



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0872/2018-S3 Sucre, 13 de diciembre de 2018

SALA TERCERA

Magistrado Relator: Orlando Ceballos Acuña
Acción de amparo constitucional

Expediente: 24450-2018-49-AAC
Departamento: La Paz

En revisión la Resolución 280/2018 de 15 de junio, cursante de fs. 194 a 198, pronunciada dentro de la **acción de amparo constitucional** interpuesta por **Juan Pablo Luna Apaza, Ana Beatriz Tito Mamani, Jaqueline Katty Silva Vargas, Marco Antonio Camacho Montero y Lizbeth Arancibia Estrada** en representación de **Eugenia Beatriz Yuque Apaza, Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)** contra **María Teresa Garrón Yucra y Ángela Sánchez Panoso, Magistradas de la Sala Primera del Tribunal Agroambiental.**

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la demanda

Por memoriales presentados el 8 y 18 de mayo de 2018, cursantes de fs. 2; 36 a 48 vta.; y, 51 a 54, la accionante a través de sus representantes, manifestó que:

I.1.1. Hechos que motivan la acción

El INRA con la facultad establecida en el art. 65 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (LSNRA) -Ley 1715 de 18 de octubre de 1996- y la atribución conferida por el art. 45 inc. c) del Reglamento de esta última Norma Legal -Decreto Supremo (DS) 29215 de 2 de agosto de 2007- ejecutó el proceso de saneamiento del predio denominado "Colonia Menonita Canadiense II", ubicado en el municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz.

Realizadas las actividades de diagnóstico, relevamiento de información de campo, informe en conclusiones e informe de cierre, se emitió el Informe Técnico "DDSC-COI-INF COI-INF" 4835/2014 de 17 de diciembre de 2015 e Informe Técnico Legal JROLL-SCE-INF-SAN 799/2016 de 4 de agosto.

Finalmente, Juan Evo Morales Ayma, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y César Cocarico Yana, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, emitieron la Resolución Suprema 20780 de 22 de diciembre de 2016, que en el punto 18 de la parte resolutive, declaró Tierra Fiscal la superficie de 4 332,0431 ha, emergente del recorte del predio "Colonia Menonita Canadiense II", disponiendo su inscripción definitiva en el registro público de Derechos Reales (DD.RR.) a nombre del INRA.

La Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II", inició el proceso contencioso administrativo, impugnando la Resolución Suprema 20780 y posteriormente, la Sala Primera del Tribunal Agroambiental, emitió la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017 de 20 de octubre, anulando la Resolución Suprema aludida y disponiendo se reconduzca el proceso de saneamiento y se elabore un nuevo informe en conclusiones en estricto apego a las normas Reglamentarias Agrarias y la Norma Suprema; sin haber aplicado en forma precisa la Ley Contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras y el art. 398 de la Constitución Política del Estado (CPE).

I.1.2. Derecho supuestamente vulnerado

La entidad accionante a través de sus representantes, denunció la lesión de su derecho al debido proceso en su elemento a la defensa y a los principios de seguridad jurídica y legalidad; citando al efecto el art. 115.II de la CPE.

I.1.3. Petitorio

Solicitó se conceda la tutela, disponiendo: **a)** Se anule la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017; y, **b)** Que las actuales Magistradas dicten una nueva resolución conforme a derecho.

I.2. Audiencia y Resolución del Juez de garantías

Celebrada la audiencia pública el 17 de abril de 2018, según consta en acta cursante de fs. 187 a 193 vta., se produjeron los siguientes actuados:

I.2.1. Ratificación y ampliación de la acción

La entidad accionante a través de sus representantes, ratificó el contenido íntegro de su memorial de acción tutelar y ampliándola señaló que: **1)** La Sentencia impugnada lesionó su derecho al debido proceso por la falta de aplicación del art. 398 de la CPE, que prohíbe el reconocimiento de propiedad de la tierra cuya extensión sobrepase las 5 000 ha; **2)** El INRA reconoció el derecho propietario a favor de la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II", en base a los antecedentes agrarios sobre la superficie de 19.303 ha, al evidenciar el cumplimiento de la Función Económica Social (FES), y efectuó un recorte de superficie de 4 332,0431 ha, declarándola Tierra Fiscal; **3)** Los nuevos límites del predio, de acuerdo a la normativa precitada, se aplicarán a los predios otorgados con posterioridad, según ocurre en el caso presente; **4)** El derecho de posesión "...que hablamos de las 4.332 hectáreas es un derecho expectatio, es un

derecho que no puede ser considerado como un derecho adquirido..." (sic); y, **5)** No se debe reconocer a favor de la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II" superficies que excedan más allá de las 5 000 ha, porque se constituiría latifundio.

I.2.2. Informe de las autoridades demandadas

María Teresa Garrón Yucra y Ángela Sánchez Panozo, Magistradas de la Sala Primera del Tribunal Agroambiental, mediante informe escrito presentado vía fax el 15 de junio de 2018, cursante de fs. 151 a 157 vta., indicaron que: **i)** De acuerdo a la jurisprudencia constitucional se debe incluir en la presente acción de amparo constitucional, a las exmagistradas que emitieron la Sentencia Agroambiental impugnada; **ii)** El proceso Contencioso Administrativo es un procedimiento de control jurisdiccional que tiene la finalidad de verificar la legalidad de los actos que realiza el Estado a través de sus funcionarios administrativos, con el propósito de precautelar los intereses del justiciable cuando son lesionados o perjudicados en sus derechos; **iii)** La Sala Primera del Tribunal Agroambiental a tiempo de revisar los antecedentes del proceso de saneamiento, garantizó en todo momento el debido proceso en sus vertientes de derecho a la defensa, al principio a la seguridad jurídica y legalidad; **iv)** El fundamento jurídico de la Sentencia Agroambiental cuestionada está basado en los arts. 398 y 399 de la CPE y lo expresado en la Ley Contra el Avallasamiento y Tráfico de Tierras -Ley 477 de 30 de diciembre de 2013-; **v)** La entidad accionante tuvo el suficiente espacio procesal de participación y defensa de sus argumentos esgrimidos en la respuesta a su demanda, como el representante del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia; **vi)** Por la naturaleza de la acción de defensa, los principios de seguridad jurídica y legalidad no son tutelables; y, **vii)** El impetrante de tutela actuó en el proceso contencioso administrativo en representación del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y no como parte, por lo que carece de legitimación activa a los efectos de la interposición de la presente acción al no tener la calidad de justiciable; por lo que, solicitaron se deniegue la tutela.

I.2.3. Intervención de los terceros interesados

Wilhelm Unger Reimer, representante de la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II", en audiencia a través de su abogada señaló que: **a)** La Colonia tiene una superficie mensurada de 23 633 ha, sobre las cuales se cumple a cabalidad la FES, el inmueble fue adquirido no solo antes de la promulgación de la actual Constitución Política del Estado, sino también antes de la promulgación de la Ley Servicio Nacional de Reforma Agraria; **b)** El contenido de la "...Sentencia Agroambiental No. 51 de 2014 ..." (sic) a la que hace referencia la entidad accionante como jurisprudencia, fue reorientada y dejada sin efecto por las Sentencias Agroambientales "...63 de 2015 (...) 59 de 24 de junio de 2016 (...) 7 de 2016 (...) Sentencias 67/2016..." (sic), establecieron que la propiedad y la posesión adquirida antes de la emisión de la Constitución Política del Estado, sin importar la superficie debe ser reconocida, y las nuevas adjudicaciones no podrán exceder el límite de 5 000 ha; **c)** La jurisprudencia constitucional reorientando las sentencias agroambientales, determinó que el límite máximo de superficie será aplicado solo en aquellos predios que se hubieren adquirido con posterioridad a la vigencia de la

Norma Suprema; y, **d)** Las autoridades demandadas en el proceso contencioso administrativo fueron debidamente convocados y pudieron hacer uso de los recursos que la ley les franquea, lo que demuestra la inexistencia de vulneración al derecho a su defensa; por lo que, pidió se deniegue la tutela.

Jacinto Herrera Huanca, Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), por intermedio de su abogada en audiencia indicó que: Se adhirió a los extremos vertidos por el INRA, en la acción tutelar en virtud de que la Constitución Política del Estado, que establece de forma clara la cantidad de tierra que se puede adjudicar.

Juan Evo Morales Ayma, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia; César Hugo Cocarico Yana, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras; Henri León, Secretario General de la Central Sindical Única de Trabajadores Indígenas Originarios Campesinos de Pailón; y, Raúl Ernesto Martínez Vargas, Secretario General de la Comunidad Campesina "Los Tigres I", no presentaron informe escrito ni concurrieron a la audiencia, a pesar de su notificación cursante a fs. 66, 68 y 148.

I.2.4. Resolución

El Juez Público Civil y Comercial Decimonoveno de la Capital del departamento de La Paz, constituido en Juez de garantías, mediante Resolución 280/2018 de 15 de junio, cursante de fs. 194 a 198, **concedió** la tutela solicitada, disponiendo la nulidad de la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017, ordenando se emita otra resolución de acuerdo a los antecedentes del proceso contencioso administrativo; bajo los siguientes fundamentos: **1)** Al momento de emitirse la Sentencia impugnada, no se realizó un análisis exhaustivo del art. 398 de la CPE, con relación a la irretroactividad de la norma; **2)** No se efectuó a cabalidad una distinción entre la propiedad y la posesión dentro de los alcances de la norma constitucional; y, **3)** No se observaron los principios del debido proceso, la seguridad jurídica, la fundamentación y congruencia.

II. CONCLUSIONES

De la revisión y compulsión de los antecedentes que cursan en obrados, se establece lo siguiente:

II.1. Juan Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y Cesar Hugo Cocarico Yana, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, mediante Resolución Suprema 20780 de 22 de diciembre de 2016, declararon Tierra Fiscal la superficie de 4 332,0431 ha, por efecto del recorte del predio "Colonia Menonita Canadiense II", ubicado en el municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz (fs. 7 a 18).

II.2. La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, mediante Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017 de 20 de octubre, declaró probada la demanda contenciosa administrativa interpuesta por la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II" contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el

Ministro de Desarrollo Rural y Tierras; y por consiguiente, determinó "...**NULA**..." (sic) la Resolución Suprema 20780 (fs. 19 a 25).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

La entidad accionante a través de sus representantes, denuncia la lesión de su derecho al debido proceso en su elemento de defensa ligado a los principios de seguridad jurídica y legalidad, en razón a que las autoridades demandadas, al dictar la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017 de 20 de octubre, emergente del proceso contencioso administrativo seguido por la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II" contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, anularon la Resolución Suprema 20780 de 22 de diciembre de 2016, aplicando incorrectamente la Ley Contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras, y el art. 398 de la CPE, desconociendo así la superficie máxima de la propiedad agraria, la prohibición de latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y desarrollo del país.

En consecuencia, corresponde en revisión, analizar si tales extremos son evidentes a fin de conceder o denegar la tutela solicitada.

III.1. Finalidad del proceso de saneamiento

De acuerdo a lo desarrollado en la SCP 2163/2013 de 21 de noviembre, se tiene que el saneamiento es calificado como: *"...el procedimiento técnico jurídico transitorio **destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria**, se ejecuta de oficio o a pedido de parte; por su parte el art. 65 norma que dicho Instituto, en coordinación con las Direcciones Departamentales queda facultado para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez años a partir de la publicación de esa Ley. Finalmente dicha ejecución está sujeta al procedimiento previsto en el Reglamento aprobado por el DS 29215"*(las negrillas fueron agregadas).

Por su parte, la SC 11/02 de 5 de febrero de 2002, indicó que: *"...conforme a las normas previstas por los arts. 64 y siguientes de la Ley Nº 1715, el proceso de saneamiento **tiene la finalidad de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria resolviendo todos los conflictos emergentes de la ocupación de la tierra, tramitaciones de titulación no concluidas, otorgación de títulos con vicios de nulidad absoluta o relativa, superposiciones, avances de linderos, despojos de parcelas, etc.** En suma, se trata de resolver conflictos que, si bien se generaron en hechos pasados pero no se han consumado aún, es el caso de aquellas ocupaciones de hecho sobre parcelas de tierras que no tienen títulos, o trámites de titulación iniciados pero no concluidos; o que si en apariencia están consumados pero jurídicamente no han adquirido esa condición por estar viciados de nulidad. Ello significa que las disposiciones legales impugnadas se aplicarán al proceso de solución de dichos conflictos que se originan en el pasado y perviven en el*

presente, por lo que corresponde valorar si esa aplicación constituye, en sí mismo, un efecto retroactivo de las normas impugnadas.

(...)

VI.4 *Que, en conclusión, no puede calificarse de efecto retroactivo la aplicación de las normas impugnadas, pues debe recordarse que **el verdadero sentido de la irretroactividad de la ley, consiste en la protección de quien ya ha sido amparado por el Derecho, ante la posible arbitrariedad de futuros legisladores que, por razones políticas o de otra índole, pudieran pretender atropellarlo, desconociendo sus derechos adquiridos.** Tal institución no es ahora, y no lo fue jamás, una argucia para legitimar lo que siempre fue ilegítimo. Por lo tanto, las disposiciones legales impugnadas no lesionan la norma prevista por el art. 33 de la Constitución, menos vulneran el derecho a la seguridad jurídica consagrado por el art. 7-a) de la Constitución” (las negrillas en parte nos corresponden).*

En este entendido, se puede concluir que el saneamiento tiene por finalidad regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, resolviendo conflictos que si bien se generaron en hechos pasados pero que no se consumaron aún, asimismo de acuerdo al art. 66 de la Ley 1715, modificada por la Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006, se tiene como otras de sus finalidades: **i)** La titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la FES o la función social, por lo menos dos años antes de su publicación; **ii)** El catastro legal de la propiedad agraria; **iii)** La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias; **iv)** La titulación de procesos agrarios en trámite; **v)** La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta; **vi)** La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa; **vii)** La certificación de saneamiento de la propiedad agraria; y, **viii)** La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente con la FES.

III.2. El derecho a la posesión y la propiedad en materia agraria

Con referencia a este tópico, la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre, precisó que: *"...la SCP 1234/2013-L de 10 de octubre, en su Sala Liquidadora, refiriéndose a los institutos del derecho a la posesión y la propiedad en materia agraria, desarrollo el siguiente entendimiento: **'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.***

A diferencia del propietario civil, al propietario de un fundo agrario no le bastará con ser el titular del mismo, sino que deberá utilizarlo de manera racional y sostenida. Entonces de esta manera se procura que los dueños de los fundos

agrarios sean quienes realmente trabajan y cultivan la tierra, obligando de esta manera al cumplimiento de la Función Económica Social (F.E.S.) o en su defecto la Función Social (F.S.)', 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', criterio que guarda relación con la normativa desarrollada precedentemente.

Similar entendimiento fue expresado por Antonio Carrozza; y, Ricardo Zeledón Zeledón, que manifestaron: 'La función social de la propiedad agraria en América latina tiene como fundamento el hecho de que los bienes agrarios, por su naturaleza de bienes productivos, deben ser adecuadamente explotados (...). Con ello se busca superar la idea de la propiedad privada concebida como mercancía, convertida en capital productor de renta, tendiente a la mera especulación para tomar una nueva concepción considerando el rendimiento de ella con vista a la productividad'.

Ahora bien, en razón a que el art. 3 de la CPE, reconoce que: 'La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afro bolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano', consideramos oportuno citar a la Sentencia de 29 de marzo de 2006, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro del caso comunidad indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay (fondo, reparaciones y costas), que 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''' (las negrillas y el subrayado pertenecen al texto original).

III.3. La adjudicación como modo para adquirir la propiedad y la emisión del título ejecutorial como documento mediante el cual queda firme y consolidado dicho derecho

*La SC 0039/2006 de 22 de mayo, sobre la temática señaló: "...los arts. 42, 43, 44 y 74 de la LSNRA, aluden a dos institutos fundamentales del derecho agrario: la dotación y adjudicación, establecidas como modalidades de distribución de tierras fiscales, a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria **y como corolario la titulación una vez que se han cumplido los requisitos de ley**, siendo así que la dotación en su acepción común, como acción o efecto de dotar y ésta como sinónimo de dar, conceder o proporcionar, consiste en la entrega de tierras con carácter gratuito a favor de comunidades campesinas,*

*pueblos y comunidades indígenas y originarias; mientras que **la adjudicación, entendida como la idea de atribución o reconocimiento, por intermedio de autoridad competente, de un derecho sobre una cosa determinada, a los efectos de las disposiciones legales en análisis consiste en la entrega de tierras a particulares mediante pago al Estado, a valor de mercado y en concurso público calificado**, de donde, la exigencia del recurrente de que los trámites de dotación y/o adjudicación, sean autorizados por el Congreso Nacional conforme manda el art. 59.7ª de la CPE, no toma en cuenta que la tierra, como elemento fundamental de la propiedad agraria, tiene su regulación específica en las normas previstas por el título tercero de la parte tercera de la Constitución, infiriéndose que la voluntad del Constituyente fue la de separar el Régimen Agrario de las demás formas de aprovechamiento de las riquezas que contiene el suelo y el subsuelo, estableciendo en ese orden de ideas, el trabajo como fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria así como la función económico social que debe cumplir, lo que implica un régimen diferente al de toda otra forma de aprovechamiento de los recursos naturales del Estado, de donde resulta innecesario que la pretendida enajenación de la tierra sea sujeta a una aprobación Congresal, **ya que conforme a los arts. 175 y 176 de la CPE el derecho sobre la propiedad agraria queda firme y consolidado con la expedición del título ejecutorial, que tiene como características el de ser definitivo, causar estado y establecer perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción a Derechos Reales, no siendo exigible, dada la claridad del precepto constitucional, de ningún otro requisito más**”(el resaltado fue agregado).*

Disposiciones legales, que si bien fueron modificadas por la Ley 3545; sin embargo, mantuvieron su esencia y entendimiento respecto a dicha modalidad de adquirir la propiedad, incluso en su Reglamento (DS 29215 de 2 de agosto de 2007), indicando que: “La adjudicación tendrá por objeto constituir, a título oneroso, derecho de propiedad sobre Solares Campesinos, Pequeñas Propiedades, Medianas Propiedades y Empresas Agropecuarias”.

III.4. El latifundio en la concepción del Estado Plurinacional de Bolivia

Según la Real Academia de la Lengua Española, la palabra latifundio, deviene del latín “latifundium”, y significa “Finca rústica de gran extensión”; así como también “Hacienda agrícola de gran extensión que pertenece a un solo propietario”.

Según Guillermo Cabanellas, latifundio es: “Finca rural de gran extensión, poco o nada cultivada y perteneciente a un solo propietario”.

Juan Carlos Pérez Castañeda, en su publicación EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DE LA TIERRA (CONCEPTO Y TIPOS DE LATIFUNDIO), señaló: “La noción de ‘latifundio’ está ligada a las circunstancias históricas concretas más que a parámetros dimensionales. **De ahí que su tamaño específico varíe de acuerdo con las condiciones propias de cada etapa y contexto**”.

por las que transita la propiedad. La extensión que puede ser calificada como latifundio obedece a la combinación de diversos factores de orden técnico, social, político, económico y cultural, entre otros. (...) En fin, son las circunstancias específicas (incluyendo las tecnológicas), vinculadas al derecho de propiedad inmueble, las que determinan la dimensión del latifundio en un momento histórico determinado” (las negrillas son nuestras).

En este marco, se puede concluir que los alcances del latifundio, obedecen etimológicamente a la extensión agrícola que pueda tener un propietario o a la explotación agraria que se pueda tener de grandes longitudes de terreno; sin embargo, esas dimensiones dependían del contexto por las que transita la propiedad, así como de varios factores de orden técnico, social, político, económico y cultural.

No obstante, en nuestro Estado, en el art. 12 del Decreto Ley (DL) 3464 de 2 de agosto de 1953, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, se indicó que:

“El Estado no reconoce el latifundio que es la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o es explotada deficientemente, por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento, caracterizado, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujables, sayañas, aparcerías, u otras modalidades equivalentes de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de la producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta - trabajo, determinando un régimen feudal, que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina” (las negrillas son añadidas).

De igual manera, en el art. 30 de la misma norma se indica: **“Queda extinguido el latifundio.** No se permitirá la existencia de la gran propiedad agraria corporativa ni de otras formas de gran concentración de la tierra, en manos de personas particulares y de entidades que, por su estructura jurídica, impidan su distribución equitativa entre la población rural” (las negrillas nos pertenecen). Y en su art. 35 sostiene, que: “No se considera latifundio, para los efectos del artículo anterior, la propiedad en la que el propietario hubiera invertido capital en maquinarias y métodos modernos de cultivo y que se encuentra trabajada personalmente por él o por sus familiares inmediatos.

En aquellas regiones en que la topografía de la tierra cultivable, impida el empleo de maquinarias se exigirá solo el trabajo personal del propietario o de sus familiares inmediatos.

Este tipo de propiedad, así como los que tengan las características del artículo 8, quedan reducidas a las dimensiones de la mediana propiedad, con todos los derechos y deberes inherentes al propietario mediano”.

Lo que demuestra que la concepción del latifundio en Bolivia, si bien aludía originalmente a la tenencia de gran extensión de la propiedad rural (sin precisar el límite máximo de la misma); sin embargo, el reconocimiento como tal se encontraba condicionado a que dicha extensión de terreno esté inexplorada o explotada deficientemente; lo que quiere decir, que la extensión o superficie de un predio no era el parámetro para determinar la existencia de latifundio, sino que el terreno no se encuentre trabajado.

Esta falta de delimitación de la superficie máxima por la que se constituiría latifundio, no fue subsanada en la Constitución Política del Estado de 1967 (abrogada), puesto que en su art. 167, únicamente se indicó que:

“El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas y privadas. La ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones” (el resaltado es nuestro).

Lo que dio lugar a que se sigan reconociendo vastas extensiones de terreno a favor de pequeños grupos o personas, con el argumento que las mismas eran trabajadas y cumplían con la FES, razón por la que se consideraba inexistente el latifundio.

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 18 de octubre de 1996, tampoco subsanó esta omisión, ya que únicamente señaló en su art. 3.II que:

“Se garantiza la existencia del solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, cooperativas y otras formas de propiedad privada. **El Estado no reconoce el latifundio**” (las negrillas son nuestras); y en el DS 29215, simplemente no existe disposición alguna que haga referencia a dicha figura.

No obstante, dada la refundación de nuestro Estado, la figura del latifundio mereció especial atención y análisis en los debates de la Asamblea Constituyente, por lo cual obtuvo un cambio trascendental en su concepción, que se lo puede evidenciar en el Informe de Mayoría de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra y Territorio, al tocar dicha figura en la nueva visión de nuestro Estado, ya que en su parte introductoria se indicó:

“El actual régimen agrario otorga derechos de propiedad bajo la premisa de que la tierra es de quien la trabaja, **no se reconoce el latifundio** y brinda seguridad jurídica mediante títulos de propiedad. Pero **estos enunciados no han sido suficientes** para alcanzar la tenencia equitativa, productiva y segura de la tierra. La prueba de ello es que **luego de medio siglo de Reforma Agraria, sigue vigente un modelo dual de tenencia de la tierra; minifundio en el occidente y latifundio en el oriente.** (...) Por

supuesto que en el oriente no todo es latifundio, una gran cantidad de propiedades son pequeñas y medianas; pero es innegable que las mejores y mayores superficies de tierras productivas están concentradas en muy pocas manos y no están siendo trabajadas de manera integral y sostenible.

La falta de una mayor precisión del concepto de función económica social ha dado lugar a la concentración improductiva de la tierra y la aceptación legal de propiedades de hasta 50.000 hectáreas lo que ha permitido la tenencia de grandes propiedades con insuficiente o poco trabajo e inversión.

(...) La inequidad en la distribución de la tierra y la falta de perfeccionamiento en el reconocimiento de derechos de propiedad, son dos temas que inevitablemente deben ser encarados" (el resaltado es nuestro).

Asimismo, a tiempo de expresar los principios orientadores de la cuestión agraria, manifestaron:

"Antes de fundamentar los artículos, es necesario presentar los principios que orientaron la discusión y posterior aprobación del informe. Está claro que estos principios no formarán parte del articulado en sí mismo. Por lo que la intención es exponer cuál **la base filosófica que rige sobre el contenido de este trabajo**. Estos principios son:

a) El trabajo como fuente fundamental para la conservación de la propiedad agraria.

(...)

f) **Prohibición de latifundio, minifundio** y otras formas improductivas de tenencia de la tierra.

g) **Equidad en el acceso a la tierra**, priorizando sectores que no tienen o que la poseen insuficientemente, especialmente mujeres" (las negrillas son añadidas).

En la exposición de motivos del art. 2 "Tipos de propiedad", indicaron:

"Pero la propiedad no puede ser ilimitada, debe tener una finalidad social que está sobre lo individual. **La necesidad de imponer un límite a la propiedad agraria, como una forma de evitar la acumulación de tierras en pocas manos**, en función a las características productivas que estas deben tener, **son condiciones necesarias a definirse en una Ley especial**, respondiendo a los criterios de desarrollo nacional y las condiciones agroecológicas de las zonas" (el resaltado es nuestro).

En la exposición de motivos del art. 5 "Eliminación de formas improductivas de tenencia de la tierra", se indicó:

"Actualmente el tamaño máximo permitido para una propiedad en el oriente sigue siendo de 50.000 hectáreas, este hecho admite la concentración de tierras y por tanto el latifundio. Por esta razón, es necesario establecer un límite a la extensión máxima de la propiedad agraria.

(...) Así como se identifica al latifundio como realidad que agobia a la sociedad, es importante señalar que el minifundio es un elemento generador de pobreza, ya que a través de la excesiva división de la tierra se inviabiliza el desarrollo de una familia" (las negrillas son agregadas).

En la exposición de motivos del art. 6 "Recuperación de tierras", se indicó:

"En ese marco, **la reversión de la tierra está perfectamente legitimada y se ejecuta única y exclusivamente en el caso** de que se incumpla con la función económica social se evada las obligaciones tributarias **y verifique la tenencia de la tierra en condiciones latifundiarias.** Por supuesto, la reversión se aplica previo trámite administrativo que será regulado en la ley especial" (el resaltado nos pertenece).

En la exposición de motivos del art. 7 "Rol del Estado", se precisó:

"La inequitativa tenencia de la tierra y la falta de tierras aptas para las actividades agrícolas en varias zonas del país, sumado a la concentración poblacional en ciertas zonas y la poca presencia en otras, **hacen necesario definir políticas adecuadas de redistribución poblacional que permita generar un desarrollo racional equilibrado respetando la capacidad de uso del suelo y los conocimientos tradicionales de la población garantizando su sostenibilidad.** Estas políticas deben priorizar personas que no posean tierras a través de programas de asentamientos que incluyan asistencia técnica para el manejo del área, apoyo para su sostenibilidad, con insumos que garanticen la producción e infraestructura para facilitar el acceso a la educación, salud y seguridad alimentaria en el marco del Ordenamiento Territorial Nacional, la conservación del medio ambiente y la calidad de vida de los nuevos asentados" (las negrillas son adicionadas).

Por su parte, en el informe de minoría de "Poder Democrático Social", en la exposición de motivos del art. 6 "Eliminación de formas improductivas de tenencia de la tierra", se indicó:

"Adicionalmente se afirma el compromiso del Estado de no reconocer el latifundio **y se le da una moderna definición conceptual y constitucional al determinar que el mismo corresponde a**

superficies de tierra mayores a las definidas para la pequeña propiedad que no cumplen la Función Social.

Esta previsión permite terminar con los debates ideologizados y tendenciosos de considerar al latifundio como cualquier superficie 'no trabajada', sin tomar en cuenta las características específicas de la unidad productiva y su ubicación territorial, lo que crea confusión y no permite una verdadera, clara y decidida lucha contra el latifundio.

Con la definición dada queda claramente establecidos cuáles son las propiedades que forman parte de esta definición, que son las que no cumplen una Función Social independientemente de su tamaño, y permite a las autoridades actuar de forma directa y transparente" (las negrillas son agregadas).

Asimismo, en el informe de minoría de "Alianza Social Patriótica", se tiene en la exposición de motivos del art. 1 "Recuperación de tierras", lo siguiente:

"Recuperar las tierras de manos de los latifundistas, es un mandato de nuestros miles de hermanos que no tienen tierras o que tienen insuficiente, condenados a vivir en la pobreza, privados de contar con medios de producción para trabajar y mejorar nuestras condiciones de vida" (el resaltado es nuestro).

Criterios y razonamientos expresados por el constituyente, tanto en sus informes de mayoría y minoría, que al ser coincidentes en relación a la figura del latifundio, dio lugar a que se sancione una definición constitucional del mismo, que se encuentra plasmado en el art. 398 de la CPE, bajo el siguiente texto:

"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. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas"**.

Comprendiéndose de ello, que nuestro Estado Plurinacional de Bolivia, en mérito a la voluntad del constituyente, ya no concibe al latifundio en la Constitución Política del Estado de 2009, solamente como a la enorme extensión de terreno en el área rural, que se encuentre sin explotar o que sea explotada deficientemente, sino que actualmente se entenderá que existirá el mismo, cuando haya:

a) Tenencia improductiva de la tierra;

- b) La tierra no cumpla la función económica social;
- c) Explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral; o,
- d) La propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley, que en ningún caso podrá exceder por mandato constitucional las cinco mil hectáreas.

Lo que quiere decir, que el latifundio actualmente no se encuentra configurado, bajo una sola concepción (no trabajar la tierra), sino bajo diferentes causales, puesto que existirá latifundio cuando se presenten cualquiera de estas cuatro circunstancias anotadas, de manera concurrente o no, ya que con la sola existencia o evidencia de una de ellas, ya se configurará el latifundio.

En mérito a ello, se tiene que la figura de latifundio evolucionó en nuestro Estado, a partir de la Constitución Política del Estado de 2009, con la finalidad de que la tierra sea realmente trabajada; para proteger la dignidad y el trabajo de las personas, respetando su calidad de seres humanos y por cuya razón no pueden ser sometidas a explotación, esclavitud o prácticas inhumanas en la relación laboral; subsanando el vacío normativo, relacionado a la extensión máxima que puede tenerse en la propiedad agraria, ya que se estableció que si se sobrepasara el límite máximo de cinco mil hectáreas, se entenderá que existirá latifundio; no obstante, deberá comprenderse también que si con anterioridad a la Constitución Política del Estado de 2009, se reconoció el derecho propietario en un límite superior al mencionado -a través de un título ejecutorial perfeccionado-, este deberá ser reconocido por mandato del art. 399.I de CPE.

Conclusión normativa a la que arribó el constituyente, tomando en cuenta las problemáticas en la distribución de tierras a lo largo de la historia de nuestro Estado, al no poderse precisar a cabalidad la concepción de la FES, que dio lugar a que se reconozcan inmensas extensiones de terreno en favor de pocas manos, bajo el argumento que al ser trabajadas no existía latifundio; ocasionándose así inequidad en la distribución de la tierra y por lo tanto que exista también minifundio como elemento generador de pobreza. En mérito a ello es que el constituyente vio la necesidad de imponer un límite a la propiedad agraria, **para eliminar el latifundio y la acumulación de tierras en pocas manos**, con la finalidad de recuperar el excedente cuando se verifique la tenencia en condiciones latifundistas, mediante las figuras de la reversión y expropiación, para así proceder a la distribución equitativa de la tierra a los sectores que más lo necesiten.

En dicho sentido, es que el art. 399.II de la CPE, añadió que: **“Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas”** (el resaltado es nuestro); lo que quiere decir, que

nuestra Norma Fundamental del Estado, estableció expresamente que las superficies que excedan las cinco mil hectáreas, serán recuperadas con el pago previo de una justa indemnización, a favor del propietario que adquirió el predio en una superficie mayor, antes de la vigencia de la Constitución Política del Estado; no obstante, este pago se encuentra condicionado a que el terreno esté cumpliendo la FES, ya que de no ser así corresponderá aplicar la figura de la reversión. Este mandato constitucional, fue incorporado por el constituyente boliviano, con la finalidad de reconocer e indemnizar económicamente el esfuerzo y trabajo que desplegaron los propietarios, así como la inversión en aquellos predios, razón por la que la recuperación de las superficies excedentes a las cinco mil hectáreas, no podrá ser a título gratuito bajo la figura de la reversión sino a través de la expropiación, como una facultad constitucional reconocida al Estado.

Es necesario aclarar, que la reversión también podrá proceder a tiempo de adjudicar y titular una superficie de terreno a favor de un poseedor legal; empero, solo en relación a los excedentes que sobrepasen las cinco mil hectáreas, que cumplan o no la FES; puesto que en este caso solo se estará dando cumplimiento efectivo al mandato constitucional, que indica que la superficie máxima zonificada en ningún caso podrá exceder el límite máximo establecido de las cinco mil hectáreas.

Finalmente, tomando en cuenta que el art. 399.I de la CPE, indica que: **“A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley”** (el resaltado es nuestro); debe comprenderse que aquellas personas que hayan adquirido la propiedad, con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política del Estado, en un límite superior a la que se establecerá en la ley que determine la superficie máxima zonificada -que no podrá exceder las cinco mil hectáreas-, deberá reconocerse y respetarse dicha extensión, al no sobrepasar el mandato constitucional. Asimismo, que si una persona estuviera poseyendo legalmente tierras, en una superficie mayor a las que se establecerán en la ley, pero menor a las cinco mil hectáreas, corresponderá de igual manera que se adjudique en dicha cantidad, por no sobrepasar tampoco el límite máximo constitucional.

Entendimientos constitucionales, en mérito a los cuales deberá ser también comprendida la Disposición Final Segunda en sus párrafos III y IV de la Ley contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras -Ley 477 de 30 de diciembre de 2013-, que dice: **“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”.

III.5. Interpretación constitucional del art. 398 de la CPE

De la lectura y comprensión de la presente acción tutelar, se tiene que la problemática central denunciada, recae sobre la emisión de la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017 de 20 de octubre, por parte de la Sala Primera del Tribunal Agroambiental, dentro la demanda contenciosa administrativa incoada por la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II", representada por María José Cabrera Antelo y Skarlyn Mariely Palma Verduguez contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, por la que se declaró probada la demanda y por lo tanto nula la Resolución Suprema 20780 de 22 de diciembre de 2016, mediante una incorrecta interpretación y aplicación del art. 398 de la CPE y la Ley Contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras; razón por la cual, solicitó se conceda la tutela, declarando nula la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017, y se ordene emitir una nueva conforme a derecho.

En este entendido, tomando en cuenta que lo que se cuestiona es la labor interpretativa que las autoridades judiciales demandadas, hubieran efectuado respecto al art. 398 de la CPE, a tiempo de emitir la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017 -siendo que no se trata de la interpretación de una norma infraconstitucional-, corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional, como máximo intérprete de la Constitución Política del Estado, ingresar a verificar sin mayores exigencias formales, si dicha labor hermenéutica fue realizada dentro los alcances de la Norma Suprema, para luego determinar si con la misma se vulneraron o no los derechos fundamentales invocados.

Tomando en cuenta los razonamientos expresados por la parte accionante y los fundamentos de las autoridades a tiempo de emitir la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017, corresponde verificar cuál el mandato constitucional que se encuentra prescrito en el art. 398 de la CPE, que dice:

"Artículo 398. 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. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas".

- Interpretación literal

De la interpretación gramatical realizada al art. 398 de la CPE, se tiene que la Norma Suprema de nuestro Estado, de manera **imperativa prohíbe la existencia del latifundio** y la doble titulación, debido a que su sola presencia resulta ser contraria y lesiva al interés colectivo, así como al desarrollo de nuestro País.

Entendiéndose por ello, que la Norma Suprema de nuestro Estado, de manera expresa proscribire la existencia del latifundio y busca su eliminación total, al ser una figura jurídica que por su naturaleza, afecta los intereses de las grandes mayorías en beneficio de las minorías, que impiden el aprovechamiento equitativo de la tierra al concentrar en pocas manos grandes extensiones de terreno, lo que ciertamente afecta al progreso del Estado, ya que no se le permite a toda la colectividad, que aporte con su trabajo al desarrollo del mismo.

Posteriormente, la misma disposición constitucional, realiza una definición constitucional del latifundio, estableciendo las circunstancias en las que se entenderá que existirá el mismo, que será cuando haya: **1)** Tenencia improductiva de la tierra; **2)** La tierra no cumpla la FES; **3)** Explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral; y, **4)** La propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada que será establecida en la ley.

Lo que quiere decir, que con esta conceptualización se superó la definición anterior que se tenía del latifundio, que era entendida como cualquier superficie de terreno agrario no trabajado; y, más bien se asumió un nuevo criterio, por el que se entiende que existe latifundio cuando se presenten cualquiera de estas cuatro opciones, incluyendo el hecho de que una propiedad agraria sobrepase las cinco mil hectáreas fijadas como superficie máxima; puesto que por mandato expreso, no existirá excepción alguna por la que se permita pasar este límite.

Asimismo, esta norma aclara que la superficie máxima zonificada deberá ser regulada mediante ley a dictarse por la Asamblea Legislativa Plurinacional; y que el límite a establecerse en ningún caso (sin excepción alguna), podrá pasar las cinco mil hectáreas; lo que quiere decir, que la Norma Suprema efectúa un reenvío al Órgano Legislativo (reserva de ley), para que regule los límites máximos zonificados; no obstante, le ordena expresamente que estos límites jamás podrán sobrepasar las cinco mil hectáreas.

- Interpretación histórica o según la voluntad del constituyente

Asumiendo los razonamientos expresados en el Fundamento Jurídico III.4 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, se tiene que en los informes por Mayoría y Minoría de la Comisión Recursos Naturales Renovables, Tierra, Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente, que dieron origen a la Constitución Política del Estado de 2009, se expresaron las razones y argumentos coincidentes que sustentaron el tema del latifundio, que se los pueden resumir en los siguientes mandatos: **i)** Prohibir su existencia en nuestro Estado; **ii)** Imponer un límite a la propiedad agraria para evitar la concentración de grandes extensiones de terreno en pocas manos; **iii)** Lograr equidad en el acceso a la tierra; **iv)** Eliminar el minifundio al ser un elemento generador de pobreza; **v)** Recuperar las tierras mediante la reversión cuando se verifique la tenencia de la tierra en

condiciones latifundistas; y, **vi)** Superar la concepción del latifundio como cualquier superficie no trabajada.

Imperativos que constituyen la base y fundamento de lo dispuesto en el art. 398 de la CPE, por lo que la comprensión de esta disposición constitucional deberá entenderse siguiendo estos lineamientos. Así se concebirá que por voluntad del constituyente:

a) Se prohíbe en nuestro ordenamiento el latifundio así como la doble titulación, debido a que estas figuras no conciben con el interés colectivo y el desarrollo del país, al ser contrarios a los valores, principios, garantías y derechos fundamentales de nuestro Estado, puesto que impiden el aprovechamiento y trabajo equitativo de la tierra entre toda la colectividad, afectando por ende al desarrollo del País, ya que la tenencia equitativa de la tierra constituye un factor importante en la estructura productiva y de desarrollo armónico del área rural que impacta al desarrollo de un País; mandato constitucional que a su vez logrará la eliminación del minifundio como elemento generador de la pobreza;

b) Con anterioridad a la Constitución Política del Estado, el latifundio era conceptualizado, como aquella superficie de terreno que no era trabajada, lo que daba lugar a que en los hechos se conserven vastas extensiones de terreno en pocas manos siempre y cuando cumplan la FES; no obstante, esta concepción fue ampliada y superada en el presente por voluntad del constituyente, en el entendido de que existirá latifundio cuando: **1)** Haya una extensión de terreno (que esté dentro los límites máximos de la propiedad agraria zonificada) y la misma sea improductiva, o sea que no se le dé un uso agrícola y por lo tanto no se obtenga producto alguno de su tenencia; **2)** La tierra no cumpla la FES; es decir, cuando no se emplee la tierra de manera sustentable en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario, tal como le precisa el art. 397.III de la CPE; **3)** Cuando se evidenciara que una extensión de terreno cuente con trabajadores sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, como la servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral, puesto que toda forma de trato cruel inhumano y degradante por mandato del art. 15.I de la CPE, así como de los Convenios Internacionales de Derechos Humanos, debe ser proscrito incluso en materia laboral, puesto que no es concebible que por la necesidad de trabajo que tengan las personas, los empleadores se aprovechen de los mismos y los contraten con la finalidad de explotarles laboralmente, sin respetar los derechos humanos y laborales de las personas, sometiéndoles a condiciones de esclavitud, semi esclavitud u otras condiciones análogas; y, **4)** Si la misma sobrepasa el límite máximo establecido para la propiedad agraria, que por mandato constitucional es cinco mil hectáreas; toda vez que, por voluntad del constituyente, se vio necesario imponer un límite a la propiedad agraria para evitar la concentración de grandes extensiones de terreno en pocas manos; y recuperar las tierras con la finalidad de lograr equidad en el acceso de las mismas a favor de las grandes mayorías necesitadas.

Circunstancias que constituirán latifundio, una vez que sean evidenciadas por las instancias correspondientes, previo cumplimiento de procedimientos a establecerse en la ley, que dará lugar a la declaratoria de una extensión de terreno rural como tierra latifundiaria; cabe aclarar que no será necesario que las mismas se presenten de manera concurrente, ya que con la sola existencia de una de ellas, ya podrá efectuarse la declaración de latifundio y por lo tanto someterse al procedimiento legal para su corrección o eliminación si correspondiera.

- Interpretación sistemática

Establecidos los alcances interpretativos del art. 398 de la CPE, mediante los métodos literal e histórico, es preciso analizar la mencionada disposición constitucional en relación a lo dispuesto por el art. 399.I de la CPE, con la finalidad de establecer el momento en el que deben aplicarse los nuevos límites de la propiedad agraria, más concretamente las cinco mil hectáreas establecidas como superficie máxima a nivel nacional. Así esta última disposición señala:

“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” (el resaltado y subrayado son nuestros).

De la lectura y comprensión de esta disposición constitucional, se tiene que los nuevos límites de la propiedad a establecerse mediante ley emanada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, se aplicarán a aquellos predios que hayan sido adquiridos a partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado; es decir, en aquellos **casos en los que se haya adquirido el derecho propietario estando vigente la actual Norma Suprema**, mediante una de las formas de adquirir la propiedad (entre las que se encuentra la adjudicación) y luego se haya emitido el título ejecutorial que constituye el documento definitivo por el cual se establecerá recién el derecho propietario de manera firme y consolidada.

No obstante, al contener el art. 398 de la CPE, dos mandatos imperativos que no necesitan de desarrollo legislativo previo, que dicen: **“Se prohíbe el latifundio y la doble titulación”** (las negrillas son nuestras) y que **“La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas”** (el resaltado es agregado), corresponde que estos se apliquen directamente por las autoridades judiciales y administrativas en el ejercicio de sus funciones, 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.

Debemos finalizar señalando, que el constituyente al establecer en el art. 399.I de la CPE, que: "A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley" (el subrayado es nuestro), expresa un mandato de **reconocer y respetar la posesión que se tenía con anterioridad a la Constitución Política del Estado: i) En casos en los que se tenga posesión legal sobre superficies mayores a las cinco mil hectáreas**, como un antecedente agrario o medio a través del cual se vaya a perfeccionar y **adquirir en el presente la propiedad**, luego del cumplimiento de los requisitos establecidos por ley y de los trámites de rigor efectuados ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria, pero que en ningún caso podrá adjudicarse y titularse en una superficie mayor al máximo constitucional, por cuyo motivo podrá proceder la reversión de las superficies excedentes a tiempo de adjudicar y titular una superficie, cumplan o no la FES, en observancia efectiva al mandato constitucional que indica que la superficie máxima zonificada en ningún caso podrá exceder el límite máximo establecido de las cinco mil hectáreas; y, **ii) En caso de tratarse de superficies iguales o menores a este límite superior**, se reconocerá y respetará la posesión legal como un antecedente por el cual, podrá adjudicarse y titularse en la misma extensión en la que se poseía, al margen que la ley establezca nuevos límites zonificados, puesto que en estos casos no se excederá la superficie máxima constitucional de cinco mil hectáreas.

Asimismo, al establecer que **se reconocerá y respetará la propiedad**, el constituyente resguardó de igual manera los derechos adquiridos y consolidados con anterioridad a la vigencia de nuestra Constitución, que no pueden verse afectados por los nuevos límites zonificados. En ese sentido, se comprenderá que aquellas personas que hayan adquirido la propiedad, con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política del Estado, en un límite superior a la que se establecerá en la ley que determine la superficie máxima zonificada, deberá reconocerse y respetarse dicha extensión, al no sobrepasar la superficie máxima constitucional, en resguardo a los mandatos constitucionales, que proscriben el latifundio en nuestro territorio nacional y lo establecido en la Disposición Final Segunda parágrafos III y IV de la Ley contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras.

III.6. Necesidad de efectuar cambio de línea respecto a lo precisado en la SCP 1163/2017-S2 de 15 de noviembre

En mérito a la interpretación realizada, es menester referirnos a lo razonado y desarrollado en la SCP 1163/2017-S2, que dijo: "*Por su parte el **art. 399 también constitucional, señala que dicho límite máximo será aplicado solo en aquellos predios que se hubieren adquirido con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado; es decir que cualquier posesión de tierras agrarias adquiridas con posterioridad a la vigencia***

de la Constitución Política del Estado de 7 de febrero 2009, no deberán exceder la superficie establecida por el art. 398 Superior; **no siendo así respecto a aquellas posesiones que se hubieren adquirido con anterioridad a la vigencia de la citada ley fundamental.**

Bajo ese criterio, se debe considerar que el art. 399 constitucional textualmente refiere que: 'I. **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**'; asimismo, en armonía con lo señalado precedentemente, debemos remitirnos a lo establecido por el art. 123 Superior, que textualmente señala: '**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 los trabajadores; en materia Penal, cuando beneficie a la imputada o el 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**' mas no en materia agraria; consecuentemente, la limitación de la superficie de la propiedad agraria, se aplicará conforme establece el art. 399-I de la CPE, es decir **CON POSTERIORIDAD A LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION**, en virtud a lo establecido en el art. 123 de la norma fundamental, más aún si dicha norma ordena el **reconocimiento y respeto a los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley**; es decir, que todo aquel que posea una propiedad que excedan las cinco mil hectáreas antes de la vigencia de la actual constitución, debe ser **respetada en el marco de sus derechos como el de la POSESION LEGAL Y DE PROPIEDAD de acuerdo a Ley**" (las negrillas y subrayado corresponden al texto original).

Del análisis del citado fallo constitucional, se colige que el Tribunal Constitucional Plurinacional, en aquel entonces indicó que: **a)** El límite máximo de la propiedad agraria será aplicado solo a predios adquiridos con posterioridad a la vigencia de la Norma Suprema y no así a aquellas "posesiones" adquiridas con anterioridad; y, **b)** En resguardo al mandato constitucional de irretroactividad de la ley, previsto en el art. 123 de la CPE, deberá respetarse el derecho de propiedad y posesión anteriores a la vigencia de la Ley Fundamental, aún excedan las cinco mil hectáreas.

Conclusiones que corresponden ser modificadas en la actualidad, tomando en cuenta los razonamientos e interpretaciones constitucionales desarrollados en los Fundamentos Jurídicos III.4 y 5 del presente fallo constitucional, en mérito a los cuales se debe comprender que por mandato del art. 399.I de la CPE, los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada, serán aplicados efectivamente a predios adquiridos con posterioridad a la vigencia de la Constitución Política del Estado; sin embargo, en coherencia con lo dispuesto en la misma disposición constitucional que dice: "A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se

reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria **de acuerdo a ley**" (las negrillas son añadidas); y lo expresado en el art. 398 de la Norma Suprema que dice: "...la propiedad que sobrepasa **la superficie máxima zonificada establecida por ley**" (el resaltado es nuestro); se extrae que el referido mandato alude expresamente a los nuevos límites de propiedad agraria zonificada **a ser establecidos por ley**; lo que quiere decir, que serán los nuevos límites a fijarse por ley los que se aplicarán a los predios que se adquieran con posterioridad a la vigencia de la Norma Suprema y no así a las propiedades adquiridas con anterioridad a la misma, en resguardo al principio de irretroactividad de la ley; por cuyo motivo 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.

Consecuentemente, la irretroactividad a la que alude el art. 399.I de la CPE y el respeto a los derechos de propiedad y posesión, se refieren exclusivamente a los nuevos límites que vayan a establecerse por ley, y no así al imperativo constitucional que dice: "La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas", puesto que este último no requiere de desarrollo legal previo para su acatamiento; en tal sentido, serán las autoridades judiciales o administrativas competentes, las que velen por el cumplimiento de este mandato que proscribiera el latifundio, ya sea a través de la figura de reversión a tiempo de reconocer y adjudicar la propiedad agraria en trámites realizados a partir de la vigencia de la CPE o cuando no cumpla la FES; y, por medio de la expropiación en casos de propiedades reconocidas y adjudicadas con anterioridad a la mencionada vigencia, tal como lo precisa el art. 399.II de la CPE, que dice: "Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas".

En tal sentido, los razonamientos constitucionales desarrollados precedentemente, así como en los Fundamentos Jurídicos III.4 y 5 del presente fallo constitucional, 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.

III.7. Análisis del caso concreto

En este comprendido de los datos adjuntos a la presente acción tutelar, se tiene que Juan Evo Morales Ayma, Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia y César Hugo Cocarico Yana, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, mediante Resolución Suprema 20780 de 22 de diciembre de 2016, declararon Tierra Fiscal la superficie de 4 332,0431 ha, por efecto del recorte del predio "Colonia Menonita Canadiense II", ubicado en el municipio Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz (entre otras determinaciones); y que habiéndose interpuesto demanda contenciosa por parte de la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II, representada por María José Cabrera Antelo y

Skarlyn Mariely Palma Verduguez, se emitió la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017 de 20 de octubre, por parte de la Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declarando probada la demanda contenciosa administrativa interpuesta por la mencionada Asociación Civil; y por consiguiente, determinó "...**NULA**..." (sic) la Resolución Suprema 20780.

La Resolución cuestionada, sustentó su determinación en los siguientes fundamentos: **1)** El Informe de Conclusiones en el punto de la valoración de la FES, expresó que el predio cumplió con el mismo "...y declara Tierra Fiscal 2643,7358 has. por cumplimiento parcial de la FES, cursando un Informe de Ajuste de Superficie (fs. 8711 a 8713) que serían 19303.293 has. con antecedente y 4332.0431 has. sin antecedente, por tanto Tierra Fiscal" (sic); **2)** El Informe Técnico Legal JRL-SC-INF-SAN 799/2016 de 4 de agosto, modificó lo establecido en el Informe en Conclusiones "...precisando en el subtítulo - **Sobre la sugerencia de la declaración de tierra fiscal en el predio Colonia Menonita Canadiense II:** *'Que la superficie mensurada del predio Colonia Menonita Canadiense II alcanza a 23, 636.9561 ha. de las cuales se reconoce la superficie de 19303.2931, quedando la superficie de 4332.0431 ha. sin respaldo en antecedentes agrarios validos que justifiquen su reconocimiento a favor de la mencionada Colonia, por lo que debe procederse a declarar la misma como Tierra Fiscal...'* (sic); **3)** El art. 398 de la CPE, concuerda plenamente con el 399.I de la misma Norma Suprema; sin embargo, esta última disposición establece una excepción conforme el art. 123 de la CPE, al señalar que se reconoce y respeta con carácter retroactivo los derechos a la propiedad y posesión agraria; de lo que se colige que "...la Asociación beneficiaria ha demostrado, conforme al relevamiento de información en gabinete, tener derecho propietario sobre el predio 'Colonia Menonita Canadiense II' en una superficie de 19303.2931 ha., en base a los antecedentes agrarios 28228, 28229, 28231, 28232, 32804, 37411 y 57795, y en posesión legal en la superficie de 4332.0431 ha., superficie que de manera separada con relación a la superficie con respaldo en antecedentes, no sobrepasa el límite de las 5.000 has. establecido en el art. 398 de la C.P.E. y que además cumplen la FES, en toda la extensión mensurada de 23636.9561 has" (sic); **4)** El derecho propietario y el de posesión se encuentran plenamente reconocidos en los arts. 399.I de la CPE y 66.I.1) de la LSNRA, concordante con la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3545 y el DS 29215, de donde se concluye, que los predios que cuenten con función social o económica social se encuentran plenamente garantizados; **5)** Los Informes en Conclusiones y Técnico Legal, contienen una errónea interpretación y aplicación de los arts. 398 y 399.I de la CPE, al no reconocer la propiedad y posesión de forma separada "...ya que en cuanto al derecho de posesión corresponde el reconocimiento de manera independiente hasta un máximo de 5000 has. y como derecho de propiedad corresponde la superficie otorgada en base a los antecedentes agrarios; por lo que se advierte 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'" (sic); y, **6)** Existe falta de motivación y fundamentación de la Resolución Suprema 20780, al haber omitido efectuar una

relación de hecho y de derecho, al no haber establecido con claridad el reconocimiento de los institutos de propiedad y posesión; no obstante, el cumplimiento de la FES y la antigüedad de la posesión de la mencionada Asociación Civil, en observancia del art. 66 del DS 29215.

Razonamientos de los que se extrae, que la Resolución cuestionada, evidentemente incurrió en una errónea interpretación y aplicación de los arts. 398 y 399 de la CPE, ya que si bien es cierto que debe reconocerse por separado los institutos jurídicos de la propiedad y posesión, tal cual se tiene desarrollado en los fundamentos jurídicos precedentemente mencionados; sin embargo, no es correcto afirmar que la posesión deba ser reconocida de manera independiente hasta un máximo de cinco mil hectáreas; puesto que el INRA a través del saneamiento de tierras, no tiene la atribución de otorgar título alguno por el que se reconozca la posesión en dicha superficie máxima, sino que por mandato legal solo tiene la facultad de regularizar y perfeccionar el derecho propietario, en base a una posesión legal adquirida con anterioridad a la vigencia de la Ley 1715, para luego recién adjudicar y titular una extensión de terreno a favor del poseedor legal, que no debe exceder las cinco mil hectáreas; por lo que no es correcto razonar en el sentido que recién se adquirirá la calidad de poseedor legal como efecto o resultado del proceso de saneamiento.

En ese contexto, cabe reiterar que el art. 399.I de la CPE, efectivamente establece que: "A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley"; sin embargo, este reconocimiento y respeto de la posesión que se tenía con anterioridad a la Constitución Política del Estado, **debe ser entendido en el sentido que la misma será considerada como** un antecedente agrario, un requisito o un medio a través del cual recién podrá perfeccionarse y **adquirirse en el presente la propiedad**, pero en una superficie máxima de cinco mil hectáreas; lo que quiere decir, que el reconocimiento del derecho de posesión, no alude a que deba otorgarse la propiedad en la misma superficie que se poseía con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política del Estado (que podría ser mayor a las cinco mil hectáreas), sino a que se adjudicará un predio reconociendo su posesión legal previa y se titulará hasta el máximo constitucional permitido, que no podrá exceder las cinco mil hectáreas; un entendimiento contrario implicaría permitir que en virtud a una posesión legal que se tenía - superior a las cinco mil hectáreas-, se esté adjudicando y titulado en la actualidad superficies mayores a la establecida en la Norma Suprema, favoreciendo de esa manera al latifundio de manera inconstitucional. Cosa distinta sucede, en el caso del reconocimiento y respeto de la posesión y propiedad, en las superficies menores al límite máximo constitucional, en las que sí se podrá titular en la misma extensión que poseía, al margen de los límites zonificados que establece la ley, ya que en este caso no se irá contra la superficie máxima establecida por mandato constitucional.

En tal sentido, es comprensible que pueda recortarse o recuperarse las superficies excedentes a las cinco mil hectáreas antes de adjudicarse y titularse

un predio, aún se tenga posesión legal o cumpla la FES, debido a que por mandato constitucional la superficie máxima de la propiedad agraria no puede exceder en ningún caso el límite mencionado. No obstante, corresponderá que el INRA en las resoluciones de saneamiento y la Autoridad Máxima del Órgano Ejecutivo, sustenten objetivamente sus decisiones, expresando las razones y motivos por los cuales decidió revertir una superficie y declararla tierra fiscal, ya que de no hacerlo podría dar lugar a que su determinación se constituya arbitraria por no fundamentar cabalmente su decisión; puesto que debe tomarse en cuenta que la fundamentación y motivación, debe tener por finalidad lograr pleno convencimiento en las partes y la población, que la decisión que se asumió resulta ser de un análisis objetivo e intelectual y por lo tanto ajustado a derecho.

En ese comprendido, al existir una errónea interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales, corresponde conceder la tutela solicitada, en los mismos términos expuestos por el Juez de garantías y en base a los fundamentos jurídicos ahora desarrollados.

III.8. Otras consideraciones

De los antecedentes expuestos, podemos inferir que el INRA representado por su Directora Nacional, tiene la suficiente legitimación activa para cuestionar mediante la presente acción de amparo constitucional, la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª 100/2017, que declaró probada la demanda contenciosa administrativa interpuesta por la Asociación Civil "Colonia Menonita Canadiense II"; por cuanto, la misma declaró nula la Resolución Suprema 20780, afectando directamente la decisión de declarar tierra fiscal por parte del INRA en representación del Estado Plurinacional de Bolivia, sobre la superficie de 4 332,0431 ha, por efecto del recorte del predio "Colonia Menonita Canadiense II"; por consiguiente, al estar acreditado en el mismo proceso el interés y afectación directa del solicitante de tutela en relación a lo resuelto en la Sentencia Agroambiental mencionada, no se puede alegar falta de legitimación activa.

Consiguientemente, el Juez de garantías, al haber **concedido** la tutela impetrada, obró correctamente.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Tercera; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado y el art. 12.7 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional; en revisión, resuelve:

1º CONFIRMAR la Resolución 280/2018 de 15 de junio, cursante de fs. 194 a 198, pronunciada por el Juez Público Civil y Comercial Decimonoveno de la Capital del departamento de La Paz; y en consecuencia, **CONCEDER** la tutela impetrada, en los mismos términos del Juez de garantías y en base a los

fundamentos jurídicos expuestos en la presente Sentencia Constitucional Plurinacional; y,

2° Remitir por Secretaría General del Tribunal Constitucional Plurinacional, una copia del presente fallo constitucional a conocimiento de las diferentes Salas de este Máximo Tribunal de Justicia Constitucional.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Orlando Ceballos Acuña
MAGISTRADO

MSc. Brigida Celia Vargas Barañado
MAGISTRADA