

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0053-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 09-05-2017

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

Interpone demanda Contenciosa Administrativa José Antonio Castedo Valdez contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 17604 de 24 de diciembre de 2015, conforme a los argumentos siguientes:

- a) la vulneración del art. 393 de la CPE debido a que el predio "Tajibo" tiene antecedente agrario en títulos ejecutoriales Nros. 66376 de 15 de enero de 1976, Título Ejecutorial N° 663759 de 15 de enero de 1976 que al estar ya la propiedad titulada ya salió del dominio del Estado y al ser un derecho adquirido con anterioridad a la CPE, el recorte del predio sería ilegal;
- b) que el predio cumpliría con la FES al 100% mismo que fue corroborado en la ficha FES además de existir mejoras que son anteriores a la CPE por lo que la posesión de la excedente sería legal y;
- c) la mala valoración de las normas ya que la entidad administrativa no habría valorado que el predio no se trata solo de la posesión de un predio, sino que además sería de su propiedad, que tiene antecedente agrario, que existe una superficie en demasía que no excede los 5000ha., por lo que el INRA al disponer un recorte ha conculcado ilegalmente el art. 399-I de la C.P.E., y el debido proceso establecido en los arts. 56 y 115, de la C.P.E.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que el demandante no cuenta con antecedente agrario basado en título ejecutorial, que en la posesión no se constituye un derecho sino una cuestión de hecho por lo que el estado no puede reconocer ningún derecho ya que no ingresa dentro de los límites de los derechos constituidos si no en los parámetros de los derechos espectativos, que en el predio Tajibo se cumplieron todos los requisitos sin que exista vulneración de derechos, por lo que pide se declare improbadamente la demanda.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando que al haberse comprobado que el predio Tajibo excede las 5000 ha. infringe el art. 398 de la C.P.E.,

por lo que el INRA actuó conforme previene el art. 410-II de la C.P.E., que el excedente del predio fue declarado tierra fiscal ya que no tiene tradición en expediente agrario, lo que demuestra que el INRA actuó conforme al debido proceso enmarcando su actuar al art. 398 de la C.P.E., por lo que solicita se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"corresponde indicar que se debe tomar en cuenta, el tiempo en el que se tituló el predio denominado en primer término como Santa Rosa, que fue adquirido mediante dotación agraria mediante Título Ejecutorial N° 66376 de 15 de enero de 1976 ... certeza de la fecha en la que el Predio primero denominado Santa Rosa y posteriormente denominado "Tajibo", salió del dominio del Estado el año 1976, es decir mucho antes de la vigencia de la Constitución de 2009, en ese orden los derechos adquiridos por los subadquirentes cuentan por legítima consecuencia con el mismo antecedente de propiedad emanado de título ejecutorial que en este caso como se tiene dicho data de 1976, a este hecho dentro del presente proceso se debe tomar en cuenta que la posesión de los terrenos donde se tiene demostrado el cumplimiento efectivo de la Función Social data también de esta fecha, es decir por lo analizado de los antecedentes y del análisis multitemporal realizado por el INRA indican que en esta zona existe actividad antropica que data desde la fecha de la titulación del predio objeto del proceso demostrado por las actividades de Ramoneo referido por el INRA, por lo que resulta efectivamente inaplicable el art. 398 de la C.P.E., en lo referido a la extensión máxima de la propiedad por la temporalidad de la norma que como se tiene dicho los derechos adquiridos datan de 1976 y la C.P.E., data del año 2009, por lo tanto efectivamente no es aplicable esta norma al presente y cualquier retroactividad resulta ilegal a todas luces."

"(...) en tal sentido, cuando el art. 399-I de la CPE sostiene que se salvan los derechos de propiedad y de posesión anteriores a dicha Norma Suprema, en virtud de 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 debe ser anterior y no actual o posterior a 2009, siendo rebatida de esa manera la concepción de que la posesión no conlleva un derecho adquirido, resultando pernicioso el pretender que la posesión para ser reconocida como derecho preexistente, debería tener un reconocimiento de la autoridad competente, siendo que no existe un mecanismo legal o tipo de título, menos antes de 2009, mediante el cual la norma prevea que la autoridad competente se limite a reconocer únicamente un derecho de posesión. 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. de 2009 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 "**

"(...) En el presente caso, en el Informe en Conclusiones de 26 de septiembre de 2013, el INRA no reconoce los derechos posesorios adquiridos conforme a la actual Constitución, error que es ratificado mediante Resolución Suprema N° 17604 de 24 de diciembre de 2015, otorgando únicamente un derecho preexistente de propiedad y no así un derecho anterior de posesión, pese a existir en el predio "TAJIBO" un cumplimiento efectivo de la Función Económico Social en toda el área mensurada; el ente administrativo efectivamente ha aplicado erróneamente el art. 399-I de la CPE., ya que el proceso de Saneamiento se inició en la gestión 2006, aspecto que evidencia que en dicho predio existe posesión

anterior a la vigencia de la actual CPE. de 2009 y de la L. N° 1715, es decir desde 1976, que cumple la Función Económico Social; datos que se pueden constatar en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, Ficha Catastral, Ficha de Verificación FES de Campo, cursantes de fs. 136, e Informe en Conclusiones de fs. 505 a 510 de los antecedentes; en ese sentido correspondía que el INRA valore y reconozca además dicha "posesión" preexistente, vía adjudicación, hasta un límite máximo de 5000 ha, en virtud de la irretroactividad de la Ley prevista además por el art. 123 de la CPE".

" (...) Consecuentemente, por todas las consideraciones de hecho y derecho expuestas en la presente resolución, se concluye que la entidad administrativa, ha vulnerado derechos y garantías de los demandantes en especial a los derechos adquiridos antes de la vigencia de la Constitución Política del Estado de 2009, en lo referido a los límites de la propiedad y de la posesión respecto a la mala aplicación de la superficie máxima establecida en la Constitución Política del Estado, reduciendo ilegalmente la superficie del predio "Tajibo", vulnerando la normativa agraria en vigencia, contenida en la L. N° 1715, modificada parcialmente por L. N° 3545 y su decreto reglamentario aprobado por D.S. N° 29215, como también el orden público y el cumplimiento obligatorio de las resoluciones y decretos aplicables al caso y que estén vigentes; y al haber aplicado normas inaplicables por la temporalidad de los derechos adquiridos, que sirvieron de base para las resoluciones impugnadas, siendo cierto y evidente la vulneración a garantías constitucionales, corresponde fallar en este sentido"

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA en consecuencia se declara NULA la Resolución Suprema N° 17604, hasta el Informe en Conclusiones de 26 de septiembre de 2013, a efectos de que el INRA reencause el proceso de saneamiento, tomando en cuenta los arts. 393, 397 y 399 de la C.P.E. en lo referente a los derechos adquiridos y consolidados, a tiempo de efectuar nuevo Informe en Conclusiones, considerando los alcances del art. 399-I de la C.P.E., conforme los argumentos siguientes:

a) y c) con relación a estos puntos se debe manifestar que el predio Tajibo anteriormente Santa Rosa fue adquirido por dotación mediante el Título Ejecutorial N° 66376 de 15 de enero de 1976 a nombre de Angel Sandoval, lo que permite determinar que el predio salió del dominio del Estado en 1976 es decir mucho antes de la promulgación de la CPE que es de 2009, así mismo los derechos adquiridos por la parte actora cuenta por legítima el mismo antecedente de propiedad que data de 1976, por lo que resulta efectivamente inaplicable el art. 398 de la C.P.E., en lo referido a la extensión máxima de la propiedad por la temporalidad de la norma que como se tiene dicho los derechos adquiridos datan de 1976 y la C.P.E., data del año 2009, por lo tanto efectivamente no es aplicable esta norma al presente y cualquier retroactividad resulta ilegal y;

b) con relación al cumplimiento de la FES se debe manifestar que el proceso de Saneamiento se inició en la gestión 2006, aspecto que evidencia que en dicho predio existe posesión anterior a la vigencia de la actual CPE. de 2009 y de la L. N° 1715, es decir que cumple la Función Económico Social aspectos que se pueden constatar en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, Ficha Catastral, Ficha de Verificación FES de Campo, en ese sentido correspondía que el INRA valore y reconozca dicha "posesión" preexistente, vía adjudicación, hasta un límite máximo de 5000 ha.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE

Cuando el INRA reconoce únicamente derecho preexistente de propiedad y no así un "derecho posesión" preexistente a la vigencia de la actual CPE. de 2009 y Ley 1715 cumpliendo la FES, aplica erróneamente el art. 399-I de la CPE, en lo referido a los límites de la propiedad y de la posesión

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 recondutora, 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 sustentado 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"