

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0107-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-10-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

(DEJADA SIN EFECTO POR LA SCP 0831-2017-S1)

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 16590 de 23 de octubre de 2015, dirigiendo la acción contra el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, Cesar Hugo Cocarico Yana; resolución que, dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), Polígono N° 503, respecto al predio denominado "La China", ubicado en el municipio El Puente, provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

1. Argumenta que para la evaluación de la antigüedad de la posesión se debería considerar que en 1968, antes de la creación de la Reserva Forestal Guarayos, Mario Gil Reyes, quien en ese entonces era propietario del predio "La China", se encontraba asentado en ese inmueble rústico, por tanto su posesión se remitiría a esa fecha e incluso a años anteriores, pues a tiempo de efectuarse dentro del proceso de dotación, la audiencia de 15 de diciembre de 1967, cuya acta cursa a fs. 5 del expediente N° 16426, se verificó la existencia de una buena cantidad de mejoras y ganado, y se habría indicado, por campesinos asistentes, que el solicitante ocupaba las tierras desde hacía 20 años; con lo que considera que contaba en el momento de la sustanciación del trámite de dotación, con una posesión mayor a 20 años, aspecto que también estaría mencionado en la Sentencia de 12 de marzo de 1968 de dicho expediente; y que luego las tierras fueron transferidas al ahora demandante y éste habría continuado con la posesión de forma pública, continua y pacífica, operándose la conjunción de posesión, conforme con el art. 92 del Cód. Civ.

2. Cuestiona además que la Resolución Suprema N° 16590 que impugna, no expondría los argumentos para desconocer la posesión del actor, calificándose de ilegal sin que se conozca cuáles serían los fundamentos haciéndose solo referencia a algunos informes emitidos en el curso del procedimiento; agrega que cursa el Informe de Evaluación Técnico Jurídica de 19 de febrero de 2003, que habría reconocido la antigüedad de la posesión del demandante, determinando su legalidad sobre la superficie excedente de 3210,7632 ha, conforme a los arts. 166 y 169 de la anterior CPE, la Disposición Transitoria Sexta de la L. N° 1715 y arts. 197 y 198 de su Reglamento vigente en ese entonces y que el mismo Informe establecería que el predio "La China" tiene sobreposición con la Reserva Forestal de Guarayos, creada mediante D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969, quedando subsanada la misma en el área dotada con anterioridad a la declaración de dicha Reserva y que en relación a la superficie

excedente al Título Ejecutorial, quedaría ésta subsanada al determinarse que es una posesión legal; pero agrega que dicho Informe de 19 de febrero de 2003 habría sido inexplicablemente anulado y que a partir de ese momento, en posteriores Informes, el INRA habría ignorado la prueba que cursa en el expediente sobre la antigüedad de la posesión desconociendo la posesión legal del demandante.

**3.** Manifiesta que el Informe en Conclusiones de 4 de abril de 2013, concluiría que al estar el predio "La China" sobrepuesto en su totalidad a la Reserva Forestal Guarayos, no correspondería reconocer la superficie con cumplimiento parcial de la FES, porque se trataría de una posesión de propiedad empresaria, sugiriendo reconocer la superficie máxima establecida para la pequeña propiedad ganadera de 500 ha y declarar Tierra Fiscal 4889,331 ha; al respecto, la parte actora sostiene que se debería tomar en cuenta que dicho Informe fue emitido cuando se consideraba que el área titulada de "La China" se encontraba desplazada, aspecto que luego fue rectificado por el propio INRA y que en el fondo del asunto, debió considerarse la posesión del demandante como anterior a la creación de la Reserva Forestal Guarayos y no tratarse como un posesión anterior a la L. N° 1715.

**4.** Hace referencia al Informe Técnico Legal DDSC-G Ñ.CH.INF. N° 460/2003 de 29 de julio de 2013, precisando que en el mismo se admite que el área identificada como dotada dentro del proceso agrario N° 16426, tiene relación de ubicación con el área mensurada en las Pericias de Campo, es decir que corresponde a esta área descartando un desplazamiento, citando a continuación de manera textual parte de dicho Informe relativa a "Base legal de Fundamento" correspondiente al punto "4.9.- Otras Consideraciones Legales", en el cual se hace referencia a que el predio "La China" se encuentra sobrepuesto en su totalidad a la R.F. Guarayos y que la tramitación del expediente agrario N° 16426 denominado también "La China" se inició con anterioridad a la creación de dicha Reserva, por lo que corresponde reconocer la superficie del expediente agrario más la tolerancia conforme al 274 del Reglamento Agrario en vigencia correspondiente a 2272,2744 ha, clasificándolo como mediana propiedad con actividad ganadera, y que la superficie excedente de 2988,3857 ha de dicho predio, donde ejerce posesión José Céspedes Álvarez, sería posterior a la creación de la R.F. Guarayos, sugiriéndose en aplicación del art. 310 del D.S. N° 29215, declarar ilegal la superficie ejercida sobre esta superficie; al respecto, refiere el demandante, que esta sugerencia se la emite sin valorar la prueba presentada en el curso del procedimiento y sin mencionar el motivo por el cual se asume que la posesión del demandante es anterior a la fecha de creación de la R.F. mencionada, y que el INRA abordaría el tema de esta posesión de forma superficial, sin valoración de la prueba, acudiendo a presunciones sin fundamento, sin tomar en cuenta el art. 309-III del D.S N° 29215, lesionando asimismo el debido proceso establecido en el art. 115 de la CPE y a la seguridad jurídica.

**5.** Arguye que en definitiva, el actor tendría el derecho a adjudicarse el área en la que ejerce posesión, que forma parte del predio "La China" en mérito a su posesión legal anterior a la creación de la R.F. Guarayos, conforme la disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, teniendo derecho a la titulación prevista por el art. 66-I-1 de la L. N° 1715, el cual considera ilegalmente negado por la Resolución Suprema N° 16590 ahora impugnada; agregando además que no sería aplicable la Disposición Final Primera de la L. N° 1715 citada en el punto 5° de dicha Resolución, toda vez que la posesión del demandante no es posterior a la promulgación de dicha Ley sino anterior a la misma.

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

*"(...) de la revisión de los antecedentes se constata que el demandante adquirió el predio "La China" de sus anteriores propietarios Mario Gil Reyes y Pura Sosa de Gil mediante minuta de 15 de enero de 1986, elevado a instrumento público N°1/87 en 7 de agosto de 1987, cursante de fs. 48 a 49, en dicho*

documento se advierte que sólo es objeto de transferencia la superficie de 2227 ha con respaldo del Título Ejecutorial N° 403519, sin hacerse mención a ninguna superficie excedente en posesión, con lo que se constata que el señalado contrato no podría de ninguna manera hacer inferir que también se transfirió la posesión sobre una superficie excedentaria y anexa al área titulada por el ex CNRA, del predio "La China", que dé lugar a que se considere que esté probada la existencia de tal posesión anterior a la creación de la R.F. Guarayos efectuada en 1969; no evidenciándose que se hubiere operado la conjunción de posesión o sucesión a título particular, conforme al art. 92 del Cód. Civ. y art. 309-III del D.S. N° 29215, invocada por el actor, puesto que no cursa cláusula en el contrato de transferencia del predio a favor el ahora demandante que hubiere hecho mención a que se transfirió también la posesión sobre un área aparte de la superficie reconocida mediante Título Ejecutorial, conforme lo exige la normativa mencionada".

"(...) en relación a que mediante las certificaciones del Directorio de la Central Comunal Indígena Yotaú y de la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos de Guarayos, presentadas por el interesado al proceso, cursantes de fs. 374 a 376 de los antecedentes, se acreditaría la antigüedad de la posesión invocada por el demandante; se establece que si bien ambas certificaciones mencionan que reconocen al titular del predio "La China", José Céspedes Álvarez, una continua, quieta y pacífica posesión en una extensión de 5448 ha. "...anterior de la tierra comunitario de origen TCO-GUARAYOS desde antes del año 60..." (Cita textual); tal aseveración resulta insuficiente puesto que además de haber sido extendidas tales certificaciones en 27 de marzo de 2013, mucho después de la verificación en campo; no conciben con lo establecido en el expediente N° 16426 ya que no mencionan que Mario Gil Reyes y Sra., poseedores anteriores y titulares del proceso de dotación y consolidación, son los que realmente habrían poseído dicho predio y su parte excedente desde la década de los años sesenta y no así el ahora titular, tal como se aprecia de los antecedentes, aspecto que es admitido por el ahora demandante quien reclama una "sucesión de posesión" respecto a sus vendedores; al margen de aquello, los mismos representantes de las organizaciones indígenas que extendieron los indicados certificados, convocados al actual proceso en calidad de terceros interesados, claramente sostienen en sus respectivos apersonamientos, cursantes a fs. 192 y de fs. 203 a 204 de obrados, que no podrían manifestarse sobre la correcta o incorrecta apreciación de la FES en dicho predio y que toda la información y pruebas se encuentran dentro del expediente de saneamiento, debiendo proceder el Tribunal Agroambiental conforme a derecho; lo que hace determinar que los medios probatorios idóneos para establecer una posesión desde veinte años atrás a 1968, no podrían ser precisamente los integrantes de la TCO los cuales incluso sostienen que la posesión que certifican sería anterior a la conformación de la misma TCO Guarayos; debiendo tenerse presente que el art. 309-III del D.S. N° 29215, exige que para determinar la sucesión de la posesión, no basta con la certificación de autoridades naturales, sino que se debe contar con un documento de transferencias de mejoras y asentamiento sobre el área en posesión, requisito que no cumple la parte actora mediante el documento de transferencia de fs. 48 a 49 vta. de los antecedentes".

"(...) de los antecedentes se advierte que participaron los integrantes de la TCO Guarayos en las diferentes etapas del proceso de saneamiento del predio "La China", sin embargo el hecho que no hubieren manifestado algún cuestionamiento a la mensura de esta propiedad, no podría determinar, conforme pretende el actor, que la posesión en el área sin respaldo de Título Ejecutorial sea legal, puesto que si bien el titular posee el predio en una superficie de 5483,4591 ha, según los datos del Informe de Campo (fs. 116 a 122 de los antecedentes), al estar el predio 100% sobrepuesto sobre la R.F. Guarayos, dicha posesión sobre la misma sin respaldo en antecedente agrario anterior a su creación, resulta ilegal conforme con el art. 2 del D.S. N° 08660, por estar precisamente dentro de un Área Protegida, definida por la Disposición Final Vigésima Sexta del D.S. N° 29215 y objeto de

*protección jurídica conforme con el art. 385-I de la CPE; siendo en consecuencia dicha posesión ilegal, por disposición de la ley".*

*"(...) se puede concluir que el titular del predio "La China" ahora demandante, no ha acreditado durante el proceso de saneamiento en examen, que la posesión ejercida en el mencionado predio hubiese sido continuada desde el anterior propietario beneficiario del proceso de dotación y consolidación, es decir que sea anterior al momento de la adquisición del predio por parte del actor, operada en 15 de enero de 1986, y si bien el apoderado del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia señala que no está en discusión el cumplimiento de la Función Económico Social sobre el área excedente en posesión, sin embargo al ser éste un concepto integral, en los términos del art. 2 de la L. N° 1715 modificado por la L. N° 3545, la misma está supeditada a que la "posesión" ejercida con la cual se pretende cumplir la Función Económico Social, sea una "posesión legal", aspecto que no se opera en el caso de autos, por encontrarse la misma en una Área Protegida y por no haberse demostrado que la posesión sea anterior a la creación de la R.F. Guarayos creada en 1969; con lo que se considera que no se ha infringido el art. 66-I-1 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545".*

*"(...) con la debida fundamentación se emite el Informe Técnico Legal DDSC-G.Ñ.CH. INF N° 04060/2013 de 29 de julio de 2013 el cual modifica el Informe en Conclusiones, disponiendo en lo pertinente que se considere el antecedente agrario N° 16426, sobrepuesto al área mensurada de 5260,6601 ha y en consecuencia sugiere anular el Título Ejecutorial Individual N° 403519 del proceso de dotación N° 16426 subsanando vicios de nulidad relativa y vía Conversión otorgar nuevo Título Ejecutorial Individual a favor de José Céspedes Álvarez, sobre el predio actualmente denominado "La China" con la superficie de 2272,2744 ha. y declarar la Ilegalidad de la Posesión de José Céspedes Álvarez respecto a la superficie excedente por no contar con respaldo en antecedente agrario, del predio "La China" en la superficie de 2988,3805 ha, por considerar como ilegal la posesión al ser posterior a la creación de la Reserva Forestal de Guarayos, de conformidad con lo dispuesto por el art. 310 y 341 -II-2, concordante con el art 346 del D.S. N° 29215".*

*"(...) no se advierte que las sugerencias y conclusiones contenidas en los Informes del INRA se hubieren emitido sin valorar la prueba presentada en el curso del procedimiento, siendo claro que se menciona el motivo para tal determinación, no encontrándose que se hubiere valorado el tema de la "posesión" de manera superficial, ni que se hubieren basado únicamente en presunciones sin fundamento; puesto que no se han demostrado los presupuestos establecidos en el art. 309-III del D.S. N° 29215, en sentido de que la posesión en la superficie excedente en el predio "La China" por parte del ahora demandante dataría de antes de 1968, por haberse operado, según éste, una conjunción de posesión de sus vendedores Mario Gil Reyes y Pura Sosa de Gil, que le transfirieron el predio en 1986, ya que no consta documentalmente transferencias de mejoras o de asentamiento, ni indicio que haga suponer dicha conjunción de posesiones, que dé lugar a reconocer una posesión legal anterior a la creación de la R.F. Guarayos a favor de José Céspedes Alvarez; no siendo aplicable en consecuencia la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 sin que se considere la previsión de las Áreas Protegidas, establecida en el art. 310 parte final del D.S. N° 29215, no implicando ello una vulneración al art. 66-I-1 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, ni que ello conlleve una transgresión del art. 115 de la CPE, referida al debido proceso y a la seguridad jurídica; no encontrándose tampoco que se hubieren aplicado normas retroactivas prohibidas según la anterior CPE en su artículo 33 concordante con la actual CPE en su art. 123, toda vez que como se tiene mencionado la prohibición de asentamientos en el área de la R.F. Guarayos data desde el D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969; asimismo el hecho de que el punto 5.- de la parte resolutive de la Resolución Suprema N° 16590, cite la Disposición Final Primera de la L. N° 1715 y que ello no sería aplicable puesto que su posesión no es*

*posterior a la promulgación de la L. N° 1715, sino anterior a la misma; de la lectura íntegra del señalado punto 5.- se advierte que se basa en el art. 397 de la CPE, arts. 310 y 341-II-2, concordante con el art 346, todos del D.S. N° 29215 y no únicamente en la Disposición Final Primera de la L. N° 1715, siendo por consiguiente claros e inequívocos los argumentos de hecho y de derecho para establecer una posesión ilegal sobre la superficie excedente del predio "La China" y reconocer conforme a derecho la superficie que sí cuenta con antecedente de Título Ejecutorial en dicho predio, por haberse iniciado el trámite de dotación y consolidación en 1968, un año antes de la creación de la R. F. Guarayos mediante D.S. N° 08660 de 19 de febrero de 1969; correspondiendo en consecuencia pronunciarse".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, se mantiene firme, subsistente y con todo el valor legal la Resolución Suprema N° 16590 de 23 de octubre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), Polígono N° 503, respecto al predio denominado "La China", ubicado en el municipio El Puente, provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** De la revisión de los antecedentes no es evidente que se hubiere operado la conjunción de posesión o sucesión a título particular, conforme al art. 92 del Cód. Civ. y art. 309-III del D.S. N° 29215, invocada por el actor, puesto que no cursa cláusula en el contrato de transferencia del predio a favor el ahora demandante que hubiere hecho mención a que se transfirió también la posesión sobre un área aparte de la superficie reconocida mediante Título Ejecutorial, conforme lo exige la normativa mencionada.

**2.** De los antecedentes se advierte que participaron los integrantes de la TCO Guarayos en las diferentes etapas del proceso de saneamiento del predio "La China", sin embargo el hecho que no hubieren manifestado algún cuestionamiento a la mensura de esta propiedad, no podría determinar, conforme pretende el actor, que la posesión en el área sin respaldo de Título Ejecutorial sea legal, puesto que si bien el titular posee el predio en una superficie de 5483,4591 ha, según los datos del Informe de Campo (fs. 116 a 122 de los antecedentes), al estar el predio 100% sobrepuesto sobre la R.F. Guarayos, dicha posesión sobre la misma sin respaldo en antecedente agrario anterior a su creación, resulta ilegal conforme con el art. 2 del D.S. N° 08660, por estar precisamente dentro de un Área Protegida, definida por la Disposición Final Vigésima Sexta del D.S. N° 29215 y objeto de protección jurídica conforme con el art. 385-I de la CPE; siendo en consecuencia dicha posesión ilegal, por disposición de la ley.

**3.** El titular del predio "La China" ahora demandante, no ha acreditado durante el proceso de saneamiento en examen, que la posesión ejercida en el mencionado predio hubiese sido continuada desde el anterior propietario beneficiario del proceso de dotación y consolidación, es decir que sea anterior al momento de la adquisición del predio por parte del actor, operada en 15 de enero de 1986, y si bien el apoderado del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia señala que no está en discusión el cumplimiento de la Función Económico Social sobre el área excedente en posesión, sin embargo al ser éste un concepto integral, en los términos del art. 2 de la L. N° 1715 modificado por la L. N° 3545, la misma está supeditada a que la "posesión" ejercida con la cual se pretende cumplir la Función Económico Social, sea una "posesión legal", aspecto que no se opera en el caso de autos, por encontrarse la misma en una Área Protegida y por no haberse demostrado que la posesión sea anterior a la creación de la R.F. Guarayos creada en 1969; con lo que se considera que no se ha infringido el art.



66-I-1 de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545.

4. Con la debida fundamentación se emite el Informe Técnico Legal DDSC-G.Ñ.CH. INF N° 04060/2013 de 29 de julio de 2013 el cual modifica el Informe en Conclusiones, disponiendo en lo pertinente que se considere el antecedente agrario N° 16426, sobrepuesto al área mensurada de 5260,6601 ha y en consecuencia sugiere anular el Título Ejecutorial Individual N° 403519 del proceso de dotación N° 16426 subsanando vicios de nulidad relativa y vía Conversión otorgar nuevo Título Ejecutorial Individual a favor de José Céspedes Álvarez, sobre el predio actualmente denominado "La China" con la superficie de 2272,2744 ha. y declarar la ilegalidad de la Posesión de José Céspedes Álvarez respecto a la superficie excedente por no contar con respaldo en antecedente agrario, del predio "La China" en la superficie de 2988,3805 ha, por considerar como ilegal la posesión al ser posterior a la creación de la Reserva Forestal de Guarayos, de conformidad con lo dispuesto por el art. 310 y 341 -II-2, concordante con el art 346 del D.S. N° 29215.

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

(DEJADA SIN EFECTO POR LA SCP 0831-2017-S1)

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / DERECHOS SUCESORIOS

**El art. 309-III del D.S. N° 29215, exige que para determinar la sucesión de la posesión, no basta con la certificación de autoridades naturales, sino que se debe contar con un documento de trasferencias de mejoras y asentamiento sobre el área en posesión.**

*"(...) en relación a que mediante las certificaciones del Directorio de la Central Comunal Indígena Yotaú y de la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos de Guarayos, presentadas por el interesado al proceso, cursantes de fs. 374 a 376 de los antecedentes, se acreditaría la antigüedad de la posesión invocada por el demandante; se establece que si bien ambas certificaciones mencionan que reconocen al titular del predio "La China", José Céspedes Álvarez, una continua, quieta y pacífica posesión en una extensión de 5448 ha. "...anterior de la tierra comunitario de origen TCO-GUARAYOS desde antes del año 60..." (Cita textual); tal aseveración resulta insuficiente puesto que además de haber sido extendidas tales certificaciones en 27 de marzo de 2013, mucho después de la verificación en campo; no condicen con lo establecido en el expediente N° 16426 ya que no mencionan que Mario Gil Reyes y Sra., poseedores anteriores y titulares del proceso de dotación y consolidación, son los que realmente habrían poseído dicho predio y su parte excedente desde la década de los años sesenta y no así el ahora titular, tal como se aprecia de los antecedentes, aspecto que es admitido por el ahora demandante quien reclama una "sucesión de posesión" respecto a sus vendedores; al margen de aquello, los mismos representantes de las organizaciones indígenas que extendieron los indicados certificados, convocados al actual proceso en calidad de terceros interesados, claramente sostienen en sus respectivos apersonamientos, cursantes a fs. 192 y de fs. 203 a 204 de obrados, que no podrían manifestarse sobre la correcta o incorrecta apreciación de la FES en dicho predio y que toda la información y pruebas se encuentran dentro del expediente de saneamiento, debiendo proceder el Tribunal Agroambiental conforme a derecho; lo que hace determinar que los medios probatorios idóneos para establecer una posesión desde veinte años atrás a 1968, no podrían ser precisamente los integrantes de la TCO los cuales incluso sostienen que la posesión que certifican sería anterior a la conformación de la misma TCO Guarayos; debiendo tenerse presente que el art. 309-III del D.S. N° 29215, exige que para determinar la sucesión de la posesión, no basta con la certificación de autoridades naturales, sino que se debe contar con un documento de trasferencias de mejoras y asentamiento sobre el área en posesión,*

*requisito que no cumple la parte actora mediante el documento de transferencia de fs. 48 a 49 vta. de los antecedentes".*