FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0031-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 28-03-2017

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 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 predios mixtos. /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA / 5. POSESIÓN LEGAL /

Problemas jurídicos

Interpone demanda Contenciosa Administrativa Harold Iriarte Dorado contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras impugnando la Resolución Suprema N° 17305 de 14 de diciembre de 2015. Conforme los fundamentos siguientes:

a) La Resolución Determinativa de Área de Saneamiento UDSABN - N° 045/2011, mediante la cual se declaró saneamiento simple de oficio, infringiendo la norma procesal prevista en los arts. 158 y 159 del Decreto Supremo N° 25763, así como a la Disposición Transitoria Primera del D.S. N° 25848 y al art. 278 del D.S. N° 29215;

b) incumplimiento a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento UDSABN-Nº 045/2011 de 28 de junio de 2011 e Infracción a la norma procesal prevista por los artículos 294.I, 295.I y 296.I del D.S. N° 29215, ya que la resolución establecía un plazo de ejecución de saneamiento de 6 meses, pero que transcurrieron 2 años para la ejecución del saneamiento;

c) la vulneración del art. 303 del Reglamento de la Ley N° 1715 debido a que no se emitió el Infome en

Conclusiones en el plazo de 30 días como señala la norma, afectando nuevamente el debido proceso, las garantías constitucionales y los principios constitucionales previstos en los arts. 178 y 232 de la CPE así como el art. 5 de la L. N° 439 y;

d) que mediante el Informe en Conclusiones de 24 de octubre de 2011 se le reconoció la totalidad de la superficie mensurada (6.137,3714 ha.), extrañando que mediante la emisión del Informe Complementario UDSABN N° 1058/2015 de 25 de junio de 2013, se pretende reconocer solamente la superficie de 5.000 ha., recortándole la cantidad de 1.137,3714 ha. además de que dicho informe fue emitido después de dos años de la emisión del Informe en Conclusiones.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que la carga de la prueba corresponde a la parte actora y que esta no habría adjuntado a la demanda la resolución que manifiesta vulneraria los Art. 158 y 159 del D.S. N° 25763, asi mismo manifiesta que la parte actora jamás observo la Resolucion que ahora esta impugnado, además manifiesta que los plazos no son fatales ni perentorios, con relación al limite máximo de propiedad agraria invocan el entendimiento asumido en la Sentencia Agroambiental S2a N° 59/2016 de 24 de junio pidiendo se declare improbada la demanda y se mantenga subsistente la determinación contenida en la Resolución Suprema N° 17305 de 14 de diciembre de 2015.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda manifestando: que la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento UDSABN-N° 045/2011 de 28 de junio de 2011, fue emitida de conformidad con el art. 280.I del D.S N° 29215, con relación al incumplimiento a la Resolución Determinativa de área de saneamiento UDSABN N°045/2011, manifiesta que la parte actora participo activamente en todas las etapas del proceso, asi mismo que los plazos no son fatales ni perentorios, con relación al limite de la propiedad agraria invoca el entendimiento asumido por el Tribunal Agroambiental en la Sentencia Nacional Agroambiental S2 N° 051/2014 de 24 de noviembre de 2014, por tanto solicita se declare improbada la demanda y se mantenga firme la Resolución Suprema N° 17305.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"**4.-** En cuanto a que existiría cumplimiento de la Función Económica Social sobre el 100% del predio motivo de saneamiento y la emisión del Informe en Conclusiones de 24 de octubre de 2011 cursante de fs. 323 a 333, por el que se reconoció la totalidad de la superficie mensurada, es decir, 6.137,3714 ha., aspecto que se habría ratificado en el Informe Complementario UDSABN - N° 1667/2011 de 14 de noviembre de 2011; que posteriormente y de manera contradictoria por Informe Complementario UDSABN N° 1058/2015 de 25 de junio de 2013, pretende reconocer solamente la superficie de 5.000 ha. Al respecto fue revisado el contenido tanto del Informe en Conclusiones como el aludido Informe Complementario, que en lo trascendental, en el Informe en Conclusiones se estableció que los beneficiarios cumplen la Función Económica Social recomendando emitir nuevo título ejecutorial, para el predio Bello Horizonte, con superficie total de **6137.3714 ha.** ; sugerencia que posteriormente fue modificada a través de la emisión del Informe UDSABN N° 1058/2013 de 25 de junio de 2013, en razón a la superficie máxima de la propiedad agraria dispuesta en el art. 398 de la CPE (5.000 ha); del análisis realizado a éste último informe complementario, se evidencia que la autoridad administrativa reconoce que el predio cuenta con tradición civil desde el titular inicial al actual beneficiario, asimismo establece que los datos del expediente agrario no cubren la totalidad del predio mensurado, guardando relación solo en la superficie de 3523.8850 ha, sugiriendo ser considerada vía conversión, es decir en propiedad y la superficie adicional necesaria para alcanzar las 5.000 ha, en posesión, vía adjudicación,

resolviéndose de ésta manera en la Resolución Suprema 17305, ante ésta situación corresponde señalar que éste Tribunal, emitió jurisprudencia aplicable al caso"

"(...) Como fue expresado, éste entendimiento debe asumirse en el presente caso, por cuanto, según la documentación cursante en la carpeta de saneamiento, en lo sustancial, el propietario del predio BELLO HORIZONTE, demostró tener la calidad de propietario y poseedor en la superficie mensurada e identificada en campo, a más de que cursa de fs. fs. 379 a 381 la suscripción de un convenio de pago del precio de adjudicación y catastro, el mismo que fue honrado por el beneficiario.

Por lo expuesto se concluye que la autoridad administrativa no adecuó sus actos al sentido y alcance de los arts. 398 y 399 de la CPE, en observancia de la normativa agraria aplicable en materia de posesión y propiedad, conforme el entendimiento jurisprudencial asumido por éste Tribunal, aspecto que implica vulneración al debido proceso. "

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada PROBADA EN PARTE, en consecuencia nula la Resolución Suprema N° 17305 de 14 de diciembre de 2015, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo de la carpeta de saneamiento, debiendo el Instituto Nacional de Reforma Agraria, reencauzar el proceso de saneamiento. Conforme los fundamentos siguientes:

a) que el Informe Técnico Legal UDSABN N° 852/211 sugirió que se emita una nueva resolución determinativa por la que se emitió la Resolución Determinativa UDSABN-N° 045/2011 de 28 de junio de 2011 y la Resolución Administrativa UDSABN BN N° 050/2011 de 29 de junio de 2011, por lo que a más quedar abrogado el D.S. N° 25848, la precitada Resolución Determinativa también quedó sin efecto en toda su extensión. Por tanto, la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento UDSABN-N° 045/2011 de 28 de junio de 2011, cumple con todas las formalidades legales en virtud a lo dispuesto en el art. 280.I del D.S. N° 29215, a más de que la parte ahora demandante no reclamó ni interpuso los recursos previstos por ley en su oportunidad sobre este punto, por el contrario, fue participe activo dentro del proceso de saneamiento, convalidando todos los actos ejecutados hasta ese momento;

b) se debe manifestar que dichos aspectos no condicen con la verdad material, a más de que en cumplimiento del art. 294 del D.S. 29215, se tiene la Resolución de Inicio de Procedimiento UDSBN-N° 067/2011 de 15 de agosto de 2011, en la que se hizo constar los datos técnicos del área objeto de trabajo, igualmente se intimó a los interesados a apersonarse y presentar la documentación correspondiente, de igual manera se realizó la identificación de apersonamientos, áreas priorizadas y antecedentes agrarios, por lo que la Resolución mencionada cumplió con lo estipulado en el art. 294 del D.S. N° 29215;

c) la amplia jurisprudencia de este Tribunal, ha expresado que por el carácter social de la materia, los plazos en el proceso de saneamiento no son fatales ni perentorios ni hay pérdida de competencia en sede administrativa por incumplimiento de plazos, no siendo un vicio de nulidad el incumplimiento de plazos puesto que no causan perjuicio ni dejan en estado de indefensión a las partes en el proceso de saneamiento, por tal razón resulta inatendible lo denunciado por el demandante y;

d) se debe manifestar que si bien el Art.399 de la C.P.E. establece los limites para la propiedad agraria este también establece salvedades en razón de que la propiedad agraria puede obtenerse por posesión y por propiedad y que al ser obtenida por posesión con anterioridad a la promulgación de la Constitución correspondería que sea reconocida solo hasta las 5000 has., y en el presente caso el propietario del

predio BELLO HORIZONTE, demostró tener la calidad de propietario y poseedor en la superficie mensurada e identificada en campo correspondiendo reconocerle en su totalidad el predio la autoridad administrativa no adecuó sus actos al sentido y alcance de los arts. 398 y 399 de la CPE.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE

Se vulnera el debido proceso, cuando el INRA no reconoce al propietario de un predio sus dos calidades: de propietario (con antecedentes en expediente agrario), así como de poseedor legal (dentro del límite de las 5000 has.)

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 Nº 100/2016, S1ª Nº 115/2016, S2ª Nº 19/2017, S1ª Nº 28/2017, S2ª Nº 31/2017, S2ª Nº 53/2017, S1ª Nº 57/2017, S1a N° Nº 68/2017, S1a N° Nº 88/2017, S1a N° Nº 89/2017, S1ª Nº 095/2017, S1a Nº 100/2017, S2a Nº 114/2017, S1ª Nº 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 Nº 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 Nº 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 Nº 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 Nº 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 Nº 115/2016, S1ª Nº 28/2017, S1ª Nº 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 Nº 114/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° Nº 88/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a N° Nº 31/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 84/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 44/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª Nº 67/2018

“resultando evidente que de ninguna manera la CPE efectúa alguna diferenciación entre "derecho expectaticio" 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*"