FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0065-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-12-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso de Saneamiento /

Problemas jurídicos

En la demanda de Nulidad del Título Ejecutorial SPP-NAL-086639 de 10 de junio de 2009, emitido a favor de Ramón Donato Gareca Romero respecto al predio denominado "La Bomba", clasificado como pequeña propiedad agrícola en la superficie de 10.8156 ha, emitido como resultado del Proceso de Saneamiento Simple de Oficio bajo el Procedimiento Especial de Titulación y Certificación Sin Más Trámite, respecto al polígono N° 101, ubicado en la sección Primera, cantón Caiza, provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, los problemas jurídicos a resolver por el Tribunal Agroambiental fueron:

1.- Violación de la ley aplicable en razón de no haberse realizado la publicación mediante edicto de las Resoluciones Administrativas Operativas, Resolución Instructoria y de la Resolución Administrativa R.A. N° 034/2007 de 22 de mayo, vulnerando el derecho a la defensa y contraviniendo lo dispuesto en el art. 47 del D.S. N° 25763;

2.- Violación de la ley aplicable en el sentido que no correspondía mediante la Resolución Administrativa R.A. N° 034/2007 de 22 de mayo, efectuarse la conversión del Procedimiento Común de Saneamiento al Procedimiento Especial de Titulación y Certificación sin más Trámite, debido a que el predio denominado "La Bomba", no cuenta con antecedente agrario, transgrediéndose de esta manera lo previsto en el art. 75 de la Ley N° 1715;

3.- Simulación absoluta, en el sentido, que el demandado hubiera realizado una serie de maquinaciones para anexar a su propiedad la fracción de 3884.39 m2, sin ser propietario del mismo;

4.- Ausencia de causa, debido a que el demandado no trabajaría la tierra siendo falsos los hechos y el derecho invocado, vinculados a su calidad de subadquirente en proceso agrario en trámite y de poseedor legal y;

5.- Error esencial, al ejecutar el ente administrativo las Pericias de Campo sin contar con Resolución Administrativa que las valide; y proceder ilegalmente a la conversión del Procedimiento Común de

Saneamiento al Procedimiento Especial de Titulación y Certificación sin más Trámite.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(…) el ahora actor, conforme se tiene señalado precedentemente, **al participar** en el proceso de saneamiento del predio denominado "El Arrayanal II" del cual es copropietario, de manera directa al exhibir una mejora consistente en un potrero con hierbaje y efectuar la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio e indirectamente a través de su representante, firmar los Anexos de Actas de Conformidad de Linderos con el predio denominado "La Bomba", **tomó conocimiento** que el referido predio también se encontraba en proceso de saneamiento, incurriendo de esta manera en actos consentidos convalidatorios y al no ejercer reclamo alguno respecto al derecho que le asistiría en el predio denominado "La Bomba", cuando se estaba ejecutando de manera simultánea el saneamiento con el predio "El Arrayanal II", dio lugar a la preclusión del mismo, ya que ese era el momento para efectuar observaciones a los actuados procesales administrativos del predio denominado "La Bomba", por lo que no se advierte que al momento de emitirse el Título Ejecutorial ahora impugnado, la entidad administrativa hubiera incurrido en la causal de violación de la ley aplicable, puesto que la publicación mediante edicto de la Resolución Instructoria 0603 (…) cumplió su finalidad de convocatoria a interesados, motivo por el cual Lucio Vaca Tejerina al tomar conocimiento y participar del proceso de saneamiento respecto al predio denominado "El Arrayanal II" a través del mismo, conoció del saneamiento ejecutado en el predio denominado "La Bomba", no evidenciándose de esta manera vulneración al derecho a la defensa como alega la parte actora (...)* "

"*(…)Del marco normativo señalado, es posible constatar sin lugar a dudas, que el Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación sin más trámite, no solo es aplicable a los trámites señalados en los parágrafos I y II de la Ley N° 1715 -Procesos Agrarios en Trámite- sino que dicho procedimiento especial también comprende - o es extensible- a procesos o propiedades tituladas y **posesiones legales;** en ese sentido, de la revisión del proceso, al procederse a la conversión del procedimiento común de saneamiento del predio denominado "La Bomba" al Procedimiento Especial de Titulación sin más Trámite, mediante la Resolución Administrativa R.A. N° 034/2007 de 22 de mayo, cuando el beneficiario del predio de referencia Ramón Donato Gareca de acuerdo al Informe en Conclusiones N° 0274/07 de 23 de mayo **(I.5.12)** , fue catalogado como poseedor legal, no se advierte que la entidad administrativa haya transgredido las normas precedentemente descritas; por consiguiente, no se evidencia violación a las mismas careciendo de fundamento jurídico lo denunciado.*"

"*(...) en el caso de autos, en cuanto a la causal de nulidad de simulación absoluta, conforme se tiene al entendimiento desarrollado en el **FJ.II.4** de la presente sentencia, para que proceda dicha causal es necesario probar que ese acto aparente, no corresponde a una operación real, es decir, que se debe probar que ese hecho considerado como verdadero, se encuentra contradicho con la realidad, extremo que en el caso de examen, no se encuentra acreditado con documentación idónea, y menos es coetánea a la emisión del Título Ejecutorial cuya nulidad se pretende, pues la literal adjuntada a la demanda de fs. 1 a 4, no hace alusión en ningún sentido de que el demandado, hubiera simulado la posesión sobre la parcela objeto de la demanda, no siendo evidente que hiciera aparecer como verdadero algo que se encuentra contradicho con la realidad; vale decir, el ejercicio de posesión pacífica y continuada desde 1988, la cual es anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, así como el cumplimiento de la Función Social, información que fue generada durante las Pericias de campo, y consignada tanto en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio refrendada por la autoridad administrativa del lugar, como en la Ficha Catastral, Croquis, Registro y Fotografías de Mejoras, para que en base a dicha información real que cumple con la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, la entidad*

administrativa a través de la Resolución Administrativa RA-SS N° 1965/2008 de 5 de noviembre de 2008 y consecuente emisión del Título Ejecutorial SPP-NAL-086639 de 10 de junio de 2009, otorgue derecho propietario a favor de Ramón Donato Gareca Romero, respecto a la parcela denominada "La Bomba" en la superficie de 10.8156 ha."

"(…) en principio es menester aclarar que conforme al Informe en Conclusiones de Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación sin más Trámite Poseedor N° 0274/07 de 23 de mayo y la propia Resolución Administrativa RA-SS N° 1965/2008 de 5 de noviembre, Ramón Donato Gareca Romero tiene la calidad de poseedor legal al cumplir con la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715 modificada por la ley N° 3545, por lo que carece de veracidad lo alegado por la parte actora. Ingresando al análisis de la problemática planteada, conforme se tiene razonado en el ***FJ.II.5*** *del presente fallo, la ausencia de causa, prevista en el art. 50.I.2.inc.b) de la Ley N° 1715, está referida principalmente a que el Título Ejecutorial cuestionado se basó en hechos y en un derecho inexistente o falso, en ese sentido, remitiéndonos a los hechos fácticos descritos en el punto 3 del* ***FJ.II.7*** *(Análisis del caso concreto), se ha mencionado y evidenciado que el INRA a momento de ejecutar las Pericias de Campo, ha verificado que el que estaba en posesión legal, real efectiva y pacífica, cumpliendo la Función Social fue Ramón Donato Gareca Romero, y que en base a esos elementos que fueron analizados en el Informe en Conclusiones de Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación sin más Trámite Poseedor N° 0274/07 de 23 de mayo, emitió la Resolución Administrativa RA-SS N° 1965/2008 de 5 de noviembre de 2008, resolviendo adjudicar el predio denominado "La Bomba", a favor del ahora demandado, la superficie de 10.8156 ha, conforme lo dispuesto en los arts. 393 y 397 de la CPE, arts. 64, 66 y 67 de la Ley N° 1715 y Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545; evidenciándose de esta manera que la autoridad administrativa en base a una causa cierta y real, como viene a ser la posesión legal acreditada por el formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, que cumple con el art. 309 del D.S. N° 29215, y el cumplimiento de la Función Social, acreditada por la Ficha Catastral, Croquis, Registro y Fotografía de Mejoras, al registrarse la existencia de cultivos de soya, pastizales y vivienda, cumpliendo con lo preceptuado en el art. 165.I.b) del mismo cuerpo normativo, emitió conforme a derecho el Título Ejecutorial ahora impugnado. Asimismo, es importante señalar que los elementos descritos anteriormente, no fueron observados oportunamente en sede administrativa por la parte actora, máxime cuando el mismo conoció de la ejecución del proceso de saneamiento del predio denominado "La Bomba", cuando de manera simultánea también se realizó el saneamiento del predio denominado "El Arrayanal II", conforme se detalló en el punto 1 de* ***FJ.II.7*** *(Análisis del caso concreto)"*

"(…) No obstante de lo señalado, y retomando al análisis de los presupuestos que hacen al error esencial, como se tiene señalado en líneas precedentes, dicho extremo, no ha sido demostrado por la parte actora ***en lo absoluto*** *con documentación idónea -condición que inexcusablemente debe ser debidamente acreditada con prueba plena y fehaciente conforme se tiene al razonamiento establecido en el* ***FJ.II.2*** *del presente fallo - en mérito a que los formularios levantados en las Pericias de Campo - Ficha Catastral y Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, principal medio de prueba de la Función Social conforme al art. 2.IV de la Ley N° 1715 y art. 173 del D.S. N° 25763- de manera* ***fehaciente e incuestionable*** *prueban que el ahora demandado cumple con la Función Social con el desarrollo de actividad agrícola, conforme al art. 237 del D.S. N° 25763 -vigente en su momento- que prevé: (…) y es poseedor legal desde 1988, posesión que reúne las exigencias de la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, al ser anterior al 18 de octubre de 1996; elementos que además en sede administrativa no merecieron observaciones por parte del ahora demandante pese a que conocía de la ejecución del saneamiento en el predio denominado "La Bomba", que a decir del mismo le correspondería la extensión de 3884.39 m2. Por consiguiente, fue de única y*

absoluta responsabilidad de la parte actora el no haberse apersonado al proceso de saneamiento para acreditar en campo su condición de propietario o poseedor que, dicho sea de paso, a la presentación de la demanda de nulidad del Título Ejecutorial cuya nulidad se pretende, ***no adjuntó*** *algún medio de prueba coetánea a la emisión del Título Ejecutorial impugnado, que* ***vincule*** *la pretensión o el derecho que le asistiría sobre la fracción de 3884.39 m2, que estaría sobrepuesto al Título Ejecutorial SPP-NAL-086639 de 10 de junio de 2009; en sentido contrario, de la revisión de la prueba de descargo presentado por el demandado a momento de contestar la demanda de nulidad de Título Ejecutorial incoada en su contra (…) se advierte de las mismas que el ahora demandado tiene la posesión y el derecho propietario sobre la fracción de 3884.39 m2 -área reclamada por el demandante- sobre cuya extensión se emitió el Titulo Ejecutorial SPP-NAL-086639 a favor de Ramón Donato Gareca Romero. Ahora, en cuanto al reclamo que el INRA ilegalmente procedió a la conversión del Procedimiento Común de Saneamiento al Procedimiento Especial de Titulación y Certificación sin más Trámite, esta denuncia ya fue debidamente respondida en el punto* ***2*** *del* ***FJ.II.7*** *(Análisis del caso concreto), por lo que corresponde subsumirlo a dicho razonamiento*"

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial en consecuencia quedó **FIRME Y SUBSISTENTE** el Título Ejecutorial SPP-NAL-086639 de 10 de junio de 2009, correspondiente al predio denominado "La Bomba", conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la Violación de la ley aplicable en razón de no haberse realizado la publicación mediante edicto de las Resoluciones Administrativas Operativas, Resolución Instructora y de la Resolución Administrativa R.A. N° 034/2007 de 22 de mayo, al margen de que no corresponde la publicación por edicto de las resoluciones operativas de inicio del proceso,como la determinativa de área y la aprobatoria de la misma, por lo que respecto a tales resoluciones lo observado carece de fundamento jurídico, respecto de la Resolución Instructoria, según antecdentes, la misma fue publicada mediante Edicto de prensa en el periódico "El País" y también fue difundida por "Radio Nuevo Horizonte", cumpliéndose de esta manera con lo dispuesto en el art. 170 del D.S. N° 25763, asimismo, revisada la carpeta de saneamiento se evidenció que el demandante no solo conoció del proceso de saneamiento sino que participó activamente del mismo en cuanto al saneamiento del predio denominado "El Arrayanal II" (ejecutado en forma simultánea a "La Bomba", colindante con éste y en base a la misma Instructoria), por lo que lo manifestado por la parte demandante carece de veracidad; en tal sentido, no se advierte que al momento de emitirse el Título Ejecutorial ahora impugnado, la entidad administrativa hubiera incurrido en la causal de violación de la ley aplicable.Finalmente respecto de la R.A. N° 034/2007 de 22 de mayo (de Conversión), en efecto no fue publicada, contraviniendo la Guía de Pdto. Especial para la Titulación y Certificación sin más trámite (aprobada mediante Resolución Administrativa RES ADM No. 0292/2005 de 23 de septiembre); sin embargo no es un aspecto trascendental ni atentatorio al derecho a la defensa, pues conociendo del proceso, como se mencionó antes, incurrió en "actos consentidos", pues debieron ser reclamados en un proceso contencioso administratvo y no en una demanda de nulidad de título ejecutorial.

2.- Sobre la violación de la ley aplicable en el sentido que, no correspondía mediante la Resolución Administrativa R.A. N° 034/2007 de 22 de mayo, efectuarse la conversión del Procedimiento Común de Saneamiento al Procedimiento Especial de Titulación y Certificación sin más Trámite, debido a que el predio denominado "La Bomba", no cuenta con antecedente agrario, se debe tomar en cuenta que la resolución se emitió en vigencia del DS 28148 (17 de mayo de 2005) que modificó el art. 188 del DS

25763 y en el marco de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Nro 3545, que extendía a los casos del par I y II del art. 75 de la L.Nro 1715, a posesiones legales y beneficiarios con antecedentes en títulos ejecutoriales de pequeñas propiedades y comunidades campesinas e indígenas, por lo que al haberse emitido la conversión del proceso de saneamiento del predio denominado "La Bomba" al Procedimiento Especial de Titulación sin más Trámite, se lo hizo porque el propietario del predio, fue catalogado como poseedor legal, por lo que no se advierte la violación a las normas de parte de la entidad administrativa conforme de argumentó la demanda.

3.- Sobre la simulación absoluta, en sentido, que el demandado hubiera realizado una serie de maquinaciones para anexar a su propiedad la fracción de 3884.39 m2, sin ser propietario del mismo, que al haberse realizado la conversión del proceso de saneamiento al procedimiento de titulación si mas tramite se lo hizo en razón de que el beneficiario demostró que su posesión sobre el predio es desde 1988, afirmación que además de encontrarse debidamente refrendada por la autoridad administrativa del lugar, cumple con la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, asimismo la documentación presentada por el demandante no hace alusión en ningún sentido de que el demandado, hubiera simulado la posesión sobre la parcela objeto de la demanda, no siendo evidente que hiciera aparecer como verdadero algo que se encuentra contradicho con la realidad; vale decir, el ejercicio de posesión pacífica y continuada desde 1988, la cual es anterior a la promulgación de la Ley N° 1715, así como el cumplimiento de la Función Social, información que fue generada durante las Pericias de Campo, y consignada tanto en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio refrendada por la autoridad administrativa del lugar, como en la Ficha Catastral, Croquis, Registro y Fotografías de Mejoras, por lo que no es evidente lo manifestado por el demandante;

4.- Sobre la Ausencia de causa, debido a que el demandado no trabajaría la tierra siendo falsos los hechos y el derecho invocado, vinculados a su calidad de subadquiriente en proceso agrario en trámite y de poseedor legal, el INRA a momento de ejecutar las Pericias de Campo, ha verificado que el que estaba en posesión legal, real efectiva y pacífica, cumpliendo la Función Social fue Ramón Donato Gareca Romero, y que en base a esos elementos que fueron analizados en el Informe en Conclusiones de Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación sin más Trámite Poseedor de 23 de mayo, emitió la Resolución Administrativa de 5 de noviembre de 2008, resolviendo adjudicar el predio denominado "La Bomba", a favor del ahora demandado, asimismo al tener conocimiento la parte demandante sobre el proceso de saneamiento, los actos que ahora impugna no fueron observados oportunamente en sede administrativa por la parte actora y;

5.- Sobre el error esencial, al ejecutar el ente administrativo las Pericias de Campo sin contar con Resolución Administrativa que las valide, como se dijo anteriormente el demandado fue considerado como poseedor legal del predio objeto de la litis en razón de que demostró el cumplimiento de la Función Social con el desarrollo de actividad agrícola, y es poseedor legal desde 1988, posesión que reúne las exigencias de la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, elementos que además en sede administrativa no merecieron observaciones por parte del ahora demandante pese a que conocía de la ejecución del saneamiento en el predio denominado "La Bomba", asimismo a la presentación de la demanda de nulidad del Título Ejecutorial cuya nulidad se pretende, no adjuntó algún medio de prueba coetánea a la emisión del Título Ejecutorial impugnado, que vincule la pretensión o el derecho que le asistiría sobre la fracción de 3884.39 m2.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO/DERECHO AGRARIO PROCESAL/PROCESO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO/PROCESO DE SANEAMIENTO

Titulación y certificación sin más trámite

El procedimiento Especial para la Titulación y Certificación sin más trámite, no solo es aplicable a los trámites señalados en los parágrafos I y II de la Ley N° 1715 -Procesos Agrarios en Trámite- sino que dicho procedimiento especial también comprende - o es extensible- a procesos o propiedades tituladas y posesiones legales.

"*(…)Del marco normativo señalado, es posible constatar sin lugar a dudas, que el Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación sin más trámite, no solo es aplicable a los trámites señalados en los parágrafos I y II de la Ley N° 1715 -Procesos Agrarios en Trámite- sino que dicho procedimiento especial también comprende - o es extensible- a procesos o propiedades tituladas y* ***posesiones legales;*** *en ese sentido, de la revisión del proceso, al procederse a la conversión del procedimiento común de saneamiento del predio denominado "La Bomba" al Procedimiento Especial de Titulación sin más Trámite, mediante la Resolución Administrativa R.A. N° 034/2007 de 22 de mayo, cuando el beneficiario del predio de referencia Ramón Donato Gareca de acuerdo al Informe en Conclusiones N° 0274/07 de 23 de mayo* ***(I.5.12)*** *, fue catalogado como poseedor legal, no se advierte que la entidad administrativa haya transgredido las normas precedentemente descritas; por consiguiente, no se evidencia violación a las mismas careciendo de fundamento jurídico lo denunciado.*"

"*(…) en principio es menester aclarar que conforme al Informe en Conclusiones de Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación sin más Trámite Poseedor N° 0274/07 de 23 de mayo y la propia Resolución Administrativa RA-SS N° 1965/2008 de 5 de noviembre, Ramón Donato Gareca Romero tiene la calidad de poseedor legal al cumplir con la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715 modificada por la ley N° 3545, por lo que carece de veracidad lo alegado por la parte actora. Ingresando al análisis de la problemática planteada, conforme se tiene razonado en el* ***FJ.II.5*** *del presente fallo, la ausencia de causa, prevista en el art. 50.I.2.inc.b) de la Ley N° 1715, está referida principalmente a que el Título Ejecutorial cuestionado se basó en hechos y en un derecho inexistente o falso, en ese sentido, remitiéndonos a los hechos fácticos descritos en el punto 3 del* ***FJ.II.7*** *(Análisis del caso concreto), se ha mencionado y evidenciado que el INRA a momento de ejecutar las Pericias de Campo, ha verificado que el que estaba en posesión legal, real efectiva y pacífica, cumpliendo la Función Social fue Ramón Donato Gareca Romero, y que en base a esos elementos que fueron analizados en el Informe en Conclusiones de Procedimiento Especial para la Titulación y Certificación sin más Trámite Poseedor N° 0274/07 de 23 de mayo, emitió la Resolución Administrativa RA-SS N° 1965/2008 de 5 de noviembre de 2008, resolviendo adjudicar el predio denominado "La Bomba", a favor del ahora demandado, la superficie de 10.8156 ha, conforme lo dispuesto en los arts. 393 y 397 de la CPE, arts. 64, 66 y 67 de la Ley N° 1715 y Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545; evidenciándose de esta manera que la autoridad administrativa en base a una causa cierta y real, como viene a ser la posesión legal acreditada por el formulario de Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio, que cumple con el art. 309 del D.S. N° 29215, y el cumplimiento de la Función Social, acreditada por la Ficha Catastral, Croquis, Registro y Fotografía de Mejoras, al registrarse la existencia de cultivos de soya, pastizales y vivienda, cumpliendo con lo preceptuado en el art. 165.I.b) del mismo cuerpo normativo, emitió conforme a derecho el Título Ejecutorial ahora impugnado. Asimismo, es importante señalar que los elementos descritos anteriormente, no fueron observados oportunamente en sede administrativa por la parte actora, máxime cuando el mismo conoció de la ejecución del proceso de saneamiento del predio denominado "La Bomba", cuando de manera simultánea también se realizó el saneamiento del predio denominado "El Arrayanal II", conforme se detalló en el punto 1*

*de **FJ.II.7** (Análisis del caso concreto)*"