

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0041-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-05-2019

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. 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. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN LEGAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

Problemas jurídicos

Asunta Yracema Barboza Flores contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, interpone demanda contencioso administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 2379/2015 de 19 de octubre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte (SAN SIM) del predio denominado "La Asunta", ubicado en el municipio de Exaltación, provincia Yacuma del departamento de Beni, con los argumentos siguientes: a) se denuncia que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a pedido de parte se emitió sobreponiéndose a un área de Saneamiento Simple de Oficio; b) se denuncia infracción a la norma procesal prevista en los arts. 169-I, 170 y 171 del D.S. No. 25763 (vigente en su momento) antes de la etapa de Pericias de Campo, porque se determinó el inicio de Pericias de Campo y no la fecha de su conclusión, además no se habría realizado el Relevamiento de Información en Gabinete; c) se denuncia la ejecución de Pericias de Campo inconclusas, falta de aprobación oportuna e inhabilitación de personal de la empresa ejecutora del proceso de saneamiento, así como que el Informe de Campo no se encontraría aprobado y otras observaciones que impedían que se pase a otra etapa; d) denuncia que un punto base, utilizado para mensurar el predio "La Asunta", no se encontraría aprobado en la red geodésica; e) se denuncia ausencia o falta de acta de cierre de Pericias de Campo y; f) se denuncia que en el Informe

Complementario de Control de Calidad JRL-USB-INF-SAN No. 1258/2015 de 10 de septiembre de 2015, se pretende reconocerle la superficie de 5.000,000 ha en favor del predio "La Asunta", con ello aplicando una incorrecta interpretación de los arts. 398 y 399-I de la CPE, afectando su derecho de posesión al aplicar retroactivamente el límite máximo, reconociéndole solo la superficie de 5.000,000 ha, de las 7.964,3046 ha mensuradas en Pericias de Campo.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"6. Respecto al Informe Complementario de Control de Calidad JRL-USB-INF-SAN No. 1258/2015 de 10 de septiembre de 2015, a través del cual se pretendería reconocer la superficie de 5.000,000 ha en favor del predio "La Asunta" aplicando una incorrecta interpretación de los arts. 398 y 399-I de la CPE. Que la parte actora manifiesta que el ente administrativo en el Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 1258/2015 de 10 de septiembre de 2015, realizó una incorrecta aplicación e interpretación de los arts. 398 y 399-I de la CPE afectando su derecho de posesión al aplicar retroactivamente el límite máximo de la propiedad agraria, reconociéndole solo la superficie de 5.000,000 ha, de las 7.964,3046 ha mensuradas en Pericias de Campo. ... "(...) En tal razón, y conforme dicho razonamiento, se tiene que la autoridad administrativa que llevó adelante el proceso de saneamiento, reconoció expresamente la posesión legal de la demandante, según se tiene evidenciado del contenido del Informe en Conclusiones, cursante de fs. 225 a 231 de la carpeta de saneamiento, en cuyas conclusiones reconoce, además de la inexistencia de sobreposición con otros predios o parcelas, la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Económico Social en la superficie de 7964,3046 ha (siete mil novecientos sesenta y cuatro hectáreas con tres mil cuarenta y seis metros cuadrados), sugiriendo emitir Resolución Administrativa de Adjudicación en atención a lo establecido en los arts. 66-I-1, 67-II-2 y 74 de la L. N° 1715 y los arts. 309, 341-II-1 inc. b) y 343 del D.S. N° 29215; no obstante, se advierte, en el mismo informe entre otras sugerencias, el siguiente texto: "Se intima a que la beneficiaria Asunta Yracema Barboza Flores, presente cédula de identidad vigente, el registro de Marca del ganado y certificación de asentamiento; todos en originales durante la socialización de Resultados Preliminares, bajo apercibimiento de realizarse una nueva valoración con la documentación cursante en la carpeta predial" aspecto que resulta contrario a la previsión contenida en el art. 167 del D.S. N° 29215; en ese sentido, se tiene que el reconocimiento de la posesión legal es expresa por parte de la autoridad administrativa, hasta el momento en que fue emitido el Informe de Control de Calidad cursante de fs. 342 a 344 de la carpeta de saneamiento, aprobado por decreto de 10 de septiembre de 2015, conforme cursa a fs. 345 de la carpeta de saneamiento, por lo que se puso en conocimiento el Informe de Control de Calidad, no habiéndose vulnerado el derecho a la defensa de la beneficiaria del predio; no obstante, y conforme se tiene expresado, existe un reconocimiento expreso por parte de la autoridad administrativa acerca de la legalidad de la posesión."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada PROBADA, en su mérito se declara NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 2379/2015 de 19 de octubre de 2015, anulando obrados hasta el Informe de Control de Calidad (Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN No. 1258/2015 de 10 de septiembre de 2015, porque en el Informe de Control de Calidad se omitió considerar la vigencia de la Ley N° 477, cuya disposición adicional segunda, a efectos de la irretroactividad de la ley, "reconoce y respeta" los derechos de "posesión y propiedad agraria" conforme al cumplimiento de presupuestos que hacen a la acreditación de la posesión legal de la tierra y el cumplimiento de la FES, no correspondiendo aplicarse retroactivamente el límite máximo, afectando el derecho de posesión.

Se desestima la demanda en varios puntos: a) que revisados los antecedentes técnicos, no se encuentran sobrepuestos a ninguna área determinada de saneamiento simple de oficio y se evidencia que reúne los requisitos necesarios para ser determinados como área de saneamiento Simple a Pedido de Parte; b) de los antecedentes del saneamiento, se tiene que en la Resolución Instructoria se fijó el periodo cierto de tiempo para que los administrados se apersonen al proceso y participen de manera activa del mismo, participando la demandante de manera activa por lo que su denuncia es infundada; además respecto a la falta de Relevamiento de Información en Gabinete y Campo cualquier observación, la beneficiaria tuvo la oportunidad de realizar sus observaciones, reclamos o denuncias durante la Exposición Pública de Resultados y al no haber ejercido este derecho el mismo se encontraría precluido, dotando a dicho acto de plena eficacia jurídica; c) resulta incongruente que la actora cuestione la idoneidad de los funcionarios de la referida consultora, cuando de inicio fue ella quien contrató estos servicios para la ejecución de este proceso de saneamiento, es que la parte actora no puede ir contra su propio comportamiento, para cuestionar la validez de los actos del ente administrativo; d) con relación a la denuncia de un punto pase, la interesada que participo activamente en el saneamiento, en ningún momento cuestiono los aspectos referidos y; e) de los antecedentes del saneamiento, se tiene que el acta de inicio de pericias de campo, las que fueron desarrolladas.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

Cuando en el Informe en Conclusiones se reconoce la legalidad de la posesión, ejercida antes de la actual CPE y por tanto anterior a 1996, en una superficie mayor a las 5000 ha, en forma contradictoria no puede el Informe de control de calidad desconocer ese reconocimiento, aplicando retroactivamente el límite máximo, afectando el derecho de posesión.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"Al margen de lo señalado, corresponde precisar que el Tribunal Constitucional, respecto a las nulidades procesales se ha pronunciado sobre determinados presupuestos que deben concurrir para que opere la nulidad, desarrollado en sus diversos fallos, entre ellos la SC N° 0731/2010-R de 26 de julio, que ha orientado: "Ahora bien, los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son: a) Principio de especificidad o legalidad referida a que el acto procesal se haya realizado en violación de prescripciones legales, sancionadas con nulidad, es decir, que no basta que la ley prescriba una determinada formalidad para que su omisión o defecto origine la nulidad del acto o procedimiento, por cuanto ella debe ser expresa, específica, porque ningún trámite o acto judicial será declarado nulo si la nulidad no está expresamente determinada por la ley; en otros términos "No hay nulidad sin ley específica que la establezca" (Eduardo Cuoture, "Fundamentos de Derecho Procesal Civil", p. 386); b) Principio de finalidad del acto, "la finalidad del acto no debe interpretarse desde un punto de vista subjetivo, referido al cumplimiento del acto, sino en su aspecto objetivo, o sea, apuntando a la función del acto" (Palacio, Lino Enrique, "Derecho Procesal Civil", T. IV p. 145), dando a entender que no basta la sanción legal específica para declarar la nulidad de un acto, ya que ésta no se podrá declarar, si el acto, no obstante su irregularidad, ha logrado la finalidad a la que estaba destinada; c) Principio de trascendencia, este presupuesto nos indica que no puede admitirse el pronunciamiento de la nulidad por la nulidad misma, o para satisfacer pruritos formales, como señala Couture (op. cit. p. 390), esto significa que quien solicita nulidad debe probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable, que solo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e

irreparable; y, d) Principio de convalidación, "en principio, en derecho procesal civil, toda nulidad se convalida por el consentimiento" (Couture op. cit., p. 391), dando a conocer que aún en el supuesto de concurrir en un determinado caso los otros presupuestos de la nulidad, ésta no podrá ser declarada si es que el interesado consintió expresa o tácitamente el acto defectuoso, la primera cuando la parte que se cree perjudicada se presenta al proceso ratificando el acto viciado, y la segunda cuando en conocimiento del acto defectuoso, no lo impugna por los medios idóneos (incidentes, recursos, etc.), dentro del plazo legal (Antezana Palacios Alfredo, "Nulidades Procesales") (SC N° 0731).

Contextualización de la línea jurisprudencial

Movimientos jurisprudenciales, referidos al derecho de posesión, así como al derecho de propiedad agraria, con relación a los límites de superficies.

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 con relación al **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, 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, S2a N° 02/2018, 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.

El razonamiento de esa SCP 1163/2017-S2 ha sido modificado por la **SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018** que establece que: " ... con la finalidad de proscribir el latifundio y la doble titulación; debiendo por tal motivo, **reconocerse y otorgarse el derecho propietario a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado de 2009, en los límites que no sobrepasen las cinco mil hectáreas**, ya que si se otorgara derecho propietario en superficies mayores a la misma, se estaría actuando en contra del mandato constitucional y por ende reconociendo un derecho propietario en condiciones latifundistas."

" (...) 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."

El razonamiento de la SAP S1ª N° 41/2019 de 14 de mayo (respecto al derecho de posesión agraria), ha sido **reconducido** y de manera implícita en resolución posterior a su emisión, cual es la SAP S1a N° 48/2019 de 29 de mayo (que vuelve al razonamiento de la SAN **fundadora**), en la que se reconoce la superficie en posesión, dentro del marco del límite constitucional (máximo hasta 5000 ha.), ese razonamiento de la SAP reconductora, ha sido **confirmada** por las siguientes a aquella, tal las SAP S1a N° 098/2019, S1a N° 131/2019, S2a N° 02/2020 y otras.

Con relación al **derecho de propiedad** (no posesión), con respaldo en antecedente agrario (ante el ex CNRA y/o ex INC y/o INRA) y cumplimiento de FES, cuando se trata de una adquisición "anterior" a la vigencia de la actual CPE e incluso de la Ley INRA, el límite no se aplica, como se ha entendido de manera lineal en las SAP antes señaladas (tal en SAP S1ª N° 115/2016, S1ª N° 28/2017, S1ª N° 57/2017, SAP-S1-0062-2018, S1ª N° 067/2018, S1a N° 16/2019, S1ª N° 131/2019, entre otras). En este tema, merece especial referencia la SAP-S1-0033-2022 de 19 de julio, porque aplica la doctrina del **precedente jurisprudencial en vigor o vigente** que acoja el estándar más alto de protección del derecho fundamental, entendiendo que en precedentes agroambientales posteriores a la SCP 0872/2018-S3) tal, las SAP S2a N° 02/2018, S1a N° 48/2019, SAP S1a N° 98/2019, entre otras, se reconoce a favor del administrado, el derecho de propiedad más allá de las 5000 ha (lo que no sucede en la posesión legal), invocando la SCP 0930/2019-S4 de 22 de octubre.

Sin embargo, ese razonamiento que se ha ido confirmando a través de los años, en la **SAP-S2-0047-2022** de 08 de septiembre se produce una **mutación** tratándose del derecho de propiedad agraria, aplicando literal y estrictamente el contenido de la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018 (confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021) concluyéndose que: "*se debe dejar claramente sentado que corresponderá reconocer la superficie de hasta sólo cinco mil hectáreas, ya sea en derecho de propiedad (con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre que cumplan con la Función Económico Social, y en el caso de la posesión para ser reconocida como legal, además, deberá ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; con ello, se debe entender que, de ningún modo la propiedad agraria o rural sobrepasará el límite establecido constitucionalmente de cinco mil hectáreas.*"; es decir que se reconoce el derecho de propiedad agraria (anterior a la promulgacion de la CPE o a la Ley INRA) pero solo dentro del límite establecido en la CPE y no más allá de las 5000 ha.

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 PLURINACIONAL S1ª N° 67/2018

"resultando evidente que de ninguna manera la CPE efectúa alguna diferenciación entre "derecho expectatio" o "derecho consolidado" en relación al derecho de propiedad y derecho de posesión, antes de que los mismos sean objeto del proceso de saneamiento; siendo pertinente señalar al respecto que el marco normativo agrario y la propia CPE reconocen de manera independiente tanto el derecho de propiedad y el derecho de posesión, de tal manera que ambos pueden dar lugar al reconocimiento de la propiedad agraria siempre que se cumpla la Función Social y Función Económico Social según corresponda ... un derecho de propiedad sustentando en antecedente agrario con título, puede eventualmente caer frente a un derecho de posesión, siempre que éste último cumpla la FES y el otro derecho no lo haga."

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 23/2016

"Por lo expuesto, 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"

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

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. 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. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN LEGAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Contradicciones en saneamiento /

Problemas jurídicos

Asunta Yracema Barboza Flores contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, interpone demanda contencioso administrativa impugnando la Resolución Administrativa RA-SS N° 2379/2015 de 19 de octubre de 2015, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte (SAN SIM) del predio denominado "La Asunta", ubicado en el municipio de Exaltación, provincia Yacuma del departamento de Beni, con los argumentos siguientes: a) se denuncia que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a pedido de parte se emitió sobreponiéndose a un área de Saneamiento Simple de Oficio; b) se denuncia infracción a la norma procesal prevista en los arts. 169-I, 170 y 171 del D.S. No. 25763 (vigente en su momento) antes de la etapa de Pericias de Campo, porque se determinó el inicio de Pericias de Campo y no la fecha de su conclusión, además no se habría realizado el Relevamiento de Información en Gabinete; c) se denuncia la ejecución de Pericias de Campo inconclusas, falta de aprobación oportuna e inhabilitación de personal de la empresa ejecutora del proceso de saneamiento, así como que el Informe de Campo no se encontraría aprobado y otras observaciones que impedían que se pase a otra etapa; d) denuncia que un punto base, utilizado para mensurar el predio "La Asunta", no se encontraría aprobado en la red geodésica; e) se denuncia ausencia o falta de acta de cierre de Pericias de Campo y; f) se denuncia que en el Informe Complementario de Control de Calidad JRL-USB-INF-SAN No. 1258/2015 de 10 de septiembre de 2015, se pretende reconocerle la superficie de 5.000,000 ha en favor del predio "La Asunta", con ello aplicando una incorrecta interpretación de los arts. 398 y 399-I de la CPE, afectando su derecho de posesión al aplicar retroactivamente el límite máximo, reconociéndole solo la superficie de 5.000,000 ha, de las 7.964,3046 ha mensuradas en Pericias de Campo.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"Otro aspecto evidenciado y que corresponde precisar es que el Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 1258/2015 de 10 de septiembre de 2015, omitió considerar la vigencia de la Ley N° 477 promulgada y publicada el 30 de diciembre de 2013, en cuya disposición adicional segunda establece: "(...) IV. Se reconocen y respetan los derechos de propiedad agraria de los predios de poseedores legales nacionales, sobre la superficie que cumpla la Función Económica Social, hasta el límite establecido en la Constitución Política del Estado ." (La negrillas y cursivas nos pertenecen). Es así, que dicha norma, a efectos de la irretroactividad de la ley, "reconoce y respeta" los derechos de "posesión y propiedad agraria" conforme a ley, reflejándose el término "de acuerdo a Ley ", al cumplimiento de presupuestos que hacen a la acreditación de la posesión legal de la tierra y el cumplimiento de la FES; por lo que, en cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la L. N° 1715, conforme a lo establecido en el art 309 del D.S. N° 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545, aspecto que en el caso de autos, fue cumplido a

cabalidad, al estar el predio objeto de la litis cumpliendo con la FES, debiendo cumplirse lo previsto en el art. 399-I de la CPE, en los términos que establece la disposición adicional segunda parágrafo IV de la L. N° 477, que al ser posterior a la promulgación y vigencia de la Constitución

Política del Estado, resulta ser una norma de desarrollo constitucional que integra y complementa el alcance del art. 399-I de la CPE, ... asimismo no puede apartarse de los mecanismos establecidos en el art. 66-I-1) de la Ley N° 1715 y 309 y del D.S. N° 29215, para que opere el reconocimiento del derecho de posesión. A partir de la vigencia de la Ley N° 477, la aplicación del precepto constitucional establecido en el parágrafo I del art. 399, no genera ninguna duda, ya que la Disposición Adicional Segunda, Parágrafo IV de esta Ley, dispone textualmente que a los poseedores legales nacionales se les reconoce el derecho de posesión, hasta el límite establecido en la Constitución Política del Estado",

En consecuencia, se evidencia que la transgresión a las normas legales vigente y por tanto vulneración al debido proceso, se generó a partir de la emisión del Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN N° 1258/2015 de 10 de septiembre de 2015, aprobado por decreto cursante a fs. 345 de la carpeta de saneamiento, en cuyas consideraciones técnico legales no hacen referencia, en absoluto, a la disposición adicional segunda de la Ley N° 477, vigente al momento de la emisión y aprobación del precitado Informe Técnico Legal.

Por otra parte, el precitado fallo constitucional, establece la vulneración al derecho al debido proceso, en razón a que éste Tribunal habría efectuado una incorrecta e irrazonable aplicación de las normas vigentes, en cuanto a la interpretación y aplicación de los arts. 398 y 399 de la CPE al momento de la emisión de la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 100/2016, en ese sentido, el fundamento jurídico constitucional, al respecto, estableció textualmente que: "(...) la limitación de la superficie de la propiedad agraria, se aplicará conforme establece el art. 399-I de la CPE, es decir CON POSTERIORIDAD A

LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION, en virtud a lo establecido en el art. 123 de la norma fundamental, más aún si dicha norma ordena el reconocimiento y respeto a los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley; es decir, que todo aquel que posea una propiedad que excedan las cinco mil hectáreas antes de la vigencia de la actual constitución, debe ser respetada en el marco de sus derechos como el de la POSESION LEGAL Y DE PROPIEDAD de acuerdo a Ley", (Sic.). Tal razonamiento consideró que la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 100/2016 desconoció el espíritu de la Constitución y la Ley, incumpliendo la norma suprema y reiterando la errónea interpretación efectuada por el INRA, empero, se evidencia que como emergencia del Auto de acción Amparo Constitucional N° 1/2017 de 5 de mayo, se emitió la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 89/2017 de 31 de agosto, que fue impugnada constitucionalmente, mediante recurso de queja por incumplimiento de cosa juzgada constitucional, habiéndose emitido el Auto Constitucional N° 549/2018 de 23 de agosto, por el que se dejó sin efecto la Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 89/2017, debido a que no se habría considerado en absoluto el principio de irretroactividad de la ley, y tampoco se habría considerado la posesión de la accionante que viene desde el año 1991.

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada PROBADA, en su mérito se declara NULA la Resolución Administrativa RA-SS N° 2379/2015 de 19 de octubre de 2015, anulando obrados hasta el Informe de Control de Calidad (Informe Técnico Legal JRL-USB-INF-SAN No. 1258/2015 de 10 de septiembre de 2015, porque en el Informe de Control de Calidad se omitió considerar la vigencia de la

Ley N° 477, cuya disposición adicional segunda, a efectos de la irretroactividad de la ley, "reconoce y respeta" los derechos de "posesión y propiedad agraria" conforme al cumplimiento de presupuestos que hacen a la acreditación de la posesión legal de la tierra y el cumplimiento de la FES, no correspondiendo aplicarse retroactivamente el límite máximo, afectando el derecho de posesión. Se desestima la demanda en varios puntos: a) que revisados los antecedentes técnicos, no se encuentran sobrepuestos a ninguna área determinada de saneamiento simple de oficio y se evidencia que reúne los requisitos necesarios para ser determinados como área de saneamiento Simple a Pedido de Parte; b) de los antecedentes del saneamiento, se tiene que en la Resolución Instructoria se fijó el periodo cierto de tiempo para que los administrados se apersonen al proceso y participen de manera activa del mismo, participando la demandante de manera activa por lo que su denuncia es infundada; además respecto a la falta de Relevamiento de Información en Gabinete y Campo cualquier observación, la beneficiaria tuvo la oportunidad de realizar sus observaciones, reclamos o denuncias durante la Exposición Pública de Resultados y al no haber ejercido este derecho el mismo se encontraría precluido, dotando a dicho acto de plena eficacia jurídica; c) resulta incongruente que la actora cuestione la idoneidad de los funcionarios de la referida consultora, cuando de inicio fue ella quien contrató estos servicios para la ejecución de este proceso de saneamiento, es que la parte actora no puede ir contra su propio comportamiento, para cuestionar la validez de los actos del ente administrativo; d) con relación a la denuncia de un punto pase, la interesada que participo activamente en el saneamiento, en ningún momento cuestiono los aspectos referidos y; e) de los antecedentes del saneamiento, se tiene que el acta de inicio de pericias de campo, las que fueron desarrolladas.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 2

Se vulnera el debido proceso, cuando no se reconoce el derecho de posesión agraria, al que posee un predio cumpliendo la FES y cuando la propiedad agraria, por posesión exceda las cinco mil hectáreas antes de la vigencia de la actual Constitución, debiendo ser respetada como posesión legal

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Así también lo entendió la jurisprudencia agroambiental en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2 N° 62/2018 de 29 de octubre de 2018, que textualmente señala: "*De esto se concluye que, estando la posesión sujeta a reconocimiento por parte del Estado, el respeto al derecho de posesión dispuesto en la parte final del párrafo I del art. 399 de la CPE, de ninguna manera puede sobrepasar los límites que la misma Constitución Política del Estado establece en la parte final del art. 398 que determina: "...La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas", ni dejar de cumplir la obligación establecida en el arts. 396-I de la CPE, que determina que: "El Estado regulara el mercado de tierras, evitando la acumulación de superficies mayores a las reconocidas por ley ..."*".

Sentencia Agroambiental Nacional S1 N° 100/2016, en ese sentido, el fundamento jurídico constitucional, al respecto, estableció textualmente que: "*(...) la limitación de la superficie de la propiedad agraria, se aplicará conforme establece el art. 399-I de la CPE, es decir CON POSTERIORIDAD A LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION, en virtud a lo establecido en el art. 123 de la norma fundamental, más aún si dicha norma ordena el reconocimiento y respeto a los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley ; es decir, que todo aquel que posea una propiedad que excedan las cinco mil hectáreas antes de la vigencia de la actual constitución, debe ser respetada en el*

marco de sus derechos como el de la POSESION LEGAL Y DE PROPIEDAD de acuerdo a Ley ", (Sic.).

Contextualización de la línea jurisprudencial

Movimientos jurisprudenciales, referidos al derecho de posesión, así como al derecho de propiedad agraria, con relación a los límites de superficies.

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 con relación al **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, 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, S2a N° 02/2018, 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.

El razonamiento de esa SCP 1163/2017-S2 ha sido modificado por la **SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018** que establece que: " ... con la finalidad de proscribir el latifundio y la doble titulación; debiendo por tal motivo, **reconocerse y otorgarse el derecho propietario a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado de 2009, en los límites que no sobrepasen las cinco mil hectáreas**, ya que si se otorgara derecho propietario en superficies mayores a la misma, se estaría actuando en contra del mandato constitucional y por ende reconociendo un derecho propietario en condiciones latifundistas."

" (...) 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."

El razonamiento de la SAP S1ª N° 41/2019 de 14 de mayo (respecto al derecho de posesión agraria), ha sido **reconducido** y de manera implícita en resolución posterior a su emisión, cual es la SAP S1a N° 48/2019 de 29 de mayo (que vuelve al razonamiento de la SAN **fundadora**), en la que se reconoce

la superficie en posesión, dentro del marco del límite constitucional (máximo hasta 5000 ha.), ese razonamiento de la SAP recondutora, ha sido **confirmada** por las siguientes a aquella, tal las SAP S1a N° 098/2019, S1a N° 131/2019, S2a N° 02/2020 y otras.

Con relación al **derecho de propiedad** (no posesión), con respaldo en antecedente agrario (ante el ex CNRA y/o ex INC y/o INRA) y cumplimiento de FES, cuando se trata de una adquisición "anterior" a la vigencia de la actual CPE e incluso de la Ley INRA, el límite no se aplica, como se ha entendido de manera lineal en las SAP antes señaladas (tal en SAP S1ª N° 115/2016, S1ª N° 28/2017, S1ª N° 57/2017, SAP-S1-0062-2018, S1ª N° 067/2018, S1a N° 16/2019, S1ª N° 131/2019, entre otras). En este tema, merece especial referencia la SAP-S1-0033-2022 de 19 de julio, porque aplica la doctrina del **precedente jurisprudencial en vigor o vigente** que acoja el estándar más alto de protección del derecho fundamental, entendiendo que en precedentes agroambientales posteriores a la SCP 0872/2018-S3) tal, las SAP S2a N° 02/2018, S1a N° 48/2019, SAP S1a N° 98/2019, entre otras, se reconoce a favor del administrado, el derecho de propiedad más allá de las 5000 ha (lo que no sucede en la posesión legal), invocando la SCP 0930/2019-S4 de 22 de octubre.

Sin embargo, ese razonamiento que se ha ido confirmando a través de los años, en la **SAP-S2-0047-2022** de 08 de septiembre se produce una **mutación** tratándose del derecho de propiedad agraria, aplicando literal y estrictamente el contenido de la SCP 0872/2018-S3 de 13 de diciembre de 2018 (confirmada por la SCP 0572/2021-S2 de 27 de septiembre de 2021) concluyéndose que: "*se debe dejar claramente sentado que corresponderá reconocer la superficie de hasta sólo cinco mil hectáreas, ya sea en derecho de propiedad (con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex CNRA o el ex INC), en derecho de posesión o en la conjunción de ambos, siempre que cumplan con la Función Económico Social, y en el caso de la posesión para ser reconocida como legal, además, deberá ser anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996; con ello, se debe entender que, de ningún modo la propiedad agraria o rural sobrepasará el límite establecido constitucionalmente de cinco mil hectáreas.*"; es decir que se reconoce el derecho de propiedad agraria (anterior a la promulgacion de la CPE o a la Ley INRA) pero solo dentro del límite establecido en la CPE y no más allá de las 5000 ha.

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 PLURINACIONAL S1ª N° 67/2018

"resultando evidente que de ninguna manera la CPE efectúa alguna diferenciación entre "derecho expectatio" o "derecho consolidado" en relación al derecho de propiedad y derecho de posesión, antes de que los mismos sean objeto del proceso de saneamiento; siendo pertinente señalar al respecto que el marco normativo agrario y la propia CPE reconocen de manera independiente tanto el derecho de propiedad y el derecho de posesión, de tal manera que ambos pueden dar lugar al reconocimiento de la propiedad agraria siempre que se cumpla la Función Social y Función Económico Social según corresponda ... un derecho de propiedad sustentado en antecedente agrario con título, puede eventualmente caer frente a un derecho de posesión, siempre que éste último cumpla la FES y el otro derecho no lo haga."

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 23/2016

"Por lo expuesto, 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"