

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0034-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-05-2015

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

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Viceministerio de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 06527 de 3 de noviembre de 2011, emitido dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio del predio "Carniola". Bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que no correspondía reconocer vía Adjudicación la superficie de 14532.3475 has. y vía conversión la superficie de 3381.0000 has., haciendo un total de 17913.3471 has., al constituirse dicho predio como latifundio por exceder la superficie de 5000 has. y porque su emisión fue posterior a la C.P.E. y;
- 2.- que la Resolución Final de Saneamiento habría incurrido en error y omisión, al no valorar correctamente la normativa constitucional, al reconocer la superficie de 14532.3475 has., por lo que señala que se debe reencauzar el proceso, refiriendo como fundamentos de derecho, el art. 64 de la L. N° 1715, los arts. 303, 304-b) del D.S. N° 29215 y los arts. 398 y 399 de la C.P.E.

Solicita se declare probada la demanda y sin efecto legal la Resolución impugnada.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde manifestando: que la superficie máxima de la propiedad agraria no es aplicable el art. 398 de la C.P.E. al caso concreto porque el predio "Carniola" tendría antecedente agrario en el expediente N° 14005 con Título Ejecutorial Individual N° 390090 y Resolución Suprema N° 147774 de 23 de octubre de 1968, dotado a Sócrates Pereyra Cadario en la superficie de 3346.0000 has.; asimismo señala que el Informe de Evaluación Técnica Jurídica emitido el 26 de noviembre de 2002, estableció que en el predio "Carniola" de Antonio Nahir Nogales, se realizó la mensura de 16900.6226 has. y conforme el Informe Legal INF-JRLL N° 1048/2009 de 6 de julio de 2009 se sugirió la emisión de la Resolución Suprema anulatoria de conversión de 3381.0000 has. y adjudicar el resto de la superficie en posesión de 14532.3475 has., infiriéndose que dicho predio cumple la FES desde la gestión 2002 y que a la luz de la última parte del art. 399-I de la C.P.E. estaría reconocida la posesión agraria debido a la irretroactividad de la ley.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que verificadas las etapas de saneamiento, la documentación aportada y conforme el análisis de la ETJ de 26 de noviembre de 2002, en cuya virtud se habría emitido la Resolución Suprema N° 06527 de 3 de noviembre de 2011, que dispone anular el Título Ejecutorial Individual N° 390090 con antecedente en la Resolución Suprema N° 147774 de 23 de octubre de 1968 del expediente de Dotación N° 14005 emitido a favor de Sócrates Pereyra Cadario y Adjudicar el resto de la superficie de 14532.3475 has. a Antonio Nahir Nogales Asbun del predio "Carniola", al haber acreditado la legalidad de su posesión, por su continuidad de superficies y por tratarse de una sola unidad productiva, disponiéndose la emisión del Título Ejecutorial, correspondiendo la superficie total de 17913.3475 has.; asimismo señala que se habría ejecutado las diferentes etapas del saneamiento conforme la documentación presentada por el beneficiario.

El tercero interesado se apersona manifestando: que la demanda debió interponerse dentro de los plazos previstos por los arts. 21-IV, 28, 57-III, 61-V y 68 de la L. N° 1715, es decir en el término de 35 y 30 días respectivamente, computables a partir de la fecha de su legal notificación con la Resolución Administrativa objeto de impugnación, por lo que se debió rechazar in limine la demanda, que su posesión conforme el art. 87 del Cód. Civ., tiene una "posesión civil" adquirida a través de un título traslativo de dominio debidamente inscrito en DRRR en sujeción a lo determinado por los arts. 584 y 1538 del Cód. Civ., en el caso presente se acredita que el INRA certifica que la posesión del predio "Carniola" ha sido sustentada en base al cumplimiento de la FES.

El demandante Viceministro de Tierras responde a las observaciones del Tercero Interesado manifestando: que ante la existencia de vicios de fondo insubsanables el Viceministerio de Tierras se encuentra legitimado para poder interponer demandas contenciosas administrativas, en mérito a la facultad concedida por la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215, que la demanda no cuestiona el antecedente agrario N° 14005 del que emerge el predio "Carniola" que acredita su calidad de subadquiriente en la superficie de 3381.0000 has., lo que se observa en la presente acción, es la superficie excedente de 14532.3475 has. que no habría sido objeto de Dotación o Adjudicación en su momento, que al entrar en vigencia la actual C.P.E. y al no haber concluido el proceso de saneamiento, correspondía aplicar al INRA los preceptos constitucionales de los arts. 398 y 399 de la C.P.E. por supremacía como lo exige el art. 410-II de la C.P.E.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...)de los antecedentes del proceso de saneamiento, si bien el Informe en Conclusiones de 15 de agosto de 2005 cursante de fs. 152 a 156 de la carpeta predial sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 17913.3475 has., sin embargo al entrar en vigencia la actual Constitución Política del Estado y al no haber concluido el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad "Carniola", se deberá aplicar los preceptos constitucionales por supremacía de acuerdo a lo establecido por el art. 410-II de la Carta Magna que establece: "La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales: **1. Constitución Política del Estado.** 2. Los tratados internacionales. 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena y 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.(las negrillas son nuestras)."*

"(...)Que, en base a los fundamentos expuestos, se tiene que la Resolución Suprema N° 06527 de 3 de noviembre de 2011, que resuelve anular el Título Ejecutorial Individual 390090 del expediente agrario de Dotación N° 14005, con Resolución Suprema N° 147774 de 23 de octubre de 1968, subsanando los vicios de nulidad relativa y vía conversión reconocer la superficie de 3381.0000 has. y vía adjudicación la superficie de 14532.3475 has., haciendo un total de 17913.3471 has. del predio "Carniola" clasificada como empresa con actividad ganadera, la misma no contempló los alcances de los arts. 398 y 399 de la C.P.E., constatándose que dicha Resolución fue emitida el 3 de noviembre de 2011, en forma posterior a la vigencia de la actual C.P.E., que reglamenta el límite máximo de la propiedad agraria, aspecto que hace que la Resolución Final Suprema impugnada vulnere los alcances de los artículos citados."

"(...)de donde se tiene que dichas disposiciones no tienen ninguna relación con el presente proceso, en razón de que el Viceministro de Tierras conforme la Disposición Final Vigésima-I del D.S. N° 29215 que señala "Emitidas las resoluciones finales de saneamiento y encontrándose pendiente la emisión de títulos ejecutoriales o certificados de saneamiento, ante la existencia de vicios de fondo insubsanables o en el procedimiento concluido, el Viceministro de Tierras se encuentra facultado para interponer demandas contenciosas administrativas... A este fin podrán notificarse con la respectiva Resolución Final de Saneamiento o el INRA podrá notificar de oficio al establecer la existencia de vicios de fondo insubsanables", por lo que el Viceministro de Tierras en base a esta disposición citada se encuentra facultado para interponer demandas contenciosas no solo de Resoluciones Administrativas dictadas por el Director Nacional del INRA sino también Resoluciones Supremas dictas por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y por el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, no pudiendo este Tribunal rechazar in limine de oficio la demanda impuesta, porque la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215, sigue vigente, así se tiene al respecto las Sentencias Constitucionales Nos. 1548/2013 de 13 de septiembre de 2013, 0676/2014 de 8 de abril de 2014 y 1982/2014 de 13 de noviembre de 2014, por lo que no se evidencia vulneración alguna en relación a este argumento."

"(...)si bien el tercero interesado en función a los artículos citados hace referencia a la "posesión civil", refiriendo que el INRA hubiera certificado que la posesión del predio "Carniola" ha sido sustentada en base al cumplimiento de la FES, sin embargo la "posesión civil" en materia agraria es muy diferente a la de materia civil, debido a que el cumplimiento de la FS o la FES se halla relacionada con la actividad agraria, sea esta agrícola, forestal, ganadera o mixta, aspectos que no contempla la jurisdicción ordinaria civil y si bien de los antecedentes del proceso de saneamiento se constata que el predio "Carniola" cumplió con la finalidad impuesta por el art. 66-1) de la L. N° 1715, porque demostró cumplir con la FS o la FES, y que su posesión es anterior del mes de octubre de 1994, sin embargo cabe señalar que dicha disposición establecida en la L. N° 1715 se debe adecuar a la superficie actual establecida en los arts. 398 y 399 de la C.P.E. (5.000 has.), que conforme el art. 410-II de la C.P.E., dichos artículos gozan de jerarquía suprema dentro del bloque de constitucionalidad previsto en el art. 410-II citado. Consecuentemente los extremos referidos por el tercero interesado quedan desvirtuados al no tener respaldo legal alguno."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa, interpuesta por el Viceministerio de Tierras, contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y contra el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, en consecuencia se dejó sin efecto la Resolución Suprema N° 06527 de 3 de noviembre de 2011. bajo los siguientes fundamentos:

1.- Sobre la superficie máxima de la propiedad agraria se debe manifestar que si bien el predio "Carniola" dentro del proceso de saneamiento demostró la posesión y el cumplimiento de la FES, sin embargo el antecedente agrario consistente en la Sentencia Agraria otorga la superficie al predio de 3346 has., por lo que lo que la superficie excedente de 14532.3475 has., mensurada en las pericias de campo dentro del proceso de saneamiento no cuenta con antecedente de derecho propietario por lo que se sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 17913.3475 has., sin embargo al entrar en vigencia la actual Constitución Política del Estado y al no haber concluido el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad "Carniola", se deberá aplicar los preceptos constitucionales por supremacía de acuerdo a lo establecido por el art. 410-II de la Carta Magna y;

2.- sobre la Resolución Final de Saneamiento se debe manifestar que la Resolución Suprema, que resuelve anular el Título Ejecutorial Individual 390090 del expediente agrario de Dotación N° 14005, con Resolución Suprema se desconoce subsanando los vicios de nulidad relativa y vía conversión reconocer la superficie de 3381.0000 has. y vía adjudicación la superficie de 14532.3475 has., haciendo un total de 17913.3471 has. del predio "Carniola" clasificada como empresa con actividad ganadera, la misma no contempló los alcances de los arts. 398 y 399 de la C.P.E.

RESPECTO A LOS ASPECTOS FORMALES PARA EL RECHAZO DEL RECURSO OBSERVADO POR EL TERCERO INTERESADO:

1.- Con relación al plazo de la demanda se debe manifestar que el Viceministro de Tierras se encuentra facultado para interponer demandas contenciosas no solo de Resoluciones Administrativas dictadas por el Director Nacional del INRA sino también Resoluciones Supremas dictas por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y por el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, no pudiendo este Tribunal rechazar in límine de oficio la demanda impuesta, porque la Disposición Final Vigésima del D.S. N° 29215, sigue vigente;

2.- con relación a los aspectos de fondo se debe manifestar que el predio "Carniola" cumplió con la finalidad impuesta por el art. 66-1) de la L. N° 1715, porque demostró cumplir con la FS o la FES, y que su posesión es anterior del mes de octubre de 1994, demanda que se debe adecuar a la superficie actual establecida en los arts. 398 y 399 de la C.P.E. (5.000 has.), que conforme el art. 410-II de la C.P.E., dichos artículos gozan de jerarquía suprema dentro del bloque de constitucionalidad previsto en el art. 410-II citado. Consecuentemente los extremos referidos por el tercero interesado quedan desvirtuados al no tener respaldo legal alguno.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Precedente 1

PROPIEDAD AGRARIA / LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

LÍMITE CONSTITUCIONAL (SUPERFICIE) / EN POSESIÓN

Derecho de posesión anterior a la vigencia de la CPE, no puede exceder 5000 has

Cuando el derecho de posesión es anterior a la entrada en vigencia de la actual CPE, corresponde adecuarse el reconocimiento, a la superficie establecida en la parte in fine del art. 398 de la C.P.E., según la cual la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas (5.000 has.)

"En ese contexto, se observa que si bien el predio "Carniola" dentro del proceso de saneamiento demostró la posesión y el cumplimiento de la FES, sin embargo el antecedente agrario consistente en la Sentencia Agraria de 9 de mayo de 1964 que adjudica en concesión y dotación al predio denominado "Carniola" emitido a favor de Sócrates Pereira Cadario en la extensión superficial de 3346 has., así como la Resolución Suprema N° 14774 de 23 de octubre de 1968, acreditan que el predio "Carniola" tiene antecedente de derecho propietario en la extensión superficial de 3346.0000 has.; lo que significa que la superficie excedente de 14532.3475 has., mensurada en las pericias de campo dentro del proceso de saneamiento no cuenta con antecedente de derecho propietario y si bien dicha superficie el ente administrativo lo consideró como posesión legal, aspecto que amerita se realice una interpretación de la normativa, que conforme el bloque de constitucionalidad"

*"(...) Que el art. 399-I de la Constitución Política del Estado 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**" (las negrillas son nuestras). En ese contexto de la interpretación de la norma constitucional precedentemente citada se evidencia dos tipos de derechos a considera, el derecho de propiedad y el derecho de posesión sobre la propiedad agraria, en el caso de autos se discute el derecho de posesión anterior a la vigencia de la actual C.P.E., consecuentemente siempre en aplicación a la supremacía constitucional, se debe observar lo previsto por el art. 123 de C.P.E. que indica que la ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en **materia laboral y penal** , por lo que no puede aducirse retroactividad en materia agraria; que si bien la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 señala que "las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento, serán aquellas que siendo anteriores a la vigencia de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 cumplan efectivamente con la FES o FS según corresponda..." texto concordante con el art. 309 del D.S. N° 29215, sin embargo estas normativas no determinan las extensiones de las propiedades agrarias, habiendo delegado esta atribución a una reglamentación especial, conforme señala el art. 41-II de la Ley N° 1715, lo que significa que al estar tanto las leyes antes citadas como cualquier reglamentación por debajo de la supremacía constitucional, se deberá aplicar la Constitución Política del Estado que establece en la parte in fine del art. 398 que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas."*

"(...)de los antecedentes del proceso de saneamiento, si bien el Informe en Conclusiones de 15 de agosto de 2005 cursante de fs. 152 a 156 de la carpeta predial sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 17913.3475 has., sin embargo al entrar en vigencia la actual Constitución Política del Estado y al no haber concluido el proceso administrativo de saneamiento de la propiedad "Carniola", se deberá aplicar los preceptos constitucionales por supremacía de acuerdo a lo establecido por el art. 410-II de la Carta Magna "

" (...) "(...)si bien el tercero interesado en función a los artículos citados hace referencia a la "posesión civil", refiriendo que el INRA hubiera certificado que la posesión del predio "Carniola" ha sido sustentada en base al cumplimiento de la FES, sin embargo la "posesión civil" en materia agraria es muy diferente a la de materia civil, debido a que el cumplimiento de la FS o la FES se halla relacionada con la actividad agraria, sea esta agrícola, forestal, ganadera o mixta, aspectos que no contempla la jurisdicción ordinaria civil y si bien de los antecedentes del proceso de saneamiento se constata que el predio "Carniola" cumplió con la finalidad impuesta por el art. 66-1) de la L. N° 1715, porque demostró cumplir con la FS o la FES, y que su posesión es anterior del mes de octubre de 1994, sin embargo cabe señalar que dicha disposición establecida en la L. N° 1715 se debe adecuar a la superficie actual establecida en los arts. 398 y 399 de la C.P.E. (5.000 has.), que conforme el art. 410-II de la C.P.E.,

dichos artículos gozan de jerarquía suprema dentro del bloque de constitucionalidad previsto en el art. 410-II citado. Consecuentemente los extremos referidos por el tercero interesado quedan desvirtuados al no tener respaldo legal alguno."

Contextualización de la línea jurisprudencial

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 NACIONAL S1a N° 23/2016

Línea jurisprudencial referida al derecho de posesión y límite de superficie.

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 de que en el 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, 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, 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, sin embargo el razonamiento de esa SCP ha sido modificado por la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018 que establece la: “III.6. Necesidad de efectuar cambio de línea respecto a lo precisado en la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre”, con el argumento en sentido de: *“que serán los nuevos límites a fijarse por ley los que se aplicarán a los predios que se adquieran con posterioridad a la vigencia de la Norma Suprema y no así a las propiedades adquiridas con anterioridad a la misma, en resguardo al principio de irretroactividad de la ley; por cuyo motivo 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.”*

En esa lógica, el razonamiento de la SAP S1ª N° 41/2019, ha sido **reconducido** y de manera implícita en resolución posterior a su emisión, cual es la SAP S1a N° 098/2019 que vuelve al razonamiento de la SAN **fundadora, confirmada** por las siguientes a aquella, tal las SAP S1a N° 131/2019, S2a N° 02/2020 y otras