

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0115-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-11-2017

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 /

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

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa Administrativa Nelson Rojas Domínguez y Claudia Patricia Rojas Gutiérrez, contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 09845 de 17 de mayo de 2013.

Bajo los siguientes fundamentos:

- a) La aplicación del art. 266 y la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 29215 de Control de Calidad, Supervisión y Seguimiento a etapas concluidas y aprobadas;
- b) el INRA efectuó razonamiento errado respecto de los alcances del art. 399 de la C.P.E, por que es atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional interpretar la ley, aplicando el Tribunal Constitucional en su función interpretativa con preferencia la voluntad del constituyente, evidenciando de la redacción del citado artículo que el espíritu del legislador es la de reconocer los derechos de posesión y propiedad y en caso de ser poseedor de una superficie excedente, tiene derecho a que se le titule, estando previsto el límite constitucional de 5000 has y;
- c) el Informe Legal DGS.LEGAL N° 442/2011 contiene error de fondo al desconocer la transferencia de la alícuota que le correspondía al copropietario Carlos Gutiérrez Roca a favor de Nelson Rojas Domínguez.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda argumentando que el Informe de Evaluación Técnico Jurídica al igual que los informes complementarios no constituyen ni definen derechos, toda vez que solo sugieren y recomiendan siendo susceptibles de modificación

hasta antes de la emisión de la Resolución Final por lo que no se ha vulnerado ningún derecho de la parte interesada, con relación al art. 399 de la C.P.E. manifiesta que existe pronunciamiento al respecto señalando la SAN S2ª Nº 051/2014 por lo que solita se declare improbadamente la demanda.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda argumentando que el Informe Técnico INF DGS-TCO'S SC Nº 2717/10 que es complementado a través del Informe Técnico INF DGS-TCO'S Nº 434/2011 con lo que se subsanó las observaciones del proceso de saneamiento, no habiéndose causado perjuicio a los demandantes, también manifiesta que el art. 266 del D.S. Nº 29215 que en ninguna parte de dicha norma se señala que el control de calidad es únicamente en procesos que se encuentran ya en curso previo a la publicación del D. S. Nº 29215, con relación a los argumentos del demandante respecto del límite máximo de la propiedad agraria, se remite a lo establecido en la SAN S2ª Nº 059/2016, solicitando se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"no fue cumplido a cabalidad por el INRA al elaborar el Informe Legal INF.DGS-SCS Nº 148/2012 cursante de fs. 550 a 552 del legajo de saneamiento ... razonamiento y conclusión que no condice con los alcances de la previsión contenida en el art. 399 de la C.P.E., que con meridiana claridad establece que los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de la Constitución y que a efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley, desprendiéndose del cuadro fáctico del predio "San Pablo" analizado en el Informe Legal DGS-LEGAL Nº 0442/2011 de fs. 541 a 544 del legajo de saneamiento, que el mismo cuenta con antecedente agrario con expediente Nº 24530 y Título Ejecutorial Nº 471758 por el que se consolidó a favor de Carlos Gutiérrez Gutiérrez la propiedad denominada Santa Fe o Angua, con la superficie de 9250.5000 ha., derecho propietario que ante el fallecimiento de su titular se transmitió a sus herederos, así como la venta efectuada por uno de ellos a sus hijos, formando con ello la tradición civil del predio ahora denominado "San Pablo"; tradición y derecho propietario que fue sometido a proceso de saneamiento para la regularización del mismo, estableciéndose que los actuales subadquirentes del indicado predio ... acreditaron derecho de propiedad sobre la superficie de 6937.8750 ha, así como superficie excedente en posesión de 2076.6612 ha., en cuyo mérito se sugería reconocer la superficie por la que se acredita derecho propietario y vía adjudicación conceder la superficie en que se hallan en posesión, en observancia de la previsión contenida en el art. 399 de la C.P.E., sugerencia que al estar enmarcada a derecho, no correspondía su modificación declarándola Tierra Fiscal la superficie poseída"

" (...) en cuanto a la legalidad de posesión se refiere, ésta se traduce, en que la misma debe ser anterior a la promulgación de la Ley Nº 1715, conforme lo establece el art 309 del D.S. Nº 29215 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley Nº 3545, aspecto que en el caso de autos, fue cumplido a cabalidad, al estar ejerciéndose la FES en la superficie excedente coetáneamente al ejercicio del derecho de propiedad del predio "San Pablo" conforme se tiene de los antecedentes descritos ... que, en el caso de autos, también se dio cumplimiento, considerando que en la propiedad "San Pablo", se desarrolla efectivamente en la superficie con título de dominio, así como en la que ejercen posesión legal la actividad ganadera, coexistiendo por tal para el reconocimiento del derecho propietario agrario ambos presupuestos, ya sea para un predio Titulado con antecedente agrario, o con relación a una posesión legal, como ocurre en el predio "San Pablo"; consiguientemente, el enfoque del constituyente establecido en la parte in fine del art. 399-I de la C.P.E., al disponer expresamente el **reconocimiento y respeto de los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley** , contempla ambas modalidades de adquisición del derecho de propiedad agraria, sin distinción alguna, o sea mediante la

"posesión" y la "propiedad", siendo ambos institutos jurídicos tutelados siempre y cuando cumplan efectivamente con la Función Social o Económico Social, según sea el caso, conforme establece el art. 397 de la C.P.E. y el art. 2-III de la Ley N° 1715; de lo que se desprende que el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de posesión, es independiente del derecho de propiedad agraria, resultando por ello justa, legal, equitativa y razonable la sugerencia emitida en el señalado Informe Legal DGS-LEGAL N° 0442/2011 de fs. 541 a 544 del legajo de saneamiento.

En ese sentido, la decisión administrativa plasmada en la R.S. N° 09845 de 17 de mayo de 2013 impugnada en el presente proceso contencioso administrativo, de no reconocer la adjudicación respecto de la superficie poseída, declarándola más al contrario Tierra Fiscal, vulnera la previsión contenida en el art. 399 de la C.P.E., al haber sido dicha posesion "regularizado y perfeccionado" conjuntamente con el derecho de propiedad mediante el proceso de saneamiento, al ser ésta su finalidad, conforme señala el art. 64 de la L. N° 1715, resultando en consecuencia imperioso la tutela por parte del Estado."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA en su mérito, NULA la Resolución Suprema N° 09845 de 17 de mayo de 2013, debiendo la entidad ejecutora subsanar las irregularidades en que incurrió, elaborando nuevo Informe Técnico-Legal que contenga el análisis y fundamento legal respecto de la posesión legal que ejercen los demandantes a efectos de la adjudicación correspondiente dentro de los alcances del art. 399 de la C.P.E., observando los fundamentos contenidos en el presente fallo, aplicando y adecuando sus actuaciones a la normativa agraria que rige el trámite administrativo de saneamiento y el resguardo de las garantías constitucionales.

Son fundamentos centrales y puntuales para esta decisión:

a) En el legajo de saneamiento del predio "San Pablo", se ha desarrollado las actividades referidas conforme a las previsiones contenidas en el D.S. N° 25763 vigente en ésta oportunidad, mismas que según Informe Técnico-Legal INF. DGS-TCO'S SC N° 266/2010 fueron declarados válidos y subsistentes, por lo que al entrar en vigencia el D.S N° 29215, debe adecuarse los actuados procesales del saneamiento a dicha norma respetando actos cumplidos aprobados, lo que significa que los actos procesales anteriores a la promulgación del D.S. N° 29215 no son definitivos, por ende, son susceptibles de ejercer sobre los mismos controles de calidad si así correspondiere en derecho, sin que se advierta vulneración de las disposiciones legales descritas y menos del art. 123 de la C.P.E;

b) si bien la parte in fine del art. 398 de la C.P.E., establece que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de las cinco mil hectáreas, sin embargo, éste nuevo límite de la propiedad zonificada es aplicable a predios que se hayan "adquirido" con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado, conforme señala el art. 399-I de la Carta Magna, previendo asimismo dicha normativa que a efectos de la irretroactividad de la ley, se "reconocen y respetan" 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 titularidad de la tierra cursante en documentación agraria, la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la FES, por lo que la decisión administrativa plasmada en la R.S. N° 09845 de 17 de mayo de 2013 de no reconocer la adjudicación respecto de la superficie poseída, declarándola más al contrario Tierra Fiscal, vulnera la previsión contenida en el art. 399 de la C.P.E., al haber sido dicha posesion "regularizado y perfeccionado" conjuntamente con el derecho de propiedad mediante el proceso de saneamiento y;

c) con relación al referido Informe se desprende que no es evidente lo afirmado por los demandantes,

toda vez que no adjuntaron durante el desarrollo del proceso de saneamiento los documentos de transferencia a que hacen referencia, habiendo adjuntado recién con la presentación del memorial de ampliación de demanda, consecuentemente, no puede afirmarse que el INRA hubiere incurrido en error de fondo al desconocer documentos de transferencia, cuando el ente administrativo no tuvo conocimiento alguno de los mismos, por lo que tampoco le correspondía emitir pronunciamiento sobre el particular; además dichos documentos no cuentan con inscripción en Registro de Derechos Reales, no siendo por tal oponibles a terceros, menos aún del INRA.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE

En cuanto a los límites de la propiedad agraria zonificada, puede coexistir el reconocimiento de un predio Titulado con antecedente agrario, o con relación a una posesión legal, siempre que cumplan la FS o la FES, no correspondiendo al INRA declarar tierra fiscal a una superficie legalmente poseída

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"