

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0098-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 04-10-2016

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. Causales de Nulidad / 6. Error Esencial /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda de nulidad de Título Ejecutorial demandando la nulidad del Título Ejecutorial MPE-NAL 000463 de 23 de septiembre de 2011, extendido a favor de Pedro Gonzalo Escobar, sobre la propiedad Agropecuaria "ZORAIDA", de una superficie de 2.430.9300 has, ubicada en la localidad de Yucumo, provincia Ballivian del departamento del Beni, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Error esencial que destruyó la voluntad del administrador, por haberse titulado la tierra señalada a favor de un supuesto propietario con posesión inexistente, no real, y en consecuencia la voluntad del administrador INRA resultó viciada por mediar error esencial que destruyó su voluntad, al haber sido inducido por Pedro Gonzalo Escobar Mendoza en complicidad con el INRA, desconociendo que las tierras objeto de la presente demandada serían parte de la Comunidad Ganadera RENACER y de sus miembros originarios, y en consecuencia los datos falsos que figuran en el proceso de saneamiento indujeron a que el administrador haya incurrido en error esencial, constituyendo este hecho en causal para la plantear la nulidad absoluta del título previsto en el inciso 1-a del Parágrafo I del Art. 50 de la Ley N° 1715 del SNRA.

**2.** Simulación absoluta en cuanto a la existencia de un poseedor, supuesto propietario, empresario agrícola, toda vez que estas tierras estaban totalmente abandonadas siendo que la Comunidad Ganadera RENACER tomó posesión, y serían ellos quienes ejercieron actos de posesión y mejoras en el predio, mismas que habrían sido consignadas a favor de Pedro Gonzalo Escobar, y este hecho constituiría la simulación absoluta respecto a la existencia del ejercicio de la Posesión en las Tierras de Agropecuaria Zoraida, haciendo aparecer como verdadero algo que es falso, contradiciendo la realidad y que constituye la causal de nulidad absoluta prevista en el inciso 1-c) del Parágrafo I del Art. 50 de la Ley N° 1715 del SNRA modificada por la Ley N° 3545.

**3.** Ausencia de Causa, por ser falsos los hechos y el derecho invocado por el supuesto propietario, quien trataría de aparentar y demostrar la condición de propietario a lo largo del proceso en complicidad con los funcionarios del INRA, alterando documentos, tergiversando la información real, pretendiendo con

ello justificar el derecho a la titulación, recayendo esos hechos en la casual de nulidad prevista en el inciso 2-b) del párrafo I del art. 50 de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545.

4. Violación de leyes aplicables y de la finalidad que inspiró su otorgamiento, citando la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, art. 312, art. 390-I del D.S. N° 29215, porque no se reconoció la posesión de la Comunidad Ganadera RENACER y se reconoció a Pedro Gonzalo Escobar Mendoza. Refieren violación a los art. 155, 159, 14 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, porque el INRA, no aplicó las señaladas disposiciones que son de orden público y cumplimiento obligatorio y actuaron en el trabajo de campo simulando encontrarse con un propietario incurriendo los funcionarios del INRA no solo en faltas administrativas sino en delitos establecidos en el código penal. Acusan violación del art. 393 de la CPE y art. 2 y 66 de la L. N° 1715, porque Pedro Escobar Gonzales nunca estuvo en posesión del predio.

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

*"(...) que la doctrina clasifica al error, en "error de hecho" y "error de derecho", debiendo entenderse que éste hace referencia a la falsa representación de los hechos o de las circunstancias (falsa apreciación de la realidad) que motivaron o que constituyen la razón del acto jurídico y, en el ámbito que nos ocupa, deberá entenderse como el acto o hecho que, valorado al margen de la realidad, no únicamente influye en la voluntad del administrador sino que, precisamente, constituye el fundamento de la toma de decisión, correspondiendo analizar si la decisión administrativa y/o acto administrativo podría quedar subsistente aún eliminando el hecho cuestionado por no afectarse las normas jurídicas que constituyen la razón de la decisión adoptada, en sentido de que no podría declararse la nulidad de un acto administrativo si el mismo contiene, aún haciendo abstracción del acto observado, los elementos esenciales, de hecho y de derecho, en que se funda. En este entendido a efectos de generar la nulidad del acto administrativo, el error debe ser: a) Determinante, de forma que la falsa apreciación de la realidad sea la que dirija la toma de la decisión, que no habría sido asumida de no mediar aquella y b) Reconocible, entendida como la posibilidad abstracta de advertirse el error, incluso por el ente administrativo. Finalmente, corresponde aclarar que el error esencial refiere que destruye la voluntad del administrador, deberá constatarse a través de los elementos que fueron de su conocimiento e ingresaron en el análisis previo al acto administrativo cuya nulidad se pide, por lo que no podría existir error esencial en la voluntad del administrador si el mismo basó su decisión, "correctamente", en los elementos que cursan en antecedentes; en este sentido, el administrador habrá dado lugar a un acto ajustado a los hechos que le correspondió analizar y al derecho que tuvo que aplicar, es decir un acto que no es distinto al que su voluntad tenía pensado crear, modificar o extinguir". Por su parte la simulación absoluta establecida, de forma clara, por el art. 50, párrafo I, numeral 1.c. de la L. N° 1715 hace referencia a un acto aparente que se contrapone a la realidad, debiendo probarse, a través de documentación idónea, que el hecho que consideró la autoridad administrativa como cierto no corresponde a la realidad, existiendo la obligación de demostrarse lo acusado a través de prueba que tenga la cualidad de acreditar que el acto o hecho cuestionado ha sido distorsionado. Así se tiene que toda demanda de nulidad de título ejecutorial ha de circunscribirse a lo estrictamente esencial y sólo a fin de determinar si quedan probadas o no las causales de nulidad invocadas por la parte actora".*

*"En cuanto a la posesión inexistente del beneficiario del predio Agropecuaria ZORAIDA, se debe tener en cuenta, que a objeto de regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria en el país, se ha establecido la ejecución del proceso Técnico Jurídico denominado "Saneamiento de la propiedad agraria", el cual tiene por objeto conforme lo establece el art. 64 de la Ley N° 1715 perfeccionar el*

*derecho de propiedad; este proceso básicamente identifica entre sus finalidades art. 66-6) de la Ley 1715, la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función social o función económica social, el cual es ejecutado por la entidad administrativa INRA, ahora bien, de la revisión de los antecedentes que cursan en la carpeta de saneamiento se identifica que las etapas del proceso de saneamiento han sido cumplidas a cabalidad, habiendo ejecutado el INRA este proceso desde el año 1999, posteriormente el 2004, 2005, 2007 hasta la emisión de la Resolución Suprema N° 0149 de 6 de marzo de 2009, sin que se pueda evidenciar los argumentos de la parte actora respecto a que la entidad administrativa hubiera sido inducida a una falsa apreciación de la realidad, más por el contrario una de las características de éste procedimiento de saneamiento es la verificación in situ dentro del relevamiento de Información de Campo, la que necesariamente se verifica en el lugar por parte de los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, y para determinar que hubiera habido fraude o algún tipo de parcialización de las autoridades del INRA, estas denuncias deben ser claramente probados, para recién constituir causal de nulidad de un Título Ejecutorial pos saneamiento, por consiguiente la causal invocada no responde a los presupuestos mínimos que demanda su aplicación para determinar la citada nulidad, porque no se ha demostrado cual el error esencial dentro de la ejecución del proceso que hubiera destruido la voluntad del ente administrativo competente en el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de Pedro Gonzalo Escobar Mendoza".*

*"(...) no se identifica la relación de la causal señalada de simulación absoluta con los hechos que permitirían a esta entidad deducir que en el presente caso, el demandado hubiera realizado una simulación de tal magnitud que hubiera inducido al INRA a un incorrecto reconocimiento de derecho de propiedad en desmedro de los intereses de los actuales demandantes, principalmente porque el referido proceso de saneamiento tuvo una larga duración en el que hubo oportunidad de discutir y poner en conocimiento de la entidad administrativa, como en el caso se hizo, respecto a todos estos aspectos que ya merecieron a través de varios Técnicos Jurídicos la evaluación correspondiente por parte de la entidad administrativa, incluso a través de los informes legales de adecuación, los cuales validan las actividades ejecutadas en el predio Agropecuaria ZORAIDA. Así no menos importante resulta la identificación de la documentación que cursa de fs. 1159 y siguientes, en los cuales se denota por parte del INRA el trabajo de conciliación que realizó con los predios y personas en conflicto en el lugar, cursando a fs. 1175 el Informe de Identificación de Conflictos de 23 de agosto de 2007, en el cual se hace referencia a la situación que se identificó en la zona, las fallidas audiencias de conciliación en la se hace una relación de la situación del cumplimiento de Función Social y Función Económica Social de todos los involucrados con el predio Agropecuaria ZORAIDA, es decir de la Comunidad Ganadera RENACER, la Comunidad Agropecuaria CALIFORNIA, la Comunidad Rio Grande y el predio Dos Amigos San Quintin, concluyendo el citado Informe "Que como resultado de las Pericias de Campo se concluye que existen sobreposiciones de las Comunidades, California, Renacer, Rio Grande, y el predio Dos Amigos San Quintin, sobre el predio Agropecuaria Zoraida (...) quienes no llegaron a conciliar sus diferencias, manifestando que sea el INRA quien resuelva" Sugiriendo en consecuencia el INRA proseguir con el proceso a objeto de resolver todos los conflictos. (...)".*

*"(...) conforme a lo señalado en la demanda resulta muy ambiguo y subjetivo al margen de ser reiterativo con referencia a cuestionar el derecho de propiedad que le asiste Pedro Gonzalo Escobar siendo que el Instituto Nacional de Colonización reconoce a su favor las 2.526,000 has, y si bien acusan que los funcionarios del INRA habrían actuado en complicidad con Escobar Mendoza, Sin embargo este hecho no es probado en la presente acción y tampoco lo demostraron en la ejecución del proceso de saneamiento, por lo que debe este Tribunal en respeto a la función pública y la fe del Estado representada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en tanto no se demuestre la comisión de*

*ilícitos cometidos por funcionarios de dicha entidad, no puede restar validez a los resultados de saneamiento ejecutado por dicha entidad administrativa. En tal circunstancia al ser este punto reiterativo a los puntos precedentemente desarrollados no corresponde mayor discernimiento al respecto, porque se ha demostrado que el INRA actuó y ejecutó un proceso de Saneamiento por mandato legal establecido en la Ley N° 1715, más aún cuando identifica conflictos en el área y en consecuencia no se podría identificar ausencia de causa como causal de nulidad por parte del INRA y menos por el demandado que participó del proceso de saneamiento a convocatoria del propio INRA presentando la documentación requerida al efecto para demostrar su derecho de propiedad, su posesión y cumplimiento de FES que fue reconocido por la entidad administrativa".*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, declarándose en consecuencia firme y subsistente, con todos sus efectos legales el Título Ejecutorial N° MPE-NAL 000463 de 23 de septiembre de 2011, con base en los siguientes argumentos:

- 1.** De la revisión de los antecedentes que cursan en la carpeta de saneamiento se identifica que las etapas del proceso de saneamiento han sido cumplidas a cabalidad, habiendo ejecutado el INRA este proceso desde el año 1999, posteriormente el 2004, 2005, 2007 hasta la emisión de la Resolución Suprema N° 0149 de 6 de marzo de 2009, sin que se pueda evidenciar los argumentos de la parte actora respecto a que la entidad administrativa hubiera sido inducida a una falsa apreciación de la realidad, más por el contrario una de las características de éste procedimiento de saneamiento es la verificación in situ dentro del relevamiento de Información de Campo, la que necesariamente se verifica en el lugar por parte de los funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, y para determinar que hubiera habido fraude o algún tipo de parcialización de las autoridades del INRA, estas denuncias deben ser claramente probados, para recién constituir causal de nulidad de un Título Ejecutorial pos saneamiento, por consiguiente la causal invocada no responde a los presupuestos mínimos que demanda su aplicación para determinar la citada nulidad, porque no se ha demostrado cual el error esencial dentro de la ejecución del proceso que hubiera destruido la voluntad del ente administrativo competente en el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de Pedro Gonzalo Escobar Mendoza.
- 2.** No se identifica la relación de la causal señalada de simulación absoluta con los hechos que permitirían a esta entidad deducir que en el presente caso, el demandado hubiera realizado una simulación de tal magnitud que hubiera inducido al INRA a un incorrecto reconocimiento de derecho de propiedad en desmedro de los intereses de los actuales demandantes, principalmente porque el referido proceso de saneamiento tuvo una larga duración en el que hubo oportunidad de discutir y poner en conocimiento de la entidad administrativa, como en el caso se hizo, respecto a todos estos aspectos que ya merecieron a través de varios Técnicos Jurídicos la evaluación correspondiente.
- 3.** Se ha demostrado que el INRA actuó y ejecutó un proceso de Saneamiento por mandato legal establecido en la Ley N° 1715, más aún cuando identifica conflictos en el área y en consecuencia no se podría identificar ausencia de causa como causal de nulidad por parte del INRA y menos por el demandado que participó del proceso de saneamiento a convocatoria del propio INRA presentando la documentación requerida al efecto para demostrar su derecho de propiedad, su posesión y cumplimiento de FES que fue reconocido por la entidad administrativa.
- 4.** La normativa acusada de violada por parte de la Comunidad Ganadera RENACER, hacen referencia a los derechos de los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos, tales como el Convenio 169 de la OIT y

de la Ley N° 1257, así como del art. 30 de la CPE y art. 157 del D.S. N° 29215, al respecto más allá de entrar en el discernimiento si la Comunidad Ganadera RENACER, pueda autodefinirse como Pueblo Indígena Originario Campesino, cuya condición jurídica, nunca fue expuesta al INRA en la tramitación del proceso.

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

PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / Causales de Nulidad / Error Esencial

**A efectos de generar la nulidad del acto administrativo, el error debe ser: a) Determinante, de forma que la falsa apreciación de la realidad sea la que direcciona la toma de la decisión, que no habría sido asumida de no mediar aquella y b) Reconocible, entendida como la posibilidad abstracta de advertirse el error, incluso por el ente administrativo. Finalmente, corresponde aclarar que el error esencial refiere que destruye la voluntad del administrador, deberá constatarse a través de los elementos que fueron de su conocimiento e ingresaron en el análisis previo al acto administrativo cuya nulidad se pide, por lo que no podría existir error esencial en la voluntad del administrador si el mismo basó su decisión, "correctamente", en los elementos que cursan en antecedentes.**

*"(...) que la doctrina clasifica al error, en "error de hecho" y "error de derecho", debiendo entenderse que éste hace referencia a la falsa representación de los hechos o de las circunstancias (falsa apreciación de la realidad) que motivaron o que constituyen la razón del acto jurídico y, en el ámbito que nos ocupa, deberá entenderse como el acto o hecho que, valorado al margen de la realidad, no únicamente influye en la voluntad del administrador sino que, precisamente, constituye el fundamento de la toma de decisión, correspondiendo analizar si la decisión administrativa y/o acto administrativo podría quedar subsistente aún eliminando el hecho cuestionado por no afectarse las normas jurídicas que constituyen la razón de la decisión adoptada, en sentido de que no podría declararse la nulidad de un acto administrativo si el mismo contiene, aún haciendo abstracción del acto observado, los elementos esenciales, de hecho y de derecho, en que se funda. En este entendido a efectos de generar la nulidad del acto administrativo, el error debe ser: a) Determinante, de forma que la falsa apreciación de la realidad sea la que direcciona la toma de la decisión, que no habría sido asumida de no mediar aquella y b) Reconocible, entendida como la posibilidad abstracta de advertirse el error, incluso por el ente administrativo. Finalmente, corresponde aclarar que el error esencial refiere que destruye la voluntad del administrador, deberá constatarse a través de los elementos que fueron de su conocimiento e ingresaron en el análisis previo al acto administrativo cuya nulidad se pide, por lo que no podría existir error esencial en la voluntad del administrador si el mismo basó su decisión, "correctamente", en los elementos que cursan en antecedentes; en este sentido, el administrador habrá dado lugar a un acto ajustado a los hechos que le correspondió analizar y al derecho que tuvo que aplicar, es decir un acto que no es distinto al que su voluntad tenía pensado crear, modificar o extinguir".*