

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0006-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 14-01-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda de Nulidad Absoluta del Título Ejecutorial N° MPA-NAL- 001075 de 24 de noviembre de 2009, que corresponde al predio denominado "TENERIFE" que cuenta con una superficie de 1908.4044 ha. y se encuentra ubicado en Concepción, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Bajo el epígrafe de incumplimiento de la FES, señala que las pericias de campo, en el predio TENERIFE, se ejecutaron el año 2001, identificándose ganado bovino y equino y la existencia de forraje y marca de ganado y su respectivo registro, sin considerar que éste último documento (registro de marca) es inexistente, que el mismo debería ser del tiempo en el que se ejecutaron las pericias de campo, cursando en la carpeta el certificado de registro de marca emitido en concepción el 26 de febrero de 2009, dos años después de emitida la resolución final de saneamiento.

**2.** Refiere que la Resolución N° 01/2002 de 2 de enero de 2002, emitida por la Superintendencia Forestal, resuelve aprobar el Plan de Manejo Forestal de la propiedad TENERIFE y hace notar que dicha resolución data de 8 meses después de la ejecución de las pericias de campo y que, por Informe 822/2004 de 27 de julio de 2004 (punto 4.1.), en base a la precitada resolución se reconoce la totalidad de la superficie mensurada, sin valorar la data de dicho documento y lo referido en el PLUS, que señala que se trataría de una zona ganadera en la que no corresponde desarrollar actividades de tipo forestal, aspecto que no es considerado en la Evaluación Técnica de 27 de diciembre de 2005 cursante a fs. 164 en relación a la Función Económica Social generando así una resolución final de saneamiento y un título ejecutorial contrario a lo establecido en la norma.

**3.** Acusa que se realizó una ilegal valoración de la FES del predio TENERIFE tanto en el informe de Evaluación Técnico Jurídica como en el informe 822/2004 vulnerándose normativa agraria, siendo que por informe técnico elaborado por el Viceministerio de Tierras, adjunto a la presente demanda se hace referencia a la inexistencia de actividad antrópica los años 1996, 2000 y 2006, considerando que para la valoración de cumplimiento de FES se consideró la aprobación del Plan de Manejo Forestal que se tenía sobre esta propiedad, a más de que dicho informe señala que, de acuerdo a la base de datos referencial

de mosaicos del INRA, la superficie del predio TENERIFE (mensurada en el proceso de saneamiento) se sobrepone al Exp. 30087 (JADIYA) y al Exp. 13372 (INGAVI) viciándose de nulidad absoluta los expedientes de data reciente, advirtiéndose así que durante el proceso de saneamiento no se realizó el relevamiento de antecedentes a través del cual se pudo haber determinado la existencia de sobreposición de expedientes con la superficie mensurada.

4. Indica que el INRA al momento de realizar la ETJ y demás actuados, no observó los arts. 166 y 169 de la anterior C.P.E., art. 2 de la L. N° 1715; art. 160, del D.S. N° 29215, arts. 176, 238 y 239 del D.S. N° 25763, art. 2 de la L. N° 80 y arts. 26 y 27 de la Ley Forestal N° 1700 por lo que, invocando las causales de: error esencial que destruya la voluntad del administrador y ausencia de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados cuando se crea un acto aparente, conforme al art. 50-I-1-a y 2-b de la L. N° 1715, aclarando que todas las observaciones hechas al proceso de saneamiento constituyen causas de nulidad del título ejecutorial observado.

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

*"El art. 50 párrafos II y III de la L. N° 1715 prescribe: "Declarada la nulidad, se tendrá como si las tierras nunca hubieran salido del dominio originario del Estado y se dispondrá la cancelación de la correspondiente partida en el Registro de Derechos Reales" y "Si la propiedad respecto de la cual se hubiere dictado resolución de nulidad absoluta se encontrare cumpliendo la función económico social, su titular tendrá derecho a adquirirla por dotación si se tratare de pueblos y comunidades indígenas, campesinas u originarias o por adjudicación simple si se tratare de personas naturales o jurídicas (...)" entendiéndose que declarada la nulidad de un Título Ejecutorial, corresponde disponer la cancelación de partidas en oficinas de Derechos Reales y, siendo que las tierras, producto de la declaratoria de nulidad, son consideradas como si nunca hubiesen salido del dominio originario del Estado, corresponderá aplicar los mecanismos de distribución, vía adjudicación o dotación, conforme señala la precitada norma legal, sin necesidad de ingresar a regularizar derechos vía proceso de saneamiento".*

*"(...) no se podría iniciar un trámite de distribución de "tierras fiscales" si la declaratoria de nulidad de Título Ejecutorial se funda en la existencia y/o vigencia de otro de similar naturaleza y en un sentido amplio, no solamente en la existencia de un Título Ejecutorial sino también de un expediente agrario cuyas resoluciones reconozcan derechos de propiedad sobre el objeto del título anulado, en razón a que las tierras no habrían adquirido la calidad de "fiscales" por estar aún vigentes derechos reconocidos, por el Estado, a favor de determinadas personas, concordante con lo regulado por el art. 45.II de la L. N° 1715 que a la letra expresa: "Una vez concluido el proceso de saneamiento y declarada saneada el área, las tierras disponibles podrán ser dotadas o adjudicadas", no existiendo la posibilidad de considerar "tierras disponibles" y/o "tierras fiscales" a aquellas sobre las que aún queda vigente un derecho reconocido por autoridad competente".*

*"(...) al no haberse cumplido con el objeto y finalidades del proceso de saneamiento "regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria" y "titular procesos agrarios en trámite o anular y/o convalidar títulos afectados de vicios de nulidad relativa" es decir, definir la situación jurídica de predios agrarios vinculados a derechos previamente reconocidos, queda pendiente (aún) alcanzar el objeto y finalidades del proceso de saneamiento, en tal razón, deberá disponerse que el mismo sea ejecutado, constituyendo la excepción a la regla sentada por el art. 50 párrafo III de la L. N° 1715, correspondiendo por lo mismo que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, reconduzca el proceso de saneamiento conforme a sus competencias y facultades".*

**Síntesis de la razón de la decisión**

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda de nulidad del Título Ejecutorial N° MPA-NAL-001075 de 24 de noviembre de 2009 y en consecuencia nulo y sin efecto el título ejecutorial N°MPANAL 001075 de 24 de noviembre de 2009, nulas las Resoluciones Administrativas RA-CS N° 0757/2007 de 10 de diciembre de 2007 y RA-CS No. 0204/2009 de 23 de junio de 2009, emergentes del proceso de saneamiento integrado al catastro legal ejecutado en el predio denominado TENERIFE, ubicado en el cantón Concepción, sección Primera, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** No se podría iniciar un trámite de distribución de "tierras fiscales" si la declaratoria de nulidad de Título Ejecutorial se funda en la existencia y/o vigencia de otro de similar naturaleza y en un sentido amplio, no solamente en la existencia de un Título Ejecutorial sino también de un expediente agrario cuyas resoluciones reconozcan derechos de propiedad sobre el objeto del título anulado, en razón a que las tierras no habrían adquirido la calidad de "fiscales " por estar aún vigentes derechos reconocidos, por el Estado, a favor de determinadas personas, concordante con lo regulado por el art. 45.II de la L. N° 1715 que a la letra expresa: "Una vez concluido el proceso de saneamiento y declarada saneada el área, las tierras disponibles podrán ser dotadas o adjudicadas", no existiendo la posibilidad de considerar "tierras disponibles" y/o "tierras fiscales" a aquellas sobre las que aún queda vigente un derecho reconocido por autoridad competente.

**2.** Se concluye que, al no haberse cumplido con el objeto y finalidades del proceso de saneamiento "regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria" y "titular procesos agrarios en trámite o anular y/o convalidar títulos afectados de vicios de nulidad relativa" es decir, definir la situación jurídica de predios agrarios vinculados a derechos previamente reconocidos, queda pendiente (aún) alcanzar el objeto y finalidades del proceso de saneamiento, en tal razón, deberá disponerse que el mismo sea ejecutado, constituyendo la excepción a la regla sentada por el art. 50 parágrafo III de la L. N° 1715, correspondiendo por lo mismo que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, reconduzca el proceso de saneamiento conforme a sus competencias y facultades.

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

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES

**Declarada la nulidad de un Título Ejecutorial, corresponde disponer la cancelación de partidas en oficinas de Derechos Reales y, siendo que las tierras, producto de la declaratoria de nulidad, son consideradas como si nunca hubiesen salido del dominio originario del Estado, corresponderá aplicar los mecanismos de distribución, vía adjudicación o dotación, conforme señala la precitada norma legal, sin necesidad de ingresar a regularizar derechos vía proceso de saneamiento.**

*"El art. 50 párrafos II y III de la L. N° 1715 prescribe: "Declarada la nulidad, se tendrá como si las tierras nunca hubieran salido del dominio originario del Estado y se dispondrá la cancelación de la correspondiente partida en el Registro de Derechos Reales" y "Si la propiedad respecto de la cual se hubiere dictado resolución de nulidad absoluta se encontrare cumpliendo la función económico social, su titular tendrá derecho a adquirirla por dotación si se tratare de pueblos y comunidades indígenas, campesinas u originarias o por adjudicación simple si se tratare de personas naturales o jurídicas (...)" entendiéndose que declarada la nulidad de un Título Ejecutorial, corresponde disponer la cancelación*

*de partidas en oficinas de Derechos Reales y, siendo que las tierras, producto de la declaratoria de nulidad, son consideradas como si nunca hubiesen salido del dominio originario del Estado, corresponderá aplicar los mecanismos de distribución, vía adjudicación o dotación, conforme señala la precitada norma legal, sin necesidad de ingresar a regularizar derechos vía proceso de saneamiento".*

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

*"En torno al error esencial éste tribunal tiene señalado: "(...) cabe puntualizar que la doctrina clasifica al error, en "error de hecho" y "error de derecho", debiendo entenderse que aquel 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 ésta línea cabe añadir que, 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 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 baso 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" (SENTENCIA NACIONAL AGROAMBIENTAL S2ª Nº 29/2013 de 30 de julio de 2013), sin embargo de ello, la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental en su Sentencia Nacional Agroambiental S2ª Nº 03/2014 de 3 de febrero de 2014, en torno a la falta de valoración de expedientes y/o títulos ejecutoriales sobrepuestos a un área de saneamiento, ha ampliado su entendimiento, en los siguientes términos: "(...) no obstante de ello, cabe aclarar que, en la tramitación del proceso en análisis, el ente administrativo, se encontraba obligado a generar información que necesariamente debió ser considerada en la tramitación del proceso administrativo, ante cuya omisión, por acto propio, existe la posibilidad de que el mismo caiga en error esencial, es decir que, si bien, en primera instancia, la regla señala que la autoridad administrativa puede incurrir en "error esencial", únicamente, en el supuesto de que el mismo se genere en la falsa apreciación de los hechos que cursan en antecedentes, la excepción a la regla se genera en cuanto que, la entidad administrativa no haya aportado al proceso información que se encontraba "obligado a generar", en sentido de que, dicha omisión "arbitraria" o "culposa" no puede acarrear perjuicios para los administrados y si bien, éstos estaban reatados a ingresar al proceso datos que permitan guiar el curso del mismo, el acto cuestionado "inexistencia de valoración del título ejecutorial (...) con antecedente en el expediente agrario Nº (...) tramitado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria", constituye una obligación compartida entre la entidad administrativa y los administrados, más para la primera, por encontrarse obligada a tramitar un proceso sin vicios de nulidad, máxime cuando el error de hecho "la no consideración de un título ejecutorial", genera un error de derecho "creación de un derecho sobre otro aún existente", aspecto que se contrapone a la ley, siendo que aquel, influye de forma directa en ésta, toda vez que, si la autoridad administrativa hubiese*

*considerado la existencia del título ejecutorial, no habría creado un nuevo derecho sin previamente anular el preexistente (...) obligación que correspondió cumplir al Instituto Nacional de Reforma Agraria, incumplimiento que generó el error (esencial) que determinó que la autoridad administrativa genere un acto viciado toda vez que, de haberse creado información adecuada la administración no habría dado vida a un derecho sin antes pronunciarse sobre otro existente"*