta de análisis y valoración de la documentación aportada por el demandante en el proceso de saneamiento y la ausencia de pronunciamiento, como se dijo anteriormente el ente administrativo se limito a transcribir norma adjetiva sin haber realizado la valoración de la prueba presentada por la parte demandante en el proceso de saneamiento es decir no efectuó un análisis integral de todos los elementos que puedan ayudar a determinar el verdadero cumplimiento de la función social o económico social, el derecho propietario o la posesión de los beneficiarios del predio "Mérida" pues para llegar a la conclusión de declarar la Ilegalidad de Posesión, no solo debe limitarse en enunciar toda la documentación presentada en el proceso de saneamiento, sino al contrario, debe realizar una valoración exhaustiva de cada uno de los elementos probatorios presentados, omisión que debe ser refrendada por el ente administrativo.

**Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita**

PRECEDENTE 1

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / COMPETENCIA DEL INRA / ÁREA URBANA

Omisión de valoración

**Cuando un predio se encuentra en área urbana desde 1969 a 2012, con Ordenanza Municipal homologada, pero luego anulada, corresponde al INRA valorar esa situación, si omite esa consideración, vulnera los principios del debido proceso, seguridad jurídica e irretroactividad de la Ley, pues debió reatarse a la norma jurídica que se aplicaba a los hechos**

**ocurridos durante su vigencia**

*"(...) que, el predio objeto de impugnación, en mérito a la Ordenanza Municipal de 29 de julio de 1969, homologada por Resolución Ministerial N° 097 de 30 de marzo de 1977, se encontraba en el área urbana de Capinota, no obstante, ésta última resolución fue abrogada mediante Resolución Ministerial N° 318 de 29 de noviembre de 2012; en este entendido, a partir de dicha fecha, la ampliación del área urbana retornaría al área rural del municipio de Capinota, conforme consta de la certificación de 12 de abril de 2013, emitida por Jefe de Urbanismo y Catastro del Gobierno Municipal de Capinota (fs. 139) que dice: "La Zona Camarilla Pampa Cantón Irpa Irpa Provincia Capinota a la fecha se encuentra fuera del Radio Urbano", por lo que el INRA, a éste tiempo emitió la Resolución Administrativa RSASO IP N° 207/2015 de 11 de agosto de 2015 y consiguiente ejecución del proceso de saneamiento de conformidad a la normativa señalada en el punto* ***FJ.II.2,*** *de la presente resolución; por otra parte, el predio "Mérida" y sus titulares a partir del 29 de noviembre de 2012, recién se encontraban sujetos a los alcances de las leyes que rigen a las propiedades agrarias,* ***así como también a las limitaciones impuestas mediante la Resolución Administrativa R.A No.- 62/2013 de 26 de septiembre y Auto de 14 de enero de 2014*** *, que disponían las medidas precautorias de prohibición de asentamientos, paralización de trabajos, entre otros, situación que no fue analizada por el INRA. Dicho de otra manera, del análisis y consideraciones proyectados en el informe en Informe en Conclusiones se advierte que el mismo, no consideró que el predio objeto de la demanda se encontraba en el Área Urbana de Capinota desde el año 1969 al 29 de noviembre de 2012; en este entendido, siendo finalidad del proceso de saneamiento por una parte, la titulación de tierras que de conformidad a lo previsto en el art. 66 de la Ley N° 1715, que se encuentren cumpliendo la función social o económico social, definidas en el art. 2 de la misma ley, por lo menos 2 años antes de la publicación de la misma, y por una parte, generar el catastro legal de la propiedad agraria, conciliar conflictos relacionados con la posesión y propiedad agraria, titulación de procesos agrarios en trámite, etc., finalidades previstas para propiedades agrarias a partir del 18 de octubre de 1996, no entrando en esta regulación las propiedades que con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 1715, se encontraban en el Área Urbana de un municipio como es el caso; asimismo, tampoco se valoró que conforme la Resolución Administrativa R.A No.- 62/2013 de 26 de septiembre, se declaró medidas precautorias; a ese efecto, las consideraciones realizadas para la valoración del cumplimiento de la Función Social y Posesión Legal del predio "Mérida", no solo debieron ser previstas conforme lo desarrollado en el* ***punto FJ.II.3*** *de la presente resolución, sino también en previsión a la trascendencia de este verificativo bajo dichos parámetros en una propiedad que con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 1715, se encontraba en un Área Urbana; omisiones que vulneran los principios del debido proceso, seguridad jurídica e irretroactividad de la Ley, previstos por los arts. 115, 117 y 123 de la CPE. Por lo que en cumplimiento a lo dispuesto en la C.P.E. en su art. 123 que establece: "La ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo", (salvo las excepciones que no corresponden al caso), debió reatarse a la norma jurídica que aplicaba a los hechos ocurridos durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata, verdad material omitida que vulnera lo dispuesto por los arts. 123 de la C.P.E.; 303 y 304 del D.S. N° 29215; conforme se tiene de la jurisprudencia referida al principio de retroactividad en la Sentencia ANA-S2-0036-2014 de 25 de junio de 2014."*

PRECEDENTE 2

POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN LEGAL

Omisión en la valoración de la documental aportada por el administrado

**La entidad administrativa para declarar ilegalidad de la posesión o valorar su legalidad, no solo debe limitarse en enunciar toda la documentación presentada en el proceso de saneamiento, sino al contrario, debe realizar una valoración exhaustiva de cada uno de los elementos probatorios presentados, su omisión provoca la anulación del proceso de saneamiento**

"*(…) bajo ese entendido, el INRA a momento de emitir la Resolución Administrativa RA-SS No. 1094/2017 de 25 de agosto de 2017 (fs. 2587 a 2588 de los antecedentes), que puso fin al proceso de saneamiento del predio denominado "Merida", no efectuó un análisis integral de todos los elementos que puedan ayudar a determinar el verdadero cumplimiento de la función social o económico social, el derecho propietario o la posesión de los beneficiarios del predio "Mérida" dicho de otra forma, la entidad administrativa para llegar a la conclusión de declarar la Ilegalidad de Posesión, no solo debe limitarse en enunciar toda la documentación presentada en el proceso de saneamiento, sino al contrario, debe realizar una valoración exhaustiva de cada uno de los elementos probatorios presentados, aspecto que no se advirtió en el Informe en Conclusiones, concluyendo únicamente la entidad administrativa en que los beneficiarios del predio "Mérida" no acreditan derecho propietario en un antecedente agrario, sin sustentar ni fundamentar, del porqué la documentación aparejada por los ahora demandantes, no son válidos ni suficientes para acreditar el derecho propietario o en su caso la posesión legal conforme lo establece el art. 309-III del D.S. N° 29215, omisión que debe ser enmendada por la entidad administrativa, dictando nuevo Informe con la suficiente fundamentación, valorando positiva o negativamente la documental, empero fundamentado en derecho.*"