

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0048-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-10-2021

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. Incompetencia /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Naturaleza Jurídica /**

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de un proceso de Nulidad de Título Ejecutorial, interpuesto contra la Comunidad Campesina Cachuela, la parte actora ha demandado la nulidad del Título Ejecutorial TCM-NAL-000320 correspondiente al predio denominado "Comunidad Campesina Cachuela Mamoré", emitido el 15 de septiembre de 2003, otorgado en favor de la Comunidad Campesina Cachuela Mamoré, ubicado en los cantones Guayaramerín y Yata, sección segunda, provincia Vaca Diez del departamento del Beni, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, los dirigentes de la Comunidad Cachuela Mamoré, teniendo conocimiento de su derecho propietario particular, en el trámite de titulación de sus tierras ante el INRA, procedieron a despojarle y desalojarle por la fuerza antes de las Pericias de Campo, dando lugar a que mediante Resolución Administrativa ellos aparezcan como los dueños de las mejoras que su familia tenía;

2.- que, el Servicio Nacional de Reforma Agraria al haber saneado tierras comprendidas dentro el radio urbano ha actuado sin jurisdicción y competencia, por tanto, el Título Ejecutorial que otorgó a la Comunidad "Cachuela Mamoré", estuviese viciado de nulidad absoluta, por Incompetencia en razón de la materia y;

3.- al acto de otorgar Título Ejecutorial a la Comunidad "Cachuela Mamoré", con falta de competencia del INRA, sería aplicable el principio del jurisconsulto Saviola que refiere "nulo es lo que no existe".

Solicito se declare probada la demanda y nulo el Título Ejecutorial impugnado.

La parte demandada no contesto a la demanda.

La tercer interesada Directora Nacional a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria se apersono manifestando: que el proceso de saneamiento del predio Comunidad Campesina Cachuela Mamoré, se inició el año 2001 con la Resolución Instructora N° R.I. SSO-B-0001/2001 de 12 de enero de 2001, misma que fue notificada conforme lo disponía el art. 44-II del D.S. N° 25763 vigente en su momento, en este sentido, cursaría en antecedentes Edicto Agrario, certificación de difusión radial en la radio Paititi los días 18 al 31 de enero, certificado emitido por Radio San Miguel, certificado de Radio Televisión Amazónica "Canal 9"; cumpliendo de este modo con el principio de publicidad establecido en el art. 76 de la Ley N° 1715, que, la ahora demandante pudo muy bien haberse apersonado en cualquiera de las etapas del proceso de saneamiento para plantear su oposición por el supuesto despojo sufrido, puesto que se cumplieron con todas la formalidades para la mayor difusión del saneamiento, que durante la sustanciación del proceso de saneamiento de la Comunidad Campesina Cachuela Mamoré, no se identificó que la misma esté sobrepuesta al área urbana que menciona la demandante, por lo que al ser área rural el INRA estaba plenamente facultado para realizar este proceso, conforme lo hubiese dispuesto el art. 390 del D.S. N° 25763 vigente en su momento.

## **"II. Fundamentos Jurídicos del fallo**

*El Tribunal Agroambiental en esta demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, considerando los argumentos de la demanda, resolverá lo siguiente:*

### **II.1. Incompetencia en razón de materia**

*Acusación que la parte actora deduce en razón a que el INRA habría sustanciado el saneamiento de tierras ubicadas en el radio urbano, por lo cual el título impugnado se encontraría viciado de nulidad absoluta, conforme establecería el art. 50, parág. I, num. 2, inc. a) de la Ley N° 1715."*

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

"(...)la decisión del municipio de Guayaramerín en la Ordenanza Municipal (OM) N° 34/2001 (fs. 385 de obrados), asumida a pedido de las 11 comunidades que quedaron dentro del radio urbano establecido inconsultamente mediante las OMs 36/90 y 03/90 en cuyo mérito se suscribió el Convenio de 22 de junio de 2001 entre el Gobierno Municipal de Guayaramerín, el INRA y la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Guayaramerín, también guarda concordancia plena con el derecho de autodeterminación de los pueblos indígena originario campesinos, el derecho a la consulta previa cuando se trate de temas que atañen a su propias prioridades o al proceso de su desarrollo y el derecho de acceder a la titulación colectiva de sus tierras, previsto en el Convenio 169 de la OIT, vigente a momento establecerse el indicado radio urbano de Guayaramerín teniéndose en este sentido que, la mencionada Ordenanza Municipal N° 34/2001, cuyo objeto fue la de no dejar en estado de indefensión a las comunidades que debían regularizar su derecho propietario o posesorio, precautelando el bienestar común y considerando ante todo la condición de agrariedad de la cual estaban revestidas las propiedades de las comunidades como la Comunidad Campesina Cachuela Mamoré, cumple al mismo tiempo los compromisos asumidos por el Estado boliviano a tiempo de adoptar mediante Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991 dentro la normativa boliviana, el Convenio 169 de la OIT, aspectos que fueron

omitidos por las referidas OMs 36/90 y 03/90."

"(...)Al razonamiento previo corresponde remarcar que, acorde a los términos de la demanda, bajo los cuales la accionante refiere que los dirigentes de la Comunidad Cachuela Mamoré, con pleno conocimiento de su derecho propietario, en el trámite de titulación de sus tierras ante el INRA, hubiesen procedido a despojarle y desalojarle por la fuerza antes de sustanciarse las Pericias de Campo, de la revisión de antecedentes, al margen de que estos aspectos ratifican el conocimiento que tuvo la accionante sobre el proceso de saneamiento, no se evidencia que la misma haya denunciado estos hechos a efectos de su consideración en el proceso ejecutado por el INRA y menos se constata el apersonamiento de la ahora demandante al trámite de saneamiento a efecto de demostrar su derecho propietario, cumplimiento de la Función Social o Económico Social y reclamar sobre la vulneración de sus derechos o sobre la incompetencia del INRA, como lo hace a través de la presente demanda, que si bien, según la economía jurídica boliviana, las acciones de nulidad no prescriben por el transcurso del tiempo (art. 552 Cód. Civ.), pero debe entenderse también que las demandas de nulidad como la presente, no se encuentran instauradas para suplir la dejadez de las partes que en los momentos que se les dio a conocer la norma pudieron reclamar sus derechos, más cuando tuvieron conocimiento de procesos que como en el caso de autos, bien pudieron ser opuestos durante la misma sustanciación del saneamiento, durante la Exposición Pública de Resultados o finalmente a la emisión de la Resolución Final del proceso interponiendo ante este Tribunal demanda contenciosa administrativa y no dejar transcurrir más de 15 años desde el inicio del saneamiento que dio origen al título cuya nulidad se pretende."

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda de nulidad de título ejecutorial, declarándose en consecuencia firme y subsistente, con todos sus efectos legales el Título Ejecutorial TCM-NAL-000320 de 15 de septiembre de 2003, conforme los argumentos siguientes:

- 1.- Respecto a que el predio se encontraría dentro del radio urbano se debe manifestar que si bien mediante Ley N° 1539 se amplió el radio urbano de la ciudad de Guayaramerín, sin embargo mediante Ordenanza Municipal N° 34/2001 se determinó que las comunidades que se encuentren dentro del radio urbano puedan ejecutar proceso de saneamiento sobre sus tierras con el fin de no vulnerar su derecho de acceso a la tierra y;
- 2.- respecto al despojo se debe manifestar que no se evidencia que durante el proceso de saneamiento el demandante se haya apersonado para hacer valer el derecho que dice tener, más aún cuando la parte demandante tenía pleno conocimiento del proceso de saneamiento si bien, las acciones de nulidad no prescriben por el transcurso del tiempo debe entenderse también que las demandas de nulidad, no se encuentran instauradas para suplir la dejadez de las partes por lo que lo manifestado por el demandante saneamiento carece de sustento.

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

PRECEDENTE 1

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

INCOMPETENCIA

Desestimada: el INRA tiene competencia para conocer saneamiento en área rural y suburbana (área urbana-homologación)

**A partir de una Ordenanza Municipal, se devuelve la condición de propiedad sub-urbana, efectuándose el saneamiento por el INRA con competencia, para la regularización del derecho de propiedad de una comunidad campesina, guardando concordancia con el derecho de autodeterminación de los pueblos indígena originario campesinos**

" (...) que en lo concerniente a la competencia del INRA para ejecutar el saneamiento de la propiedad agraria, en el art. 390 disponía: "(Propiedades ubicadas fuera de radio urbano) El Instituto Nacional de Reforma Agraria, podrá ejecutar y resolver procesos de saneamiento, cuando los predios se encuentren fuera del radio urbano de un municipio, aprobado por Ordenanza Municipal y homologado conforme previene el artículo 8 de la Ley No. 1669, de 31 de octubre de 1995"."

" (...) Las decisiones asumidas por el Gobierno Municipal de Guayaramerín a través de la emisión de la precitada Ordenanza Municipal N° 34/2001 a través de la cual se devolvió la condición de propiedades sub-urbanas a las comunidades a efecto de regularizar su derecho propietario vía saneamiento de tierras guardan absoluta correspondencia con el objeto del saneamiento previsto en el art. 64 de la Ley N° 1715 que establece la regularización y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria, esto, en razón de que en el caso de autos, el saneamiento fue efectuado para la regularización del derecho de la propiedad de una comunidad campesina, que por lógica, su modo de vida está basado en actividades agrarias, sean estas agrícolas, pecuarias u otras a?nes, que permiten el sustento de los miembros que las componen."

"(...)la decisión del municipio de Guayaramerín en la Ordenanza Municipal (OM) N° 34/2001 (fs. 385 de obrados), asumida a pedido de las 11 comunidades que quedaron dentro del radio urbano establecido inconsultamente mediante las OMs 36/90 y 03/90 en cuyo mérito se suscribió el Convenio de 22 de junio de 2001 entre el Gobierno Municipal de Guayaramerín, el INRA y la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Guayaramerín, también guarda concordancia plena con el derecho de autodeterminación de los pueblos indígena originario campesinos, el derecho a la consulta previa cuando se trate de temas que atañen a su propias prioridades o al proceso de su desarrollo y el derecho de acceder a la titulación colectiva de sus tierras, previsto en el Convenio 169 de la OIT, vigente a momento establecerse el indicado radio urbano de Guayaramerín teniéndose en este sentido que, la mencionada Ordenanza Municipal N° 34/2001, cuyo objeto fue la de no dejar en estado de indefensión a las comunidades que debían regularizar su derecho propietario o posesorio, precautelando el bienestar común y considerando ante todo la condición de agrariedad de la cual estaban revestidas las propiedades de las comunidades como la Comunidad Campesina Cachuela Mamoré, cumple al mismo tiempo los compromisos asumidos por el Estado boliviano a tiempo de adoptar mediante Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991 dentro la normativa boliviana, el Convenio 169 de la OIT, aspectos que fueron omitidos por las referidas OMs 36/90 y 03/90."

PRECEDENTE 2

PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / NATURALEZA JURÍDICA

Preclusión

**Según la economía jurídica boliviana, las acciones de nulidad no prescriben por el transcurso del tiempo, pero debe entenderse también que no se encuentran instauradas para suplir la dejadez de las partes que en los momentos procesales oportunos del saneamiento, pudieron reclamar sus derechos**

*"(...)Al razonamiento previo corresponde remarcar que, acorde a los términos de la demanda, bajo los cuales la accionante requiere que los dirigentes de la Comunidad Cachuela Mamoré, con pleno conocimiento de su derecho propietario, en el trámite de titulación de sus tierras ante el INRA, hubiesen procedido a despojarle y desalojarle por la fuerza antes de sustanciarse las Pericias de Campo, de la revisión de antecedentes, al margen de que estos aspectos ratifican el conocimiento que tuvo la accionante sobre el proceso de saneamiento, no se evidencia que la misma haya denunciado estos hechos a efectos de su consideración en el proceso ejecutado por el INRA y menos se constata el apersonamiento de la ahora demandante al trámite de saneamiento a efecto de demostrar su derecho propietario, cumplimiento de la Función Social o Económico Social y reclamar sobre la vulneración de sus derechos o sobre la incompetencia del INRA, como lo hace a través de la presente demanda, que si bien, según la economía jurídica boliviana, las acciones de nulidad no prescriben por el transcurso del tiempo (art. 552 Cód. Civ.), pero debe entenderse también que las demandas de nulidad como la presente, no se encuentran instauradas para suplir la dejadez de las partes que en los momentos que ?ja la norma pudieron reclamar sus derechos, más cuando tuvieron conocimiento de procesos que como en el caso de autos, bien pudieron ser opuestos durante la misma sustanciación del saneamiento, durante la Exposición Pública de Resultados o ?nalmente a la emisión de la Resolución Fi nal del proceso interponiendo ante este Tribunal demanda contenciosa administrativa y no dejar transcurrir más de 15 años desde el inicio del saneamiento que dio origen al título cuya nulidad se pretende."*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

*"Tampoco el razonamiento expuesto supra se encuentra alejado de la línea jurisprudencial marcada por el Tribunal Constitucional Plurinacional que con acierto ha discernido sobre la temática sentando precedente que no se puede concebir la incompetencia, en este caso, de la judicatura agraria en base al establecimiento de áreas urbanas, incluso establecidas las mismas conforme a normativa técnica y legal actual, cuando en los hechos, los predios tienen eminente actividad agraria y viceversa, superando de este modo la visión rigorista que pretende considerar las propiedades destinadas netamente a la actividad agraria bajo los alcances del ordenamiento civilista, cuando estas fueron incluidas dentro de la mancha urbana de los municipios; así la Sentencia Constitucional Plurinacional 2140/2012 de 8 de noviembre de 2012, recogiendo entre sus fundamentos el discernimiento sustentado ya por el extinto Tribunal Constitucional en la SC N° 0378/2006-R de 18 de abril de 2006, ha establecido: "Bajo este razonamiento, el citado precedente constitucional al analizar la problemática planteada que motivó esta sentencia; estableció coherentemente otros elementos que se deben considerar para determinar la jurisdicción por razón de materia, aplicable en las acciones reales sobre la propiedad inmueble cuando se produce el cambio de régimen legal de propiedad rural a propiedad urbana, emitiendo el siguiente entendimiento: '...que **los jueces de instancia a su turno, siguieron como único criterio rector para la determinación de la jurisdicción aplicable el de la mancha urbana dispuesta por el Gobierno Municipal, discernimiento que como se tiene apuntado precedentemente no condice con los mandatos de los arts. 136, 165 y 166 de la CPE, puesto que la autoridad judicial frente a***

semejante disyuntiva, a los efectos de determinar la jurisdicción aplicable debe partir del concepto de si la propiedad inmueble está destinada al uso de vivienda en centros poblados o urbanos, en cuyo caso se aplicarán las normas del Código Civil y la competencia será de los jueces ordinarios; **o si por el contrario, se trata de la propiedad inmueble destinada a la producción agrícola y/o pecuaria sujeta al régimen de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, en cuyo caso la competencia será de los jueces y tribunales agrarios**, elementos que en el caso que se revisa no fueron tomados en cuenta por los jueces de instancia, quienes, conforme se tiene referido, se limitaron únicamente a la normativa municipal relativa a la determinación de la mancha urbana'. Del razonamiento expuesto, se infiere que la definición de la jurisdicción por razón de materia a aplicarse sobre las acciones reales de bienes inmuebles cuando se produce el cambio de uso de suelo de propiedad rural a urbana, **no puede quedar simplemente librada exclusivamente a lo que dispongan los gobiernos municipales, sino también debe considerarse otros elementos como el destino de la propiedad y de las actividades desarrolladas**; razonamiento que si bien fue efectuado por el extinto Tribunal Constitucional; sin embargo, este resulta plenamente aplicable y coherente por cuanto no contradice a los nuevos postulados de la actual Constitución Política del Estado cuando en el art. 397.I establece que: 'El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad'. En este sentido la función social está definida en el art. 397.II de la Norma fundamental'... como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinas, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares...' (negrilla añadida); en el mismo sentido, la SCP 0722/2013 de 6 de junio de 2013, basó su fundamento en el siguiente razonamiento: "Ahora bien, en base a estos aspectos determinados y considerando el razonamiento desarrollado en el Fundamento Jurídico III.3 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, en sentido de que al momento de determinar la jurisdicción por razón de materia sobre acciones reales de bienes inmuebles ubicados en el área rural, no sólo debe considerarse su ubicación, sino otro elemento esencial como es el destino que se da a la propiedad agraria; por cuanto esta, a objeto de su resguardo en el ámbito de la jurisdicción agroambiental debe cumplir necesariamente con la función social o con la función económica social establecidas por el art. 397.I, II y III de la CPE, entendidas como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinas, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares..."