

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0023-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 28-03-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA /

Problemas jurídicos

Interpone proceso contencioso administrativo impugnando la Resolución Suprema N° 13225 de 24 de octubre de 2014; resolución que, dentro del proceso de saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono N° 115, resuelve anular el Título Ejecutorial Individual N° 645566 y vía conversión otorgar nuevo Título Ejecutorial Individual a favor de la Sociedad Agropecuaria e Industrial Caparu Limitada sobre el predio actualmente denominado "Caparu", con la superficie de 8391,5103 ha, clasificado como empresarial con actividad ganadera y declarar Tierra Fiscal la superficie restante de 6831,0419 ha., con base en los siguientes argumentos:

1. Refiere que en aplicación de los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, se emite el Informe Técnico Legal DGST-JRL-INF N° 62/2014, mediante el cual se informa que de la revisión del expediente agrario se constató que no cursa plano del mismo y que éste fue reemplazado por un plano elaborado por el IGM, documento no válido para realizar el relevamiento de información en gabinete, y que en mapoteca cursaría el plano del expediente agrario N° 31231, habiendo obtenido el plano en formato digital y que con el mismo se procedió a la verificación de la sobreposición con el predio mensurado "Caparu"; concluyéndose además en dicho Informe Técnico Legal, que en el Informe Técnico 0057/2011 de 3 de octubre de 2011, (el plano del predio) no contiene la forma geométrica menos las dimensiones que contiene en el plano del expediente (encontrado), por lo que se procedió a realizar un nuevo relevamiento del plano.

2. Sostiene que la Resolución Suprema impugnada N° 13225, objeto de impugnación, refleja contradicciones con la CPE, la L. N° 1715 reformulada por la L. N° 3545, el D.S. N° 29215, el Código de Comercio, el Código Civil, la jurisprudencia constitucional e inclusive con los actuados que se consignan en la carpeta de Saneamiento; toda vez que en su parte Considerativa Séptima, considera el Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014, el cual confiere legalidad a un plano que ingresó el trámite de Saneamiento por conducto irregular, que al momento de procesarse el trámite de reposición de expediente, no habría existido; sosteniendo el demandante, que el plano que sirve de referente para la ubicación del área considerada en el expediente agrario N° 31231, es y

solamente podría ser el plano elaborado por el IGM, además no se consideraría que la propietaria del predio "Caparu" es una persona jurídica (para lo cual hace referencia a la normativa del Código Civil respecto a las personas colectivas y a las normas del Código de Comercio, en relación a las sociedades comerciales), considerando de esta manera el demandante, que debió cumplirse al respecto lo establecido por el art. 315-I de la CPE, relativa al reconocimiento del Estado a la propiedad de la tierra de personas jurídicas legalmente constituidas en el territorio nacional, mínimamente; independientemente de que debería considerarse primigeniamente la irretroactividad de la Ley.

**3.** De igual manera, refiere que se habría incurrido en la violación del debido proceso, en sus elementos de fundamentación, motivación de las resoluciones y el principio de congruencia, a los principios y valores de la CPE y a la irretroactividad de las normas por mandato constitucional, para lo cual cita Sentencias Constitucionales y la Sentencia Agroambiental Nacional S2ª N° 022/14, con las cuales refiere que el parámetro para determinar la superficie máxima de la propiedad agraria, rige a partir de la vigencia de la CPE de 7 de febrero de 2009, por lo que considera que se debe entender que en los procedimientos de saneamiento iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley Fundamental, no le son aplicables los parámetros de superficie máxima, toda vez que la misma Norma Suprema, en su art. 123 señala que la ley sólo dispone para lo venidero y no tiene efecto retroactivo.

**4.** Agrega además, que durante el desarrollo del proceso de saneamiento y hasta el presente, la Sociedad Agropecuaria Caparu Ltda. habría demostrado el cumplimiento de la FES, puesto que en toda su superficie desarrollaría actividades productivas agropecuarias, tal como lo habría verificado y constatado el personal técnico del INRA y que en sus actividades no concurren ninguno de los elementos constitutivos del latifundio y que por el contrario se cumpliría con los requisitos establecidos para la productividad y aprovechamiento sostenible de las tierras en actividades agropecuarias productivas y que respecto al predio "Caparu" no aplicaría absolutamente el nuevo límite de 5000 ha, establecido en la CPE, por tratarse de un derecho propietario preexistente, obtenido por dotación en 1974 y titulado en 1975, al cual le sería aplicable el art. 315-I de la CPE, en concordancia con el art. 399-I de la misma Constitución, en relación a la irretroactividad de la ley al reconocimiento de derechos preexistentes.

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

*"(...) no resulta evidente que el INRA hubiere considerado, para efectos del Saneamiento, un plano que no corresponda al antecedente agrario N° 31231; ya que si bien el Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014 señalado, refiere que el plano del Instituto Geográfico Militar no es válido para realizar el Relevamiento de Información en Gabinete; mediante Informe Técnico cursante de fs. 297 a 299 de obrados, requerido por este Tribunal a efectos de contar con los elementos necesarios de juicio, el INRA concluye que, comparando ambos planos, es decir el plano de reposición del expediente N° 31231 (el cual el INRA no consideró en Saneamiento por corresponder al IGM) y el plano del expediente N° 31231, encontrado en Mapoteca, ambos planos tienen datos técnicos iguales como ser la ubicación geográfica, dimensiones perimetrales en metros lineales, azimut, colindantes y orientación del predio con relación al norte magnético, aspectos que también se pueden apreciar de los planos elaborados por el Geodesta del Tribunal, ya señalados y que cursan de fs. 307 a 308 de obrados; constatación que hace ver que, aunque con un razonamiento errado al inicio, el INRA, subsanó mediante el control de calidad previsto por los arts. 266 y 267 del D.S. N° 29215, el plano, conteniendo la superficie y dimensiones correctas del antecedente agrario N° 31231; ya que resulta evidente que el plano que se consideró que pertenecía al antecedente señalado, cursante a fs. 516 de los antecedentes y que es asumido por el Informe Técnico DSC-AREA-V-A.S. INF. N° 0057/2011 y por el*

*Informe en Conclusiones, no guarda relación con el del plano del expediente N° 31231 levantado por el IGM de fs. 14 del expediente de reposición (defendido por la parte actora) y por el hallado en Mapoteca del INRA, encontrándose más bien similitudes entre estos dos últimos, los cuales a su vez guardan relación con la Resolución Suprema N° 174288 de 13 de septiembre de 1974, cursante a fs. 5 del expediente de Reposición, la cual hace referencia a que la superficie solicitada en dotación para el predio "CAPARU", fue de 13900 ha y que de los datos del proceso de la época se evidencia que la superficie sería de 13658,5 ha; mientras que el plano cursante a fs. 516 de los antecedentes, en el cual se identificaría al expediente N° 31231, según Informe del Geodesta del Tribunal, aparte de no concordar en la forma geométrica y las dimensiones, tiene una diferencia de superficie de más 150,7912 ha".*

*"(...) según oficio de fs. 1 e Informe Legal de fs. 35 a 37 del expediente de reposición, que para dicho trámite el representante legal de la Sociedad Industrial Caparu Ltda., en 7 de octubre de 2003, adjuntó no solamente el plano del IGM, sino también una copia simple del plano topográfico, que en dicho Informe se aclara que el mismo sería "aparentemente firmado por el Juez Agrario Móvil Sr. Daniel Jiménez y el Topógrafo Viador Moreno T." que consta a fs. 23, y que se constata que guarda similitud con el utilizado por el INRA mediante Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014, conforme cursa a fs. 625 de los antecedentes; por lo que no resulta cierto que se hubiere vulnerado los arts. 455 y sgts. del D.S. N° 29215, respecto a la normativa aplicable a la reposición de expedientes conforme sostiene el actor, resultando ajustado a derecho que el INRA haya efectuado la sobreposición del plano correcto del antecedente agrario al área mensurada, y que respecto a este punto, la Resolución Suprema N° 13225 haya considerado el Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014; por consiguiente se advierte que la copia del plano topográfico cursante a fs. 23 de la reposición del expediente agrario N° 31231, guarda similitud con la copia cursante a fs. 625 del expediente de saneamiento; debiendo tomarse en cuenta que el plano del IGM propugnado por la parte actora, no fue el considerado en el Informe Técnico DSC-AREA-V.A.S. INF. N° 0057/2011 y por el Informe en Conclusiones dentro del proceso de Saneamiento, por tanto a este respecto resultan irrelevantes las alegaciones sobre que se le habría restado validez técnica y jurídica al plano del IGM o que se cuestionaría la participación de esta institución, en los procesos de dotación".*

*"(...) de la revisión de los antecedentes se advierte que en el Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014 cursante de fs. 619 a 623 de obrados, si bien efectúa correctamente la sobreposición con el plano del antecedente agrario sobre el área mensurada; sin embargo, determina que únicamente debería reconocerse con anulatoria de Título Ejecutorial y Vía conversión, la superficie sobrepuesta al antecedente N° 31231 correspondiente a 8391,5103 ha (55,12%) y declarar Tierra Fiscal la superficie mensurada restante consistente en 6831,0419 ha; no siendo claro tal argumento contenido en dicho Informe pues primeramente menciona que el Informe en Conclusiones sugiere una superficie a adjudicarse a favor del predio, de 3243,0211 ha, pero que no se habrían aplicado los arts. 398 y 399 de la nueva CPE, procediendo a continuación a determinar la modificación de las superficies, asignación de nuevos códigos catastrales y vértices de gabinete, es decir que no consta el razonamiento lógico y jurídico que establezca el motivo por el cual decide no reconocer ninguna superficie en posesión vía adjudicación, siendo más evidente ello si es que reconoce vía conversión 8391,5103 ha, decisión que es plasmada en la Resolución Suprema N° 13225 de 24 de octubre de 2014, ahora objeto de impugnación".*

*"(...) es pertinente referir que la "posesión" en materia agraria, se constituye en un instituto jurídico, con características especiales que la alejan del concepto tradicional civilista, constituyéndose en un*

*derecho, independiente del derecho de propiedad, tal como lo establece el art. 2-III de la L. N° 1715, modificada por la L. N° 3545, donde claramente se determina que la Función Económica Social es plena y válidamente reconocida en posesiones legales, independiente y más allá de lo que eventualmente pueda reconocerse en virtud del derecho de propiedad mediante el antecedente agrario; lo que hace concluir que 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; por ejemplo, el art. 18-9 y 66-I-3 de la L. N° 1715 disponen que el INRA tiene atribuciones para dirimir conflictos entre el derecho de "propiedad" y la "posesión", siendo claro que mediante determinadas circunstancias un derecho de propiedad puede caer ante un derecho de posesión, en el hipotético caso en que éste último cumpla la Función Económico Social de la Tierra y el derecho de propiedad contrapuesto, no lo haga; concordante ello se tiene el Principio de Función Social y Económico Social, contemplado en el art. 76 de la misma L. N° 1715, que tutela tanto el derecho de propiedad, como la posesión agraria, en base al cumplimiento de la Función Social o Función Económico-Social, conforme el precepto constitucional establecido actualmente en el art. 397 de la actual CPE".*

*"En cuanto a que no se hubiere considerado el cambio de denominación de la empresa beneficiaria ya que la Resolución Suprema N° 13225 impugnada la identifica como "Sociedad Agropecuaria e Industrial Caparu Limitada" debiendo ser "Sociedad Agropecuaria Caparu Ltda", ello se encuentra subsanado mediante Informe Legal de fs. 689 de los antecedentes, no existiendo por consiguiente irregularidad por este aspecto".*

*"(...) se concluye que si bien el INRA, subsanó adecuadamente la sobreposición del antecedente agrario N° 31231, al área mensurada en el proceso de Saneamiento del predio "Caparu"; sin embargo, omitió respetar el derecho preexistente de "posesión legal" cumpliendo la FES, aparte del que correspondía al derecho propietario, por ser igualmente anterior a la CPE y a la L. N° 1715; no habiendo adecuado el INRA sus actuaciones al sentido y alcance de los arts. 398 y 399 de la CPE, en observancia de la normativa agraria aplicable en materia de posesión y propiedad (...)".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contencioso administrativa; consiguientemente **NULA** la Resolución Suprema N° 13225 de 24 de octubre de 2014, emitida dentro del proceso de saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono N° 115; debiendo el INRA efectuar un nuevo Informe Técnico Legal de subsanación, conforme al art. 266 y 267 del D.S. N° 29215, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Se establece que el Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014, se basa en un plano del expediente N° 31231 encontrado en Mapoteca, entendiéndose que fue recientemente objeto de digitalización habida cuenta que el mismo data de 1974, así, no podría concluirse que el plano del expediente mencionado no haya ingresado por el canal regular del trámite de reposición de expediente, toda vez que éste plano, identificado en Mapoteca, es el mismo cursante a fs. 23 del expediente de reposición.

**2.** El control de calidad efectuado mediante Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014, respecto a la sobreposición del antecedente agrario sobre el área mensurada, no se considera que sea retroactivo sólo por tratarse de un Saneamiento iniciado en 2003, tal como

sostiene la parte actora, toda vez que al momento de su emisión se encontraba vigente el D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, que establece en su art. 267 que los errores evidenciados son subsanables mediante Informe, sin que ello implique necesariamente que el INRA tenga que anular obrados.

3. En el Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014, si bien efectúa correctamente la sobreposición con el plano del antecedente agrario sobre el área mensurada; sin embargo, determina que únicamente debería reconocerse con anulatoria de Título Ejecutorial y Vía conversión, la superficie sobrepuesta al antecedente N° 31231 correspondiente a 8391,5103 ha (55,12%) y declarar Tierra Fiscal la superficie mensurada restante consistente en 6831,0419 ha; no siendo claro tal argumento contenido en dicho Informe pues primeramente menciona que el Informe en Conclusiones sugiere una superficie a adjudicarse a favor del predio, de 3243,0211 ha, pero que no se habrían aplicado los arts. 398 y 399 de la nueva CPE, procediendo a continuación a determinar la modificación de las superficies, asignación de nuevos códigos catastrales y vértices de gabinete, es decir que no consta el razonamiento lógico y jurídico que establezca el motivo por el cual decide no reconocer ninguna superficie en posesión vía adjudicación, siendo más evidente ello si es que reconoce vía conversión 8391,5103 ha, decisión que es plasmada en la Resolución Suprema N° 13225 de 24 de octubre de 2014, ahora objeto de impugnación.

4. El INRA al reconocer mediante Informe Técnico Legal DGST-JRLL-INF N° 62/2014 de 19 de septiembre de 2014, ratificado mediante Resolución Suprema N° 13225, únicamente un derecho preexistente de propiedad y no así un derecho anterior de posesión, pese a existir en el predio "Caparu" un cumplimiento efectivo de la Función Económico Social en toda el área mensurada; ha aplicado erróneamente el art. 399-I de la CPE, ya que el proceso de Saneamiento evidencia que en dicho predio existe posesión, anterior a la vigencia de la actual CPE y de la L. N° 1715, es decir desde 1973, que cumple la Función Económico Social y que el trámite de Saneamiento fue iniciado en 2003 es decir con anterioridad a 2009; 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. 291 a 296 e Informe en Conclusiones de fs. 521 a 526 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.

5. En cuanto a que no se hubiere considerado el cambio de denominación de la empresa beneficiaria ya que la Resolución Suprema N° 13225 impugnada la identifica como "Sociedad Agropecuaria e Industrial Caparu Limitada" debiendo ser "Sociedad Agropecuaria Caparu Ltda", ello se encuentra subsanado mediante Informe Legal de fs. 689 de los antecedentes, no existiendo por consiguiente irregularidad por este aspecto.

6. Se concluye que si bien el INRA, subsanó adecuadamente la sobreposición del antecedente agrario N° 31231, al área mensurada en el proceso de Saneamiento del predio "Caparu"; sin embargo, omitió respetar el derecho preexistente de "posesión legal" cumpliendo la FES, aparte del que correspondía al derecho propietario, por ser igualmente anterior a la CPE y a la L. N° 1715; no habiendo adecuado el INRA sus actuaciones al sentido y alcance de los arts. 398 y 399 de la CPE, en observancia de la normativa agraria aplicable en materia de posesión y propiedad.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / POSESIÓN AGRARIA

**La "posesión" en materia agraria, se constituye en un instituto jurídico, con características**

**especiales que la alejan del concepto tradicional civilista, constituyéndose en un derecho, independiente del derecho de propiedad, tal como lo establece el art. 2-III de la L. N° 1715, modificada por la L. N° 3545, donde claramente se determina que la Función Económica Social es plena y válidamente reconocida en posesiones legales, independiente y más allá de lo que eventualmente pueda reconocerse en virtud del derecho de propiedad mediante el antecedente agrario; lo que hace concluir que 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.**

*"(...) es pertinente referir que la "posesión" en materia agraria, se constituye en un instituto jurídico, con características especiales que la alejan del concepto tradicional civilista, constituyéndose en un derecho, independiente del derecho de propiedad, tal como lo establece el art. 2-III de la L. N° 1715, modificada por la L. N° 3545, donde claramente se determina que la Función Económica Social es plena y válidamente reconocida en posesiones legales, independiente y más allá de lo que eventualmente pueda reconocerse en virtud del derecho de propiedad mediante el antecedente agrario; lo que hace concluir que 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; por ejemplo, el art. 18-9 y 66-I-3 de la L. N° 1715 disponen que el INRA tiene atribuciones para dirimir conflictos entre el derecho de "propiedad" y la "posesión", siendo claro que mediante determinadas circunstancias un derecho de propiedad puede caer ante un derecho de posesión, en el hipotético caso en que éste último cumpla la Función Económico Social de la Tierra y el derecho de propiedad contrapuesto, no lo haga; concordante ello se tiene el Principio de Función Social y Económico Social, contemplado en el art. 76 de la misma L. N° 1715, que tutela tanto el derecho de propiedad, como la posesión agraria, en base al cumplimiento de la Función Social o Función Económico-Social, conforme el precepto constitucional establecido actualmente en el art. 397 de la actual CPE".*

#### **Voto Disidente**

*No suscribe la Magistrada Dra. Paty Yola Paucara Paco, por ser de voto disidente.*

*No suscribe el Magistrado Dr. Juan Ricardo Soto Butrón, por ser de criterio diferente a los fundamentos de la presente Sentencia.*