

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0072-2019

FECHA DE RESOLUCIÓN: 09-09-2019

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Naturaleza Jurídica /

Problemas jurídicos

1) Durante el proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN-SIM) respecto al polígono 128, en el municipio de Tarija, provincia Cercado del departamento de Tarija, se ejecutó el saneamiento del predio "Ramallo" que cuenta con una superficie de 992 m<sup>2</sup> que fue adquirida por compra de 21 de octubre de 2000 de Carmela Zamora de Ramallo y que al identificarse conflicto, se mensuró en sobreposición con el predio "Cayguara" con una superficie de 0.1568 ha., emitiéndose la Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014, en la que se declaró la ilegalidad de su posesión y la legalidad de los beneficiarios del predio "Cayguara" emitiendo resolución de adjudicación a su favor.

2) Presentó demanda contencioso administrativa respecto de la indicada R.S. N° 12008, habiendo el Tribunal Agroambiental emitido la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 42/2105 de 12 de junio de 2015 que declaró improbadamente la demanda.

3) Ante tal decisión judicial, presentó Acción de Amparo Constitucional, emitiendo la Sala Civil, Comercial y Familiar Segunda del Tribunal Departamental de Chuquisaca, constituida en Tribunal de Garantías Constitucionales, la Resolución No. 3/2016 de 13 de enero de 2016 denegando la tutela solicitada elevando en revisión ante el Tribunal Constitucional. Agrega que el Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Segunda, emite la Sentencia Constitucional Plurinacional 0388/2016-S2 de 25 de abril de 2016, por el que revoca en todo la Resolución de Amparo Constitucional 3/2016 de 13 de enero, concediendo la tutela solicitada y disponiendo que las autoridades demandadas pronuncien nueva Sentencia Agroambiental Nacional tomando en cuenta los lineamientos de dicho fallo.

4) El INRA realiza trámites erróneos para la titulación emitiendo el Título Ejecutorial No. PPD-NAL-640083 de 14 de octubre de 2016 del predio "Cayguara" con una superficie de 0.1568 ha. Agrega, que el Tribunal Agroambiental, en cumplimiento de la Sentencia Constitucional Plurinacional de referencia, emite la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 02/2018 de 15 de febrero de 2018, por la que falla declarando probada la demanda contencioso administrativa interpuesta por su persona, declarando nula la Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014 retrotrayendo el proceso de saneamiento hasta el vicio más antiguo, titulándose cuando se encontraba suspendida la competencia

del INRA, violando los arts. 82, 84 y 329 del D.S. N° 29215.

5) Existió simulación absoluta con la emisión del Título Ejecutorial No. PPD-NAL-640083 de 14 de octubre de 2016, al crear un acto de un supuesto cumplimiento a las formalidades dispuesta para la titulación (cita y transcribe el art. 329 del D.S. N° 29215), cuando en realidad la Resolución Suprema N° 12008 no se encontraba ejecutoriada por encontrarse pendiente la emisión de una nueva Sentencia Agroambiental en cumplimiento de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0338/2016-S2 de 25 de abril de 2016, incurriéndose en la causal de nulidad absoluta prevista en el art. 50, párrafo I, numeral 1, inciso c) de la L. N° 1715.

6) Existe nulidad absoluta por incompetencia del INRA, al encontrarse suspendido en su competencia ante la interposición de la demanda contencioso administrativa, al estar pendiente la emisión de nueva Sentencia Agroambiental que resuelva la referida demanda, que finalmente se emitió la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 02/2018 de 15 de febrero de 2018 que declara probada su demanda contencioso administrativa declarando la nulidad de la Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014, por lo que se ha incurrido en la causal de nulidad absoluta prevista en el art. 50, párrafo I, numeral 2, inciso a) de la L. N° 1715.

7) Existió nulidad absoluta por violación a la ley aplicable, de las formas esenciales o la finalidad que inspiró su otorgamiento, porque conforme al art. 329 del D.S. N° 29215 (transcribe dicha norma legal) una vez ejecutoriada la Resolución Final de Saneamiento, recién debiera emitirse antecedentes a la Unidad de Titulación de la Dirección Nacional del INRA, violando dicha normativa al realizar trámites de emisión de Título Ejecutorial cuando la Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014 no se encontraba aún ejecutoriada, por lo que no debiera haberse otorgado, firmado y refrendado el Título Ejecutorial que se demanda, incurriéndose en la causal de nulidad absoluta prevista en el art. 50, párrafo I, numeral 2, inciso c) de la L. N° 1715.

### **Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

“En cumplimiento a la Sentencia Constitucional Plurinacional 0338/2016-S2 de 25 de abril de 2016, el Tribunal Agroambiental, emite la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 02/2018 de 15 de febrero de 2018, cuya fotocopia legalizada cursa de fs. 36 a 46 y vta. de obrados, por la que falla declarando probada la demanda contencioso administrativa incoada por Rodrigo Ramallo Zamora, declarando en consecuencia Nula la Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014, anulando obrados del proceso de saneamiento, hasta que se realice nueva valoración del cumplimiento de la Función Social y la legalidad de la posesión, así como la otorgación del valor legal positivo o negativo a la documentación presentada durante el proceso de saneamiento”.

“El actor, identifica en su demanda, como causales de nulidad del Título Ejecutorial PPD-NAL-640083 de 14 de octubre de 2016, las previstas en el Art. 50, párrafo I, numeral 1, inciso c); numeral 2, incisos a) y c) de la L. N° 1715, referidas en concreto, a la *simulación absoluta, incompetencia en razón del tiempo y violación de la ley aplicable*, bajo el fundamento central para las tres causales de nulidad, de haberse emitido el Título Ejecutorial de referencia, cuando la Resolución Administrativa Final de Saneamiento (Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014) no se encontraba aún ejecutoriada, al estar sujeta a la decisión de la jurisdicción constitucional, estando por tal suspendida la competencia de la entidad encargada del proceso de saneamiento en mérito a la interposición de acción contenciosa administrativa ante el Tribunal Agroambiental impugnando la referida Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014, que implica vulneración de ley aplicable referida a la tramitación para

la emisión de Título Ejecutorial”.

“Se evidencia con meridiana claridad, que la emisión del Título Ejecutorial PPD-NAL-640083 de 14 de octubre de 2016, tiene como sustento y base legal, la decisión administrativa dispuesta mediante la Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014 emergente del proceso de saneamiento y en razón, según el criterio del Director Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma que interviene en el caso sub lite en calidad de tercero interesado, de haberse declarado mediante Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 42/2015 de 12 de junio de 2015, improbada la demanda contencioso administrativa que interpuso el actor Rodrigo Ramallo Zamora y haber sido posteriormente denegada la tutela que impetró el nombrado actor en Acción de Amparo Constitucional mediante Resolución 3/2016 de 13 de enero emitida por la Sala Civil, Comercial y Familiar Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de Chuquisaca, que es de inmediato cumplimiento sin perjuicio de la revisión por el Tribunal Constitucional”.

“El Tribunal Constitucional mediante la Sentencia Constitucional Plurinacional 0338/2016-S2 de 25 de abril de 2016, dispone que las autoridades demandadas (Magistrados de la Sala Primera del Tribunal Agroambiental), pronuncien nueva Sentencia Agroambiental Nacional, tomando en cuenta los lineamientos establecidos en dicho fallo, de lo que se infiere, que la referida resolución de Amparo Constitucional que denegaba la tutela, así como la Sentencia Agroambiental Nacional que declaró improbada la demanda contenciosa administrativa incoada por el actor, que fueron según el INRA, los antecedentes para la emisión del Título Ejecutorial impugnado, quedaron sin efecto legal alguno, que por el efecto retroactivo que contiene la nulidad de actuados procesales, como ocurre en el caso de autos conforme la relación efectuada precedentemente, la tramitación del proceso contencioso administrativo accionado por el actor Rodrigo Ramallo Zamora, retornó al estado de dictar sentencia; hechos que fueron de conocimiento del INRA, al haber participado tanto del proceso contencioso administrativo como de la Acción de Amparo Constitucional, conforme se desprende de la copia legalizada de la referida Sentencia Constitucional Plurinacional, así como del proveído de 16 de marzo de 2016 e Informe Jurídico AA.LL. N° 091/2016 de 7 de abril de 2016 emitidos por el mismo Director Departamental del INRA-Tarija y por Asesoría Legal de la indicada Institución, cursantes a fs. 16 a 30, 2 y 3 a 5 de obrados, respectivamente, en las que se refieren a la Sentencia Agroambiental Nacional, la Resolución de Amparo Constitucional y la futura Sentencia Constitucional Plurinacional a emitirse, que pese a ello, continuó con la tramitación prevista por ley para la emisión del Título Ejecutorial objeto del presente proceso, siendo que la referida Sentencia Constitucional Plurinacional 0338/2016-S2 data del 25 de abril de 2016, fecha anterior a la emisión del Título Ejecutorial PPD-NAL-640083 que es del 14 de octubre de 2016, lo que significa, dado los hechos descritos precedentemente, que se emitió dicho Título Ejecutorial, estando suspendida la competencia de la autoridad administrativa”.

“A más de lo sucedido, descrito precedentemente, se suma el hecho de que, en cumplimiento a la referida Sentencia Constitucional Plurinacional 0338/2016-S2 de 25 de abril de 2016, la Sala Primera del Tribunal Agroambiental emite la Sentencia Agroambiental Nacional S1a N° 02/2018 de 15 de febrero de 2018, cuya fotocopia legalizada cursa de fs. 36 a 46 y vta. de obrados, por la que falla declarando probada la demanda contencioso administrativa incoada por Rodrigo Ramallo Zamora, declarando en consecuencia Nula la Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014, que implica el retorno del caso de autos a sede administrativa a objeto de volver a tramitar el proceso de saneamiento del predio “Cayguara”, lo que determina que no existe aún Resolución Final de Saneamiento que deba ejecutarse por el INRA, menos aún la emisión de Título Ejecutorial”.

“Se evidencia que existió *simulación absoluta*, al crear un acto aparente haciendo aparecer como

verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad dada la distorsión efectuada de los hechos; asimismo, se evidenció la *incompetencia* de la autoridad administrativa en razón del tiempo, puesto que el momento de la emisión del Título Ejecutorial, su competencia se hallaba suspendida y finalmente se evidencia también *violación a la ley aplicable*, ante la inobservancia de la norma adjetiva que regula la tramitación para la emisión de Título Ejecutorial, por lo que concluye éste Tribunal, que la emisión del Título Ejecutorial PPD-NAL-640083 de 14 de octubre de 2016 objeto del presente proceso, está viciado de nulidad, por las causales previstas en el art. 50, numeral 1, inciso c); numeral 2, inciso a) y c) de la L. N° 1715”.

### **Síntesis de la razón de la decisión**

La SAP S2ª N° 72/2019 de 9 de septiembre de 2019, declara PROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial interpuesta por Rodrigo Ramallo Zamora; en consecuencia, se declara NULO y sin valor legal el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-640083 de 14 de octubre de 2016, así como el proceso de saneamiento que dio origen a su emisión, con base en los siguientes argumentos: **1)** Se evidencia con meridiana claridad, que la emisión del Título Ejecutorial PPD-NAL-640083 de 14 de octubre de 2016, tiene como sustento y base legal, la decisión administrativa dispuesta mediante la Resolución Suprema N° 12008 de 15 de abril de 2014. **2)** Los hechos que fueron de conocimiento del INRA, sin embargo, que pese a ello, continuó con la tramitación prevista por ley para la emisión del Título Ejecutorial objeto del presente proceso siendo que la Sentencia Constitucional Plurinacional 0338/2016-S2 data del 25 de abril de 2016, fecha anterior a la emisión del Título Ejecutorial PPD-NAL-640083 que es del 14 de octubre de 2016, lo que significa, dado los hechos descritos precedentemente, que se emitió dicho Título Ejecutorial, estando suspendida la competencia de la autoridad administrativa. **3)** Se evidencia que existió simulación absoluta, al crear un acto aparente haciendo aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad dada la distorsión efectuada de los hechos; asimismo, se evidenció la incompetencia de la autoridad administrativa en razón del tiempo, puesto que el momento de la emisión del Título Ejecutorial está viciado de nulidad, por las causales previstas en el art. 50, numeral 1, inciso c); numeral 2, inciso a) y c) de la L. N° 1715.

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

La demanda de nulidad de Título Ejecutorial busca, tiene por objeto que el órgano jurisdiccional competente realice un control de legalidad, a fin de determinar si el título ejecutorial emitido en base a un proceso técnico jurídico como es el saneamiento ejecutado en el presente caso por el INRA emerge de un debido proceso estableciendo si adolece o no de vicios de nulidad previstos por ley que afecten.

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

Sentencia Agroambiental Nacional S2a N° 80/2017 de 28 de julio de 2017: *Los Títulos Ejecutoriales están viciados de nulidad, cuando fueron otorgados por mediar ausencia de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado; se sustenta en que la causa para la otorgación del derecho propietario por medio del Título Ejecutorial cuestionado, se basa en hechos y en un derecho inexistente o falso, afectándose de esa manera la causa para su otorgación, tomando en cuenta que en su acepción jurídica el término "causa" es "el propósito o razón" que motiva a la autoridad administrativa a reconocer un determinado derecho de propiedad por medio de la emisión del Título Ejecutorial ..."*