

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0061-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-06-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA /

Problemas jurídicos

Interpone demanda de Nulidad de Título Ejecutorial de fs. 55 a 62 vta., demandando la Nulidad del Título Ejecutorial N° SPP-NAL-189075 de 21 de enero de 2011, con base en los siguientes argumentos:

1. Acusa el incumplimiento de los plazos y términos procesales, ya que el Auto emitido por el Director Departamental, el 14 de mayo de 2010, por el que se admite la solicitud de saneamiento, es anterior al informe técnico (30/05/2010) y al informe legal (14/06/2010), actuación totalmente ilegal que vulnera las normas dispuestas en el art 286 inc. b) del D.S. No. 29215, admitiéndose así una solicitud de saneamiento sin haberse elaborado el informe técnico legal conforme dispone el art. 285 del Decreto Supremo antes citado, puesto que la legitimación es fundamental para determinar si se admite o no la solicitud saneamiento.

2. Incompetencia en Razón del territorio, sostiene que de acuerdo a la documentación adjunta y la cursante en el proceso de saneamiento el predio saneado se encontraba en el área urbana, por lo que el saneamiento iniciado el año 2009 por los demandados debió ser suspendido en aplicación de lo dispuesto por el art. 11-I y II del D.S. N° 29215, actuación ilegal que cae en nulidad prevista por el art. 122 de C.P.E.

3. Incompetencia en Razón de la jerarquía, transcribiendo el art. 67 de la L. N° 1715 refiere que el proceso de saneamiento fue tramitado por los demandados de manera dolosa, con mala fe y fraude en la antigüedad de la posesión (art. 268 del D.S. N° 29215), afectando derechos legalmente constituidos (art. 310 D.S. N° 29215) dictándose Resolución Administrativa de adjudicación, cuando debió dictarse Resolución Suprema por haberse emitido Título Ejecutorial respecto al predio de saneamiento a favor de los demandados es decir el INRA no tenía competencia para dictar Resolución Administrativa de saneamiento por el antecedente señalado actuación que cae en nulidad establecida en el art. 122 de la C.P.E.

4. Fraude en la antigüedad de la posesión y posesión ilegal, acusa que los demandados Nancy y Luis Gerónimo Salvatierra Copa, tramitaron el saneamiento en el INRA logrando adjudicarse 0.2172 ha,

manifestando que se encontraban en posesión pacífica del predio por más de 15 años atrás, siendo que continuaron la posesión del predio después del fallecimiento de sus padres, argumento que sostiene que es falso ya que no puede haber posesión legal y de buena fe, si por medio los demandados conocían de la existencia de un proceso ordinario que anuló los títulos de propiedad de sus padres, en consecuencia la posesión alegada por los demandados en el proceso de saneamiento es fraudulenta e ilegal, extremo que debió ser investigado de oficio por el Director Departamental del INRA, disponiéndose así la nulidad de obrados y declararse la ilegalidad de de la posesión .

5. Señala que, los beneficiarios de forma fraudulenta iniciaron el trámite de saneamiento, induciendo al INRA a despojar propiedades a sus verdaderos dueños, porque la posesión que alegan, no fue sobre tierras fiscales disponibles o terrenos que hayan sido siquiera abandonados, razón por la cual la posesión de los demandados fue ilegal, sobreponiéndose de manera dolosa, y de mala fe en su totalidad al terreno, afectando así derechos legalmente constituidos de sus mandantes, derechos regularizados y registrados en Derechos Reales, asimismo sostiene que no se notificó a sus mandantes a efectos de que no hagan valer sus derechos, sometiéndoles a un estado total de indefensión y afectando su derecho de propiedad.

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

*"(...) si bien a objeto de solicitar el saneamiento se presentó certificación en la que se constató que el predio se encontraba en área de Regulación Urbana que contaba con Ordenanza Municipal N° 072/99, aspecto certificado el 15 de diciembre de 2008, sin embargo, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, certificó el 8 de enero de 2010 (dos años después de emitida la certificación y 10 años después de emitida la Ordenanza Municipal) que la referida Ordenanza Municipal no fue homologada y ni siquiera se inició el trámite correspondiente, es decir (y corresponde remarcar) que, no obstante de que la referida Ordenanza Municipal fue emitida durante la gestión 1999, diez años después, aun no se encontraba homologada y menos fue presentada la solicitud con la misma finalidad por parte del Municipio de Tiquipaya, razón por la que la acusación de nulidad del título ejecutorial por la causal prevista en el art. 50-I-2-a., carece de fundamento, máxime cuando, si bien la parte actora presenta documentación con la que pretende probar que durante el saneamiento el predio motivo de autos se encontraba en área urbana y que el INRA debía suspender el saneamiento conforme al precitado artículo 11, sin embargo, la documentación presentada, de ninguna manera enerva el hecho de que a momento del saneamiento, el predio haya estado comprendido dentro un área urbana con Ordenanza Municipal debidamente homologada, tampoco acredita que la Ordenanza Municipal haya estado en trámite de homologación y por el contrario, los solicitantes del saneamiento presentaron al INRA la certificación del Ministerio correspondiente por la que se acredita que la Ordenanza Municipal N° 72/1999 no se encontraba ni con solicitud de homologación".*

*"En lo concerniente a la Incompetencia en razón de jerarquía , el actor refiere que conforme al art. 67 de la L. N° 1715 concordante con el art. 351 del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215, hubiese correspondido emitirse una Resolución Suprema y no una Resolución Administrativa, en este ámbito, el punto 3.2. Variables Legales - Antigüedad de la Posesión, del Informe en Conclusiones cursante de fs. 87 a 90 de antecedentes, establece: "Revisada y analizada la documentación detallada en el punto 2 del presente informe, la generada durante la información de relevamiento en campo, se acredita posesión anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 del 18 de octubre de 1996"; asimismo, el punto Valoración de la Función Social, expresa: "Según datos proporcionados por la encuesta catastral, documentación aportada y datos técnicos del presente informe, se establece el cumplimiento de la Función Social conforme a lo previsto por los artículos 393 y 397 de la Constitución Política del*

*Estado, artículo 2 de la Ley N° 1715 y artículo 164 de su reglamento"; el punto 4 de Conclusiones y Sugerencias, establece: "En virtud al análisis efectuado y confrontados los datos de gabinete con los obtenidos en campo, se establece la legalidad de las posesiones de acuerdo al siguiente detalle..." y a continuación, en cuadro, establece la calidad de poseedores de Nancy Salvatierra Copa y Luis Gerónimo Salvatierra Copa, reconociéndoles la superficie de 0.2172 ha, clasificada como pequeña propiedad con actividad agrícola".*

*"(...) la parte in fine del art. 309 del reglamento de las Leyes N° 1715 y 3545, dispone que "La verificación y comprobación de la legalidad de las posesiones se realizará únicamente durante el relevamiento de información en campo". En este sentido, se establece de acuerdo a reglamento que la verificación de la legalidad de la posesión se la efectúa durante el trabajo de campo, en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria y en el presente caso, la entidad administrativa, en el informe en conclusiones, efectuó la valoración de los datos recabados en campo, en cuyo trabajo se evidenció la legalidad de la posesión de los ahora demandados, insumos que sirvieron para la emisión de una resolución final de saneamiento administrativa que otorgó el derecho propietario a favor de quienes fueron identificados en campo como poseedores legales, que da cuenta que 20 años antes de la gestión 2008, los padres de los ahora demandados ejercían ya posesión en el predio, a más de que fueron quienes demostraron el cumplimiento de la función social y en contraposición, no obstante la publicidad otorgada al proceso, conforme se acredita por las publicaciones del edicto agrario de fs. 24 a 25 de antecedentes, mediante las cuales, se intimó al apersonamiento de interesados, subadquirentes de predios con antecedentes en títulos ejecutoriales, como fuese el status jurídico que corresponde a los ahora demandantes, estos no se apersonaron al proceso a objeto de hacer valer su derecho y demostrar el cumplimiento de la función social y su posesión legal y si bien junto a la demanda, presentan documentación a través de la cual pretenden acreditar haber ejercido posesión y haber tenido autorización para realizar trabajos en la gestión 2014, sin embargo la misma está emitida a favor de Esteban Jiménez Moya, quien, según la declaratoria de herederos hubiese fallecido el 6 de junio de 1977, por tanto, menos acreditan el haber estado en posesión del predio y con estos antecedentes, queda establecido que no correspondió a la autoridad administrativa ingresar al análisis de los supuestos derechos adquiridos por los ahora demandantes, toda vez que la documentación a través de la que se acredita haber adquirido el predio por herencia de su difunto abuelo, no fue introducida oportunamente al proceso por tanto no fue de conocimiento de las autoridades del INRA, más aun cuando el saneamiento de la propiedad agraria se encuentra en vigencia desde el año 1996 y sin embargo, como se puso de manifiesto, los actores no se apersonaron ni antes, ni durante la sustanciación del proceso".*

*"(...) conforme se tiene enunciado en el tercer considerando de la presente resolución, a fs. 237 de obrados cursa el Informe Técnico TA-G N° 023/2016 de 5 de mayo de 2016, evacuado por el Profesional Especialista Geodesta del Tribunal Agroambiental, elaborado en cumplimiento del Auto de 10 de marzo de 2016, en el que se concluye que el predio Salvatierra, objeto de saneamiento, se sobrepone en un 91.39% a la parcela 18 del plano de replanteo del expediente agrario N° 9379 de la propiedad Linde, estableciéndose de este modo, que el saneamiento del predio Salvatierra, a cuya finalización fue emitido el Título Ejecutorial SPP-NAL-189075 en base a la Resolución Administrativa N° RA-SS N° 1160/2010 de 17 de noviembre de 2010, cursante de fs. 105 a 106 de antecedentes, fue sustanciado sobre un derecho pre-existente correspondiente a la propiedad Linde, parcela N° 18 del precitado expediente agrario, proceso que dio origen al Título Ejecutorial N° 370392, otorgado a favor de Esteban Jimenez, en base a la Resolución Suprema N° 143397 de 5 de septiembre de 1967, concluyéndose en este sentido que la autoridad administrativa actuó sin competencia al emitir una resolución administrativa, sin considerar que sobre la superficie saneada existe un derecho establecido a través de un Título*

Ejecutorial emitido en base a una Resolución Suprema, apartándose de lo establecido por el art. 67-II-1 de la L. N° 1715".

"Con relación a la afectación de derechos legalmente constituidos, toda vez que la parte actora afirma que, los beneficiarios del Título Ejecutorial objeto de la presente demanda manifestaron (en el saneamiento) que se encontraban en posesión pacífica libre y continuada por más de 15 años y hubiesen introducido mejoras, cultivando año tras año productos agrícolas como maíz, haba y otros, cumpliendo la función social, sin embargo dicha adjudicación la tramitaron sobreponiéndose en su totalidad al terreno de sus mandantes y que por sentencia de 13 de enero de 2005 se hubiese anulado los títulos de propiedad de los padres de los demandados que adquirió calidad de cosa juzgada, además que el saneamiento lo sustanciaron sin que se notifique a sus mandantes lo que impidió que puedan hacer valer sus derechos, dejándoles en estado de indefensión, corresponde precisar que, sobre el particular, conforme a datos cursantes en la carpeta de saneamiento, lo que se constata es que el ente administrativo, luego de haber publicitado la sustanciación del proceso de saneamiento del predio Salvatierra, conforme a lo establecido en el reglamento agrario D.S. N° 29215, con la finalidad de que interesados, como los ahora demandantes se apersonen al proceso a efecto de hacer valer sus derechos y dentro el período establecido para el relevamiento de información en campo, fueron ejecutadas las actividades inherentes a la mensura y encuesta catastral, levantándose la Ficha Catastral, por la que se verificó que en el predio existía un sembradío de maíz y cumplimiento de la función social acorde a las observaciones consignadas en la misma; asimismo, de la documentación aportada en respaldo de su posesión, los beneficiarios del predio, presentaron la certificación de la Organización Territorial de Base Linde de 15 de diciembre de 2008, por la que se certifica que los ahora demandados, se encontraban (al momento del proceso de saneamiento) en posesión del predio y, que siguen la posesión ejercida por sus padres quienes estaban en posesión desde hace 20 años".

"(...) se establece que el ente administrativo, basó sus decisiones conforme a los datos recabados en campo, mediante los cuales se comprobó el cumplimiento de la Función Social por parte de los ahora demandados, quienes demostraron estar en posesión del predio ejerciendo actividad productiva agraria, conforme a lo preceptuado por la Constitución Política del Estado y por el contrario, si bien los actores, acusan que se afectó su derecho legalmente constituido, no obstante de publicidad otorgada al proceso de saneamiento, que conforme a normativa vigente, fue efectuada en medios de prensa oral y escrita, estos no se apersonaron oportunamente con la finalidad de hacer valer sus derechos y presentar la documentación que ahora pretenden sea reconocida, incumpliendo de este modo lo establecido por el art. 299 del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215, que el espacio de tiempo establecido para la acreditación del derecho propietario durante el saneamiento de la propiedad agraria, comprende el espacio de tiempo destinado al relevamiento de información en campo, habiendo dejado precluir su derecho, razón por la que resulta impertinente pretenderse demostrar la afectación de derechos legalmente constituidos".

"(...) corresponde remarcar que la demanda de nulidad de título ejecutorial no sustituye la dejadez de las partes, que no asumieron defensa oportuna en cada una de las etapas del saneamiento, puesto que, corresponde a los administrados asumir defensa para hacer valer sus derechos conforme a los plazos previstos por ley, previa acreditación del interés legal que les asiste, omisión que no puede ser atribuible a la entidad administrativa y menos constituir como fundamento que permita sustentar un estado de indefensión y/o constituir el fundamento de una demanda de nulidad de título ejecutorial, que como se tiene señalado, opera en virtud a causas específicas que fija la ley".

"(...) al evidenciarse que la voluntad de la autoridad administrativa ha sido guiada por las pruebas

*producidas en el proceso administrativo de saneamiento y existir coherencia lógica entre la información generada, valorada y los resultados del proceso que se plasmaron en el Título Ejecutorial cuya nulidad se demanda, se concluye que las decisiones de la autoridad administrativa, a momento de sustanciarse el saneamiento del predio Salvatierra, cuyos datos sirvieron para la emisión del Título Ejecutorial N° SPP-NAL-189075, no adolece de simulación alguna y ausencia de causa, por lo que no se evidencia nulidad absoluta en los términos señalados por el art. 50, parágrafo I, numeral 1, inc. c. y 2 inc. b. de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, resultando inconsistente lo acusado por la parte actora".*

*"(...) tampoco resulta pertinente acusarse la existencia de vicios que afectan la validez del título ejecutorial y que lesionan el derecho al debido proceso, referidos por la parte actora, a la incoherencia entre las fechas de elaboración de informes, resoluciones y la falta del mosaicado referencial, acorde a los términos de la demanda, en razón a que la parte actora incurre en error, al invocar argumentos que son cuestionables en la vía contenciosa administrativa, toda vez que se acusan irregularidades procedimentales en las que habría incurrido el administrador y que no se adecuan a las causales de nulidad determinadas en la ley y si bien, ambas acciones, de Nulidad de Título Ejecutorial y el Contencioso Administrativo, son procesos de puro derecho, empero la primera tiene por objeto determinar si el título ejecutorial, está afectado por vicios de nulidad absoluta o relativa, es decir relativo a la carencia absoluta de elementos constitutivos del acto o la vulneración de leyes que conlleva defectos insubsanables, en cambio el objeto de la segunda radica en determinar si en la tramitación del proceso de saneamiento se aplicaron o no las formas esenciales que lo regulan, aspectos que no fueron diferenciados en el presente caso".*

*"(...) en relación a la sobreposición del predio Salvatierra, con el predio de Esteban Jimenez cuyo título ejecutorial se acreditó a través de la certificación de fs. 2 de obrados, el mismo que hubiese sido otorgado en base al expediente agrario N° 9379, sustanciado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, corresponde precisar, como antecedentes legales que, conforme a lo establecido por el art. 64 de la L. N° 1715, el saneamiento de la propiedad agraria tiene por objeto "regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte", concordante con el art. 66 del mismo cuerpo normativo, que en lo pertinente señala: "I. El saneamiento tiene las siguientes finalidades: 1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social (...) 2. El catastro legal de la propiedad agraria (...) 4. La titulación de procesos agrarios en trámite; 5. La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta; 6. La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla función económico social (...)", entendiéndose que la regularización del derecho propietario en materia agraria, comprende no únicamente la verificación de cumplimiento de la función social o económico social, sino también, la consideración y valoración de cualesquier derecho que sobre el área sujeta a saneamiento se haya constituido con anterioridad, máxime si conforme al art. 1 de la L. N° 1715 el objeto de ésta norma legal se centra, entre otros aspectos, en garantizar el derecho propietario sobre la tierra. En éste sentido, los arts. 304, 331 y 336 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 que en lo pertinente expresan: "Los contenidos del Informe en Conclusiones son: a) Identificación de antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados y de la existencia de vicios de nulidad relativa y/o absoluta en los mismos (...)", "En el caso de predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales, el Presidente de la República, conjuntamente el Ministro (...), recibidos los actuados, dictará por cada Título Ejecutorial (...)" y "En el caso de predios con antecedente en procesos agrarios en Trámite (...)", obligan a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento a pronunciarse respecto a cualesquier derecho constituido sobre el área sujeta a saneamiento en sentido de que, no podría nacer a la vida jurídica un derecho que se contraponga a uno preexistente aspecto que conllevaría la*

*vulneración del derecho a la propiedad y seguridad jurídica y no se alcanzaría el objeto de la Ley N° 1715 ni del proceso de saneamiento "garantizar el derecho propietario sobre la tierra" y "regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria" conforme a los arts. 1 y 64 de la precitada norma legal cuyos contenidos fueron desarrollados de forma previa".*

*"(...) de la revisión de la fotocopia legalizada del Título Ejecutorial cursante a fs. 69 de obrados, dicho documento fue emitido en base a Resolución Administrativa, Expediente N° I-18526; en ese sentido, la parte resolutive de la precitada resolución final RA-SS N° 1160/2010, cursante de fs. 107 a 108 de la carpeta de saneamiento, dispone adjudicar el predio Salvatierra a favor de los ahora demandados con superficie de 0.2172 ha, en mérito a haberse acreditado la legalidad de la posesión, sin embargo no se consideró, valoró y definió la situación jurídica de los derechos reconocidos en resoluciones cursantes en el expediente agrario N° 9379, que conforme a los fundamentos de la demanda y el informe evacuado por el Profesional Geodesta del Tribunal Agroambiental, se encuentran sobrepuestos al predio Salvatierra, cuyo derecho fue regularizado vía proceso de saneamiento, emitiéndose el Título Ejecutorial cuya nulidad se demanda, en este contexto, éste Tribunal concluye que la máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, conforme a las consideraciones legales, análisis efectuado y la causal de nulidad invocada, incurrió en error esencial a tiempo de emitir el Título Ejecutorial N° SPP-NAL-189075, toda vez que, la voluntad de la autoridad, al no haberse definido la situación jurídica de un derecho pre-existente, dicha voluntad queda destruida, lo que implica el hecho de no haberse alcanzado el objeto del saneamiento "regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria" puesto que, no podría concebirse, en el ámbito jurídico, la existencia de dos derechos "de similar naturaleza" sobre un mismo objeto y si bien la parte demandada, aclara que conforme al Informe Técnico SAN SIM ITS N° 104/2010 cursante a fs. 10 y el Informe Legal N° 190/2010 de fs. 12, ratificado por el Informe de Mosaicado Referencial y/o Relevamiento de Información en Gabinete de fs. 26, además del Informe en Conclusiones de fs. 87 a 90, no existe la sobreposición aducida en la demanda, a más de no acreditar a través de documentación irrefutable tal afirmación, no sustenta en derecho que lo acusado salga de los márgenes del art. 50, párrafo I, numeral 1, inc. a. de la L. N° 1715., correspondiendo fallar en éste sentido, toda vez que se tiene probada la causal de nulidad conforme a los fundamentos y elementos del proceso que no fueron desvirtuados por la parte demandada".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda de nulidad de título y en consecuencia nulo y sin efecto el Título Ejecutorial N° SPP-NAL-18975 de 21 de enero de 2011, nula la Resolución Administrativa RA-SS N° 1160/2010 de 17 de noviembre de 2010, emergente del proceso de saneamiento simple a pedido de parte correspondiente únicamente al predio denominado Salvatierra, ubicado en el cantón Tiquipaya, sección Tercera, provincia Quillacollo del departamento de Cochabamba, dejando subsistente la referida resolución en lo relacionado al predio Flora, en tal razón, retrotrayendo el proceso hasta el vicio más antiguo se dispone anular obrados hasta el Informe en Conclusiones cursante de fs. 87 a 90, con base en los siguientes argumentos:

**1.** La documentación presentada, de ninguna manera enerva el hecho de que a momento del saneamiento, el predio haya estado comprendido dentro un área urbana con Ordenanza Municipal debidamente homologada, tampoco acredita que la Ordenanza Municipal haya estado en trámite de homologación y por el contrario, los solicitantes del saneamiento presentaron al INRA la certificación del Ministerio correspondiente por la que se acredita que la Ordenanza Municipal N° 72/1999 no se encontraba ni con solicitud de homologación.

**2.** El punto Valoración de la Función Social, expresa: "Según datos proporcionados por la encuesta catastral, documentación aportada y datos técnicos del presente informe, se establece el cumplimiento de la Función Social conforme a lo previsto por los artículos 393 y 397 de la Constitución Política del Estado, artículo 2 de la Ley N° 1715 y artículo 164 de su reglamento"; el punto 4 de Conclusiones y Sugerencias, establece: "En virtud al análisis efectuado y confrontados los datos de gabinete con los obtenidos en campo, se establece la legalidad de las posesiones de acuerdo al siguiente detalle..." y a continuación, en cuadro, establece la calidad de poseedores de Nancy Salvatierra Copa y Luis Gerónimo Salvatierra Copa, reconociéndoles la superficie de 0.2172 ha, clasificada como pequeña propiedad con actividad agrícola.

**3.** Queda establecido que no correspondió a la autoridad administrativa ingresar al análisis de los supuestos derechos adquiridos por los ahora demandantes, toda vez que la documentación a través de la que se acredita haber adquirido el predio por herencia de su difunto abuelo, no fue introducida oportunamente al proceso por tanto no fue de conocimiento de las autoridades del INRA, más aun cuando el saneamiento de la propiedad agraria se encuentra en vigencia desde el año 1996 y sin embargo, como se puso de manifiesto, los actores no se apersonaron ni antes, ni durante la sustanciación del proceso.

**4.** El Título Ejecutorial SPP-NAL-189075 en base a la Resolución Administrativa N° RA-SS N° 1160/2010 de 17 de noviembre de 2010, cursante de fs. 105 a 106 de antecedentes, fue sustanciado sobre un derecho pre-existente correspondiente a la propiedad Linde, parcela N° 18 del precitado expediente agrario, proceso que dio origen al Título Ejecutorial N° 370392, otorgado a favor de Esteban Jimenez, en base a la Resolución Suprema N° 143397 de 5 de septiembre de 1967, concluyéndose en este sentido que la autoridad administrativa actuó sin competencia al emitir una resolución administrativa, sin considerar que sobre la superficie saneada existe un derecho establecido a través de un Título Ejecutorial emitido en base a una Resolución Suprema, apartándose de lo establecido por el art. 67-II-1 de la L. N° 1715.

**5.** Conforme a lo establecido en el reglamento agrario D.S. N° 29215, con la finalidad de que interesados, como los ahora demandantes se apersonen al proceso a efecto de hacer valer sus derechos y dentro el período establecido para el relevamiento de información en campo, fueron ejecutadas las actividades inherentes a la mensura y encuesta catastral, levantándose la Ficha Catastral, por la que se verificó que en el predio existía un sembradío de maíz y cumplimiento de la función social acorde a las observaciones consignadas en la misma; asimismo, de la documentación aportada en respaldo de su posesión, los beneficiarios del predio, presentaron la certificación de la Organización Territorial de Base Linde de 15 de diciembre de 2008, por la que se certifica que los ahora demandados, se encontraban (al momento del proceso de saneamiento) en posesión del predio y, que siguen la posesión ejercida por sus padres quienes estaban en posesión desde hace 20 años.

**6.** Se establece que el ente administrativo, basó sus decisiones conforme a los datos recabados en campo, mediante los cuales se comprobó el cumplimiento de la Función Social por parte de los ahora demandados, quienes demostraron estar en posesión del predio ejerciendo actividad productiva agraria, conforme a lo preceptuado por la Constitución Política del Estado y por el contrario, si bien los actores, acusan que se afectó su derecho legalmente constituido, no obstante de n publicidad otorgada al proceso de saneamiento, que conforme a normativa vigente, fue efectuada en medios de prensa oral y escrita, estos no se apersonaron oportunamente con la finalidad de hacer valer sus derechos y presentar la documentación que ahora pretenden sea reconocida, incumpliendo de este modo lo establecido por el art. 299 del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215.

7. La demanda de nulidad de título ejecutorial no sustituye la dejadez de las partes, que no asumieron defensa oportuna en cada una de las etapas del saneamiento, puesto que, corresponde a los administrados asumir defensa para hacer valer sus derechos conforme a los plazos previstos por ley, previa acreditación del interés legal que les asiste, omisión que no puede ser atribuible a la entidad administrativa y menos constituir como fundamento que permita sustentar un estado de indefensión y/o constituir el fundamento de una demanda de nulidad de título ejecutorial, que como se tiene señalado, opera en virtud a causas específicas que fija la ley.

8. Al evidenciarse que la voluntad de la autoridad administrativa ha sido guiada por las pruebas producidas en el proceso administrativo de saneamiento y existir coherencia lógica entre la información generada, valorada y los resultados del proceso que se plasmaron en el Título Ejecutorial cuya nulidad se demanda, se concluye que las decisiones de la autoridad administrativa, a momento de sustanciarse el saneamiento del predio Salvatierra, cuyos datos sirvieron para la emisión del Título Ejecutorial N° SPP-NAL-189075, no adolece de simulación alguna y ausencia de causa, por lo que no se evidencia nulidad absoluta en los términos señalados por el art. 50, párrafo I, numeral 1, inc. c. y 2 inc. b. de la L. N° 1715 modificada parcialmente por la L. N° 3545, resultando inconsistente lo acusado por la parte actora.

9. Tampoco resulta pertinente acusarse la existencia de vicios que afectan la validez del título ejecutorial y que lesionan el derecho al debido proceso, referidos por la parte actora, a la incoherencia entre las fechas de elaboración de informes, resoluciones y la falta del mosaicado referencial, acorde a los términos de la demanda, en razón a que la parte actora incurre en error, al invocar argumentos que son cuestionables en la vía contenciosa administrativa, toda vez que se acusan irregularidades procedimentales en las que habría incurrido el administrador y que no se adecuan a las causales de nulidad determinadas en la ley.

10. De la revisión de la fotocopia legalizada del Título Ejecutorial cursante a fs. 69 de obrados, dicho documento fue emitido en base a Resolución Administrativa, Expediente N° I-18526; en ese sentido, la parte resolutive de la precitada resolución final RA-SS N° 1160/2010, cursante de fs. 107 a 108 de la carpeta de saneamiento, dispone adjudicar el predio Salvatierra a favor de los ahora demandados con superficie de 0.2172 ha, en mérito a haberse acreditado la legalidad de la posesión, sin embargo no se consideró, valoró y definió la situación jurídica de los derechos reconocidos en resoluciones cursantes en el expediente agrario N° 9379, que conforme a los fundamentos de la demanda y el informe evacuado por el Profesional Geodesta del Tribunal Agroambiental, se encuentran sobrepuestos al predio Salvatierra, cuyo derecho fue regularizado vía proceso de saneamiento, emitiéndose el Título Ejecutorial cuya nulidad se demanda, en este contexto, éste Tribunal concluye que la máxima autoridad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, conforme a las consideraciones legales, análisis efectuado y la causal de nulidad invocada, incurrió en error esencial a tiempo de emitir el Título Ejecutorial N° SPP-NAL-189075.

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

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA

**La regularización del derecho propietario en materia agraria, comprende no únicamente la verificación de cumplimiento de la función social o económico social, sino también, la consideración y valoración de cualesquier derecho que sobre el área sujeta a saneamiento se haya constituido con anterioridad, máxime si conforme al art. 1 de la L. N° 1715 el objeto de**



**ésta norma legal se centra, entre otros aspectos, en garantizar el derecho propietario sobre la tierra.**

*"(...) en relación a la sobreposición del predio Salvatierra, con el predio de Esteban Jimenez cuyo título ejecutorial se acreditó a través de la certificación de fs. 2 de obrados, el mismo que hubiese sido otorgado en base al expediente agrario N° 9379, sustanciado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, corresponde precisar, como antecedentes legales que, conforme a lo establecido por el art. 64 de la L. N° 1715, el saneamiento de la propiedad agraria tiene por objeto "regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte", concordante con el art. 66 del mismo cuerpo normativo, que en lo pertinente señala: "I. El saneamiento tiene las siguientes finalidades: 1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico social o función social (...) 2. El catastro legal de la propiedad agraria (...) 4. La titulación de procesos agrarios en trámite; 5. La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta; 6. La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla función económico social (...)", entendiéndose que la regularización del derecho propietario en materia agraria, comprende no únicamente la verificación de cumplimiento de la función social o económico social, sino también, la consideración y valoración de cualesquier derecho que sobre el área sujeta a saneamiento se haya constituido con anterioridad , máxime si conforme al art. 1 de la L. N° 1715 el objeto de ésta norma legal se centra, entre otros aspectos, en garantizar el derecho propietario sobre la tierra. En éste sentido, los arts. 304, 331 y 336 del D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007 que en lo pertinente expresan: "Los contenidos del Informe en Conclusiones son: a) Identificación de antecedentes del derecho propietario en los procesos agrarios en trámite o titulados y de la existencia de vicios de nulidad relativa y/o absoluta en los mismos (...)", "En el caso de predios con antecedente en Títulos Ejecutoriales, el Presidente de la República, conjuntamente el Ministro (...), recibidos los actuados, dictará por cada Título Ejecutorial (...)" y "En el caso de predios con antecedente en procesos agrarios en Trámite (...)", obligan a la entidad ejecutora del proceso de saneamiento a pronunciarse respecto a cualesquier derecho constituido sobre el área sujeta a saneamiento en sentido de que, no podría nacer a la vida jurídica un derecho que se contraponga a uno preexistente aspecto que conllevaría la vulneración del derecho a la propiedad y seguridad jurídica y no se alcanzaría el objeto de la Ley N° 1715 ni del proceso de saneamiento "garantizar el derecho propietario sobre la tierra" y "regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria" conforme a los arts. 1 y 64 de la precitada norma legal cuyos contenidos fueron desarrollados de forma previa".*

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

*"Respecto a la Incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o de la jerarquía , salvo, en este último caso que la delegación o sustitución estuvieren permitidas, éste Tribunal a través de la Sentencia Nacional Agroambiental S2ª N° 039/2014 de 22 de septiembre de 2014, tiene señalado que, "En el ámbito administrativo la competencia es la facultad que tiene toda autoridad para poder ejercer o desarrollar cierto acto administrativo, que se halla ligado al principio de legitimidad reconocido en el art. 232 de la C.P.E. al cual todo funcionario público se encuentra reatado, en cuyo caso se dirá que se suscita incompetencia en razón de la materia cuando la autoridad respectiva del INRA realiza un acto que no esté comprendido en el art. 18 de la L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, que se halla relacionado con el art. 45 del D.S. N° 29215, y existe incompetencia en razón de territorio cuando el INRA desarrolla sus atribuciones en predios ubicados al interior de cualquier radio urbano, lo que contraviene el art. 1 de la L. N° 1715 y art. 11 de su reglamento en vigencia, e incompetencia en razón del tiempo o de la jerarquía el cual se da cuando la autoridad emite actos cuando ya no está facultado para hacerlo, o cuando emite un determinado acto sin tener facultad legal para ello, pues debe primar*

*el principio de legalidad también reconocido en el art. 232 de la C.P.E., en cuyo caso si la autoridad del INRA permite o actúa mediando lo desglosado, su acto adolece de vicio de nulidad".*

*"(...) en torno al error esencial, éste tribunal ha 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 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 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), entendimiento ampliado por la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental en su Sentencia Nacional Agroambiental S2ª Nº 03/2014 de 3 de febrero de 2014 que, en torno a la falta de valoración de expedientes y/o títulos ejecutoriales sobrepuestos a un área de saneamiento, tiene señalado: "(...) 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".

*"Este Tribunal, a través de la Sentencia Nacional Agroambiental S 2ª N° 006/2016 de 14 de enero de 2016, tiene señalado: "El art. 50 parágrafos 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".*

*"(...) 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".*

*"Del análisis efectuado precedentemente y conforme a lo discernido en la precitada Sentencia Nacional Agroambiental (N° 006/2016), se concluye que, el Título Ejecutorial N° SPP-NAL-18975 emergente del proceso de saneamiento del predio Salvatierra, se encuentra afectado por vicios de nulidad absoluta, conforme al contenido del art. 50 parág. I, num. 1, inc. a. y num. 2 inc. a. de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545, en este sentido, corresponderá al ente administrativo reconducir y reencausar el proceso de saneamiento con la finalidad de pronunciarse, por una parte, con relación al Título Ejecutorial y trámite agrario que aún quedan vigentes y por otra, conforme a lo verificado durante el relevamiento de información en campo, en el que se constató el cumplimiento de la función social de los ahora demandados, sin que en esta etapa, se hayan apersonado los ahora demandantes y menos hayan acreditado el derecho, el cumplimiento de la función social y la antigüedad de la posesión que alegan (...)"*