

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0095-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-10-2017

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 posesión /

Problemas jurídicos

Demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministro de Tierras, en contra del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la entonces titular del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 03610 de 20 de agosto de 2010, pronunciada dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen SAN TCO CAYUBABA POL. 2, respecto al polígono N° 605, correspondiente a las propiedades denominadas "Paris", "Villa Melven" y "Beirut", ubicadas en el cantón Exaltación, sección Segunda, provincia Yacuma del departamento del Beni.

Bajo los siguientes fundamentos:

Se habría incurrido en irregularidad en saneamiento, toda vez que la Resolución Suprema impugnada, habría infringido la prohibición constitucional de que en ningún caso la superficie máxima podrá exceder las 5000 ha, el INRA mediante nota CITE DN-C-EXT N° 2757/2012 de 19 de diciembre de 2012, habría observado el proceso de saneamiento del predio "Beirut" precisamente en relación a que no se tomó en cuenta el art. 398 de la CPE, y que asimismo el Informe Legal INF-JRLL N° 1618/2009 de 30 de diciembre de 2009, viciando el proceso de saneamiento, ya que en base a dicho Informe habría sido emitida la Resolución Suprema ahora impugnada.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda argumentando que de acuerdo a la carpeta de saneamiento del predio "Beirut" se establece una posesión sobre 6251,2437 ha, debiendo sujetarse a adjudicación y que conforme a la ficha Catastral no existe tradición de propiedad agrega que el Informe Legal señalado en la demanda, INF-JRLL N° 1618/2009 fue emitido en cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda del D.S N° 29215 que únicamente adecúa el proceso a la nueva normativa en vigencia y pide finalmente que se tenga por contestada la demanda y se considere lo expuesto al momento de emitir Sentencia.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda remitiéndose íntegramente a la prueba documental y prueba literal por lo que solicita tomar en cuenta lo señalado,

debiendo resolverse la causa aplicando las normas vigentes al momento de la sustanciación del proceso de saneamiento del predio "Beirut" y el carácter social de la materia.

Habiendo fallecido el tercero interesado Carlos Pinto Cuéllar, conforme a la Certificación del SERECI, se dispuso la notificación a sus herederos mediante edictos, al no poderse determinar sus domicilios se ha realizado publicaciones de edictos, sin que tales causahabientes se hubieren apersonado al presente proceso.

En cuanto a la notificación del tercero interesado Juan Velasco Asiama, representante de la TCO Cayubaba, cursa la notificación personal al mismo; el cual no efectuó su apersonamiento al proceso de autos.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"En ese sentido, lo previsto en la CPE, de respeto a los derechos adquiridos en función a la irretroactividad de la norma, se considera que debe ser entendido y aplicado por el máximo Tribunal de Justicia Agroambiental, en términos de equidad y del carácter social de la materia, entendiéndose de la misma normativa especial que la "propiedad" con antecedente agrario y "posesión", son derechos que para tener efectos jurídicos deben necesariamente ejercerse con anterioridad a la vigencia de la CPE de 2009 e incluso anteriores a la L. N° 1715 de 1996; en el caso presente, habida cuenta que el predio "Beirut" no cuenta con antecedente agrario y su superficie reconocida únicamente es por posesión, no podría superar las 5000 ha, estando en vigencia la actual CPE."

"(...) En cuanto a lo expresado en la demanda, argumentando que correspondería en el caso del predio "Beirut", la restricción del límite máximo de la propiedad a 5000 ha, debido a que la Resolución Final de Saneamiento en este caso fue emitida en 20 de agosto de 2010, es decir en vigencia de la CPE de 2009; es pertinente señalar que dicho razonamiento es ajustado a derecho, toda vez que a partir de la vigencia de dicha Carta Magna se estableció la restricción al límite máximo de la posesión agraria, y siendo que el derecho sobre el mencionado predio solo se refiere a posesión, tal determinación constitucional le es aplicable conforme al razonamiento ya señalado; así también, la posesión es un derecho subordinado, según se tiene fundamentado, al cumplimiento de la FES, es decir que la posesión es un derecho adquirido por el tiempo de su ejercicio anterior a 1996 y por el cumplimiento de la Función Social o Función Económico Social, que deberá ser objeto de reconocimiento por parte del Estado, que por efecto del proceso de saneamiento se desprende del derecho originario que constitucionalmente le corresponde, reconociéndole el derecho propietario al poseedor legal pero limitándose el mismo hasta una superficie de 5000 ha. Por lo que corresponde resolver."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contencioso administrativa ha sido declarado PROBADA por consiguiente se deja sin efecto legal la Resolución Suprema N° 03610 de 20 de agosto de 2010, sólo en relación al predio "Beirut", debiendo el INRA emitir un nuevo Informe en Conclusiones aplicando el razonamiento expresado en el presente fallo.

Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

El Derecho Agrario boliviano reconoce derecho de acceso a la tierra tanto por derecho de "propiedad" como por derecho de "posesión", siempre y cuando se cumpla con la Función Económico Social, tal reconocimiento por dos vías es plenamente reconocido y largamente regulado por nuestra normativa

agraria, con relación al predio "Beirut" no se evidencia un derecho de propiedad con antecedente agrario, el reconocimiento debe ser únicamente hasta 5000 ha, debido que hasta el momento del proceso de saneamiento su derecho de posesión legal no fue objeto de perfeccionamiento por parte de la autoridad competente, el proceso de saneamiento del predio "Beirut" se opera estando ya vigente la actual CPE, postura adoptada mediante la SAN S1a 23/2016 de 28 de marzo de 2016, que resulta acorde a una valoración integral de la CPE, la cual en cuanto al régimen sobre el acceso de las bolivianas y bolivianos al recurso tierra, fija términos de equidad e interés social, entendimiento que se enmarca en los conceptos de Función Social y Función Económico Social previstos por el art. 397 de la CPE.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE

La posesión es un derecho adquirido por el tiempo de su ejercicio anterior a 1996 y cumplimiento de la FES o FS, correspondiendo reconocerse el derecho propietario al poseedor legal que no cuenta con antecedente agrario, pero limitándose ese reconocimiento hasta una superficie máxima de 5000 ha.

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 N° 100/2016, S1ª N° 115/2016, S2ª N° 19/2017, S1ª N° 28/2017, S2ª N° 31/2017, S2ª N° 53/2017, S1ª N° 57/2017, S1a N° N° 68/2017, S1a N° N° 88/2017, S1a N° N° 89/2017, S1ª N° 095/2017, S1a N° 100/2017, S2a N° 114/2017, S1ª N° 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 115/2016, S1ª N° 28/2017, S1ª N° 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 N° 114/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° N° 88/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a N° N° 31/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 84/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 44/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 67/2018

"resultando evidente que de ninguna manera la CPE efectúa alguna diferenciación entre "derecho expectatio" 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"