

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0099-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-11-2015

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. Simulación Absoluta /**

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de un proceso de Nulidad Absoluta de Título Ejecutorial, interpuesto por la Comunidad Colon Norte contra la Comunidad los Almendros, demandando nulidad absoluta respecto al Título Ejecutorial N° TCM-NAL-002853 de 4 de febrero de 2009, bajo los siguientes fundamentos

1.- Error esencial (art.50-I num.1 inc. a) L. Nro. 1715) referida a la voluntad del administrador en el análisis y evaluación de los datos de campo porque las mejoras correspondiente a la "Comunidad Campesina Colon Norte", habrían sido tomadas por el INRA a favor de la "Comunidad Los Almendros", en un acto parcializado e irregular a favor de dicha Comunidad, dando lugar al error esencial, que destruye la voluntad en el análisis y la evaluación de los datos de campo por parte de los evaluadores de la entidad citada y que los códigos catastrales habrían sido adulterados en virtud al replanteo, sin explicar el por qué en una etapa ya concluida, volvieron a analizarse dichos datos.

2.- Simulación absoluta (art. 50-I, numeral 1 inc. c) de la L. N° 1715), puesto que en la etapa de Pericias de Campo, la superficie mensurada para la "OTB Comunidad Los Almendros" era de 1440,5774 has., sufriendo una mutación, por la existencia de dominio público en 1372,4836 has., dato consignado en la resolución final de saneamiento, pero que en el Título Ejecutorial figura la superficie de 1345,2414 has., existiendo una diferencia de 27.2422 has., las cuales no coinciden ni tienen justificación legal para los cambios realizados después de la Resolución Suprema N° 225564 que alteran los datos de Pericias de Campo, advirtiendo que la nueva superficie sería producto de un replanteo ilegal.

3.- Que el Título Ejecutorial y La Resolución Final de Saneamiento emitidos han sido modificadas, violentando -indica- el principio de cosa juzgada debido a que habría transcurrido casi un año de su ejecutoria y más de un año de la vigencia de la L. N° 29215.

4.- Acusó error en la apreciación del cumplimiento de la función social, la cual sería cumplida por los comunarios de "Colon Norte" y verificado por el INRA, aspecto que además habría sido demostrado por los documentos que corresponden a Pericias de Campo.

5.- Que la nueva titulación de la "OTB Los Almendros" estaría sobrepuesta totalmente a Títulos agrarios plenamente vigentes, que no existiría dentro del proceso de saneamiento el Relevamiento de Información en Gabinete y Mosaico General, requisito contemplado en el D.S. N° 25763, cuya falta constituiría una violación de la forma esencial del proceso que dio lugar a una sobreposición de títulos de propiedad dentro de la "OTB Comunidad Los Almendros".

Solicitó se declare probada la demanda y Nulo el Título Ejecutorial impugnado.

La parte demandada "Comunidad Los Almendros", respondió manifestando: que la "Comunidad Almendros" habría solicitado saneamiento ante la existencia de conflictos, anulando el INRA sus trámites a pedido de parte para determinar su ejecución de oficio, aspecto enmarcado a derecho, respecto al supuesto error esencial indican que es otro argumento falaz, que haciendo referencia a la Ficha Catastral, Croquis, Registro y Fotografías de Mejoras (fs. 1689 a 1816), señala que no hay mejora alguna identificada a favor de la "Comunidad Colon Norte", siendo todas de los comunarios de "Almendros", información que fue valorada correctamente en gabinete, aspecto que demostraría la inexistencia de error esencial, que en pericias de campo la "Comunidad Almendros" identificó su superficie, límites y colindancias, cuyo resultado es la "superficie del territorio comunal consignada en el título ejecutorial" (sic), aspecto que no sería causa de nulidad; que con relación a la dotación señalan que dicho aspecto es reflejo del desconocimiento de las normas, citando el art. 42 de la L. N° 1715, que su comunidad habría solicitado reconocimiento de su derecho vía saneamiento y al declarar procedente la misma, se dictó Resolución Constitutiva de Dotación, observa que la demanda es incongruente y sin sustento legal al exponerse como causal de nulidad, a las resoluciones dictadas después del Título Ejecutorial e indica que las causales deben estar identificadas antes de la emisión del título o ser "coetáneas" al mismo, y que el sustento de dichas Resoluciones Rectificadoras serían los informes legales que les preceden en base a la Disposición Transitoria Segunda y el art. 267 del D.S. N° 29215. Solicitó se declare improbadamente la demanda.

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

*" (...) revisados que fueron los actuados que cursan en la carpeta de saneamiento se concluye que, la autoridad administrativa, determinó que corresponde reconocer, a favor de "La Comunidad Almendros", la superficie de 1345.2414 has., respecto al predio denominado "Los Almendros", ubicado en el cantón Chocloca y Uriondo, sección Primera, provincia Aviles del departamento de Tarija, no cursando en antecedentes, documentación alguna que acredite o haga presumir que las mejoras registradas a nombre de la "Comunidad Almendros" pertenezca a los actores o que haya sido reclamado oportunamente por estos en las etapas correspondientes al saneamiento, menos aún que comunarios de "Colon Norte" estén comprendidos como parte integrante de la "Comunidad Los Almendros", extremo que es señalado por los actores de manera genérica y sin respaldo alguno, menos identifican detalladamente cuales serian los afectados."*

*" (...) respecto a los códigos catastrales, si bien en la Resolución Final de Saneamiento fueron consignados solo dos de los once códigos catastrales referidos en el Título Ejecutorial que se observa, esta complementación se encuentra justificada en el Informe Técnico de 3 de marzo de 2008 cursante de fs. 2860 a 2863 del antecedente, y obedece a la falta de diferenciación de códigos catastrales entre los predios "Los Almendros" y "Tierra Fiscal", la aplicación de dominio público (ríos, caminos) y replanteo de 21 de junio de 2007, extremo que se tiene respaldado en merito al art. 51 de la Normas Técnicas para el saneamiento de la propiedad agraria (aplicada por el INRA), circunstancias estas por las que se remarca, como se tiene previamente desarrollado, que el error esencial debe,*

*necesariamente, constatarse a través de los elementos que fueron de conocimiento de la autoridad que emitió el acto e ingresaron en el análisis previo a la emisión y/o creación del acto administrativo cuya nulidad se pide, por lo que no podría estar viciada la voluntad del administrador si el mismo basó su decisión, "correctamente" en los actuados generados (...)"*

*"(...) En éste contexto se concluye que el Servicio Nacional de Reforma Agraria, a través de su máxima autoridad, no creó un acto aparente sobre la base de hechos y/o derechos inexistentes en razón a que, la información introducida al proceso de saneamiento y que le correspondió analizar, fue generada en el marco que fija la Ley, no habiendo la parte actora por el contrario desvirtuado, a través de mecanismos adecuados que otorga la norma legal, el valor probatorio de la misma, menos acreditó que la información que contienen los formularios de campo y sobre cuya base se emitió el documento cuestionado se contraponga a la realidad; en tal razón no se tiene probado que el Título Ejecutorial y la posesión intrínseca que en ella se reconoce a favor de la "Comunidad de Almendros" no tenga respaldo alguno, por lo que no se evidencia que dicho documento se encuentre viciado en los términos del art. 50 parágrafo I, numeral 1.c. de la L. N° 1715."*

*"(...) Que, en relación a las superficies del predio "Almendros" es necesario en este punto remontarse al origen del proceso de saneamiento de la "Zona Almendros" convertido de un saneamiento a pedido de parte por uno de oficio, en virtud al conflicto identificado, donde se encuentran involucrados ocho predios, cuyas pretensiones se sobreponían unas a otras (donde no se identifica a la "Comunidad Colon Norte"); y que, producto de la regularización de derecho propietario se reconoció superficies con cumplimiento de la función social y/o económico social según correspondía; en ese contexto, cumpliendo las etapas de saneamiento de manera secuencial, en una primera instancia como resultado de las pericias de campo a favor de la "Comunidad de Almendros" tiene una superficie de 1440.5774 has., (fs. 2426) en las cuales cumpliría la función social; que producto de observaciones técnicas realizadas en la etapa de Exposición Pública de Resultados, se tiene como superficie con F.S. 1372.4818 has., que por Informe Técnico de 15 de agosto de 2005 cursante de fs. 2697 a 2699 del antecedente, se observa la variación de superficies, debido esencialmente a que no se descontaron (restaron) las superficies de los predios "Pampa Grande", Pampa Grande y Morros San Nicolás", que se encuentran al interior de la "Comunidad de Almendros", estableciéndose una superficie final de 1372.4836 has., para efectos de la emisión de la Resolución Suprema N° 225564 de 5 de mayo de 2005, sin embargo, como bien refiere la parte actora la misma sufrió una modificación establecida en 1372,4836 has., por aplicación de dominio público aspecto enmarcado en el art. 51 de las Normas Técnicas para el saneamiento de la propiedad agraria, y complementación de códigos catastrales aspectos esgrimidos supra."*

*"(...) en el caso que se analiza, si bien es cierto que existen Resoluciones Supremas que rectifican la Resolución Final de Saneamiento posterior a ésta, sin embargo se constata que las mismas subsanan errores u omisiones técnicas o jurídicas del proceso al amparo del art. 267 del D.S. N° 29215 en vigencia; en el caso del predio "Almendros", se emitió la Resolución Suprema N° 220729 el 4 de noviembre 2008, la cual responde al replanteo ejecutado como se analizó supra; habiéndose emitido previa a la titulación de dicho predio. Ahora bien respecto a las Resoluciones Supremas N° 230161 de 5 de diciembre de 2008 y N° 00347 de 15 de abril de 2009 que también observa la parte actora, estas fueron emitidas para subsanar observaciones técnico jurídicas de otros predios individuales que integran el área determinada de saneamiento "Zona Almendros" polígono 111, incluida la "Comunidad de Almendros", sin olvidar que se trata de una Resolución Final de Saneamiento Conjunta la cual fue emitida respecto a 9 predios referidos en la misma, por cuanto en situaciones jurídicas mixtas entre titulados, proceso en trámite y/o poseedores legales, respecto a las superficies objeto de saneamiento*

*corresponde emitir una sola resolución final sujeta a la jerarquía mayor que es el caso presente, pero que conllevan efectos independientes, por lo que no se evidencia vulneración al principio de la cosa juzgada."*

*"(...) que la "Comunidad Colon Norte" alega que con la anulación de los Títulos Ejecutoriales Colectivo N° 414536 e Individual N° 414524 se afecta derechos subsistentes de manera retroactiva, es necesario en este punto inicialmente aclarar que los títulos a los que se refiere la parte actora corresponden al Expediente Agrario N° 9684 denominado "San Nicolás Pampa Grande" identificado dentro del saneamiento de la "Zona de Almendros" como respaldo de derecho propietario respecto a los predios individuales "Pampa Grande, Morros y San Nicolas", "Falda Champosa, Loma La Pirca", "Los Almendros", "Morro Largo" y "Pertt" en cuyos saneamientos fueron valorados conforme al cumplimiento de la función social y económico social, anulado como producto del saneamiento y vía conversión se dispuso la emisión de nuevos Títulos Ejecutoriales a favor de los actuales titulares; por lo expuesto no se evidencia en antecedentes el nexo o vínculo del Expediente Agrario N° 9684, con la "Comunidad Colon Norte", el cual no se presentó al proceso de saneamiento a efectos de hacer valer los derechos que alega, más aún si tendría respaldo en Título Ejecutorial con base en el expediente señalado, por lo cual no es evidente que la autoridad administrativa haya vulnerado la Ley aplicable, toda vez que no podría argüirse indefensión quien por su propia causa o negligencia no participó en el proceso de saneamiento el cual fue público y que extrañamente conociendo del proceso y de sus etapas correspondientes, no solo no participó sino que no realizó reclamo alguno en la oportunidad que la norma establece, mucho menos formalizó denuncia u oposición alguna al mismo, con documentación respaldatoria que sustente el derecho propietario que alega, aspecto que fue producto del control de legalidad mediante proceso contencioso administrativo instaurado por personas individuales."*

*"(...) de lo que se infiere que los apersonados cuyas pretensiones en principio estaban sobrepuestas participaron en el proceso de saneamiento de manera activa, incluso planteando reclamos que en algún caso llega a instancias superiores como es el caso de Godofredo Ruiz, sin embargo extrañamente cuando los actores alegan cumplimiento de la función social, este extremo no puede ser contrastado en dicho saneamiento por cuanto no hay evidencia material de un apersonamiento en campo, y si bien señalan que fueron identificados comunarios de la "Comunidad Colon Norte" en campo, como el caso de Félix Antolín Vides, Bernardo Romero y Bernabé Peralta entre otros, esta afirmación cae por su propio peso, por cuanto estas personas entre otras, interpusieron demanda contencioso administrativa contra la Resolución Final de Saneamiento, pero jamás como representantes de la "Comunidad Colon Norte", sino a título personal, al señalar por el contrario lo siguiente: "que no tuvieron una participación directa por falta de información y preparación correcta, pues la campaña pública se limitó a la reunión para establecer el rol de los días que entrarían los técnicos a efectuar su trabajo en los predios" (sic), extremo que contradice lo siguiente: "Señalan que en noviembre de 1999 como una muestra de su deseo de pacificación en la zona, decidieron comprar al supuesto propietario Fernando Iñiguez Tárraga una superficie de 463 has., aportando al efecto prueba documental" (sic) (textos redactados de la Sentencia Agraria Nacional S2° 21/2006 de fecha 3 de julio de 2006) aspectos que permiten establecer que no hubo posesión de la "Comunidad Colon Norte" dentro del polígono 111, menos cumplimiento de la función social, por lo que no se evidencia errónea aplicación de la ley agraria respecto a este punto; aspecto que por otra parte ya fue resuelto mediante Informe Técnico Legal DDTT-U.SAN-INF LEG N° 118/2012 de 15 de marzo de 2012 cursante de fs. 3057 a 3067 del antecedente."*

*"(...) se constata que uno de los fundamentos para regularizar el derecho propietario en la zona fue precisamente la existencia de sobreposición identificada en la zona, con preexistencia de solicitudes de saneamiento a pedido de parte que llegaron a ser admitidos previa elaboración de Informes Técnico y*

*Jurídicos que contienen planos elaborados por el INRA, que en constancia de dichos conflictos se anularon las solicitudes individuales previas, sugiriendo dar curso a un Saneamiento Simple de Oficio, con aplicación del art. 176 inc. a) del Reglamento de la L. N° 1715 vigente en ese momento, criterio aplicable para el caso de conflictos de derechos en propiedades agrarias, realizando el INRA un análisis integral de todas las pretensiones en la cual no se encontraba la "Comunidad Colon Norte", en dicha circunstancia se ha emitido un Informe Técnico UTN SS.0058/2000 de fecha 3 de julio de 2000 por la Unidad SAN SIM Nacional, con la referencia de: "Informe Técnico para aprobación de la Resolución Determinativa de Saneamiento Simple de Oficio "Los Almendros" R.S.S.O.T. 0604/2000" cursante de fs. 155 a 158 del antecedente, el cual establece los datos de las propiedades sobrepuestas y del expediente agrario identificado, ubicación geográfica, coordenadas del polígono de saneamiento y como anexo un plano de identificación del área en conflicto; que si bien no tiene la denominación de informe en gabinete, sin embargo tiene las características del mismo en cuyo respaldo se emiten dando lugar a la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio RSSOT 0604 N° 0001/00 de 7 de junio de 2000, cursante de fs. 150 a 151 del antecedente y Resolución Instructoria 0604 - N° 0027/00 de 11 de septiembre de 2000 cursante de fs. 177 a 178 del antecedente, los cuales no fueron objetados en las etapas posteriores del saneamiento como tampoco fue observado en el Relevamiento de Información en Gabinete como tal, toda vez que dichos actuados elaborados en el saneamiento de la "Zona Almendros" respondieron a la necesidad de sanear el área y dejarla libre de conflictos, aspectos que fueron analizados en cada etapa del proceso con controles de calidad dispuestos por la Dirección Nacional del INRA, elaborándose el análisis integral del mismo a objeto de otorgar el Título Ejecutorial TCM-NAL-002853 en el caso del predio "Los Almendros" a favor de la "Comunidad de Almendros", por lo que no se evidencia que dicho Título sea otorgado apartándose de las normas que fija la Ley; toda vez que, no existe a la fecha algún Título Ejecutorial pendiente de tratamiento dentro del expediente agrario N° 9684 por lo que no podría evidenciarse la violación de la Ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su otorgamiento."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, en consecuencia, subsistente el Título Ejecutorial N° TCM-NAL-002853 emitido el 4 de febrero de 2009 a favor de la "Comunidad de Almendros", conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a la causal de nulidad prevista por el art. 50-I num. 1 inc. a) de la L. N° 1715, referido al error esencial, la entidad administrativa reconoció a favor del demandado una superficie de 1345.2414 ha., pues los demandantes en el proceso de saneamiento no presentaron prueba alguna que determine que las mejoras que están registradas a nombre de los demandados fueron realizadas por ellos, asimismo no se evidenció la existencia de reclamos sobre los mismos en las etapas correspondientes y si bien se apoyan los demandantes en un anterior proceso contencioso administrativo revisado, el mismo declaró improbada la demanda, por lo que se constató que el ente administrativo se guió de acuerdo a los hechos que fueron de su conocimiento y no se evidencia la causal de error esencial.

2.- Sobre la simulación absoluta por haberse alterado la superficie, el proceso de saneamiento del predio "Almendros" inició bajo la modalidad de saneamiento a pedido de parte que por la existencia de conflictos se cambió a uno de oficio y cumplidas las etapas de saneamiento en las Pericias de Campo, se sugirió a favor de la "Comunidad de Almendros" una superficie de 1440.5774 ha., por cumplimiento de la FS; sin embargo por las observaciones realizadas en la Exposición Pública de Resultados, se determinó como superficie con FS, 1372.4818 ha., por aplicación de dominio público, si bien la parte demandante observó este aspecto, la misma no demostró lo contrario a través de mecanismos

adecuados, en tal razón no se tiene probado que el Título Ejecutorial y la posesión intrínseca que en ella se reconoce a favor de la "Comunidad de Almendros" no tenga respaldo alguno, por lo que no se evidencia que dicho documento se encuentre viciado en los términos del art. 50 párrafo I, numeral 1.c. de la L. N° 1715;

3.- Sobre la emisión de Resoluciones anómalas y contradictorias, las resoluciones a las que hace referencia, se emitieron con el fin de subsanar errores y omisiones técnicas efectuadas en el proceso de saneamiento por lo que no se evidencia vulneración alguna, asimismo respecto a que con la anulación de los Títulos Ejecutoriales Colectivo N° 414536 e Individual N° 414524, se afectan derechos subsistentes de manera retroactiva, se observa que los mismos cumplen con la FS, pues se determinó anular los Títulos Ejecutoriales y vía conversión otorgar otros títulos a favor de los actuales titulares, por lo expuesto, no se evidencia en antecedentes el nexo o vínculo del Expediente Agrario N° 9684, con la "Comunidad Colon Norte", el cual no se presentó al proceso de saneamiento a efectos de hacer valer los derechos que alega, por lo que no es evidente la vulneración a la ley aplicable.

4.- Respecto al error en la apreciación del cumplimiento de la función social alegada por la comunidad Colon Norte, se observa que los demandantes participaron activamente en el proceso de saneamiento, si bien los demandantes alegan cumplimiento de la función social, este extremo no puede ser contrastado en dicho saneamiento por cuanto no hay evidencia material de un apersonamiento en campo, pues si bien el demandante alega la participación de los comunarios este argumento no resulta ser cierto pues las personas que se presentaron a la verificación en campo presentaron demanda contencioso administrativa no lo hicieron en nombre de la comunidad sino a título personal por lo que no es evidente lo manifestado por el demandante y;

5.- Sobre la nueva titulación de la OTB los Almendros se debe manifestar que el fundamento para que se regularice el derecho propietario fue debido a la existencia de sobreposiciones en la zona esto debido a la existencia solicitudes de saneamiento a pedido de parte por lo que se procedió a anular las solicitudes e iniciar el proceso de saneamiento de oficio, realizando el INRA un análisis integral de todas las pretensiones en la cual no se encontraba la "Comunidad Colon Norte", asimismo a través de un informe técnico se levantaron los datos de las propiedades sobrepuestas y del expediente agrario identificado, lo cual dio lugar a la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple de Oficio, resolución que no fue objetada en el proceso de saneamiento, por lo que no se evidenció que dicho Título sea otorgado apartándose de las normas que fija la Ley.

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

PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES/ CAUSALES DE NULIDAD/ SIMULACIÓN ABSOLUTA

Desestimada: no se contrapone a la realidad ni es acto aparente.

**El Servicio Nacional de Reforma Agraria, a través de su máxima autoridad, no crea un acto aparente sobre la base de hechos y/o derechos inexistentes cuando la información introducida al proceso de saneamiento que le correspondió analizar, es generada en el marco que fija la Ley y ello no es desvirtuado mediate mecanismo legal alguno.**

*"(...) En éste contexto se concluye que el Servicio Nacional de Reforma Agraria, a través de su máxima autoridad, no creó un acto aparente sobre la base de hechos y/o derechos inexistentes en razón a que, la información introducida al proceso de saneamiento y que le correspondió analizar, fue generada en el*

*marco que fija la Ley, no habiendo la parte actora por el contrario desvirtuado, a través de mecanismos adecuados que otorga la norma legal, el valor probatorio de la misma, menos acreditó que la información que contienen los formularios de campo y sobre cuya base se emitió el documento cuestionado se contraponga a la realidad; en tal razón no se tiene probado que el Título Ejecutorial y la posesión intrínseca que en ella se reconoce a favor de la "Comunidad de Almendros" no tenga respaldo alguno, por lo que no se evidencia que dicho documento se encuentre viciado en los términos del art. 50 párrafo I, numeral 1.c. de la L. N° 1715."*