

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0118-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-10-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda de Nulidad del Título Ejecutorial PPD-NAL-389849, emitido el 1 de diciembre de 2014, con base en los siguientes argumentos:

1. Acusa que las resoluciones operativas no guardan relación con los informes de diagnóstico y relevamiento en los que se hubiese identificado el antecedente agrario de Valentín Fernández Rioja del cual deviene su derecho y que no fue consignado en las resoluciones operativas, provocando que no se sienta convocada a participar en el proceso.
2. Que, la resolución de inicio del saneamiento señala como área la zona Comunidad Dos Vertientes, pero que su predio se encuentra en la zona denominada Loma del Chorrillo, tal como consta en los documentos de derecho propietario, razón por la que jamás pudo saber que se estaba convocando a participar en el proceso.
3. Que, conforme a los antecedentes, primero se hizo la campaña pública y después la publicación en prensa, afectando la publicidad del acto y por lo tanto su participación y asistencia al proceso, además que se convocó a participar a la Asociación de Fruticultores Dos Vertientes cuando su persona no realiza actividades de fruticultura comercial y tampoco está asociada a este gremio, ni es parte de ninguna comunidad.
4. Que, la campaña pública fue erradamente ejecutada en razón a inexactitud de horarios y a quién iba dirigida, puesto que se convocó a la Asociación de Fruticulturas Dos Vertientes a efectuarse a horas 17:00 pero se efectuó a horas 14:00 y el taller informativo a horas 20:00.
5. Que, en las actividades de campaña pública no participaron autoridades administrativas y vecinos de la zona, además que las firmas del acta de campaña pública con las del formulario de acreditación de control social y participación no son coincidentes y se repiten en el taller informativo y son ilegibles, sin aclaración de nombres ni documentos de identidad, es decir que no hubo la convocatoria necesaria para el inicio de proceso de saneamiento vulnerando el art 98 del Cód. Pdto. Civ., 49 de las normas técnicas

y 297 del reglamento agrario, quitando transparencia al proceso.

**6.** Que, la Declaración Jurada de Posesión Pacífica tiene datos falsos en razón a que no refiere en qué superficie estaría en posesión María Nelva Zapata de Romero, no existe constancia de autoridad administrativa que avale dicho documento, que se encuentra suscrito por alguien ajeno a las autorizadas para la participación y control social y debía ser descartada, más que todo porque refiere posesión desde 1996, fue elaborada el 14 de septiembre de 2009, pero el predio fue adquirido el 25 de septiembre de 2009, además que no se acredita las condicionantes establecidas por el art. 309-III del reglamento agrario con relación a la sucesión en la posesión.

**7.** La Ficha Catastral no tiene información fidedigna pues se declararon poseedores legales cuando adquirieron el predio recién el 25 de septiembre de 2009; declararon que eran poseedores de 20 ha, haciendo medir la propiedad Lomas del Chorrillo como propio mostrando mejoras suyas en su ausencia y ante su desconocimiento del proceso; que en la declaración ante la fiscalía Lucas Romero, queriendo cubrir sus acciones fraudulentas responsabilizó al INRA por haber mensurado todo el predio, siendo que el INRA sigue las indicaciones del propietario o poseedores y que en 4 años como después de la mensura no aclaró al INRA sobre los errores cometidos; que la declaración jurada conlleva datos no fidedignos, como refirió precedentemente; que en la ficha catastral indicaron como suyas el camino y otras mejoras sin embargo en su declaración ante la policía, Lucas Romero indicó que tienen posesión desde que compraron en septiembre de 2009, en lo concerniente al cumplimiento de la función social indicó que no introdujeron mejoras y solo hicieron limpieza del camino y del terreno, que en lo posterior tenían planificado introducir mejoras, es decir que indujeron a error al INRA.

**8.** Que, el Informe en Conclusiones identifica como beneficiario del expediente agrario N° 22105 a Valentín Fernández, del cual deviniese su derecho propietario, sin embargo la resolución de Inicio de Procedimiento no menciona este aspecto ocasionando que no se sienta convocada al proceso.

**9.** El INRA no valoró la documentación presentada por Lucas Romero y María Nelva Zapata de Romero, pues la misma fuese contradictoria con la fecha de posesión y a momento de la inspección en campo no eran propietarios ni poseedores de acuerdo a la sucesión de posesión incumpliendo los arts. 304-b), 309 y 310 del reglamento agrario.

**10.** El comunicado para el informe de cierre convocó a propietarios del área Dos Vertientes pero el comunicado del canal 9 convoca a propietarios de la Asociación de Fruticultores de Samaipata, lo que provocó que no pueda verse aludida con el aviso cuando ni siquiera inicio el saneamiento de su parcela y tampoco la zona es conocida como 2 Vertientes.

**11.** Se dictó la resolución final sin considerar la documentación, lo que probaría la existencia de fraude en la posesión y en la antigüedad de la misma.

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

*"(...) aspecto demandado estriba en la falsedad de cumplimiento de la función social por parte de los demandados Lucas Romero Baigorria y Maria Nelva Zapata de Romero ejercida sobre el predio y registrada en los formularios recabados en la etapa de relevamiento de información en campo, que, según la parte actora, no hubieron introducido mejoras y no sembraron nada y que recién pensaban sembrar e implementar un complejo turístico, detalles que hubiesen sido declarados por Lucas Romero Baigorria ante la demanda penal instaurada en su contra; sobre el particular si bien los demás demandados refieren que se debe estar a lo verificado en campo, sin embargo, al no haber sido*

*enervado en forma negativa por los directos interesados Lucas Romero Baigorria y Maria Nelva Zapata de Romero, corresponde considerar como ciertas las afirmaciones de la actora conforme a lo establecido por el art. 346-2 del precitado adjetivo civil, lo que al mismo tiempo define la concurrencia de las causales de nulidad de título ejecutorial establecidas por el art. 50 parág. I num. 1 inc. c. y num. 2 incs. b. y c. de la Ley N° 1715 en el entendido de que se simuló un acto que no corresponde a la realidad y al ser falsos los hechos registrados en los formularios de campo, vulnerándose al mismo tiempo la normativa sobre el cumplimiento de la función social, máxime cuando se acusa al mismo tiempo que las mejoras demostradas en campo hubiesen correspondido a la ahora demandante y no así a los demandados esposos Romero, quienes tampoco desvirtúan lo acusado".*

*"(...) la posesión adquirida de acuerdo a los mismos demandados, data de la gestión 2009 y no como consta en la referida declaración jurada que según la cual sería de la gestión 1996, infiriéndose de este modo que respecto a dichas contrariedades, concurren las causales de nulidad de título ejecutorial en lo concerniente a simulación absoluta al haberse creado un acto aparente (data de posesión), que no corresponde a ninguna operación real, cuando de la versión misma de los demandados, la posesión hubiese sido adquirida recién el año 2009 y ausencia de causa, en razón a haberse identificado un hecho falso en base al cual, el ente administrativo reconoció el derecho sobre el predio denominado Dos Vertientes Parcela 011, máxime cuando de antecedentes del saneamiento, tampoco se evidencia análisis o documento alguno que dé cuenta de la continuidad de la posesión prevista por el art. 309-III del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215 que prescribe: (POSESIONES LEGALES). III. Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes (negrilla nuestra), pues como los mismos demandados Presidente Constitucional del Estado Plurinacional y Director Nacional a.i. del INRA refieren que en antecedentes no cursa el documento de compra de 25 de septiembre de 2009, constatándose por tanto la vulneración de la normativa relacionada al reconocimiento de la legalidad y antigüedad de la posesión, establecida en la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 y arts. 309 y 310 del D.S. N° 29215 al haberse declarado falsamente la data de posesión, siendo por tanto concurrentes las nulidades previstas por el art. 50 parág. I, num. 1 inc. c. y num. 2 incs. b. y c. de la L. N° 1715, como fue puesto de relieve precedentemente".*

*"Con relación a las demás observaciones al proceso de saneamiento: deficiente ejecución de la campaña pública, contrariedades entre informes de diagnóstico y resoluciones operativas, diferencia en la denominación del área de saneamiento, carencia de participación de vecinos, autoridades en el proceso, contrariedades en las firmas de control social, la carencia de superficie en la declaración jurada, resulta importante, diferenciar entre lo que constituye la demanda contenciosa administrativa y la demanda de nulidad de título, ya que la primera, tiene por finalidad ejercer el control de legalidad sobre los actos ejecutados por la Autoridad Administrativa (INRA) en ejercicio de sus competencias, revisando si dicho proceso administrativo se adecuó en cuanto a su tramitación a las normas que lo regulan y si el acto de decisión se ajusta a derecho, aspectos que no pueden ser nuevamente revisados a través de una demanda de Nulidad de Título Ejecutorial como la que se examina, en la que se busca determinar si el acto final del proceso de saneamiento (Título Ejecutorial) no es compatible con determinado hecho y/o norma legal vigente al momento de su otorgamiento, por lo que la revisión y consideración de los actos administrativos, en toda demanda de nulidad de título ejecutorial, han de circunscribirse a lo estrictamente esencial y a solo fin de determinarse si quedan probadas o no las causales de nulidad invocadas en la demanda. Corresponde asimismo puntualizar que, por su naturaleza, éste tipo de demandas se tramitan en la vía ordinaria de puro derecho".*

*"(...) las demandas de nulidad de título ejecutorial no se encuentran instituidas para subsanar la negligencia de las partes, quienes en su momento no asumieron defensa en cada una de las etapas del saneamiento, dentro de los plazos previstos por ley, dado que el procedimiento establece plazos en los que se deben hacer valer derechos y que de no hacerlo opera el principio de preclusión, máxime cuando de antecedentes, se verifica que el proceso contó con la publicidad debida conforme consta de fs. 32 y 37 (foliación superior derecha) y 499 (foliación inferior derecha) de la carpeta de saneamiento"*

*"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".*

*"(...) el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-389849 emergente del proceso de saneamiento del predio Dos Vertientes Parcela 011, se encuentra afectado por vicios de nulidad absoluta, conforme al contenido del art. 50 parág. I, num. 1, incs. a. c. y num. 2 inc. b. 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 quedaría vigente del cual devendrían los derechos tanto de la parte actora y de los demandantes y por otra, conforme a lo verificado durante el relevamiento de información en campo, en el que se realizó un*

*inadecuado relevamiento de información en lo que corresponde al cumplimiento de la función social y antigüedad de la posesión (...)"*.

### Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda de nulidad de Título Ejecutorial y en consecuencia **NULO** y sin efecto legal el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-389849 de 1 de diciembre de 2014, **NULA** la Resolución Suprema 03312 de 12 de agosto de 2010 emergente del proceso de saneamiento simple de oficio **con relación únicamente al predio denominado Dos Vertientes Parcela 011**, mencionado en el punto resolutivo 3° de la referida Resolución Suprema, ubicado en el cantón Samaipata, sección Primera, provincia Florida del departamento de Santa Cruz, dejando subsistente la referida resolución en relación a los demás predios, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Sobre el particular si bien los demás demandados refieren que se debe estar a lo verificado en campo, sin embargo, al no haber sido enervado en forma negativa por los directos interesados Lucas Romero Baigorria y Maria Nelva Zapata de Romero, corresponde considerar como ciertas las afirmaciones de la actora conforme a lo establecido por el art. 346-2 del precitado adjetivo civil, lo que al mismo tiempo define la concurrencia de las causales de nulidad de título ejecutorial establecidas por el art. 50 parág. I num. 1 inc. c. y num. 2 incs. b. y c. de la Ley N° 1715 en el entendido de que se simuló un acto que no corresponde a la realidad y al ser falsos los hechos registrados en los formularios de campo, vulnerándose al mismo tiempo la normativa sobre el cumplimiento de la función social, máxime cuando se acusa al mismo tiempo que las mejoras demostradas en campo hubiesen correspondido a la ahora demandante y no así a los demandados esposos Romero, quienes tampoco desvirtúan lo acusado.

**2.** Tampoco se evidencia análisis o documento alguno que dé cuenta de la continuidad de la posesión prevista por el art. 309-III del reglamento agrario aprobado por D.S. N° 29215 que prescribe: (POSESIONES LEGALES). III. Para establecer la antigüedad de la posesión también se admitirá la sucesión en la posesión, retrotrayendo la fecha de antigüedad de la posesión al primer ocupante acreditado en documentos de transferencias de mejoras o de asentamiento, certificadas por autoridades naturales o colindantes (negrilla nuestra), pues como los mismos demandados Presidente Constitucional del Estado Plurinacional y Director Nacional a.i. del INRA refieren que en antecedentes no cursa el documento de compra de 25 de septiembre de 2009, constatándose por tanto la vulneración de la normativa relacionada al reconocimiento de la legalidad y antigüedad de la posesión, establecida en la Disposición Transitoria Octava de la L. N° 3545 y arts. 309 y 310 del D.S. N° 29215 al haberse declarado falsamente la data de posesión, siendo por tanto concurrentes las nulidades previstas por el art. 50 parág. I, num. 1 inc. c. y num. 2 incs. b. y c. de la L. N° 1715.

**3.** 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.

4. El Título Ejecutorial N° PPD-NAL-389849 emergente del proceso de saneamiento del predio Dos Vertientes Parcela 011, se encuentra afectado por vicios de nulidad absoluta, conforme al contenido del art. 50 parág. I, num. 1, incs. a. c. y num. 2 inc. b. 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 quedaría vigente del cual devendrían los derechos tanto de la parte actora y de los demandantes y por otra, conforme a lo verificado durante el relevamiento de información en campo, en el que se realizó un inadecuado relevamiento de información en lo que corresponde al cumplimiento de la función social y antigüedad de la posesión.

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

DERECHO AGRARIO PROCESAL / NULIDAD Y/O 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, sin necesidad de ingresar a regularizar derechos vía proceso de saneamiento.**

*"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".*

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

*"En torno al error esencial, este 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 direccione 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 N° 29/2013 de 30 de julio de 2013)".*