

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0067-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-07-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN LEGAL /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 11576 de 31 de diciembre de 2013, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que de la minuta de compra venta de 05 de enero de 2009, debidamente reconocida (fs. 270 a 274 del expediente de saneamiento), se evidencia que sus mandantes, adquirieron el inmueble denominado "La Puerta Motacú", con una superficie total de 12,750.8241 ha, de las cuales una parte (8,272.7248 ha) cuenta con antecedente dominial en tradición agraria y registro en Derechos Reales bajo la Matricula Computarizada N° 7.14.1.02.0000065 y el resto (4,451.4355 ha) se encontraba en posesión de quien les transfirió dicho predio. Producto de la mensura realizada por el INRA se logró identificar que el predio cuenta con 13,687.7506 ha. Señala además que la propiedad y posesión son derechos reales debidamente regulados por la normativa civil agraria y la doctrina; y cita los artículos 87 y 105-I ambos del Código Civil. También afirma que la posesión de una superficie anterior a la promulgación de la Ley 1715, permite adquirir el derecho de propiedad sobre el área en la que se encuentre asentado, pues el saneamiento tiene la finalidad de la titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económica social por lo menos dos años anterior a la promulgación de la citada Ley, aun que no cuente con tramite agrario que lo respalde, siempre y cuando no afecte derechos legalmente adquiridos por terceros, así mismo la propiedad permite que el INRA, reconozca el proceso de distribución de tierras fiscales por parte del Consejo Nacional de Reforma Agraria o el Instituto Nacional de Colonización y promueva la titulación, anulación o convalidación de títulos y tramites existentes, en conclusión mis mandantes ejercen la posesión, sobre la totalidad de la superficie mensurada, no estando cuestionada su legalidad a más de no haberse identificado conflictos con los colindantes del predio.

2. Señala que en el informe de evaluación, el INRA realizó un mosaicado en el que determinó la existencia de desplazamiento de tres de los cuatro expedientes. Indica además que si el saneamiento de la propiedad agraria fuese un mecanismo para tan solo encontrar en el mismo lugar donde se dotaron las tierras, los fundos rústicos distribuidos por el estado, cuando en muchas ocasiones las colindancias

son tierras fiscales o límites difíciles de establecer, realmente no sería necesario el trabajo técnico del INRA.

3. Señala que el inmueble fue adquirido un mes antes de la promulgación de la C.P.E. y el proceso de saneamiento fue ejecutado posteriormente, estableciéndose en dicha norma los límites para el reconocimiento o expropiación de superficies excedentes a las 5.000 ha, en el presente caso se tiene que el predio tiene una superficie consolidada de 1,526.9400 hectáreas y en posesión 3,473.0600 hectáreas, desconociéndose la superficie excedentaria de 5.000 hectáreas, en contradicción a lo plasmado en la Ficha de Cálculo de la FES cursante fs. 717 de la carpeta predial, que fue realizada conforme lo dispone la Ley 1715 art. 2 complementado por la Ley 3545, y además de las disposiciones previstas en el art. 155 y siguientes del D.S: 2915, en análisis de que la superficie está debidamente trabajada por el propietario y le corresponde que se le reconozca. Afirma que, previa verificación en campo, estableciéndose que el predio cumplía con la FES en un 100%, por cuanto se han contado 1895 cabezas de ganado bovino y 40 cabezas de ovejas de pelo, en una superficie de 5000 hectáreas, además que en 1,076.9172 hectáreas se han identificado mejoras en potreros e infraestructura. El certificado de vacunación de 21 de mayo de 2011, anterior a los trabajos de verificación de campo por el INRA, se llevó a vacunar 4130 cabezas, en el conteo de pericia de campo se encontraron 1895 vacas en producción. El hato de ganado es grande y la limitación a 5000 hectáreas es injustificada no solo legalmente sino técnicamente. La constitución política del estado y los asambleístas cuando se llevo a probar la norma para su posterior remisión al Congreso de la Republica, en conocimiento de que existía una realidad en el ámbito ganadero como es la tenencia de extensiones grandes para la cría de ganado, fundamental para la seguridad alimentaria, puso en consideración del pueblo boliviano el límite máximo de las propiedades agrarias, debiendo definirse si es que era 5000 ó 10000 hectáreas, pero respetándose por irretroactividad cualquier fundo rustico en propiedad o posesión anterior a la constitución, y cita el art. 399 de la C.P.E., en su integridad.

4. Señala que el predio se encontraría sobrepuesto al área protegida denominada Área Natural de Manejo Integrado SAN MATIAS, dependiente del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y transcribiendo y/o citando el art. 265-II y las Disposiciones Finales Vigésima Tercera parágrafos I, III, IV y VI y Vigésima Sexta del D. S. N° 29215, señala que se consideran áreas protegidas a los parques nacionales, reservas forestales, áreas de manejo integrado, santuarios, áreas de inmovilización y reservas de producción forestal.

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

*"(...) el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en mérito a lo regulado por ley y de acuerdo a la información proporcionada por los ahora demandantes procedieron a valorar los expedientes agrarios 29790, predio LA PUERTA, 37693 predio EL BIBOSI, 35629 predio EL RECUERDO y 56336 predio VERA CRUZ concluyendo que los tres últimos no guardan relación con el predio mensurado en la etapa de campo, habiéndose dado cumplimiento a lo regulado por el art. 304 del D.S. N° 29215 el cual obliga a la entidad administrativa no solo a identificar y valorar el antecedente del derecho propietario de las partes interesadas sino también a considerar y analizar toda la documentación aportada por los administrados, en tal razón, siendo que los ahora demandantes introdujeron al proceso elementos de sustento de su derecho propietario, correspondió a la entidad administrativa determinar si los mismos guardaban relación con el predio identificado durante los trabajos de campo, resultando inconsistente el acusarse que el trabajo de relevamiento de expedientes no fue realizado en la etapa que fija el ordenamiento jurídico vigente, en razón a que, la identificación de expedientes agrarios depende no únicamente de la labor de la entidad administrativa sino también de la información que introduzcan al*

proceso los directamente interesados, por los mismo, siendo que durante los trabajos de campo se introdujeron nuevos elementos de juicio, el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraba obligado a valorarlos, aspecto realizado en el Informe Técnico de fs. 700 a 702, planos adjuntos de fs. 703 a 704 y en el Informe en Conclusiones de fs. 718 a 728 habiéndose dado cumplimiento a lo regulado por el art. 304 incs. a) y b) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007".

"(...) cabe resaltar que a efectos de verificar el análisis efectuado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por auto de fs. 267 del contencioso administrativo, se solicitó a la Unidad Especializada en Geodesia de éste Tribunal emita informe relativo a la existencia o no de sobreposición del predio LA PUERTA DEL MOTACÚ mensurado en el proceso de saneamiento y los expedientes agrarios N° 35629 y 37693 emitiéndose el Informe Técnico TA-G N° 019/2016 de 18 de abril de 2016 cursante de fs. 276 a 277 y plano adjunto de fs. 278 cuyas conclusiones señalan que no existe sobreposición entre los mismos, quedando sin sustento lo acusado en el memorial de demanda".

"(...) la propiedad denominada "La Puerta de Motacu" y conforme se tiene establecido en el punto III.1 de la sentencia los demandantes acreditaron derecho de propiedad solo en razón 1526.9400 has, habiendo el INRA establecido la posesión en la restante superficie de conformidad al art. 309-III, del D.S. 29215, que establece "...para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo a la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documento de transferencia de mejoras o de saneamiento, certificada por autoridad natural o colindante...", esto con relación al art. 155 en su párrafo segundo del D.S. 29215, señala "...a efectos de la verificación del cumplimiento de la función Social o función económica social, además de la clasificación de la propiedad, se deberá tonar en cuenta los antecedentes jurídicos del predio..." ; situación que es plenamente corroborada de la revisión de antecedentes en las carpetas prediales, cursante a fs. 250 y vta., donde se evidencia minuta de transferencia de derechos de fecha 27 de julio de 1994, que hace Luis Fernando Justiniano Bravo, quien tuviere en posesión del predio en cuestión desde el año 1979, a favor de Romualdo Hurtado Rodríguez, quien a su vez por documento de compra y venta del predio que nos ocupa en la presente, cursante a fs. 271 a 273 de la carpeta predial, realiza también una transferencia del predio "La Puerta del Motacú", a los actuales poseedores y demandantes de la presente causa, por lo que la posesión del primer ocupante se remite al año 1994, siendo esta la fecha de antigüedad en la posesión del predio "La Puerta del Motacú", en aplicación de las disposiciones legales vigentes y aplicables a la materia, siendo de esta manera acreditada la posesión legal de los accionantes, con anterioridad de la promulgación de la Ley 1715".

"(...) determinada la calidad de los demandantes como sub adquirentes y poseedores del predio "La Puerta del Motacú" corresponde en primera instancia hacer referencia a la Sentencia Nacional Agroambiental S2a N° 051/2014 emitida dentro el contencioso administrativo seguido por el Director Nacional del INRA en representación del Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, en consideración al razonamiento efectuado sobre los arts. 398 y 399 de la C.P.E., fue superada y modificada en el sentido correcto establecido en norma fundamental, mediante Sentencia Agroambiental Nacional S1a. No. 23/2016 de 28 de marzo , la cual expreso: "Se considera que tal razonamiento, no efectúa una adecuada lectura del art. 398 y 399 de la CPE, toda vez que la Norma Suprema lo que hace es constitucionalizar la superficie máxima de la propiedad agraria, no más allá de las 5000 ha, pero efectuando una expresa salvedad, cuando menciona que dicha restricción sólo es aplicable, en virtud a la irretroactividad de la ley, a predios constituidos con posterioridad a su vigencia, entendiéndose que quedan a salvo de esta regulación las fundos agrarios cuya posesión y propiedad son de existencia anterior a la promulgación de dicha CPE".

*"(...) 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".*

*"(...) 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; 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 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 es 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".*

*"(...) 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 C.P.E.". por lo que en tal circunstancia para el caso de autos se debe tomar en cuenta el razonamiento descrito en la Sentencia Agroambiental Nacional S1a. No. 23/2016 respecto*

*del derecho de propiedad y de posesión dentro del saneamiento del predio "La Puerta del Motacú".*

*"(...) conforme al principio de convalidación, el silencio de quien advierte un error en un acto de autoridad administrativa o jurisdiccional, convalida el acto irregular, en éste ámbito, la notificación extemporánea (como así acusa el tercero interesado), debió ser representada en tiempo oportuno ante la entidad administrativa y conforme a los recursos administrativos solicitarse la nulidad del acto ahora cuestionado, actitud pasiva que no puede ser atribuible a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento sino al directamente interesado, máxime si conforme se acredita de la documental de fs. 717 (Aviso Público de socialización de resultados) los resultados del proceso de saneamiento fueron socializados a efectos de que personas individuales o colectivas hagan conocer errores u omisiones en las pudiese haber incurrido el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no identificándose el apersonamiento de las autoridades del SERNAP o del ANMI - SM".*

*"(...) respecto a la disponibilidad o no de las tierras declaradas fiscales, cabe señalar, que el art. 345 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 señala: " I. Se dictará Resolución de Tierras Fiscales, respecto de aquellas superficies que no hubieren sido objeto de pronunciamiento o resolución, reconociendo la condición de tierra fiscal como resultado de saneamiento, dando lugar a su registro definitivo en Derechos Reales a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria en representación del Estado y en un Mapa Base previsto para la formación del catastro legal (...) ", no estando acreditada la vulneración de derechos del SERNAP, en éste sentido, no habiéndose vulnerado su derecho a la defensa, corresponde desestimar los argumentos vertidos en el memorial de fs. 117 a 119 vta., aclarándose que el hecho de que se haya notificado o no al SERNAP, con la resolución final de saneamiento, no puede ser introducido a éste proceso como un hecho que amerite ser valorado, toda vez que éste aspecto debe ser dispuesto por el Instituto Nacional de Reforma Agraria y no por éste Tribunal".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia se declara **NULA** la Resolución Suprema N° 11576 de 31 de diciembre de 2013 y retrotrayendo hasta el vicio más antiguo se anula hasta fs. 706 inclusive, Informe en Conclusiones de 12 de diciembre de 2012, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Los ahora demandantes introdujeron al proceso elementos de sustento de su derecho propietario, correspondió a la entidad administrativa determinar si los mismos guardaban relación con el predio identificado durante los trabajos de campo, resultando inconsistente el acusarse que el trabajo de relevamiento de expedientes no fue realizado en la etapa que fija el ordenamiento jurídico vigente, en razón a que, la identificación de expedientes agrarios depende no únicamente de la labor de la entidad administrativa sino también de la información que introduzcan al proceso los directamente interesados, por los mismo, siendo que durante los trabajos de campo se introdujeron nuevos elementos de juicio, el Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraba obligado a valorarlos, aspecto realizado en el Informe Técnico de fs. 700 a 702, planos adjuntos de fs. 703 a 704 y en el Informe en Conclusiones de fs. 718 a 728 habiéndose dado cumplimiento a lo regulado por el art. 304 incs. a) y b) del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

**2.** A efectos de verificar el análisis efectuado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, por auto de fs. 267 del contencioso administrativo, se solicitó a la Unidad Especializada en Geodesia de éste Tribunal emita informe relativo a la existencia o no de sobreposición del predio LA PUERTA DEL MOTACÚ mensurado en el proceso de saneamiento y los expedientes agrarios N° 35629 y 37693

emitiéndose el Informe Técnico TA-G N° 019/2016 de 18 de abril de 2016 cursante de fs. 276 a 277 y plano adjunto de fs. 278 cuyas conclusiones señalan que no existe sobreposición entre los mismos, quedando sin sustento lo acusado en el memorial de demanda.

3. Este Tribunal concluye que si bien se observa que la notificación realizada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria fue realizada pasados los trabajos de mensura y encuesta catastral, no niega su participación en dichos procesos y, en todo caso, queda acreditada su participación conforme a los documentos cursantes en el expediente de saneamiento.

4. La notificación extemporánea (como así acusa el tercero interesado), debió ser representada en tiempo oportuno ante la entidad administrativa y conforme a los recursos administrativos solicitarse la nulidad del acto ahora cuestionado, actitud pasiva que no puede ser atribuible a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento sino al directamente interesado, máxime si conforme se acredita de la documental de fs. 717 (Aviso Público de socialización de resultados) los resultados del proceso de saneamiento fueron socializados a efectos de que personas individuales o colectivas hagan conocer errores u omisiones en las pudiese haber incurrido el Instituto Nacional de Reforma Agraria, no identificándose el apersonamiento de las autoridades del SERNAP o del ANMI - SM.

5. Respecto a la disponibilidad o no de las tierras declaradas fiscales, cabe señalar, que el art. 345 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 señala: " I. Se dictará Resolución de Tierras Fiscales, respecto de aquellas superficies que no hubieren sido objeto de pronunciamiento o resolución, reconociendo la condición de tierra fiscal como resultado de saneamiento, dando lugar a su registro definitivo en Derechos Reales a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria en representación del Estado y en un Mapa Base previsto para la formación del catastro legal (...) ", no estando acreditada la vulneración de derechos del SERNAP, en éste sentido, no habiéndose vulnerado su derecho a la defensa, corresponde desestimar los argumentos vertidos en el memorial de fs. 117 a 119 vta., aclarándose que el hecho de que se haya notificado o no al SERNAP, con la resolución final de saneamiento, no puede ser introducido a éste proceso como un hecho que amerite ser valorado, toda vez que éste aspecto debe ser dispuesto por el Instituto Nacional de Reforma Agraria y no por éste Tribunal.

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

#### POSESIÓN AGRARIA / LEGAL

**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; 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 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 es anterior y no actual o posterior a 2009.**

*"(...) 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; 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 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 es 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".*