

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0096-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-09-2016

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° 03602 de 20 de agosto de 2010, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que, de la revisión de la carpeta de saneamiento correspondiente al predio en cuestión y al margen de la supuesta falta de anuencia de la venta efectuada en la cuota parte que le correspondería al señor Sixto Morales Gómez, sobre la superficie del predio Paudije, la mencionada Resolución dispone la adjudicación de la superficie excedente de 378.3999 ha, a favor de Walter Hurtado Méndez, la que no sobrepasa el límite establecido por el art. 398 de la C.P.E.; en ese entendido es que en el presente caso, se regularizo el derecho de propiedad pre existente, entendiéndose que el estado no estaría transfiriendo ni vendiendo tierras sino que está perfeccionando un derecho propietario agrario legal y legítimamente adquirido por el ahora beneficiario, en ese sentido, la Resolución Suprema ahora impugnada, en su disposición tercera de manera textual dispuso dicho perfeccionamiento; la Resolución impugnada dispone como superficie de adjudicación 378.3999 ha, la que no supera el máximo dispuesto por la C.P.E., en su art. 398, en ese marco, el Tribunal Agroambiental emitió la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 51/2015 de 13 de julio de 2015, que en su último considerando de manera textual señaló lo referente a la aplicación retroactiva de los arts. 398 y 399 de la C.P.E. (...) y, tomando en cuenta lo argumentado se deberá pronunciar lo que en derecho corresponda. Finalmente pide considerar todo lo expuesto al momento de emitir resolución.

2. Señala que corresponde remitirse a los antecedentes cursantes en la carpeta de saneamiento e información recabada y generada en obrados, así como la documentación presentada por la parte interesada, cuyo análisis y valoración técnico legal fue realizado por el INRA en su oportunidad mediante el informe de Evaluación Técnica Jurídica e Informes complementarios cursantes en obrados. En cuanto a la observación de reconocimiento de la superficie mayor al límite establecido en los arts. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado, señala que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder las cinco mil hectáreas; asimismo, por aplicación del art. 399 de la C.P.E., dicho aspecto no es retroactivo, por lo que la misma ley fundamental establece que serán respetados aquellos derechos

sobre tierras agrarias aun así estas sean mayores a las cinco mil hectáreas, siempre y cuando cumplan con la función económica social; siendo que corresponde al presente caso la superficie reconocida en la Resolución Suprema N° 03602 de 20 de agosto de 2010, tomando en cuenta que el predio anteriormente denominado "Paudije", con expediente agrario N° 18280 con Título Ejecutorial Proindiviso N° 608994 emitido en fecha 11 de junio de 1973 por el ex CNRA y el predio denominado "Ecuarara" con expediente agrario N° 52402, con Títulos Ejecutoriales Proindivisos PT0014900, PT0014901, emitidos en fecha 07 de diciembre de 1990 por el ex CNRA, cuyos antecedentes cursan en obrados y sometidos al proceso de saneamiento. Debiendo tomarse en cuenta lo establecido en el art. 123 de la C.P.E, vigente, sobre la irretroactividad de la ley.

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

*"(...) la demanda contenciosa administrativa tiene la finalidad de activar el control de legalidad de los distintos actos realizados por la administración pública, por lo que la función de este tribunal es la de velar por la legalidad de todos y cada uno de los actuados efectuados , en el presente caso, por el Instituto Nacional de Reforma Agraria con relación al proceso de Saneamiento del predio denominado "Paudije", evitando entrar al fondo del proceso en sí mismo; por otro lado, e ingresando al punto concreto, la verificación de la documentación de transferencia correspondía al INRA, conforme a lo dispuesto por el art. 169 inc. b) del D.S. N° 25763 Reglamento de la Ley N° 1715, vigente en su oportunidad, quien debió de haber realizado la verificación de la transferencia legítima del predio, el cual serviría como sustento en la verificación de la posesión legal del beneficiario del predio denominado "Paudije"; asimismo y en revisión de actuados de la carpeta predial, encontramos que cursante a fs. 102 a 108 y vta., se tiene que por Testimonio N° 603/90 de 10 de julio de 1990, en la que se evidencia que por subasta pública los señores H. Mac Delazier II y Sixto Morales Gómez, se adjudicaron los inmuebles denominados Paudije, Pano y Ecuarara, en la proporción de 50% para cada uno; por otro lado, por Testimonio N° 39/91 de 4 de julio de 1991, se tiene que los señores Mac Delazier, Edmundo Arauz Rea, Simón G. y la señora Maura Simón de Medrano, realizan la transferencia de la Estancia Paudije S.R.L. a favor de Martha Elena Medina de Catillo, sin embargo en esta no consta como uno de los transferentes a Sixto Morales Gómez, quien según Testimonio 603/90, ya citado, se encuentra con el 50% del derecho propietario , teniéndose que dicha transferencia hubiera nacido con vicios de nulidad; por otra parte la transferencia realizada al ahora beneficiario, Walter Hurtado Méndez, conserva la misma falencia y vicio de nulidad, aspecto que no fue tomado en cuenta por los funcionarios del INRA a momento de cumplir con lo señalado por el art. 169 inc. b) del D.S. N° 25763 Reglamento de la Ley N° 1715, vigente en su oportunidad, menos valorado al momento de realizar el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 17 de julio de 2000, cursante a fs. 136 a 142 de la carpeta predial, el que a momento de verificar los vicios de nulidad absolutas y relativas de los expedientes correspondientes a los predios Ecuarara y Paudije, conforme lo señala en su punto 3.2, no se tomo en cuenta el aspecto ya señalado, teniéndose que en este punto no se cumplió con los presupuestos del Decreto Reglamentario vigente en su oportunidad".*

*"(...) se evidencia que el predio denominado "Paudije", fue adquirido con anterioridad a la promulgación de la Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009 , ingresando este en lo dispuesto por el art. 399-I de la norma fundamental, que señala "Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley"; tomándose en cuenta que si bien la Resolución Suprema N° 03602 de 20 de agosto de 2010, es posterior a la promulgación de la actual y vigente Constitución, la propiedad que tiene el beneficiario es anterior a esta; por otro lado el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 17 de*

julio de 2003 cursante a fs. 136 a 142 de antecedentes , en su recuadro señala la superficie con cumplimiento de la función económica social de 5,559.5574 ha, que es la superficie total que la Resolución Suprema impugnada reconoce al beneficiario; asimismo considerando y conforme a lo señalado por el art. 2-II de la Ley 1715, que dispone "La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 169º de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario"; así también el art. 3-IV, de la normativa citada, señala "La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por la Constitución Política del Estado y la ley, gozan de la protección del Estado, en tanto cumplan una función económico-social y no sean abandonadas conforme a las previsiones de esta ley. Cumplidas estas condiciones, el Estado garantiza plenamente el ejercicio del derecho propietario, en concordancia con lo establecido en el párrafo I del presente artículo"; asimismo en la vigencia de la C.P.E. abrogada, en su art. 169 señala "El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a Ley. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por Ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico-social de acuerdo con los planes de desarrollo"; por otra parte conforme a lo dispuesto por el art. 399-I y art. 123 de la C.P.E. actual y vigente; se tiene que el beneficiario acreditó la legal posesión del predio con actividad ganadera cumpliendo la función económica social, asimismo esta posesión fue anterior a la promulgación de la actual y vigente C.P.E., por lo que las disposiciones contenidas en los artículos 398 y 399-II, de la mencionada norma, no son aplicables al presente caso, en razón de la irretroactividad de la Ley; por lo tanto, con referencia al presente punto, se tiene como infundado a lo impetrado sin más consideraciones de orden legal".

"(...) 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, independientemente del derecho de propiedad, tal como lo establece el art. 2-III de la L. Nº 1715, modificada por la L. Nº 3545, donde claramente se determina que la Función Económica Social es plena y válidamente reconocida en posesiones legales, independientemente y mas allá de lo que pueda eventualmente reconocerse en virtud del derecho de propiedad mediante el antecedente agrario; lo que hace concluir que el Derecho Agrario boliviano reconoce derechos de acceso a la tierra tanto por derecho de "propiedad" como por derecho de "posesión", siempre y cuando se cumpla con la Función Económica Social; tal reconocimiento por dos vías es plenamente reconocido y largamente regulado por nuestra normativa agraria; por ejemplo el art. 18 núm. 9 y 66-I núm. 3 de la L. Nº 1715 disponen que el INRA tiene atribuciones para dirimir conflictos entre el derecho de "propiedad" y la de "posesión", siendo claro que mediante determinadas circunstancias un derecho de propiedad puede caer ante un derecho de posesión , en el hipotético caso en que este último cumpla con la Función Económica Social de la tierra y el derecho de propiedad contrapuesto, no lo haga; concordante ello se tiene el principio de Función Social y Económica Social, contemplado en el art. 76 de la misma L. Nº 1715, que tutela tanto el derecho de propiedad, como la posesión agraria, en base al cumplimiento de la Función Económica Social, conforme el precepto constitucional establecido actualmente en el art. 397 de la actual C.P.E."

"(...) 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. Nº 3545 y el art. 309 del D.S. Nº 29215, regulan lo que debe entenderse y que requisitos debe cumplir una "posesión legal agraria", en el entendido de 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 normativa; 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 C.P.E., sostiene que 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 esta 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".*

*"(...) 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 C.P.E. 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 antecedentes agrarios anteriores a la C.P.E., y que respecto a la posesión, entendida esta como aquella ejercida antes de la actual C.P.E., 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 encuentra acorde a una valoración integral de la Normativa Constitucional, ya que esta se fundamenta en el reconocimiento del derecho de propiedad sobre la tierra, siempre que cumpla la Función Social y Económica Social, en los términos del art. 397 de la C.P.E."*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, **ANULA** obrados hasta fs. 136 inclusive de antecedentes, es decir, hasta Evaluación Técnico Jurídico, con base en los siguientes argumentos:

- 1.** La transferencia realizada al ahora beneficiario, Walter Hurtado Méndez, conserva la misma falencia y vicio de nulidad, aspecto que no fue tomado en cuenta por los funcionarios del INRA a momento de cumplir con lo señalado por el art. 169 inc. b) del D.S. N° 25763 Reglamento de la Ley N° 1715, vigente en su oportunidad, menos valorado al momento de realizar el Informe de Evaluación Técnico Jurídico de 17 de julio de 2000, cursante a fs. 136 a 142 de la carpeta predial, el que a momento de verificar los vicios de nulidad absolutas y relativas de los expedientes correspondientes a los predios Ecuarara y Paudije, conforme lo señala en su punto 3.2, no se tomo en cuenta el aspecto ya señalado, teniéndose que en este punto no se cumplió con los presupuestos del Decreto Reglamentario vigente en su oportunidad.
- 2.** Conforme a lo dispuesto por el art. 399-I y art. 123 de la C.P.E. actual y vigente; se tiene que el beneficiario acreditó la legal posesión del predio con actividad ganadera cumpliendo la función económica social, asimismo esta posesión fue anterior a la promulgación de la actual y vigente C.P.E., por lo que las disposiciones contenidas en los artículos 398 y 399-II, de la mencionada norma, no son aplicables al presente caso, en razón de la irretroactividad de la Ley; por lo tanto, con referencia al presente punto, se tiene como infundado a lo impetrado sin más consideraciones de orden legal.
- 3.** 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 C.P.E. 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 antecedentes agrarios anteriores a la C.P.E., y que respecto a la posesión, entendida

esta como aquella ejercida antes de la actual C.P.E., 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 encuentra acorde a una valoración integral de la Normativa Constitucional, ya que esta se fundamenta en el reconocimiento del derecho de propiedad sobre la tierra, siempre que cumpla la Función Social y Económica Social, en los términos del art. 397 de la C.P.E.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / POSESIÓN AGRARIA / POSESIÓN LEGAL

**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 que requisitos debe cumplir una "posesión legal agraria", en el entendido de 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 normativa; en tal sentido, cuando el art. 399-I de la C.P.E., sostiene que salvan los derechos de propiedad y de posesión anteriores a dicha Norma Suprema, quiere decir que la "posesión agraria" anterior también debe ser respetada, ya que esta 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.**

*"(...) 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, independientemente 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, independientemente y mas allá de lo que pueda eventualmente reconocerse en virtud del derecho de propiedad mediante el antecedente agrario; lo que hace concluir que el Derecho Agrario boliviano reconoce derechos de acceso a la tierra tanto por derecho de "propiedad" como por derecho de "posesión", siempre y cuando se cumpla con la Función Económica Social; tal reconocimiento por dos vías es plenamente reconocido y largamente regulado por nuestra normativa agraria; por ejemplo el art. 18 núm. 9 y 66-I núm. 3 de la L. N° 1715 disponen que el INRA tiene atribuciones para dirimir conflictos entre el derecho de "propiedad" y la de "posesión", siendo claro que mediante determinadas circunstancias un derecho de propiedad puede caer ante un derecho de posesión, en el hipotético caso en que este último cumpla con la Función Económica Social de la tierra y el derecho de propiedad contrapuesto, no lo haga; concordante ello se tiene el principio de Función Social y Económica 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 Económica Social, conforme el precepto constitucional establecido actualmente en el art. 397 de la actual C.P.E.". (...) 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 que requisitos debe cumplir una "posesión legal agraria", en el entendido de 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 normativa; 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 C.P.E., sostiene que 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 esta 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".*