

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0067-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-11-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En propiedad. /

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 /

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

Problemas jurídicos

La "Asociación Civil Colonia Menonita Canadiense II", representada por María José Cabrera Antelo y Skarlyn Mariely Palma Verduguez, contra el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, plantean demanda contencioso administrativa, impugnando la Resolución Suprema N° 20780 de 22 de diciembre de 2016, emitida dentro del proceso

de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono N° 190 del predio denominado "Colonia Menonita Canadiense II", ubicada en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, Resolución que en lo principal dispone reconocer vía anulación y conversión de antecedentes agrarios la superficie de 19303,2931 ha, clasificada como empresarial ganadera y declarar Tierra Fiscal 4332,0431 ha, producto del recorte del indicado predio, conforme a los argumentos siguientes:

- a) se denuncia que se habría incurrido en errónea interpretación de los arts. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado, mediante el Informe en Conclusiones y subsiguientes Informes Técnico Legales;
- b) se denuncia el desconocimiento de la irretroactividad de la norma, que alcanzaría tanto al derecho de propiedad como al derecho de posesión y;
- c) se denuncia falta de motivación y argumentación en la Resolución Suprema impugnada

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"En relación a que se habría incurrido en errónea interpretación de los arts. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado, mediante el Informe en Conclusiones y subsiguientes Informes Técnico Legales.

"(...) A) Sobre el derecho de posesión agraria y el derecho de propiedad.-

Se constata que el análisis que efectúa el INRA en relación a que no corresponde el reconocimiento de derecho propietario vía adjudicación sobre el excedente en posesión de 4332.0431 ha, sin antecedente agrario, a favor de la "Colonia Menonita Canadiense II", no se ajusta a derecho toda vez que el argumento esgrimido por la autoridad administrativa de que el área en posesión señalada aun sería de dominio originario del Estado y que sobre el mismo el interesado sólo tendría un derecho expectatio, ya que el propio art. 399-I de la CPE establece una excepción de no aplicación del límite de las 5000 ha en relación a derechos de propiedad y posesión preexistentes, en virtud precisamente a la prohibición de aplicación retroactiva de la ley, que es contraria a la Constitución en los términos del art. 123 de la CPE; 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 ...

"(...) En el caso concreto, se evidencia que la "Colonia Menonita Canadiense II", conforme a los resultados del proceso de saneamiento y del relevamiento de información en gabinete, acreditó derecho propietario en una superficie de 19303,2931 ha, en base a los antecedentes agrarios N° 28228, N° 28229, N° 28231, N° 28232, N° 32804, N° 37411 y N° 57795, y en posesión legal en la superficie de 4332.0431 ha, debiendo esta última ser valorada por el INRA, de manera separada, con relación a la superficie con respaldo en antecedente agrario, toda vez que no sobrepasa el límite de las 5.000 ha establecido en el art. 398 de la CPE y que cumple la FES en toda la extensión mensurada de 23636.9561 ha.

B) En relación a que el INRA en el proceso de saneamiento habría considerado que la posesión constituiría solo un derecho expectatio.-

Respecto al argumento esgrimido por el INRA en el proceso de saneamiento de la Colonia Menonita Canadiense II de que "los poseedores cuentan con derechos espectatios, ya que será vía saneamiento que podrán cambiar sus estatus de derecho expectatio a derechos consolidados." (Cita textual), tal argumento no forma parte de la demanda, sin embargo es utilizado por el INRA como accionante en el amparo constitucional que concedió la tutela mediante Resolución N° 280/2018 cursante de fs. 429 a 433 de obrados, dejando sin efecto la SAN S1a N° 100/2017 emitida dentro del actual proceso.

"(...) no se advierte que el derecho de "posesión agraria" con sus características de legalidad y de cumplimiento de la FS o FES según corresponda cumpliendo la normativa agraria, sólo se constituiría en un "derecho expectatio", más aun si el derecho de posesión agraria así como el derecho propietario, se encuentran plenamente reconocidos en la CPE (art. 399-I) y en el art. 66-I-1) de la L. N° 1715 que establece como una de las finalidades del saneamiento agrario: "La titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económica social definidas en el art. 2 de esta ley, por lo menos 2 años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o de dotación según sea el caso"; normativa que concuerda con la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 que señala: "Las superficies que se consideren con posesión legal, en saneamiento serán aquellas, que siendo anteriores a la vigencia de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, cumplan efectivamente con la FS o la FES, según corresponda, de manera pacífica, continuada y sin afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos"; así también lo reconoce el art. 309-I del D.S. N° 29215 que establece: "Se consideran con superficies con posesión legal, aquellas que cumplan lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545. Para fines del saneamiento tendrán la condición jurídica de "poseedores legales". La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo"; lo que significa que el derecho de posesión, independientemente del derecho de propiedad se encuentra plenamente reconocido en dichas disposiciones legales, por consiguiente no podría señalarse que se constituye únicamente en un derecho expectatio, puesto que no es el caso que sólo se configure el mismo con la realización de determinado evento y que mientras tanto no constituye derecho, ya que como se tiene señalado, la propia normativa agraria le reconoce estatus de derecho, al regularlo ampliamente y de manera independiente al derecho de propiedad; y si lo que pretendió en su razonamiento el INRA es sostener que la posesión sólo se consolidaría como derecho mediante el proceso de saneamiento, corresponde mencionar que ello no resulta del todo evidente, ya que tanto la posesión legal verificada en campo como los títulos de propiedad con antecedente agrario, son sometidos a revisión durante el trámite de saneamiento, donde incluso un derecho de propiedad con Título Ejecutorial puede eventualmente ser desconocido si su titular o sus subadquirentes no cumplen la FES, y reconocerse más bien el derecho de propiedad vía saneamiento a quien sólo ejerce un posesión legal sin título; en esa lógica no se halla sustento en el criterio del INRA de sostener que la posesión es un derecho expectatio que sólo se consolida con el saneamiento ya que en la misma situación se encuentra un derecho propietario con antecedente en trámite agrario o titulado, y en la misma medida, vía el saneamiento legal, el Estado hace prevalecer su dominio originario sobre la tierra reconociendo en función a ello derecho de propiedad ya sea con antecedente agrario o por posesión legal; por consiguiente resulta sin sustento la determinación del INRA de sostener que no corresponde reconocer a la "Colonia Menonita Canadiense II" derecho de posesión, por haber sobrepasado el límite de la propiedad agraria prevista en la CPE y que la posesión legal que ostentaba dicha interesada sobre 4332,0431 ha solo se constituiría en un derecho expectatio, conforme se tiene precisado líneas

arriba."

"(...) - El derecho de posesión, considerado de manera independiente al derecho de propiedad, no se constituye en un derecho expectatio, toda vez que en saneamiento, 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."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa, ha sido declarada **PROBADA** en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema N° 20780 de 22 de diciembre de 2016, correspondiente al predio "Colonia Menonita Canadiense II", debiendo reconducirse el proceso de saneamiento a partir de la elaboración de un nuevo Informe en Conclusiones, debidamente fundamentado en estricto apego a la normativa agraria y la Constitución Política del Estado, conforme a los fundamentos siguientes:

a) que el análisis que efectúa el INRA en relación a que no corresponde el reconocimiento de derecho propietario vía adjudicación sobre el excedente en posesión de 4332.0431 ha, sin antecedente agrario, a favor de la "Colonia Menonita Canadiense II", no se ajusta a derecho toda vez que el argumento esgrimido por la autoridad administrativa de que el área en posesión señalada aun sería de dominio originario del Estado y que sobre el mismo el interesado sólo tendría un derecho expectatio; ese razonamiento no tiene en cuenta que el propio art. 399-I de la CPE establece una excepción de no aplicación del límite de las 5000 ha en relación a derechos de propiedad y posesión preexistentes, en virtud precisamente a la prohibición de aplicación retroactiva de la ley, que es contraria a la Constitución en los términos del art. 123 de la CPE; dicha Constitución no 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; el derecho de posesión no podría señalarse que se constituye únicamente en un derecho expectatio, puesto que no es el caso que sólo se configure el mismo con la realización de determinado evento y que mientras tanto no constituye derecho, ya que como se tiene señalado, la propia normativa agraria le reconoce estatus de derecho, al regularlo ampliamente y de manera independiente al derecho de propiedad;

b) el art. 399-I de la CPE dispone: "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." Del análisis de dicha disposición se puede colegir que el límite de la propiedad agraria zonificada dispuesta hasta 5000 ha conforme con el art. 398 de la CPE, sólo resulta aplicable a propiedades agrarias adquiridas con posterioridad a la Constitución, no alcanzando dicha limitación, en aplicación de la irretroactividad de la Ley, prevista por el art. 123 de la CPE, a derechos de propiedad y posesión preexistentes, regulados por ley, en este caso por la normativa agraria, en cuyo marco, al constituir la posesión agraria un derecho independiente del derecho de propiedad, correspondía que también éste sea respetado y reconocido, por consiguiente resulta cierto lo argüido por la parte actora, en relación a que el INRA no aplicó de manera correcta la disposición constitucional señalada en cuanto a la irretroactividad de la ley contemplada en el art. 123 de la CPE, por consiguiente no se halla sustentado en derecho que haya dispuesto declarar Tierra Fiscal la superficie en posesión de la

"Colonia Menonita Canadiense II" de 4332,0431 ha, ya que ello implica soslayar la expresa prohibición de no vulnerar la irretroactividad de la Ley, dispuesta en la parte in fine del art. 399-I de la CPE y;

c) En lo que respecta a la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Suprema N° 20780 de 22 de diciembre de 2016, acusado por la parte actora; este Tribunal constata que resulta ser evidente que el ente administrativo vulneró el derecho del debido proceso, en sus componentes de motivación y fundamentación de las resoluciones judiciales, al haber omitido efectuar una relación de hecho y de derecho, al no establecer con claridad el reconocimiento de los dos institutos, el derecho de propiedad y el derecho de posesión previstos en la normativa agraria y reconocidos por los arts. 398 y 399 de la CPE; no obstante el cumplimiento de la Función Económico Social y la antigüedad de la posesión de la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II", respecto de su predio, en observancia del art. 66 del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

El "derecho de posesión", considerado de manera independiente al "derecho de propiedad", no se constituye en un derecho expectatio, ambos son verificados en campo, donde incluso un derecho de propiedad con Título Ejecutorial puede eventualmente ser desconocido si su titular o sus subadquirentes no cumplen la FES, reconociéndose propiedad vía saneamiento a quien sólo ejerce una posesión legal sin título.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"resulta pertinente citar la [SAN S1a N° 23/2016](#) de 28 de marzo de 2016, que efectúa la suficiente fundamentación legal en torno a que la "posesión legal" en materia agraria es un derecho que genera efectos que se equiparan a los emergentes de la "propiedad" reconocida con antecedente agrario y que incluso puede tener prevalencia frente a ésta, si se cumple el requisito de la FS o FES, como garantía constitucional del reconocimiento de la propiedad agraria con arreglo a lo dispuesto por el art. 393 de la CPE, ya que señala: *"Para sustentar lo manifestado es pertinente referir que la "posesión" en materia agraria, se constituye en un instituto jurídico, con características especiales que la alejan del concepto tradicional civilista, constituyéndose en un derecho, independiente del derecho de propiedad, tal como lo establece el art. 2-III de la L. N° 1715, modificada por la L. N° 3545, donde claramente se determina que la Función Económica Social es plena y válidamente reconocida en posesiones legales, independiente y más allá de lo que eventualmente pueda reconocerse en virtud del derecho de propiedad mediante el antecedente agrario; lo que hace concluir que el Derecho Agrario boliviano reconoce derecho de acceso a la tierra tanto por derecho de "propiedad" como por derecho de "posesión", siempre y cuando se cumpla con la Función Económico Social; tal reconocimiento por dos vías es plenamente reconocido y largamente regulado por nuestra normativa agraria; por ejemplo, el art. 18-9 y 66-I-3 de la L. N° 1715 disponen que el INRA tiene atribuciones para dirimir conflictos entre el derecho de "propiedad" y la "posesión", siendo claro que mediante determinadas circunstancias un derecho de propiedad puede caer ante un derecho de posesión, en el hipotético caso en que éste último cumpla la Función Económico Social de la Tierra y el derecho de propiedad contrapuesto, no lo haga; concordante ello se tiene el Principio de Función Social y Económico Social, contemplado en el art. 76 de la misma L. N° 1715, que tutela tanto el derecho de propiedad, como la posesión agraria, en base al cumplimiento de la Función Social o Función Económico-Social, conforme el precepto constitucional*

establecido actualmente en el art. 397 de la actual CPE." (Cita textual). Tales entendimientos han sido reiterados por la jurisprudencia del Tribunal Agroambiental mediante la [SAN S1a N° 44/2016](#) de 17 de junio de 2016, [SAN S1a N° 84/2016](#) de 14 de septiembre de 2016 y SAN S1a N° N° 88/2017 de 28 de agosto de 2017 y más recientemente por la [SAP S1a N° 08/2018](#) de 17 de abril de 2018 y la [SAP S2a N° 17/2018](#) de 10 de mayo de 2018."

"Por consiguiente, corresponde en el presente fallo referirse a dicho argumento del derecho expectatio, señalando que Guillermo Cabanellas define al mismo como "La posibilidad, más o menos cercana y probable, de conseguir un derecho, acción, empleo u otra cosa, al ocurrir un suceso que se prevé o al hacerse efectiva determinada eventualidad.", es decir que se constituiría en un derecho aun no reconocido en contraposición a un derecho consolidado"

Contextualización de la línea jurisprudencial

El derecho de posesión, es independientemente del derecho de propiedad

[SAN S1a N° 23/2016](#) de 28 de marzo de 2016

"Para sustentar lo manifestado es pertinente referir que la "posesión" en materia agraria, se constituye en un instituto jurídico, con características especiales que la alejan del concepto tradicional civilista, constituyéndose en un derecho, independiente del derecho de propiedad, tal como lo establece el art. 2-III de la L. N° 1715, modificada por la L. N° 3545, donde claramente se determina que la Función Económica Social es plena y válidamente reconocida en posesiones legales, independiente y más allá de lo que eventualmente pueda reconocerse en virtud del derecho de propiedad mediante el antecedente agrario; lo que hace concluir que el Derecho Agrario boliviano reconoce derecho de acceso a la tierra tanto por derecho de "propiedad" como por derecho de "posesión", siempre y cuando se cumpla con la Función Económico Social; tal reconocimiento por dos vías es plenamente reconocido y largamente regulado por nuestra normativa agraria; por ejemplo, el art. 18-9 y 66-I-3 de la L. N° 1715 disponen que el INRA tiene atribuciones para dirimir conflictos entre el derecho de "propiedad" y la "posesión", siendo claro que mediante determinadas circunstancias un derecho de propiedad puede caer ante un derecho de posesión, en el hipotético caso en que éste último cumpla la Función Económico Social de la Tierra y el derecho de propiedad contrapuesto, no lo haga; concordante ello se tiene el Principio de Función Social y Económico Social, contemplado en el art. 76 de la misma L. N° 1715, que tutela tanto el derecho de propiedad, como la posesión agraria, en base al cumplimiento de la Función Social o Función Económico-Social, conforme el precepto constitucional establecido actualmente en el art. 397 de la actual CPE."

[SAP S1a N° 069/2018](#)

SAN S2a N° 114/2017

[SAP S1a N° 08/2018](#) de 17 de abril de 2018

[SAP S2a N° 17/2018](#) de 10 de mayo de 2018

SAN S1a N° N° 88/2017 de 28 de agosto de 2017

[SAN S1a N° 84/2016](#) de 14 de septiembre de 2016

[SAN S1a N° 44/2016](#) de 17 de junio de 2016

[SAN S1a N° 23/2016](#) de 28 de marzo de 2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA / 6. Límite Constitucional (superficie) / 7. En propiedad. /

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 /

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

Problemas jurídicos

La "Asociación Civil Colonia Menonita Canadiense II", representada por María José Cabrera Antelo y Skarlyn Mariely Palma Verduguez, contra el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, plantean demanda contencioso administrativa,

impugnando la Resolución Suprema N° 20780 de 22 de diciembre de 2016, emitida dentro del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM), respecto al polígono N° 190 del predio denominado "Colonia Menonita Canadiense II", ubicada en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, Resolución que en lo principal dispone reconocer vía anulación y conversión de antecedentes agrarios la superficie de 19303,2931 ha, clasificada como empresarial ganadera y declarar Tierra Fiscal 4332,0431 ha, producto del recorte del indicado predio, conforme a los argumentos siguientes:

- a) se denuncia que se habría incurrido en errónea interpretación de los arts. 398 y 399 de la Constitución Política del Estado, mediante el Informe en Conclusiones y subsiguientes Informes Técnico Legales;
- b) se denuncia el desconocimiento de la irretroactividad de la norma, que alcanzaría tanto al derecho de propiedad como al derecho de posesión y;
- c) se denuncia falta de motivación y argumentación en la Resolución Suprema impugnada

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"C) En cuanto a que la irretroactividad de la norma alcanzaría tanto al derecho de propiedad como al derecho de posesión

Al respecto el art. 399-I de la CPE dispone: "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." Del análisis de dicha disposición se puede colegir que el límite de la propiedad agraria zonificada dispuesta hasta 5000 ha conforme con el art. 398 de la CPE, sólo resulta aplicable a propiedades agrarias adquiridas con posterioridad a la Constitución, no alcanzando dicha limitación, en aplicación de la irretroactividad de la Ley, prevista por el art. 123 de la CPE, a derechos de propiedad y posesión preexistentes, regulados por ley, en este caso por la normativa agraria, en cuyo marco, al constituir la posesión agraria un derecho independiente del derecho de propiedad, como se manifestó en el inciso A) del presente CONSIDERANDO, correspondía que también éste sea respetado y reconocido, por consiguiente resulta cierto lo argüido por la parte actora, en relación a que el INRA no aplicó de manera correcta la disposición constitucional señalada en cuanto a la irretroactividad de la ley contemplada en el art. 123 de la CPE que refiere: "La ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en materia laboral, cuando lo determine expresamente a favor de las trabajadoras y de los trabajadores; en materia penal, cuando beneficie a la imputada o al imputado; en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar los delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado; y en el resto de los casos señalados por la Constitución.", por consiguiente no se halla sustentado en derecho que haya dispuesto declarar Tierra Fiscal la superficie en posesión de la "Colonia Menonita Canadiense II" de 4332,0431 ha, ya que ello implica soslayar la expresa prohibición de no vulnerar la irretroactividad de la Ley, dispuesta en la parte in fine del art. 399-I de la CPE.

En esa lógica, se concluye, que los predios que cuenten con derecho propietario y con derecho de posesión y que cumplan con la FS o la FES se encuentran ampliamente garantizados conforme lo disponen los arts. 3-IV y 66-I-1 de la L. N° 1715 y 159 del D.S. N° 29215, disposiciones que concuerdan plenamente con lo establecido en los arts. 393 y 397-I de la CPE que refieren que el Estado garantiza y protege la propiedad privada individual, siempre y cuando cumplan con la FS o la FES, en función al

trabajo como fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria

"(...) "En tal sentido, se considera que al existir en Saneamiento, una valoración independiente para el derecho de posesión y para el derecho de propiedad, corresponde que el art. 399-I de la CPE sea aplicado en sentido de que los límites de la propiedad agraria zonificada no aplican de ninguna manera para los predios adquiridos en propiedad o con antecedente agrario anteriores a la CPE y que respecto a la posesión, entendida ésta como aquella ejercida antes de la actual CPE y por tanto anterior a 1996, conforme a la ley agraria, corresponde que sea reconocida hasta un límite de 5000 ha, independientemente del que corresponde por propiedad; razonamiento que se halla acorde a una valoración integral de la Norma Constitucional, ya que ésta se fundamenta en el reconocimiento del derecho de propiedad sobre la tierra, siempre que cumpla la Función Social y Económico Social, en los términos del art. 397 de la CPE."

Por consiguiente, en el caso presente al no superar las 5000 ha en posesión legal con cumplimiento de FES, el predio "Colonia Menonita Canadiense II", el INRA debió reconocer la superficie mensurada en posesión de 4332,0431 ha, independientemente de la superficie que se le reconoció en virtud de los antecedentes agrarios que ostentaba.

En ese contexto, en virtud a los argumentos expuestos, resulta ser evidente que tanto el Informe en Conclusiones, cuanto el Informe Técnico Legal JRL-SC-INF-SAN N° 799/2016 de 4 de agosto de 2016, contienen una errónea interpretación y aplicación de la CPE, en sus arts. 398 y 399-I, al no reconocer los dos institutos, el derecho de propiedad y de posesión de forma separada, conforme la normativa constitucional señalada, ya que en cuanto al derecho de posesión corresponde el reconocimiento de manera independiente hasta un máximo de 5000 ha y como derecho de propiedad corresponde la superficie otorgada en base a los antecedentes agrarios; por lo que se advierte por parte del ente administrativo, errónea interpretación y aplicación que derivó en el ilegal recorte de 4332.0431 ha respecto de la superficie en posesión de la "Colonia Menonita Canadiense II", situación que deberá ser subsanada por la institución encargada del saneamiento, conforme a los fundamentos expuestos en la presente Sentencia, observando los presupuestos legales de la procedencia de la adjudicación.

En relación a las Sentencias Agroambientales SAN S2ª N° 051/2014 de 24 de noviembre de 2014, S2ª N° 059/2016 de 24 de junio de 2016, S2ª N° 007/2016 de 15 de enero de 2016, S2ª N° 63/2015 de 30 de octubre de 2015 y S1ª N° 032/2013 de 24 de octubre de 2013, así como la L. N° 477 de 30 de diciembre de 2013 (Ley Contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras) citadas por la autoridad demandada, el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia a través de su apoderada; corresponde señalar que éste Tribunal, efectuó cambios de entendimiento en relación a la valoración del derecho de posesión de manera separada al derecho de propiedad a los efectos de la aplicación del límite máximo de la propiedad agraria, justificando su accionar en el reconocimiento de los dos institutos reconocidos en las leyes agrarias en vigencia; el derecho de propiedad y el derecho de posesión conforme los fundamentos esgrimidos en el presente considerando; los cuales han sido ratificados en las últimas Sentencias Agroambientales sobre el particular, como son la [SAP S1a N° 08/2018](#) de 17 de abril de 2018 y la [SAP S2a N° 17/2018](#) de 10 de mayo de 2018.

Ahora bien, en relación a la L. N° 477, se constata que no explica el demandado de qué manera la misma se aplica al caso concreto, sin embargo de la revisión de dicha norma legal se advierte que más bien ratifica el entendimiento asumido en la actual Sentencia, en cuanto a que debe reconocerse el derecho de propiedad con antecedente agrario y en cuanto al derecho de posesión se fija como límite el previsto por la CPE, cuando refiere en la Disposición Adicional Segunda lo siguiente:

"III. Se reconocen y respetan los derechos de propiedad agraria de los predios con antecedente agrario, sobre la superficie que cumpla la Función Económica Social."

"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."

"(...) En el Derecho Agrario Boliviano, el derecho de posesión y el de propiedad son valorados y regulados de manera independiente, por consiguiente corresponde su reconocimiento de manera separada; bajo los siguientes presupuestos: **a)** Si el derecho de propiedad cuenta con antecedente agrario, debe ser reconocido en la superficie que cumpla la FES; **b)** el derecho de posesión agraria, sin antecedente agrario, debe ser reconocido 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) determinación concordante con la Disposición Adicional Segunda parágrafos II y IV de la L. N° 477.

- Los preceptos legales establecidos en la CPE en sus arts. 398 y 399-I y en la Disposición Adicional Segunda parágrafos II y III de la L. N° 477, son aplicables al caso concreto de la "Colonia Menonita Canadiense II", puesto que dicho predio que cumple la FES en su totalidad, es decir sobre 23636,9561 ha debe ser reconocido en dicha superficie; toda vez que 19303,2931 ha cuentan con antecedente agrario, y a 4332,0431 ha les asiste sólo posesión legal (Que considerado separadamente, no supera las 5000 ha previstas en la CPE) configurándose de esa manera la hipótesis normativa, extrañada por el Juez de Garantías.

Que, por los extremos referidos, se establece en forma clara y fehaciente que la Resolución Suprema N° 20780 de 22 de diciembre de 2016, fue emitida no contemplando la normativa agraria y las garantías constitucionales, del debido proceso, en sus componentes de verdad material y seguridad jurídica, en lo concerniente a la superficie en posesión; por lo que corresponde resolver." "

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa, ha sido declarada **PROBADA** en consecuencia **NULA** la Resolución Suprema N° 20780 de 22 de diciembre de 2016, correspondiente al predio "Colonia Menonita Canadiense II", debiendo reconducirse el proceso de saneamiento a partir de la elaboración de un nuevo Informe en Conclusiones, debidamente fundamentado en estricto apego a la normativa agraria y la Constitución Política del Estado, conforme a los fundamentos siguientes:

a) que el análisis que efectúa el INRA en relación a que no corresponde el reconocimiento de derecho propietario vía adjudicación sobre el excedente en posesión de 4332.0431 ha, sin antecedente agrario, a favor de la "Colonia Menonita Canadiense II", no se ajusta a derecho toda vez que el argumento esgrimido por la autoridad administrativa de que el área en posesión señalada aun sería de dominio originario del Estado y que sobre el mismo el interesado sólo tendría un derecho expectatio; ese razonamiento no tiene en cuenta que el propio art. 399-I de la CPE establece una excepción de no aplicación del límite de las 5000 ha en relación a derechos de propiedad y posesión preexistentes, en virtud precisamente a la prohibición de aplicación retroactiva de la ley, que es contraria a la Constitución en los términos del art. 123 de la CPE; dicha Constitución no 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; el derecho de posesión no podría señalarse que se constituye únicamente en un derecho expectatio, puesto que no es el caso que sólo se configure el mismo con la realización de determinado evento y que mientras tanto no constituye derecho, ya que como se tiene señalado, la propia normativa agraria le reconoce estatus de derecho, al regularlo ampliamente y de manera independiente al derecho de propiedad;

b) el art. 399-I de la CPE dispone: "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." Del análisis de dicha disposición se puede colegir que el límite de la propiedad agraria zonificada dispuesta hasta 5000 ha conforme con el art. 398 de la CPE, sólo resulta aplicable a propiedades agrarias adquiridas con posterioridad a la Constitución, no alcanzando dicha limitación, en aplicación de la irretroactividad de la Ley, prevista por el art. 123 de la CPE, a derechos de propiedad y posesión preexistentes, regulados por ley, en este caso por la normativa agraria, en cuyo marco, al constituir la posesión agraria un derecho independiente del derecho de propiedad, correspondía que también éste sea respetado y reconocido, por consiguiente resulta cierto lo argüido por la parte actora, en relación a que el INRA no aplicó de manera correcta la disposición constitucional señalada en cuanto a la irretroactividad de la ley contemplada en el art. 123 de la CPE, por consiguiente no se halla sustentado en derecho que haya dispuesto declarar Tierra Fiscal la superficie en posesión de la "Colonia Menonita Canadiense II" de 4332,0431 ha, ya que ello implica soslayar la expresa prohibición de no vulnerar la irretroactividad de la Ley, dispuesta en la parte in fine del art. 399-I de la CPE y;

c) En lo que respecta a la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Suprema N° 20780 de 22 de diciembre de 2016, acusado por la parte actora; este Tribunal constata que resulta ser evidente que el ente administrativo vulneró el derecho del debido proceso, en sus componentes de motivación y fundamentación de las resoluciones judiciales, al haber omitido efectuar una relación de hecho y de derecho, al no establecer con claridad el reconocimiento de los dos institutos, el derecho de propiedad y el derecho de posesión previstos en la normativa agraria y reconocidos por los arts. 398 y 399 de la CPE; no obstante el cumplimiento de la Función Económico Social y la antigüedad de la posesión de la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II", respecto de su predio, en observancia del art. 66 del D.S. N° 29215.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 2

En el Derecho Agrario Boliviano, el "derecho de posesión" y el "derecho propiedad" son valorados y regulados de manera independiente, por consiguiente corresponde su reconocimiento de manera separada; bajo los siguientes presupuestos: **a)** los límites de la propiedad agraria zonificada, no aplican para los predios adquiridos en propiedad o con antecedente agrario anteriores a la CPE, debiendo ser reconocido en la superficie que cumpla con la FES y; **b)** el derecho de posesión agraria, entendida ésta como aquella ejercida antes de la actual CPE y por tanto anterior a 1996, conforme a la ley agraria, debe ser reconocida en la superficie que cumpla la FES, pero en el límite establecido en la CPE, independientemente del que corresponde por propiedad con antecedente agrario.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1234/2013-L de 10 de octubre de 2013

En lo pertinente a la irretroactividad de la aplicación de la Ley y la diferenciación del derecho de posesión de manera independiente al derecho de propiedad:

[SAN S1a N° 23/2016](#) de 28 de marzo de 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; en tal sentido, cuando el art. 399-I de la CPE sostiene que se salvan los derechos de propiedad y de posesión anteriores a dicha Norma Suprema, **en virtud a la irretroactividad de la Ley**, quiere decir que la "posesión agraria" anterior también debe ser respetada, ya que ésta para ser tal requiere el requisito de antigüedad previsto en la ley, es decir que necesariamente su ejercicio es anterior y no actual o posterior a 2009, siendo rebatida de esa manera la concepción de que la posesión no conlleva un derecho adquirido, resultando pernicioso el pretender que la posesión para ser reconocida como derecho preexistente, debería tener un reconocimiento de la autoridad competente, siendo que no existe un mecanismo legal o tipo de título, menos antes de 2009, mediante el cual la norma prevea que la autoridad competente se limite a reconocer únicamente un derecho de posesión." (Las negrillas nos corresponden)."*

El derecho de posesión, es independientemente del derecho de propiedad

[SAP S1a N° 069/2018](#)

SAN S2a N° 114/2017

[SAP S1a N° 08/2018](#) de 17 de abril de 2018

[SAP S2a N° 17/2018](#) de 10 de mayo de 2018

SAN S1a N° N° 88/2017 de 28 de agosto de 2017

[SAN S1a N° 84/2016](#) de 14 de septiembre de 2016

[SAN S1a N° 44/2016](#) de 17 de junio de 2016

[SAN S1a N° 23/2016](#) de 28 de marzo de 2016

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 promulgación 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"