FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0057-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-06-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En propiedad. /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En posesión /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En posesión /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En predios mixtos. /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En predios mixtos. /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En propiedad. /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por el Viceministro de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, en el que se ha impugnado la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011, conforme a los argumentos que se pasan a expresar:

a) denuncia que el Informe de Adecuación obvió observar el art. 398 de la C.P.E. y que la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011 vulneró dicha norma constitucional al haber reconocido a favor de Rosenda Sheila Paz de Lohner y Walter Lohner Banhart la superficie total de 5517.1827 ha. careciendo de legalidad y legitimidad y;

b) se reclama la inexistencia de Exposición Pública de Resultados-Informe de Cierre y;

Los fundamentos esgrimidos por la tercera interesada Rosenda Sheila Paz de Lohner, son expresados desestimando el primer punto demandado, señalando como correcta la valoración del INRA con relación a los arts. 398 y 399 de la CPE.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"Consecuentemente, si bien la parte in fine del art. 398 de la C.P.E., establece que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de las cinco mil hectáreas; sin embargo, éste nuevo límite de la propiedad zonificada es aplicable a predios que se hayan "adquirido" con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), conforme señala el art. 399-I de la Carta Magna, previendo asimismo dicha normativa que a efectos de la irretroactividad de la ley, se "reconocen y respetan" los derechos de "posesión y propiedad agraria" conforme a ley, reflejándose el término "de acuerdo a Ley", al cumplimiento de presupuestos que hacen a la acreditación de la titularidad de la tierra cursante en documentación agraria, la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la FES; que en cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, conforme lo establece el art 309 del D.S. Nº 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley Nº 3545, aspecto que en el caso de autos, fue cumplido a cabalidad, al estar ejerciéndose la FES en la superficie excedente coetáneamente a la fecha de adquisición del predio "La Esmeralda" conforme se tiene de la documentación señalada supra; considerando el otro presupuesto referente al cumplimiento de la Función Económica Social, se advierte que el mismo responde al empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario, referidas a la actividad agropecuaria, forestal, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme se encuentra contemplado en los arts. 393 y 397 de la C.P.E., art. 2 de la Ley Nº 1715 y los arts. 166 y 167 del D.S. Nº 29215; que, en el caso de autos, también se dio cumplimiento, considerando que en la propiedad "La Esmeralda", se desarrolla efectivamente en la superficie consolidada actividad ganadera, como se expuso precedentemente, coexistiendo por tal para el reconocimiento del derecho propietario agrario ambos presupuestos, ya sea para un predio Titulado con antecedente agrario, o con relación a una posesión legal, como ocurre en el predio "La Esmeralda"; consiguientemente, el enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la "posesión" y la "propiedad", siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715; de lo que se desprende que el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de posesión, es independiente del derecho de propiedad agraria; por lo que, al haber reconocido el INRA a los beneficiarios del predio "La Esmeralda", por una lado, la extensión de 4706.4200 ha. que ostentan en mérito al derecho propietario con antecedente en proceso agrario y Título Ejecutorial y por otro lado, la superficie de 810.7627 ha. como posesión legal sujeta a adjudicación, es justa, legal, equitativa y razonable, al haberse realizado dicha interpretación constitucional a la luz del principio "pro actione"

plasmada en los valores de justicia e igualdad establecidos en los arts. 9-4, 13-I, 180-I de la C.P.E., y en aplicación de los postulados del Estado Constitucional de Derecho en el marco del paradigma del "Vivir Bien" y "La tierra es de quien la trabaja", que inspiró la Reforma Agraria de 1953, manteniendo esta su esencia en el art. 397 de la C.P.E. vigente al establecer que es el trabajo la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria, más aún cuando la superficie excedente adjudicada como posesión legal, no supera el límite que prevé la normativa constitucional señalada supra.

En ese sentido, lo argüido por el actor de que al haberles otorgado a los beneficiarios del predio "La Esmeralda" en la Resolución Suprema impugnada la superficie total de 5517.1827 ha. vulneraría la previsión contenida en el art. 398 de la C.P.E., carece de consistencia, al no tratarse la totalidad de la superficie del predio de referencia de una "adquisición" posterior a la vigencia de la actual C.P.E., sino es el reconocimiento y respeto del derecho de propiedad que fue constituido con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución e inclusive de la L. Nº 1715, así como de la posesión que ejercen en la superficie excedente al acreditarse la legalidad y el cumplimiento de la FES, posesión que no excede el límite de superficie zonificada establecida en la ley, mismos que fueron "regularizados y perfeccionados" mediante el proceso de saneamiento, al ser ésa su finalidad, conforme señala el art. 64 de la L. Nº 1715... la titulación de tierras a favor de quien cumple la FES, es el propósito por la que se ha impuesto el saneamiento de tierras, por lo que no encuentra éste Tribunal transgresión por parte del ente encargado del proceso de saneamiento de la previsión contenida en los arts. 398 y 399-I de la C.P.E., más al contrario, al emitir el Informe Legal de Adecuación BID 1512 No. 845/2010 cursante de fs. 147 a 150 (foliación superior) del legajo de saneamiento, manteniendo la sugerencia emitida en el Informe de Evaluación Técnico Jurídica que dio lugar a la emisión de la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011, aplicó y observó dichos preceptos conforme al entendimiento descrito supra, no siendo por tal evidente lo afirmado por el actor en su demanda respecto a que el señalado Informe Legal de Adecuación BID 1512 No. 845/2010 no hubiere observado el art. 398 de la C.P.E. y menos aún que la Resolución Suprema No. 06510 impugnada careciera de legalidad y legitimidad."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **IMPROBADA**; en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011, conforme a las razones que se pasan a exponer:

a) el enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley , contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la "posesión" y la "propiedad", siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social. En ese sentido, lo argüido por el actor de que al haberles otorgado a los beneficiarios del predio "La Esmeralda" en la Resolución Suprema impugnada la superficie total de 5517.1827 ha. vulneraría la previsión contenida en el art. 398 de la C.P.E., carece de consistencia, al no tratarse la totalidad de la superficie del predio de referencia de una "adquisición" posterior a la vigencia de la actual C.P.E., sino es el reconocimiento y respeto del derecho de propiedad que fue constituido con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución e inclusive de la L. Nº 1715, así como de la posesión que ejercen en la superficie excedente al acreditarse la legalidad y el cumplimiento de la FES, posesión que no excede el límite de superficie zonificada establecida en la ley, mismos que fueron "regularizados y perfeccionados" mediante el proceso de saneamiento; por lo que en la emisión de la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011, se aplicó y observó dichos preceptos conforme al entendimiento descrito supra,

no siendo por tal evidente lo afirmado por el actor en su demanda respecto a que el señalado Informe Legal de Adecuación BID 1512 No. 845/2010 no hubiere observado el art. 398 de la C.P.E. y menos aún que la Resolución Suprema No. 06510 impugnada careciera de legalidad y legitimidad y;

b) en este caso, del predio "La Esmeralda", efectivizándose dicha publicidad, al aceptar los resultados los beneficiarios de dicho predio, procediendo a cancelar los importes correspondientes, tal cual se desprende de la nota y comprobante de pago cursantes a fs. 160 y 161(foliación superior), respectivamente, de los antecedentes del proceso de saneamiento, por lo que no se evidencia vulneración alguna de dicha norma reglamentaria agraria y el debido proceso como aduce el actor.

En cuanto a los argumentos fundamentos y petitorio expresados por la tercera interesada Rosenda Sheila Paz de Lohner, se reitera encuanto a la aplicabilidad de los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada, es respecto de predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado, que no es el caso del predio "La Esmeralda", al contar éste con antecedentes de dominio anteriores a la vigencia de la C.P.E. e incluso de la misma Ley Nº 1715, por lo que a efectos de la irretroactividad de la ley, el INRA procedió al reconocimiento y respeto de su derecho propietario y posesión, en el marco previsto por el art. 399-1 de la C.P.E., por lo que la decisión administrativa plasmada en la Resolucion Suprema No. 06510 de 3 de noviembre de 2011, motivo de impugnación en el presente proceso, se encuentra ajustada a derecho.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

En el reconocimiento del derecho propietario agrario, la salvaguarda del derecho de posesión, es independiente del derecho de propiedad agraria, pero en cualquier caso, sea para un predio con posesión legal, o para un predio Titulado con antecedente agrario, deben coexistir dos presupuestos: la legalidad de la posesión (anterior a la Ley N° 1715) y la legalidad de la propiedad; debiendo cumplirse con la FES

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"En este contexto, se debe precisar que los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en nuestro sistema constitucional, debiendo hacerse mención, fundamentalmente, a los arts. 13 y 256 de la CPE, que introduce dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro homine y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, por lo que en virtud a la primera, los Jueces, Tribunales y autoridades administrativas, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión, ya sea que esté contenida en la Constitución Política del Estado o en las normas del bloque de constitucionalidad, y en virtud a la segunda, tienen el deber de ejercer el control de convencionalidad, interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Norma Suprema; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, criterio recogido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0133/2013 de 1 de febrero de 2013, al establecer: "Este principio general del derecho, viene a ser un límite constitucional al poder de

Estado mediante el cual se van controlando las normas, buscando que el contenido de las mismas sea acorde a derecho, logrando así que el contenido esencial de los derechos humanos no sean afectados, lo que conlleva a la exclusión de todo tipo de arbitrariedad e irrazonabilidad en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes públicos conforme lo estableció Mariano A. Sapag.

En tal sentido el principio de razonabilidad tiene por finalidad el preservar el valor justicia, la razonabilidad se controla judicialmente como contenido de todos los actos y funciones del poder - leyes, reglamentos, actos administrativos, sentencias, etc. Al respecto, la jurisprudencia constitucional estableció, que:"...el valor axiomático y dogmático garantista de la nueva Constitución Política del Estado está íntimamente ligado al principio de aplicación directa y eficaz de los derechos fundamentales plasmado en el art. 109.I de la CPE, en ese orden de ideas, debe precisarse que el estándar axiomático, destinado a materializar por parte de las autoridades jurisdiccionales los valores de igualdad y justicia, es el principio de razonabilidad. (...) Estos estándares axiomáticos, en el orden constitucional imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, tienen génesis directa en el valor supremo del Estado, que es el 'vivir bien', valor inserto en el preámbulo de la Norma Fundamental, a partir del cual deben ser entendidos los valores ético morales de la sociedad plural, plasmados en los dos parágrafos del art. 8 de la CPE. En ese orden, estos parámetros axiomáticos, es decir, el valor justicia e igualdad que son consustanciales al valor vivir bien, forman parte del contenido esencial de todos los derechos fundamentales, por lo que las autoridades jurisdiccionales en el ejercicio de sus competencias, deben emitir decisiones razonables y acordes con estos principios, asegurando así una verdadera y real materialización del principio de aplicación directa de los derechos fundamentales."

Contextualización de la línea jurisprudencial

Movimientos jurisprudenciales, referidos al derecho de posesión, así como al derecho de propiedad agraria, con relación a los límites de superficies.

La SAN S1ra N° 32/2013 de 24 de octubre de 2013, resulta ser una Sentencia **fundadora**, al realizar la primera interpretación del alcance del art. 399-I, con relación al art. 398 de la CPE, llegándose a la conclusión con relación al **derecho de posesión** anterior a la vigencia de la actual C.P.E., no puede aducirse retroactividad en materia agraria y que la normativa especializada -infra constitucionales- (Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 y art. 309 del D.S. N° 29215), no determinan las extensiones de las propiedades agrarias, por lo que se deberá aplicar la CPE que en su parte *in fine* del art. 398 establece que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas.

Ese razonamiento ha sido **confirmado** casos posteriores, tal en las Sentencias Agroambientales Nacionales y Plurinacionales Nos.: S1a N° 23/2016, S1a N° 44/2016, S1a N° 84/2016, S1ª Nº 100/2016, S1ª Nº 115/2016, S2ª Nº 19/2017, S1ª Nº 28/2017, S2ª Nº 31/2017, S2ª Nº 53/2017, S1ª Nº 57/2017, S1a N° Nº 68/2017, S1a N° Nº 88/2017, S1a N° Nº 89/2017, S1ª Nº 095/2017, S1a Nº 100/2017, S2a Nº 114/2017, S1ª Nº 115/2017, S2a N° 02/2018, S1a N° 08/2018, S2a N° 17/2018, S1a N° 067/2018, S1a N° 069/2018, S1a N° 076/2018, S1a N° 16/2019, S2a N° 21/2019 y S1a N° 38/2019.

La SAP **S1ª Nº 41/2019** es de tipo **mutadora**, porque al reconocer el derecho de posesión agraria, en la superficie que cumpla la FES, pero en un límite mayor que el establecido en la CPE, cambia la línea que reconoce el derecho de posesión agraria en la superficie que cumpla la FES, pero en el límite establecido en la CPE (es decir máximo hasta 5000 ha, conforme con el art. 399-I de la CPE); téngase presente que la referida SAP S1ª Nº 41/2019 ha sido pronunciada como consecuencia de la emisión de la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre de 2017.

El razonamiento de esa SCP 1163/2017-S2 ha sido modificado por la **SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018** que establece que: " *… con la finalidad de proscribir el latifundio y la doble titulación; debiendo por tal motivo,* ***reconocerse y otorgarse el derecho propietario*** *a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado de 2009,* ***en los límites que no sobrepasen las cinco mil hectáreas****, ya que si se otorgara derecho propietario en superficies mayores a la misma, se estaría actuando en contra del mandato constitucional y por ende reconociendo un derecho propietario en condiciones latifundistas.*"

" (…) *se respetarán los derechos de propiedad y posesión legal anteriores en los términos desarrollados en los Fundamentos Jurídicos precedentes, siempre y cuando no excedan las cinco mil hectáreas establecidas por mandato constitucional. … los razonamientos constitucionales desarrollados precedentemente … constituyen un* ***cambio de línea a lo precisado y desarrollado en la referida SCP 1163/2017-S2****, en resguardo a los mandatos constitucionales, que proscriben el latifundio en cualquiera de sus formas en nuestro territorio nacional.*"

El razonamiento de la SAP S1ª Nº 41/2019 de 14 de mayo (respecto al derecho de posesión agraria), ha sido **reconducido** y de manera implícita en resolución posterior a su emisión, cual es la SAP S1a N° 48/2019 de 29 de mayo (que vuelve al razonamiento de la SAN **fundadora**), en la que se reconoce la superficie en posesión, dentro del marco del límite constitucional (máximo hasta 5000 ha,), ese razonamiento de la SAP reconductora, ha sido **confirmada** por las siguientes a aquella, tal las SAP S1a N° 098/2019, S1a N° 131/2019, S2a Nº 02/2020 y otras.

Con relación al **derecho de propiedad** (no posesión), con respaldo en antecedente agrario (ante el ex CNRA y/o ex INC y/o INRA) y cumplimiento de FES, cuando se trata de una adquisición "anterior" a la vigencia de la actual CPE e incluso de la Ley INRA, el límite no se aplica, como se ha entendido de manera lineal en las SAP antes señaladas (tal en SAP S1ª Nº 115/2016, S1ª Nº 28/2017, S1ª Nº 57/2017, SAP-S1-0062-2018, S1ª N° 067/2018, S1a N° 16/2019, S1ª N° 131/2019, entre otras). En este tema, merece especial referencia la SAP-S1-0033-2022 de 19 de julio, porque aplica la doctrina del **precedente jurisprudencial en vigor o vigente** que acoja el estándar más alto de protección del derecho fundamental, entendiendo que en precedentes agroambientales posteriores a la SCP 0872/2018-S3) tal, las SAP S2a N° 02/2018, S1a N° 48/2019, SAP S1a N° 98/2019, entre otras, se reconoce a favor del administrado, el derecho de propiedad más allá de las 5000 ha (lo que no sucede en la posesión legal), invocando la SCP 0930/2019-S4 de 22 de octubre.

Sin embargo, ese razonamiento que se ha ido confirmando a través de los años, en la **SAP-S2-0047-2022** de 08 de septiembre se produce una **mutación** tratándose del derecho de propiedad agraria, aplicando literal y estrictamente el contenido de la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018 (confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021) concluyéndose que: "*se debe dejar claramente sentado que corresponderá reconocer la superficie de hasta sólo cinco mil hectáreas, ya sea en derecho de propiedad (con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre que cumplan con la Función Económico Social, y en el caso de la posesión para ser reconocida como legal, además, deberá ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; con ello, se debe entender que, de ningún modo la propiedad agraria o rural sobrepasará el límite establecido constitucionalmente de cinco mil hectáreas.*"; es decir que se reconoce el derecho de propiedad agraria (anterior a la promulgacion de la CPE o a la Ley INRA) pero solo dentro del límite establecido en la CPE y no más allá de las 5000 ha.

En la línea en sentido de que el derecho de posesión legal, es independientemente del derecho de propiedad con antecedente agrario

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 069/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 067/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a N° 17/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 08/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a Nº 114/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° Nº 88/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a N° Nº 31/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 84/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 44/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 67/2018

“resultando evidente que de ninguna manera la CPE efectúa alguna diferenciación entre "derecho expectaticio" o "derecho consolidado" en relación al derecho de propiedad y derecho de posesión, antes de que los mismos sean objeto del proceso de saneamiento; siendo pertinente señalar al respecto que el marco normativo agrario y la propia CPE reconocen de manera independiente tanto el derecho de propiedad y el derecho de posesión, de tal manera que ambos pueden dar lugar al reconocimiento de la propiedad agraria siempre que se cumpla la Función Social y Función Económico Social según corresponda … un derecho de propiedad sustentando en antecedente agrario con título, puede eventualmente caer frente a un derecho de posesión, siempre que éste último cumpla la FES y el otro derecho no lo haga."

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 23/2016

"*Por lo expuesto, queda claramente evidente que en nuestra normativa agraria, la posesión es un derecho, independiente del derecho de propiedad, ya que de la misma norma se infiere que no necesariamente debe ser concurrente el primero con el segundo, no otra cosa puede concluirse cuando la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 y el art. 309 del D.S. N° 29215, regulan lo que debe entenderse y qué requisitos debe cumplir una "posesión legal agraria", en el entendido que es un "derecho" que para ser reconocido es regulado, ya que eventualmente durante un proceso de Saneamiento la "posesión" es susceptible de ser reconocida no por ser ejercida en el momento del Saneamiento, sino porque es un derecho preexistente, anterior a la vigencia de la L. N° 1715 de 1996, según la norma; lo que nos lleva a la conclusión que es un derecho adquirido y que es valorado por la ley en condiciones similares al derecho de propiedad, siempre que cumpla la FES*"

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En propiedad. /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En posesión /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En posesión /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En predios mixtos. /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En predios mixtos. /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En propiedad. /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por el Viceministro de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, en el que se ha impugnado la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011, conforme a los argumentos que se pasan a expresar:

a) denuncia que el Informe de Adecuación obvió observar el art. 398 de la C.P.E. y que la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011 vulneró dicha norma constitucional al haber reconocido

a favor de Rosenda Sheila Paz de Lohner y Walter Lohner Banhart la superficie total de 5517.1827 ha. careciendo de legalidad y legitimidad y;

b) se reclama la inexistencia de Exposición Pública de Resultados-Informe de Cierre y;

Los fundamentos esgrimidos por la tercera interesada Rosenda Sheila Paz de Lohner, son expresados desestimando el primer punto demandado, señalando como correcta la valoración del INRA con relación a los arts. 398 y 399 de la CPE.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) la aplicabilidad de los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada, es respecto de predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado, que no es el caso del predio "La Esmeralda", al contar éste con antecedentes de dominio anteriores a la vigencia de la C.P.E. e incluso de la misma Ley Nº 1715, por lo que a efectos de la irretroactividad de la ley, el INRA procedió al reconocimiento y respeto de su derecho propietario y posesión, en el marco previsto por el art. 399-1 de la C.P.E., por lo que la decisión administrativa plasmada en la Resolucion Suprema No. 06510 de 3 de noviembre de 2011, motivo de impugnación en el presente proceso, se encuentra ajustada a derecho"

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **IMPROBADA**; en consecuencia, subsistente la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011, conforme a las razones que se pasan a exponer:

a) el enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley , contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la "posesión" y la "propiedad", siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social. En ese sentido, lo argüido por el actor de que al haberles otorgado a los beneficiarios del predio "La Esmeralda" en la Resolución Suprema impugnada la superficie total de 5517.1827 ha. vulneraría la previsión contenida en el art. 398 de la C.P.E., carece de consistencia, al no tratarse la totalidad de la superficie del predio de referencia de una "adquisición" posterior a la vigencia de la actual C.P.E., sino es el reconocimiento y respeto del derecho de propiedad que fue constituido con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución e inclusive de la L. Nº 1715, así como de la posesión que ejercen en la superficie excedente al acreditarse la legalidad y el cumplimiento de la FES, posesión que no excede el límite de superficie zonificada establecida en la ley, mismos que fueron "regularizados y perfeccionados" mediante el proceso de saneamiento; por lo que en la emisión de la Resolución Suprema Nº 06510 de 3 de noviembre de 2011, se aplicó y observó dichos preceptos conforme al entendimiento descrito supra, no siendo por tal evidente lo afirmado por el actor en su demanda respecto a que el señalado Informe Legal de Adecuación BID 1512 No. 845/2010 no hubiere observado el art. 398 de la C.P.E. y menos aún que la Resolución Suprema No. 06510 impugnada careciera de legalidad y legitimidad y;

b) en este caso, del predio "La Esmeralda", efectivizándose dicha publicidad, al aceptar los resultados los beneficiarios de dicho predio, procediendo a cancelar los importes correspondientes, tal cual se desprende de la nota y comprobante de pago cursantes a fs. 160 y 161(foliación superior), respectivamente, de los antecedentes del proceso de saneamiento, por lo que no se evidencia

vulneración alguna de dicha norma reglamentaria agraria y el debido proceso como aduce el actor.

En cuanto a los argumentos fundamentos y petitorio expresados por la tercera interesada Rosenda Sheila Paz de Lohner, se reitera encuanto a la aplicabilidad de los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada, es respecto de predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado, que no es el caso del predio "La Esmeralda", al contar éste con antecedentes de dominio anteriores a la vigencia de la C.P.E. e incluso de la misma Ley Nº 1715, por lo que a efectos de la irretroactividad de la ley, el INRA procedió al reconocimiento y respeto de su derecho propietario y posesión, en el marco previsto por el art. 399-1 de la C.P.E., por lo que la decisión administrativa plasmada en la Resolucion Suprema No. 06510 de 3 de noviembre de 2011, motivo de impugnación en el presente proceso, se encuentra ajustada a derecho.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 2

Los límites de la propiedad agraria zonificada, es respecto de predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de la actual CPE; límite que no se aplican a los predios que tienen antecedentes de dominio (en propiedad) anteriores a la vigencia de la CPE e incluso de Ley INRA

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"En este contexto, se debe precisar que los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en nuestro sistema constitucional, debiendo hacerse mención, fundamentalmente, a los arts. 13 y 256 de la CPE, que introduce dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro homine y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, por lo que en virtud a la primera, los Jueces, Tribunales y autoridades administrativas, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión, ya sea que esté contenida en la Constitución Política del Estado o en las normas del bloque de constitucionalidad, y en virtud a la segunda, tienen el deber de ejercer el control de convencionalidad, interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Norma Suprema; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, criterio recogido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0133/2013 de 1 de febrero de 2013, al establecer: "Este principio general del derecho, viene a ser un límite constitucional al poder de Estado mediante el cual se van controlando las normas, buscando que el contenido de las mismas sea acorde a derecho, logrando así que el contenido esencial de los derechos humanos no sean afectados, lo que conlleva a la exclusión de todo tipo de arbitrariedad e irrazonabilidad en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes públicos conforme lo estableció Mariano A. Sapag.

En tal sentido el principio de razonabilidad tiene por finalidad el preservar el valor justicia, la razonabilidad se controla judicialmente como contenido de todos los actos y funciones del poder - leyes, reglamentos, actos administrativos, sentencias, etc. Al respecto, la jurisprudencia constitucional estableció, que:"…el valor axiomático y dogmático garantista de la nueva Constitución Política del Estado está íntimamente ligado al principio de aplicación directa y eficaz de los derechos

fundamentales plasmado en el art. 109.I de la CPE, en ese orden de ideas, debe precisarse que el estándar axiomático, destinado a materializar por parte de las autoridades jurisdiccionales los valores de igualdad y justicia, es el principio de razonabilidad. (...) Estos estándares axiomáticos, en el orden constitucional imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, tienen génesis directa en el valor supremo del Estado, que es el 'vivir bien', valor inserto en el preámbulo de la Norma Fundamental, a partir del cual deben ser entendidos los valores ético morales de la sociedad plural, plasmados en los dos parágrafos del art. 8 de la CPE. En ese orden, estos parámetros axiomáticos, es decir, el valor justicia e igualdad que son consustanciales al valor vivir bien, forman parte del contenido esencial de todos los derechos fundamentales, por lo que las autoridades jurisdiccionales en el ejercicio de sus competencias, deben emitir decisiones razonables y acordes con estos principios, asegurando así una verdadera y real materialización del principio de aplicación directa de los derechos fundamentales."

Contextualización de la línea jurisprudencial

LÍNEA POSESIÓN Y LÍMITE DE SUPERFICIE

FUNDADORA

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ra N° 32/2013 de 24 de octubre de 2013

SEGUIDORAS

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S2a Nº 02/2020

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1a N° 131/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1a N° 098/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1a N° 38/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S2a N° 21/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1a N° 16/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1a N° 076/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1a N° 069/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1a N° 067/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S2a N° 17/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1a N° 08/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 115/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a Nº 114/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a Nº 100/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 095/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° Nº 89/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° Nº 88/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° Nº 68/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 57/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 53/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 31/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 28/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª Nº 19/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 115/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 100/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 84/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 44/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 23/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 67/2018

"*C) En cuanto a que la irretroactividad de la norma alcanzaría tanto al derecho de propiedad como al derecho de posesión*

Al respecto el art. 399-I de la CPE dispone: "Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley." Del análisis de dicha disposición se puede colegir que el límite de la propiedad agraria zonificada dispuesta hasta 5000 ha conforme con el art. 398 de la CPE, sólo resulta aplicable a propiedades agrarias adquiridas con posterioridad a la Constitución, no alcanzando dicha limitación, en aplicación de la irretroactividad de la Ley, prevista por el art. 123 de la CPE, a derechos de propiedad y posesión preexistentes, regulados por ley, en este caso por la normativa agraria, en cuyo marco, al constituir la posesión agraria un derecho independiente del derecho de propiedad, como se manifestó en el inciso A) del presente CONSIDERANDO, correspondía que también éste sea respetado y reconocido"

"(…) En esa lógica, se concluye, que los predios que cuenten con derecho propietario y con derecho de posesión y que cumplan con la FS o la FES se encuentran ampliamente garantizados conforme lo

disponen los arts. 3-IV y 66-I-1 de la L. N° 1715 y 159 del D.S. N° 29215, disposiciones que concuerdan plenamente con lo establecido en los arts. 393 y 397-I de la CPE que refieren que el Estado garantiza y protege la propiedad privada individual, siempre y cuando cumplan con la FS o la FES, en función al trabajo como fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria"

"*(...) "En tal sentido, se considera que al existir en Saneamiento, una valoración independiente para el derecho de posesión y para el derecho de propiedad, corresponde que el art. 399-I de la CPE sea aplicado en sentido de que los límites de la propiedad agraria zonificada no aplican de ninguna manera para los predios adquiridos en propiedad o con antecedente agrario anteriores a la CPE y que respecto a la posesión, entendida ésta como aquella ejercida antes de la actual CPE y por tanto anterior a 1996, conforme a la ley agraria, corresponde que sea reconocida hasta un límite de 5000 ha, independientemente del que corresponde por propiedad; razonamiento que se halla acorde a una valoración integral de la Norma Constitucional, ya que ésta se fundamenta en el reconocimiento del derecho de propiedad sobre la tierra, siempre que cumpla la Función Social y Económico Social, en los términos del art. 397 de la CPE*."

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª Nº 23/2016
"(...) cuando el art. 399-I de la C.P.E. sostiene que se salvan los derechos de propiedad y de posesión anteriores a dicha Norma Suprema, en virtud a la irretroactividad de la Ley, quiere decir que la "posesión agraria" anterior también debe ser respetada, ya que ésta para ser tal requiere el requisito de antigüedad previsto en la ley, es decir que necesariamente su ejercicio sea anterior y no actual o posterior a 2009 (...)"; aclarando la precitada Sentencia, más adelante, lo siguiente: "En tal sentido, se considera que al existir en Saneamiento, una valoración independiente para el derecho de posesión y para el derecho de propiedad, corresponde que el art. 399-I de la C.P.E. sea aplicado en sentido de que los límites de la propiedad agraria zonificada no se aplican de ninguna manera para los predios adquiridos en propiedad o con antecedente agrario anteriores a la CPE y que respecto a la posesión, entendida ésta como aquella ejercida antes de la actual C.P.E. y por tanto anterior a 1996, conforme a la ley agraria, corresponde que sea reconocida hasta un límite de 5000 ha, independientemente del que corresponde por propiedad (...)" (Las negrillas son añadidas).

Tal criterio emitido por el Tribunal Agroambiental ha sido replicado en diversas Resoluciones posteriores, habiendo generado línea jurisprudencial integrada por las Sentencias Agroambientales Nacionales S1ª N° 84/2016 de 14 de septiembre de 2016 y S1ª Nº 100/2017 de 20 de octubre de 2017, las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S2ª Nº 17/2018 de 10 de mayo de 2018, S1ª Nº 76/2018 de 05 de diciembre de 2018, S1ª Nº 16/2019 de 3 de abril de 2019, S2a N° 21/2019 de 18 de abril de 2019 y S1ª Nº 38/2019 de 10 de mayo de 2019, entre muchas otras, teniendo como común denominador todas ellas, que en virtud de la aplicación de la irretroactividad de la Ley, se reconoce en su totalidad el "derecho de propiedad agraria" sobre la tierra, en la superficie que corresponda, en aquellos predios que cuenten con antecedente agrario y que cumplan con la Función Económico Social; empero, respecto al área mensurada "sin antecedente agrario, pero con posesión legal y cumplimiento de la Función Económico Social", corresponde su reconocimiento sólo hasta el límite máximo constitucional de cinco mil hectáreas; porque si bien la posesión se constituye en un derecho, sin embargo, la misma requiere un reconocimiento posterior por el Estado, a través del Saneamiento de Tierras, siendo por consiguiente su tratamiento diferente al del derecho de propiedad, cuyo reconocimiento ya se encuentra perfeccionado antes de la vigencia de la C.P.E. de 07 de febrero de 2009 y de la Ley Nº 1715 de 18 de octubre de 1996.