

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0032-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 24-10-2013

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 /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De la Resolución Final de Saneamiento /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesta contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, impugnando la Resolución Administrativa RA-ST N ° 0063/2012 de 28 de agosto de 2012. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Indico el demandante que durante el proceso de saneamiento de manera irregular y sin sustento legal se procede a elaborar una serie de informes no contemplados en el Procedimiento de Saneamiento de la propiedad agraria por lo que estos han sido elaborados en franca contravención a las disposiciones legales en vigencia y no cumplen lo dispuesto para el caso de aplicación del "control de calidad, supervisión y seguimiento" y;

2.- Finalmente indico que el INRA no ha considerado el cumplimiento de la Función Económico Social, asimismo indican los actores que la Resolución Administrativa impugnada vulnera los criterios legales de Preclusión de Etapas, Valoración de la Función Económico Social aplicables para los distintos procedimientos agrarios, debido proceso, transparencia e irretroactividad de la Ley, incurriendo en una manifiesta violación del derecho del administrado a una aplicación justa de la normativa agraria y conculca derechos constitucionales tutelados.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) Consecuentemente, de los antecedentes del proceso de saneamiento, si bien el Informe en Conclusiones de 30 de noviembre de 2005 cursante a fs. 273 de la carpeta predial sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 10.386.0691 ha., 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 de los actores, 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, de lo precedentemente analizado, se tiene que la Resolución Administrativa impugnada, no ha vulnerado las normativas tanto agraria como constitucional acusadas por los actores en su demanda contencioso administrativa, pues el accionar de los funcionarios del INRA se enmarca en las normas agrarias como la Ley N° 1715, Decreto Supremo N° 29215, el Manual de Funciones del INRA y la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo."*

*"(...)Con referencia a la serie de Informes emitidos por el INRA es necesario aclarar que los actos administrativos del INRA no solo se encuentran enmarcados en la normativa agraria, sino que también responden a lo estipulado en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, que en el art. 48 faculta a la entidad administrativa la emisión de los informes que fueran necesarios para dictar la Resolución Final Administrativa, que en el caso presente resulta ser la Resolución Final de Saneamiento, en consecuencia al emitir Informes adicionales el INRA no ha cometido hechos irregulares al estar sus actuaciones enmarcadas en la normativa aplicable al caso; de igual manera se evidencia que al no existir Resolución Final de Saneamiento de la propiedad "Paraparaú" este se considera un proceso de saneamiento en curso, en consecuencia el art. 266 del Decreto Supremo N° 29215 es aplicable dentro del proceso de saneamiento, pues el presente artículo establece los controles de calidad, supervisión y seguimiento a denuncia o de oficio en todos los procesos de saneamiento en curso, no siendo evidente la aplicación del art. 266 para los procesos iniciados en vigencia del Decreto Supremo N 29215 como arguyen los demandantes, por lo cual el INRA en ningún momento actuó de manera oficiosa y estuvo enmarcado dentro de las competencias y atribuciones concedidas por el tan reiterado art. 266 del D.S. N° 29215; asimismo la Resolución Final de Saneamiento responde al cumplimiento del art. 398 de la actual Constitución Política del Estado por haberse emitido en vigencia de la misma y no a una nueva evaluación de la Función Económico Social, en consecuencia no se vulneró lo establecido en el art. 123 de la C.P.E. como arguyen los demandantes; de igual forma, no se advierte vulneración a los criterios legales de preclusión de etapas como sostienen los actores, puesto que dentro del proceso de saneamiento de la propiedad "Paraparaú" en ningún momento el INRA ha retrotraído el proceso, los actos administrativos realizados fueron en estricto cumplimiento del art. 266 y las Disposiciones Primera y Segunda del Decreto Supremo N° 29215, por consiguiente enmarcados en la normativa."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Administrativa RA-ST N° 063/2012 de 28 de agosto de 2012, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la vulneración de derechos, si bien el Informe en Conclusiones de 30 de noviembre de

2005 sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 10.386.0691 ha., 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 de los actores, aplico los preceptos constitucionales por supremacía de acuerdo a lo establecido por el art. 410-II de la Carta Magna, es decir que al estar tanto las leyes 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 y;

2.- Respecto a los varios Informes emitidos por el INRA, el art. 48 faculta a la entidad administrativa la emisión de los informes que fueran necesarios para dictar la Resolución Final Administrativa, que en el caso resulta ser la Resolución Final de Saneamiento, por lo que el INRA no ha cometido hechos irregulares al estar sus actuaciones enmarcadas en la normativa aplicable al caso, habiendo más bien actuado de manera oficiosa y estuvo enmarcado dentro de las competencias y atribuciones concedidas por el tan reiterado art. 266 del D.S. N° 29215.

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

#### PRECEDENTE 1

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 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

**El reconocimiento del derecho por posesión legal (anteriores a la vigencia de la Ley INRA), deberá ser en la superficie máxima establecida en la CPE, que en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas**

*" (...) 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.*

*Consecuentemente, de los antecedentes del proceso de saneamiento, si bien el Informe en Conclusiones de 30 de noviembre de 2005 cursante a fs. 273 de la carpeta predial sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 10.386.0691 ha., 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 de los actores, se deberá aplicar los preceptos constitucionales por supremacía de acuerdo a lo establecido por el art. 410-II de la Carta Magna"*

*" (...) Que, de lo precedentemente analizado, se tiene que la Resolución Administrativa impugnada, no ha vulnerado las normativas tanto agraria como constitucional acusadas por los actores en su demanda contencioso administrativa, pues el accionar de los funcionarios del INRA se enmarca en las normas agrarias como la Ley N° 1715, Decreto Supremo N° 29215, el Manual de Funciones del INRA y la Ley*

2341 de Procedimiento Administrativo."

PRECEDENTE 2

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / SANEAMIENTO / ETAPAS / DE LA RESOLUCIÓN FINAL DE SANEAMIENTO

Informes previos

**Antes de la emisión de la Resolución Final Administrativa, corresponde al INRA emitir una serie de informes, enmarcados en la normativa aplicable al caso, no solo agraria sino también administrativa**

" (...) Con referencia a la serie de Informes emitidos por el INRA es necesario aclarar que los actos administrativos del INRA no solo se encuentran enmarcados en la normativa agraria, sino que también responden a lo estipulado en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, que en el art. 48 faculta a la entidad administrativa la emisión de los informes que fueran necesarios para dictar la Resolución Final Administrativa, que en el caso presente resulta ser la Resolución Final de Saneamiento, en consecuencia al emitir Informes adicionales el INRA no ha cometido hechos irregulares al estar sus actuaciones enmarcadas en la normativa aplicable al caso"

#### 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

En la línea de Resolución Final de Saneamiento, debidamente fundamentada

**El reconocimiento del derecho por posesión legal (anteriores a la vigencia de la Ley INRA), deberá ser en la superficie máxima establecida en la CPE, que en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas**

" (...) 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.*

*Consecuentemente, de los antecedentes del proceso de saneamiento, si bien el Informe en Conclusiones de 30 de noviembre de 2005 cursante a fs. 273 de la carpeta predial sugiere el reconocimiento del derecho propietario en una superficie de 10.386.0691 ha., 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 de los actores, se deberá aplicar los preceptos constitucionales por supremacía de acuerdo a lo establecido por el art. 410-II de la Carta Magna"*

*" (...) Que, de lo precedentemente analizado, se tiene que la Resolución Administrativa impugnada, no ha vulnerado las normativas tanto agraria como constitucional acusadas por los actores en su demanda contencioso administrativa, pues el accionar de los funcionarios del INRA se enmarca en las normas agrarias como la Ley N° 1715, Decreto Supremo N° 29215, el Manual de Funciones del INRA y la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo."*