

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0115-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 10-11-2016

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 /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Viceministro de Tierras contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, impugnando la Resolución Suprema N° 03552 de 20 de agosto de 2010, emitida dentro del proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), respecto al polígono N° 016 del predio "Vista Alegre", ubicada en el cantón Santa Rosa, sección Tercera, provincia Gral. José Ballivián del departamento del Beni, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que si bien el INRA en resguardo del derecho adquirido del beneficiario anterior a la C.P.E., reconoció vía conversión la superficie de 6309.8200 has. que supera el límite previsto en el art. 398 de la norma constitucional, sin embargo refiere que NO CORRESPONDIA reconocer sobre dicha superficie la extensión de posesión de 604.9971 has., vulnerando flagrantemente las limitaciones establecidas en los arts. 398 y 399 de la C.P.E. y;

2.- al entrar en vigencia la actual C.P.E. y al no haber concluido el proceso de saneamiento del predio "Vista Alegre" correspondía al INRA aplicar los preceptos constitucionales como lo exige el art. 410-II de la C.P.E., pues la entidad administrativa al otorgar vía adjudicación la superficie en posesión de 604,9971 has., ha incrementado aun más la superficie reconocida vía conversión, contraviniendo los arts. 398, 399-I y 410-II de la C.P.E.

Solicitó se declare probada la demanda y sin efecto la Resolución impugnada.

El codemandado Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia responde a la demanda

manifestando: que se tiene el antecedente agrario N° 16045 con R.S. N° 14903 de 22 de abril de 1969 con una superficie de 6309.8200, a consecuencia del cual se emitió la Resolución Suprema impugnada que subsanando los vicios de nulidad relativa vía conversión otorga nuevo Título Ejecutorial con la superficie referida; que, asimismo la parte resolutive tercera dispone adjudicar la superficie en posesión de 604.9971 has. conforme el cumplimiento la FES, por lo que se remite a lo dispuesto en el art. 399-I y II de la C.P.E.

El codemandado Ministro de Desarrollo Rural y Tierras responde a la demanda manifestando: que, la Resolución Suprema impugnada en su disposición tercera señala que se adjudica al predio "Vista Alegre" la superficie de 604.9971 has., misma que no supera la superficie máxima dispuesta en el art. 398 de la C.P.E.

Los terceros interesados Lissel Petrona Antelo Rivas, Delfin Antelo Rivas y Charles Brays Destre Rivas se apersonan manifestando: que, el expediente N°16045, fue tramitado conforme el D.S. N° 3471 de 27 de agosto de 1956, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956 y Ley de 22 de diciembre de 1956, dotándose la superficie de 6309.8200 has., aspecto que indica la Resolución Suprema impugnada reconoció conforme a derecho, en lo que respecta a la superficie de 604.9971 has. refieren que conforme lo ha explicado el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, dicha superficie no supera el límite establecido en la C.P.E. solicitan que se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...)si bien el art. 398 de la C.P.E. en su parte final señala que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder las 5.000 has., sin embargo dicho mandato constitucional tiene su excepción en el art. 399-I de la Ley Fundamental citada, al señalar que los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicaran a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y de propiedad agraria de acuerdo a Ley; siendo que en el caso de autos y de lo precedentemente señalado, se constata que el beneficiario ha demostrado derecho propietario sobre el predio "Vista Alegre" en una superficie de 6309.8200 has., en base al antecedente agrario N° 16045 y posesión legal en la superficie de 604.9971 has., el cual no sobrepasa el límite de las 5.000 has. establecido en el art. 398 de la C.P.E. y el cumplimiento de la FES, en toda la extensión otorgada de 6914.8171 has."

"(...) si bien el antecedente agrario N° 16045 del predio "Vista Alegre" consigna la superficie de 6309.8200 has., sin embargo se verifica que esta se otorgó en esa oportunidad, en base a la carencia de mediciones técnicas que no existía en esa época, el que a consecuencia de la mensurada realizada en el proceso de saneamiento conforme el objeto del saneamiento previsto en el art. 64 de la L. N° 1715, el INRA mensuró la superficie total de 6914.8171 has., aspecto que acertadamente la Resolución Suprema impugnada en su parte resolutive 4° correctamente valora al señalar: "En virtud a la continuidad de superficies y por tratarse de una unidad productiva se dispone la emisión de un Título Ejecutorial para el predio denominado "Vista Alegre", que abarque las superficies de comprendidas en los puntos primero y tercero de la parte resolutive de la presente Resolución de 6914.8171 has....", lo que significa que esa superficie excedente de posesión (604.9971 has.) es anterior a la vigencia de la L. N° 1715, concretamente desde la sentencia Agraria de 17 de diciembre de 1967; aspecto que se encuentra reconocido por los arts. 398 y 399-I de la C.P.E."

"(...) se concluye que al estar reconocido el derecho propietario y el derecho de posesión expresamente por las normativas agrarias referidas y por el art. 399-I de la C.P.E. y al haber verificado el INRA que el predio "Vista Alegre" cumple la FES en un 100% en toda el área mensurada, los arts. 56-I, 393, 397-I, 398 y 399-I de la Ley Fundamental citada, conforme a los fundamentos desarrollados precedentemente, en función del principio de Supremacía Constitucional se encuentran en igualdad jurídica constitucional, conforme lo establece el art. 410-I y II de la C.P.E., no siendo evidente que la Resolución Suprema ahora impugnada haya transgredido los arts. 398 y 399 de la C.P.E. y que se haya transgredido la supremacía constitucional como erradamente aduce la parte actora."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia se mantiene subsistente la Resolución Suprema N° 03552 de 20 de agosto de 2010, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la superficie máxima de la propiedad agraria, se debe manifestar que si bien la superficie otorgado al beneficiario supera las 5000 has, que establece nuestra constitución, la superficie excedente se debe a que la misma fue adquirida antes de la vigencia de la Ley 1715, pues el predio data de 1967, así mismo la C.P.E. establece una excepción para los predios que se hubieran adquirido antes de la promulgación de la C.P.E. que es el cumplimiento de la FES o FS en su totalidad, se evidencia que en los trabajos de campo se observó que se cumple la FES en todo el predio por lo que esa superficie excedente de posesión (604.9971 has.) es anterior a la vigencia de la L. N° 1715, concretamente desde la sentencia Agraria de 17 de diciembre de 1967, aspecto que se encuentra reconocido por los arts. 398 y 399-I de la C.P.E. y;

2.- sobre la primacía de la C.P.E. se debe manifestar que al haberse reconocido el derecho propietario del beneficiario en base al art. art. 399-I de la C.P.E. y al haberse acreditado que el predio cumple el 100% de la FES en toda el área mensurada, no resulta evidente que la Resolución Suprema ahora impugnada haya transgredido los arts. 398 y 399 de la C.P.E. y que se haya transgredido la supremacía constitucional como erradamente aduce la parte actora.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROPIEDAD AGRARIA / LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

LÍMITE CONSTITUCIONAL (SUPERFICIE) / EN PROPIEDAD

Derecho de propiedad anterior a la vigencia de la CPE, puede exceder 5000 has.

Se reconoce la propiedad en una superficie mayor a la máxima, cuando el beneficiario demuestra cumplimiento de la FES de un predio con derecho propietario y antecedente agrario anterior a la vigencia de la L. N° 1715

PRECEDENTE 2

PROPIEDAD AGRARIA / LÍMITES DE LA PROPIEDAD AGRARIA /

LÍMITE CONSTITUCIONAL (SUPERFICIE) / EN POSESIÓN

Derecho de posesión anterior a la vigencia de la CPE, no puede exceder 5000 has

Se reconoce la propiedad de una superficie por posesión legal, si no sobrepasa del límite de las 5.000 has.

"(...)si bien el art. 398 de la C.P.E. en su parte final señala que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder las 5.000 has., sin embargo dicho mandato constitucional tiene su excepción en el art. art. 399-I de la Ley Fundamental citada, al señalar que los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicaran a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y de propiedad agraria de acuerdo a Ley; siendo que en el caso de autos y de lo precedentemente señalado, se constata que el beneficiario ha demostrado derecho propietario sobre el predio "Vista Alegre" en una superficie de 6309.8200 has., en base al antecedente agrario N° 16045 y posesión legal en la superficie de 604.9971 has., el cual no sobrepasa el límite de las 5.000 has. establecido en el art. 398 de la C.P.E. y el cumplimiento de la FES, en toda la extensión otorgada de 6914.8171 has."

"(...) si bien el antecedente agrario N° 16045 del predio "Vista Alegre" consigna la superficie de 6309.8200 has., sin embargo se verifica que esta se otorgó en esa oportunidad, en base a la carencia de mediciones técnicas que no existía en esa época, el que a consecuencia de la mensurada realizada en el proceso de saneamiento conforme el objeto del saneamiento previsto en el art. 64 de la L. N° 1715, el INRA mensuró la superficie total de 6914.8171 has., aspecto que acertadamente la Resolución Suprema impugnada en su parte resolutive 4° correctamente valora al señalar: "En virtud a la continuidad de superficies y por tratarse de una unidad productiva se dispone la emisión de un Título Ejecutorial para el predio denominado "Vista Alegre", que abarque las superficies de comprendidas en los puntos primero y tercero de la parte resolutive de la presente Resolución de 6914.8171 has....", lo que significa que esa superficie excedente de posesión (604.9971 has.) es anterior a la vigencia de la L. N° 1715, concretamente desde la sentencia Agraria de 17 de diciembre de 1967; aspecto que se encuentra reconocido por los arts. 398 y 399-I de la C.P.E."

"(...) se concluye que al estar reconocido el derecho propietario y el derecho de posesión expresamente por las normativas agrarias referidas y por el art. 399-I de la C.P.E. y al haber verificado el INRA que el predio "Vista Alegre" cumple la FES en un 100% en toda el área mensurada, los arts. 56-I, 393, 397-I, 398 y 399-I de la Ley Fundamental citada, conforme a los fundamentos desarrollados precedentemente, en función del principio de Supremacía Constitucional se encuentran en igualdad jurídica constitucional, conforme lo establece el art. 410-I y II de la C.P.E., no siendo evidente que la Resolución Suprema ahora impugnada haya transgredido los arts. 398 y 399 de la C.P.E. y que se haya transgredido la supremacía constitucional como erradamente aduce la parte actora."

Contextualización de la línea jurisprudencial

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

La SAN S1ra N° 32/2013 de 24 de octubre de 2013, resulta ser una Sentencia **fundadora**, al realizar la

primera interpretación del alcance del art. 399-I, con relación al art. 398 de la CPE, llegándose a la conclusión con relación al **derecho de posesión** anterior a la vigencia de la actual C.P.E., no puede aducirse retroactividad en materia agraria y que la normativa especializada -infra constitucionales- (Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545 y art. 309 del D.S. N° 29215), no determinan las extensiones de las propiedades agrarias, por lo que se deberá aplicar la CPE que en su parte *in fine* del art. 398 establece que la superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas.

Ese razonamiento ha sido **confirmado** casos posteriores, tal en las Sentencias Agroambientales Nacionales y Plurinacionales Nos.: S1a N° 23/2016, S1a N° 44/2016, S1a N° 84/2016, S1ª N° 100/2016, S1ª N° 115/2016, S2ª N° 19/2017, S1ª N° 28/2017, S2ª N° 31/2017, S2ª N° 53/2017, S1ª N° 57/2017, S1a N° N° 68/2017, S1a N° N° 88/2017, S1a N° N° 89/2017, S1ª N° 095/2017, S1a N° 100/2017, S2a N° 114/2017, S1ª N° 115/2017, S2a N° 02/2018, S1a N° 08/2018, S2a N° 17/2018, S1a N° 067/2018, S1a N° 069/2018, S1a N° 076/2018, S1a N° 16/2019, S2a N° 21/2019 y S1a N° 38/2019.

La SAP **S1ª N° 41/2019** es de tipo **mutadora**, porque al reconocer el derecho de posesión agraria, en la superficie que cumpla la FES, pero en un límite mayor que el establecido en la CPE, cambia la línea que reconoce el derecho de posesión agraria en la superficie que cumpla la FES, pero en el límite establecido en la CPE (es decir máximo hasta 5000 ha, conforme con el art. 399-I de la CPE); téngase presente que la referida SAP S1ª N° 41/2019 ha sido pronunciada como consecuencia de la emisión de la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre de 2017.

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

" (...) se respetarán los derechos de propiedad y posesión legal anteriores en los términos desarrollados en los Fundamentos Jurídicos precedentes, siempre y cuando no excedan las cinco mil hectáreas establecidas por mandato constitucional. ... los razonamientos constitucionales desarrollados precedentemente ... constituyen un **cambio de línea a lo precisado y desarrollado en la referida SCP 1163/2017-S2**, en resguardo a los mandatos constitucionales, que proscriben el latifundio en cualquiera de sus formas en nuestro territorio nacional."

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

Con relación al **derecho de propiedad** (no posesión), con respaldo en antecedente agrario (ante el ex CNRA y/o ex INC y/o INRA) y cumplimiento de FES, cuando se trata de una adquisición "anterior" a la vigencia de la actual CPE e incluso de la Ley INRA, el límite no se aplica, como se ha entendido de manera lineal en las SAP antes señaladas (tal en SAP S1ª N° 115/2016, S1ª N° 28/2017, S1ª N° 57/2017, SAP-S1-0062-2018, S1ª N° 067/2018, S1a N° 16/2019, S1ª N° 131/2019, entre otras). En este

tema, merece especial referencia la SAP-S1-0033-2022 de 19 de julio, porque aplica la doctrina del **precedente jurisprudencial en vigor o vigente** que acoja el estándar más alto de protección del derecho fundamental, entendiendo que en precedentes agroambientales posteriores a la SCP 0872/2018-S3) tal, las SAP S2a N° 02/2018, S1a N° 48/2019, SAP S1a N° 98/2019, entre otras, se reconoce a favor del administrado, el derecho de propiedad más allá de las 5000 ha (lo que no sucede en la posesión legal), invocando la SCP 0930/2019-S4 de 22 de octubre.

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

En la línea en sentido de que el derecho de posesión legal, es independientemente del derecho de propiedad con antecedente agrario

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 069/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 067/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a N° 17/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 08/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a N° 114/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° N° 88/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2a N° N° 31/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 84/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 44/2016

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 67/2018

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

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

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1a N° 23/2016

"Por lo expuesto, queda claramente evidente que en nuestra normativa agraria, la posesión es un derecho, independiente del derecho de propiedad, ya que de la misma norma se infiere que no necesariamente debe ser concurrente el primero con el segundo, no otra cosa puede concluirse cuando la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 y el art. 309 del D.S. N° 29215, regulan lo que debe entenderse y qué requisitos debe cumplir una "posesión legal agraria", en el entendido que es un "derecho" que para ser reconocido es regulado, ya que eventualmente durante un proceso de Saneamiento la "posesión" es susceptible de ser reconocida no por ser ejercida en el momento del Saneamiento, sino porque es un derecho preexistente, anterior a la vigencia de la L. N° 1715 de 1996, según la norma; lo que nos lleva a la conclusión que es un derecho adquirido y que es valorado por la ley en condiciones similares al derecho de propiedad, siempre que cumpla la FES"