

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0089-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-08-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Asunta Yracema Barboza Flores, 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), respecto al polígono N° 000 del predio denominado "La Asunta", ubicado en el municipio de Exaltación, provincia Yacuma del departamento del Beni, la cual resolvió adjudicar el predio denominado "LA ASUNTA" a favor de Asunta Yracema Barboza Flores, la superficie de 5.000, 0000 has., clasificada como empresarial, ubicada en el municipio de Exaltación, provincia Yacuma del departamento de Beni. Argumentando lo siguiente:

a) Respecto a la vulneración del art. 158 y 159 del D.S. N° 25848 con relación al art. 278 del D.S. N° 29215, por haberse emitido la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte US BN-SSPP N° 059/07 de 11 de junio de 2007, sobreponiéndose a un área de Saneamiento Simple de Oficio;

b) en cuanto a infracción de la norma procesal prevista en los arts. 169-I, 170 y 171 del D.S. N° 25763 (vigente en su momento) porque no se habría fijado plazo para la conclusión de las Pericias de Campo, además de que no se habría realizado Relevamiento de Información en Gabinete;

c) contestando al argumento 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 conforme lo establecería el art. 169 del D.S. N° 25763 así como el art. 40 de la citada norma;

d) contestando el argumento de que se utilizó un punto base con código P8010 para la mensura del predio, el cual no se encontraría aprobado en la red geodésica y que habría constituido motivo para que el INRA anule Pericias de Campo en otros predios, tales como Alemania, Bella Unión entre otros, que formarían parte del mismo Polígono y en consecuencia debió también anularse el proceso ejecutado de LA ASUNTA;

e) respecto a la falta de acta de cierre de Pericias de Campo y;

f) respecto al límite de superficie establecido para el predio LA ASUNTA que determino reconocer en aplicación del art. 398 de la CPE, 5.000 has.

El demandado INRA nacional responde negativamente a cada uno de los puntos vertidos en la presente demanda Solicita en mérito a los argumentos descritos, se declarar improbada la acción contencioso administrativa y en consecuencia mantener firme y subsistente la Resolución Administrativa RA-SS N° 2379/2015 de 19 de octubre de 2015, impugnada.

No se identifica terceros interesados en el presente proceso.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"este poder de hecho sobre la tierra agraria - posesión- debe perfeccionarse a través del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, proceso que se encuentra regulado en el art. 64 y siguientes de la L. N° 1715 parcialmente modificada por la Ley N° 3545, lo que implica que para que se materialice el derecho de posesión legal en derecho de propiedad agraria, para el beneficiario particular o persona jurídica, debe ser vía adjudicación por parte del Estado, constituyendo a partir de ese momento un derecho estable y permanente sobre la tierra.

Entonces el reconocimiento del derecho de posesión previsto en el art. 399 de la CPE, implica que independientemente de la superficie que se identifique como titulada a favor de un propietario, si este se encontrare cumpliendo la Función Económica Social o Función Social en una superficie en la cual sólo tendría el derecho de posesión, y esta tendría continuidad con el predio titulado, el INRA estaría en la obligación en el marco de la actual CPE, reconocer mas esta superficie ejercida en posesión, sin embargo, esta superficie en posesión, no debe exceder las cinco mil hectáreas que determina como superficie máxima la CPE. De esta forma se encuentra protegido el instituto del Derecho de Posesión que no puede verse afectado por la irretroactividad de la Ley, en tanto se demuestre que esta posesión es legal y su establecimiento está regulado en los términos de la Ley N° 1715 y su Decreto Reglamentario N° 29215.

En el presente caso se tiene que el derecho de la actora implica exclusivamente un derecho de posesión legal sobre 7.964.3064 has, (Siete mil novecientos sesenta y cuatro mil hectáreas con tres mil sesenta y cuatro metros) y el no contar con ningún antecedente agrario; lo cual resulta incompresible, en razón a que la misma titular del predio desde el año 1991, como ella señala, no haya tenido la precaución de regularizar este su derecho de posesión, lo que resulta ahora que el Estado deba adjudicarle dicho predio, sólo hasta la superficie de las cinco mil hectáreas, como lo estipula el art. 398 de la Constitución Política del Estado. En tal circunstancia el Instituto Nacional de Reforma Agraria, al haber reconocido a favor de Asunta Yracema Barboza Flores la superficie máxima de zonificación para el predio LA ASUNTA sobre 5.000 has., ha aplicado correctamente los artículos 398 y 399 de la CPE, por lo que no se identifica la vulneración a los derechos de propiedad privada que invoca la actora en el presente caso de autos."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contencioso administrativa fue declarado IMPROBADA, en consecuencia, se mantiene inalterable la Resolución Administrativa RA-SS N° 2379/2015 de 19 de octubre de 2015 emitida por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, dentro del proceso de Saneamiento Simple a Pedido de Parte

(SAN SIM), respecto al polígono N° 000 del predio denominado "LA ASUNTA". Son argumentos puntuales para esta decisión:

- a) Corresponde señalar que tal aspecto no es evidente, dado que la Resolución Administrativa UDSABN-N° 102/2013 de 8 de agosto de 2013 que hace referencia, y sobre la cual también se refiere el INRA en la contestación, precisa que los errores por los cuales se determina la nulidad de obrados fue por no identificarse ejecución de Pericias de Campo, Relevamiento de Información en Gabinete entre otros, aspectos que no fueron identificados en el proceso de Saneamiento de LA ASUNTA, por lo que tal aspecto en todo caso solo resulta una queja por parte de la actora que no refiere de manera puntual el perjuicio ocasionado con tal determinación;
- b) no se advierte en el punto que nos ocupa vulneración alguna a los artículos 169-I y 171 del D.S. N° 25763, y menos aún se identifica el daño o perjuicio que le hubiera ocasionado el ente administrativo a la actual actora, en razón a que este hecho no modifica ni altera de ninguna manera su condición de poseedora del predio, situación diferente sería de existir antecedente agrario del predio LA ASUNTA que hubiera sido ignorado en perjuicio de sus beneficiarios, que no es el presente caso;
- c) no podría invocar como causal de nulidad, los hechos que derivan de su propia negligencia, al margen, tampoco demuestra que estos hechos fueren evidentes, y menos aún identifica la actora el nexo de causalidad entre este hecho y la vulneración a sus derechos, más aún cuando el INRA acompaña todo el proceso emitiendo informes de control y evaluación respectiva al saneamiento ejecutado, situación que constituye una garantía de seguimiento y control para los administrados, lo que implica que se realizó correcciones oportunas a este tipo de hechos;
- d) básicamente no demuestra en qué sentido esta circunstancia afectaría técnicamente al predio mensurado y menos aún explica el daño o perjuicio ocasionado, más aún cuando la actora en conocimiento del Informe en Conclusiones del Saneamiento a Pedido de Parte (SAN SIM) de 28 de abril de 2011, no observó ninguno de los aspectos referidos precedentemente, por lo que no corresponde mayores argumentaciones al respecto;
- e) los presupuestos para la nulidad en cuanto a la trascendencia y oportunidad no se han evidenciado, y menos en el punto que nos ocupa, y en tal circunstancia siendo bastante genérico lo argumentado, impide que este Tribunal resuelva este punto, sólo y exclusivamente con relación a lo que hubiera sucedido con otros predios y;
- f) se tiene que el derecho de la actora implica exclusivamente un derecho de posesión legal sobre 7.964.3064 has, (Siete mil novecientas sesenta y cuatro mil hectáreas con tres mil sesenta y cuatro metros) y el no contar con ningún antecedente agrario; lo cual resulta incompresible, en razón a que la misma titular del predio desde el año 1991, como ella señala, no haya tenido la precaución de regularizar este su derecho de posesión, lo que resulta ahora que el Estado deba adjudicarle dicho predio, sólo hasta la superficie de las cinco mil hectáreas, como lo estipula el art. 398 de la Constitución Política del Estado. En tal circunstancia el Instituto Nacional de Reforma Agraria, al haber reconocido a favor de Asunta Yracema Barboza Flores la superficie máxima de zonificación para el predio LA ASUNTA sobre 5.000 has., ha aplicado correctamente los artículos 398 y 399 de la CPE, por lo que no se identifica la vulneración a los derechos de propiedad privada que invoca la actora en el presente caso de autos.

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

El derecho de posesión anterior a 1996, se materializa vía adjudicación, reconociéndose la superficie que cumpla la FES o FS, pero no debe exceder las cinco mil hectáreas, como superficie máxima de la CPE

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"la SC 1387/2010-R de 21 de septiembre, instituyó: "...el derecho a la propiedad agraria está sujeta a normas especiales como son la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715 y la Ley 3545 que corresponden a la jurisdicción agraria, los cuales en sus conflictos y resoluciones tienen tratamiento especial regulados por las normas antes mencionadas, así lo ha establecido la SC 0510/2010-R de 5 de julio expresando: "...los conflictos emergentes de la **posesión y el derecho de propiedad agrarios**, en cualquiera de sus formas y extensiones, está supeditada a la Jurisdicción Agraria (Agroambiental), la cual cuenta con una naturaleza esencialmente jurisdiccional, autónoma, independiente y especializada en administración de justicia agraria, con plena jurisdicción y competencia para resolverlos, (...)". "

"(...) En cuanto a estos institutos del derecho de posesión y propiedad es pertinente señalar que la SCP 1234/2013-L, señala pronunciándose al respecto dijo: "Un elemento imprescindible para la conservación de la propiedad agraria es la posesión agraria. La legislación agraria vigente en nuestro país, tutela al propietario productor sobre el no productor, observando que se cumpla la función económica social de la propiedad. Si el propietario no cumple con esta función, la ley dejará de protegerlo y protegerá al poseedor agrario que efectivamente realice actos posesorios agrarios. más adelante, agrega: "La posesión agraria se constituye en el principal medio para poder adquirir y sobre todo conservar el derecho propietario sobre la propiedad agraria, sin embargo dada la diversidad de actividades que se pueden desarrollar en este tipo de propiedades, son también diversos los subtipos de posesión agraria que se pueden ejercer, para ello el análisis debe ser efectuado según las actividades productivas que se realicen", así también se tiene que la Sentencia de 29 de marzo de 2006, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Comunidad indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay (fondo, reparaciones y costas), en su párrafo 120, refiriéndose a los conceptos de **propiedad y posesión** en los pueblos y comunidades indígenas, expresó que: "Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del art. 21 de la Convención para millones de personas". "

"(...) la SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1234/2013-L de 10 de octubre de 2013, señaló que: "Por lo expuesto, se arriba al entendimiento de que en el Estado Constitucional de Derecho se reconoce y garantiza el derecho de propiedad individual o colectiva, tanto en el ámbito civil como en el agrario, exigiéndose en el primero que su ejercicio se efectúe en forma compatible con el interés colectivo; mientras, que en éste último se impone a su titular el deber de cumplir la función social o económico-social, de cuya observancia depende la protección que pueda brindársele, pues nuestra Ley Fundamental prohíbe el latifundio, entendida como: "...la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada en la ley" (art. 398 de la CPE).

De igual forma la norma específica que rige la materia la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria,

más conocida como la Ley N° 1715 señala respecto a estos institutos, en el artículo 76, refiere que "La tutela del **derecho de propiedad y de la posesión agraria** se basa en el cumplimiento de la Función Económico Social o Función Social." Estos aspectos nos permiten concluir que no se puede desconocer en esta jurisdicción especializada estos dos institutos reconocidos del derecho de propiedad y el derecho de posesión cuando ha sido legalmente establecida.

Sin embargo la propia Constitución Política del Estado precisa que la propiedad de la tierra, incluso, no es un derecho ilimitado, debe tener una finalidad social y su explotación también debe buscar el beneficio colectivo. El imponer límites al uso de la tierra no es algo nuevo, y emerge del derecho que tiene el Estado sobre la tierra quien debe precautelar a través del INRA la acumulación de tierras en pocas manos y el uso indiscriminado de aquello que se considera un bien del Estado y actualmente un recurso estratégico. Bajo este principio de que la propiedad de la tierra no es un derecho irrestricto, e impone una serie de prohibiciones al uso y la disposición de las propiedades privadas individuales. La primera, está orientada a limitar las transferencias, art. 396-I. Así también está lo dispuesto en el art. 398 de la CPE que señala "Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. **En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas** ". "

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"

