FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0075-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-11-2015

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

Interpone demanda de Nulidad de Título Ejecutorial , demandando la Nulidad del Título Ejecutorial N° MPA-NAL 00672, con base en los siguientes argumentos:

1. Refiere que se evidencia que en la ejecución del saneamiento al interior del polígono N° 1 se emitieron y realizaron diferentes actuados ilegales que se permiten exponer de forma cronológica y detallada, con el fin de corroborar de forma clara, cierta y precisa del conjunto de ilegalidades que se presentaron en la ejecución del proceso de saneamiento al interior de indicado polígono y en especial dentro del predio de su mandante denominado "PICUIBA", continua señalando que de la prueba acompañada se puede evidenciar que la Resolución de Campaña Pública, Acta de Apertura de Campaña Pública, Comunicado y Acta de Cierre de Campaña Pública, Acta de Cierre de Pericias de Campo fueron dispuestos y emitidos por el Coordinador de Campaña Publica de la Empresa Kadaster; que el Acta de Apertura de Pericias de Campo de fecha 14 de julio de 1999, fue realizada por el Luis Alberto Guevara L. como Coordinador de Campaña Publica de la empresa Kadaster, e Ismael Mendoza y José David Cuellar Quinteros como Supervisores Jurídicos de dicha empresa y el Comunicado de 6 de diciembre de 1999 fue ejecutado y realizado por Luis Alberto Guevara L., Coordinador de la Empresa Kadaster; asimismo refiere que del análisis y compulsa de los documentos antes descritos, se puede concluir con meridiana claridad, que estos actos administrativos fueron realizados por funcionarios de una empresa ajena al INRA quienes no se encontraban facultados al efecto, actuar que demuestra una franca y flagrante usurpación de funciones vulnerando lo establecido en el parágrafo II del art. 190 del D.S. 24784 reglamento de la Ley 1715 vigente al momento de los trabajos y etapas del saneamiento.

2. Señala que del análisis de la etapas cumplidas durante el proceso de saneamiento, que en un primer momento se encontraban establecidas en el art 187 y siguientes del D.S. 24784 de 31 de julio de 1997, norma reglamentaria vigente a inicios del proceso de saneamiento y que fue sustituida por el D.S. N° 25763 de 5 de mayo de 2000, evidenciándose al interior de la propiedad "PICUIBA", que desde su inicio, desarrollo y conclusión Waldo Gallardo Cardozo, Guillermo Gallardo Cardozo, Miriam Gallardo Cardozo

de Ortiz, Germán Gallardo Cardozo, Bautista Gallardo Cardozo y Mary Gallardo Cardozo de Medrano NO presentaron y/o adjuntaron los registros de marcas y carimbos del ganado vacuno y/o caballar que se asigno en la ficha catastral levantada por KADASTER, ello se debe a que todo el ganado vacuno y caballar encontrado en el predio "PICUIBA" pertenecen a su mandante, quien cuenta con registro de marca, pero debido a la mala información de los trabajadores de Kadaster y los funcionarios del INRA y fundamentalmente la codicia de los hermanos de su mandante quienes con el objetivo de ingresar ilegalmente como copropietarios del predio "PICUIBA" no le comunicaron que debía presentar ante las brigadas desplegadas por Kadaster este documento importante para demostrar el derecho propietario del ganado Vacuno y Caballar, que de haberlo hecho así se hubiese demostrado que el único propietario del ganado y poseedor legal era Dagil Gallardo Cardozo y no así sus hermanos, por lo descrito precedentemente tienen demostrado no haberse cumplido lo establecido en el art. 4 de la Ley N° 80 de 5 de enero de 1961, norma que instituye como obligación de todo ganadero de hacer registrar en las HH. Alcaldías Municipales de sus residencias, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociación de Ganadería, las marcas o señales que usa para la filiación de sus rebaños, norma concordante con los arts. 1, 4 y 6 del D.S. N° 28303 (vigente al momento de la ejecución del saneamiento).

3. Indica que revisados los principales actuados del saneamiento del predio PICUIBA, cursa Resolución Administrativa RACS-CH N° 1885/2005 de 5 de diciembre de 2005, extendida y firmada por el entonces Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria de Chuquisaca Ing. Armando Orgaz Núñez, quien de forma ilegal y usurpando las atribuciones del Director Nacional del INRA, procedió a dictar y suscribir la Resolución Administrativa antes citada, realizando una explicación de lo que ha de entenderse por Competencia y Jurisdicción, señala que tienen la firme certeza que el Director Departamental del Instituto Nacional de Reforma Agraria NO tenía la competencia para emitir la Resolución Final de Saneamiento antes citada, puesto que esta competencia de acuerdo al D.S. N° 25763, solo le correspondía al Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, según lo establecido en los arts. 67 parágrafo II numeral 2 de la Ley 1715 concordante con los arts. 29 Inciso a) a.20, art. 224 al 229 del D.S. 25763 de 5 de mayo de 2000 y el art 31 de la C.P.E., concluye indicando que de los fundamentos expuestos, la norma mencionada y la jurisprudencia citada tienen demostrado que en el proceso de saneamiento del predio PICUIBA tienen los vicios de nulidad contemplados en el parágrafo I numeral 2 incisos a) y c) del art 50 de la Ley 1715.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*En relación a que la Resolución de Campaña Pública, Acta de Apertura de Campaña Pública, Comunicado y Acta de Cierre de Campaña Pública, Acta de Cierre de Pericias de Campo fueron dispuestos y emitidos por el Coordinador de Campaña Publica de la Empresa Kadaster; que el Acta de Apertura de Pericias de Campo de fecha 14 de julio de 1999, fue realizada por el Luis Alberto Guevara L. como Coordinador de Campaña Publica de la empresa Kadaster, e Ismael Mendoza y José David Cuellar Quinteros como Supervisores Jurídicos de dicha empresa y el Comunicado de 6 de diciembre de 1999 fue ejecutado y realizado por Luis Alberto Guevara L., Coordinador de la Empresa Kadaster, quienes no se encontraban facultados al efecto, actuar que demuestra usurpación de funciones vulnerando lo establecido en el parágrafo II del art. 190 del D.S. 24784 reglamento de la Ley 1715, así como el art. 31 de la C.P.E. (vigentes en ese momento) y art. 122 de la actual C.P.E., concordante con el art. 27 de la L. N° 2431, norma constitucional y ley especial que jamás fueron consideradas menos cumplidas, demostrando la existencia de los vicios de nulidad contemplados en el Parágrafo I numeral 2 incisos a) y c) del art 50 de la Ley 1715; de la revisión de antecedentes para el caso de autos se tiene que la prueba acompañada por el demandante en su memorial de demanda consistentes en Aviso Público, Acta de Apertura de Campaña Pública, Comunicado, Acta de Cierre de Campaña Pública, Acta*

de Apertura de Pericias de Campo, Acta de Cierre de Pericias de Campo y Comunicado cursantes de fs. 4 a 10 de obrados, no constan en los antecedentes del proceso de saneamiento expediente signado con el N° 56224, predio PICUIBA, ubicado en el Cantón Carandayti, Provincia Luis Calvo, que a objeto de identificar la concurrencia o no de las causales de nulidad invocadas en la demanda la verificación de actuados solo debe circunscribirse a los que constan en el proceso de saneamiento, que al no cursar dichos actuados acompañados como prueba en el proceso de saneamiento del predio PICUIBA, este Tribunal se encuentra imposibilitado de valorar o emitir pronunciamiento alguno respecto de la concurrencia o no de las causales de nulidad en la forma invocada por el ahora demandante".

"*(...) conforme las causales de nulidad de simulación absoluta, ausencia de causa y violación de la ley aplicable invocadas por el demandante, se hace necesario de forma previa referir lo que ha de entenderse por simulación absoluta , en éste sentido, el art. 50, parágrafo I., numeral 1., inc. c) de la L. N° 1715 nos proporciona una aproximación general, señalando que la misma hace referencia a la "creación de un acto aparente que no corresponde a ninguna operación real y que hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad", otorgando la posibilidad de extractar sus elementos esenciales: a) Creación de un acto y b) Inexistencia de correspondencia entre el acto creado y la realidad ; debiendo agregarse otro componente que necesariamente debe ser valorado: Relación directa entre el acto aparente y la decisión o acto administrativo cuestionado, correspondiendo acreditar que, ante la inexistencia del primero, se eliminarían los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan a los segundos; ausencia de causa, en los términos del art. 50, parágrafo I, numeral 2.b. de la L. N° 1715 ha de entenderse como el vicio que determina que la autoridad administrativa vaya a crear un acto sobre la base de hechos y/o derechos inexistentes, otorgándose un derecho que no corresponde al administrado; violación de la Ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su otorgamiento, la C.P.E., la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada parcialmente mediante Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, los D.S. N° 24784, 25763 (vigentes en ese momento) y 29215 Reglamentos de la Ley N° 1715, normas legales aplicables a materia agraria que regulan entre otras, el régimen de distribución de tierras, garantizan el derecho propietario sobre la tierra y regulan el saneamiento de la propiedad agraria; los Decretos Supremos antes citados como reglamentos de la L. N° 1715 modificado por la L. N° 3545 y la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo regulan las formalidades esenciales a observarse dentro de un proceso administrativo, que en el caso de autos se refiere al proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria*".

"*(...) para efectos de la aplicación de los parámetros de función económico social y tomando en cuenta el régimen de protección que asiste a la Mediana Propiedad art. 169 de la Constitución Política del Estado y art. 3 parágrafo IV de la L. N° 1715, se tomara en cuenta el ejercicio de actividad productiva o uso en el predio trátese de titulares, beneficiarios, subadquirentes o poseedores; asimismo respecto a lo que debe entenderse como actividad productiva a continuación la guía antes citada señala: Identificado con la actividad agrícola, ganadera, forestal y otras de índole productiva, sin perjuicio de comprender también a distinto uso de la tierra...que deberá ser evidenciadas en el predio o constatadas a través de medios idóneos, sin que sea necesario determinar la magnitud de una u otras. Describiendo a continuación los instrumentos de verificación de la función económico social: Parámetro: Actividad Productiva. Instrumentos de Verificación: De Gabinete: Instrumentos Técnicos (imágenes satelitales, aerofotogrametría y otros); De Campo: Ficha Catastral, certificaciones, documentación aportada por el interesado, declaración jurada de mejoras y plan de ordenamiento predial; de todo lo antes descrito se tiene que a momento de la realización de pericias de campo del predio PICUIBA se encontraba vigente la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 y la Guía para la verificación de la Función Social y Económico Social de la Tierra aprobado mediante Resolución Administrativa N° RES-ADM 184/99 de 2 de diciembre de 1999, los mismos que establecen que para la*

verificación de la Función Económico Social en medianas propiedades se debe identificar y verificar la existencia de actividad productiva, debiendo tomarse en cuenta que en ese momento no se exigía la presentación del registro de marca, que si bien la Ley N° 80 en su art. 2 dispone que todo ganadero está en la obligación de hacer registrar en las HH. Alcaldías Municipales de sus residencias, Inspectorías de Trabajo Agrario y Asociación de Ganadería, las marcas o señales que usa para la filiación de sus rebaños; nótese que el artículo citado dispone la obligación del registro de marca en las instituciones que indica, pero como se tiene dicho en el momento que se llevó a cabo las pericias de campo del predio PICUIBA, la normativa vigente antes citada no exigía la presentación del registro de marca, por lo que los beneficiarios para el reconocimiento de su derecho propietario solo se encontraban obligados al cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa vigente en ese momento, por lo que se tiene que el INRA a momento de realizar la Evaluación Técnica Jurídica ha procedido a evaluar el cumplimiento de actividad productiva en los términos exigidos por la normativa vigente en pericias de campo, por lo que no es evidente que se hayan vulnerado las normas legales, así como la no concurrencia de las causales de nulidad acusadas por el demandante".

"*(...) resolución final de saneamiento antes mencionada fue emitida en vigencia del D.S. N° 25763 el mismo que en su art. 28 establece: "El Director Nacional y los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, dentro del ámbito de sus circunscripciones territoriales y su jerarquía, tienen las siguientes atribuciones comunes: f) Delegar el ejercicio de sus atribuciones "; de la misma forma el art. 29 dispone: "El Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria tiene, además de las comunes, las siguientes atribuciones técnicas y administrativas: a) Técnicas: a.20 Dictar resoluciones definitivas en los procedimientos de saneamiento de la propiedad agraria y disponer la cancelación de partidas en el Registro de Derechos Reales*"; *concluyéndose que en mérito a los artículos antes citados el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraba facultado para delegar la firma y emisión de resoluciones administrativas, evidenciándose que mediante Resolución Administrativa N° RES-ADM N° 0285/04 delegó esta atribución a favor del Director Departamental del INRA Chuquisaca, que al no cursar en obrados prueba alguna que acredite que dicha resolución fue declarada nula o no tenga ningún valor legal, esta se tiene como válida para efectos del saneamiento, ya que la carga de la prueba corresponde al demandante en cuanto al hecho constitutivo de su derecho conforme dispone el art. 375 del Cdgo. de Pdto. Civil, aplicable por supletoriedad permitida por el art. 78 de la L. N° 1715, en consecuencia no se tiene acreditada la concurrencia de las causales de nulidad establecidas en el parágrafo I, num. 2 inc. a) y c) del art. 50 de la L. N° 1715 en la forma acusada por el demandante*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda de nulidad de titulo ejecutorial; en consecuencia, subsistente el Título Ejecutorial N° MPA-NAL-000672 de 27 de septiembre de 2006, con base en los siguientes argumentos:

1. A objeto de identificar la concurrencia o no de las causales de nulidad invocadas en la demanda la verificación de actuados solo debe circunscribirse a los que constan en el proceso de saneamiento, que al no cursar dichos actuados acompañados como prueba en el proceso de saneamiento del predio PICUIBA, este Tribunal se encuentra imposibilitado de valorar o emitir pronunciamiento alguno respecto de la concurrencia o no de las causales de nulidad en la forma invocada por el ahora demandante.

2. Los beneficiarios para el reconocimiento de su derecho propietario solo se encontraban obligados al

cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa vigente en ese momento, por lo que se tiene que el INRA a momento de realizar la Evaluación Técnica Jurídica ha procedido a evaluar el cumplimiento de actividad productiva en los términos exigidos por la normativa vigente en pericias de campo, por lo que no es evidente que se hayan vulnerado las normas legales, así como la no concurrencia de las causales de nulidad acusadas por el demandante.

3. En mérito a los artículos antes citados el Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria se encontraba facultado para delegar la firma y emisión de resoluciones administrativas, evidenciándose que mediante Resolución Administrativa N° RES-ADM N° 0285/04 delegó esta atribución a favor del Director Departamental del INRA Chuquisaca, que al no cursar en obrados prueba alguna que acredite que dicha resolución fue declarada nula o no tenga ningún valor legal, esta se tiene como válida para efectos del saneamiento, ya que la carga de la prueba corresponde al demandante en cuanto al hecho constitutivo de su derecho conforme dispone el art. 375 del Cdgo. de Pdto. Civil, aplicable por supletoriedad permitida por el art. 78 de la L. N° 1715, en consecuencia no se tiene acreditada la concurrencia de las causales de nulidad establecidas en el parágrafo I, num. 2 inc. a) y c) del art. 50 de la L. N° 1715 en la forma acusada por el demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / Causales de Nulidad / Simulación Absoluta

Se entenderá por simulación absoluta, en el sentido del art. 50, parágrafo I., numeral 1., inc. c) de la L. N° 1715 que nos proporciona una aproximación general, señalando que la misma hace referencia a la "creación de un acto aparente que no corresponde a ninguna operación real y que hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad", otorgando la posibilidad de extractar sus elementos esenciales: a) Creación de un acto y b) Inexistencia de correspondencia entre el acto creado y la realidad ; debiendo agregarse otro componente que necesariamente debe ser valorado: Relación directa entre el acto aparente y la decisión o acto administrativo cuestionado, correspondiendo acreditar que, ante la inexistencia del primero, se eliminarían los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan a los segundos.

"*(...) conforme las causales de nulidad de simulación absoluta, ausencia de causa y violación de la ley aplicable invocadas por el demandante, se hace necesario de forma previa referir lo que ha de entenderse por simulación absoluta , en éste sentido, el art. 50, parágrafo I., numeral 1., inc. c) de la L. N° 1715 nos proporciona una aproximación general, señalando que la misma hace referencia a la "creación de un acto aparente que no corresponde a ninguna operación real y que hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad", otorgando la posibilidad de extractar sus elementos esenciales: a) Creación de un acto y b) Inexistencia de correspondencia entre el acto creado y la realidad ; debiendo agregarse otro componente que necesariamente debe ser valorado: Relación directa entre el acto aparente y la decisión o acto administrativo cuestionado, correspondiendo acreditar que, ante la inexistencia del primero, se eliminarían los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan a los segundos; ausencia de causa, en los términos del art. 50, parágrafo I, numeral 2.b. de la L. N° 1715 ha de entenderse como el vicio que determina que la autoridad administrativa vaya a crear un acto sobre la base de hechos y/o derechos inexistentes, otorgándose un derecho que no corresponde al administrado; violación de la Ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su otorgamiento, la C.P.E., la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 modificada*

parcialmente mediante Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, los D.S. N° 24784, 25763 (vigentes en ese momento) y 29215 Reglamentos de la Ley N° 1715, normas legales aplicables a materia agraria que regulan entre otras, el régimen de distribución de tierras, garantizan el derecho propietario sobre la tierra y regulan el saneamiento de la propiedad agraria; los Decretos Supremos antes citados como reglamentos de la L. N° 1715 modificado por la L. N° 3545 y la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo regulan las formalidades esenciales a observarse dentro de un proceso administrativo, que en el caso de autos se refiere al proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria".