

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0036-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-07-2021

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. Ausencia de Causa /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / 5. Competencia del INRA / 6. Área rural / vinculado agrícola, ganadera u otra /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda de Nulidad, solicitando la nulidad de la Resolución Suprema N° 09192 de 4 de marzo de 2013 y la nulidad de los Títulos Ejecutoriales que emanen de ella, respecto a los predios de la "Comunidad Takcoloma", ubicados en municipio de Arbieto, provincia Esteban Arze del departamento de Cochabamba, con base en los siguientes argumentos:

1. Error esencial: indican que, la voluntad de la administración (INRA) se encuentra viciada por error esencial, provocada por la estafa procesal producida en el transcurso del proceso de saneamiento; arguyendo que, todo acto administrativo para que revista la característica de ser formalmente válido debe haber sido dictado por autoridad competente, debe sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable, poseer un objeto cierto, física y jurídicamente posible siempre que ello no afecte derechos adquiridos, debiendo poseer el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico del INRA cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos, y motivado, expresándose en forma concreta las razones que indujeron a emitir el acto; señalando que, se tipificaron no solamente errores esenciales sobre la naturaleza del acto, citando al art. 76 de la Ley N° 1715, sino también error sobre la persona, porque no se les permitió ser parte del proceso; denunciando finalmente la incompetencia del INRA en razón de la jurisdicción sobre dichas tierras.

2. Simulación absoluta: indican que existió simulación absoluta, porque el INRA indujo a aparentar que los peticionarios del saneamiento, poseían legitimado en forma libre, continua y pacífica, por más de 50 años sus predios, cuando en la realidad de los hechos, Damián Siles Laime, Policiano Cruz Cruz y Elías Nogales en el año 1954 no existían; que, el INRA aparentó un proceso de saneamiento, en base a un

fraude en la antigüedad de la posesión, citando art. 268 del D.S. N° 29215; que, el INRA no tenía jurisdicción y competencia sobre tierras urbanas; que, con una simple mención de haber notificado a una supuesta apoderada de sus personas no bastaba para iniciar y continuar el proceso de saneamiento frente a su derecho propietario legitimado. Que, mediante Testimonio del Auto de Declaratoria de Herederos de 03 de mayo de 2005, se acredita que los demandantes fueron declarados herederos de Vicente Herbas Zurita y Florencia Encinas Olivera sobre un predio con una extensión de 1403.1490 has ubicado en la localidad de Angostura Jucumari, jurisdicción de Arbieto que comprende la provincia Esteban Arce del departamento de Cochabamba, registrado en DRR bajo la partida computarizada N° 3.04.3.03.0003700 el 16 de marzo de 2016; superficie que denuncian fue despojada por los beneficiarios del Saneamiento Simple de la Comunidad Takcoloma, quienes no presentaron documentación idónea de derecho propietario, obteniendo Títulos Ejecutoriales de manera individual; y que pese a su denuncia reiterada mediante memoriales al INRA, los cuales no fueron respondidos nunca, como tampoco se puede verificar estos reclamos en los antecedentes prediales ocultados maliciosamente por el INRA, sanearon su propiedad en contravención a la verdad material.

3. Incompetencia del INRA: arguyen que, como consecuencia del error esencial acaecido, el INRA no poseía, ni aún posee, jurisdicción ni competencia para dirimir el proceso de saneamiento; y por obvias y lógicas consecuencias, el Presidente Evo Morales Ayma suscribió una Resolución Suprema que no puede legalizar ni legitimar, vicios de nulidad absolutos, ni menos aún estafas procesales, así actos de evidente corrupción.

4. Ausencia de causa: indican que, cuando se refieren a los vicios en la causa, se refieren a los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican la emisión del acto administrativo; de igual manera, señalan que si hay un error esencial excluyente en la causa, la nulidad con mayor razón también es absoluta; no existe causa, porque en el saneamiento simple, el INRA a todas luces siguió arbitrariamente el mismo, violando derechos y garantías constitucionales, sin causa eficiente legal y legítima.

5. Violación de la ley aplicable: señalan que, lo acontecido durante el proceso de saneamiento, vulnera el art. 66.1.1 de la Ley N° 1715 y los arts. 268 y 284 del D.S. N° 29215.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) no se limitó, ni se rechazó la producción de prueba, la cual fue valorada de manera precisa por el ente administrativo, indicando que los documentos de derecho propietario que se ofrecían, ya habían sido afectados por la Reforma Agraria del año 1967 con Resolución Suprema N° 140051 de 2 de agosto del mismo año 1967; constituyendo dicha afectación, en una medida legal agraria que fue dirigida a favor de campesinos, indígenas y originarios quienes solicitaron la dotación de tierras, las cuales estaban en manos privadas por causas de interés público, satisfaciendo de esa forma las necesidades agrarias de los nombrados, que fue reconocida mediante Títulos Ejecutoriales en ese entonces; por consiguiente, con los antecedentes de afectación y sus efectos jurídicos producidos el año 1967 en el predio en litigio, el INRA de manera correcta acreditó la posesión desde antes de 1996 y el cumplimiento efectivo de la Función Social de los Comunarios de "Takcoloma"; en ese orden, se debe establecer que ente administrativo adecuó sus actos a las normas que regulan el proceso de saneamiento, no vulnerando el derecho de defensa y el principio de la verdad material, como sostuvo la parte demandante".

"(...) como producto de la carta de solicitud de saneamiento de la Comunidad "Takcoloma" de 05 de

marzo de 2004, el INRA confirmando la ubicación del predio objeto de saneamiento y emitió la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento Simple a Pedido de Parte RSSPP N° 75/04 de 02 de abril de 2004 en la superficie de 331.2988 ha correspondiente al predio "Takcoloma" ubicado en el cantón Arbita, sección tercera, provincia Esteban Arce del departamento de Cochabamba; resolución que podría haber sido recurrida por la parte actora, si consideraba que el INRA no tenía competencia para llevar adelante el proceso de saneamiento del caso de autos; y por último en relación a la SCP 0919/2014 de 15 de mayo de 2014 citada, la misma no se relaciona al error esencial, en referencia a la falta de consentimiento por falsedad como causal de anulabilidad de documentos; por consiguiente después de verificado el proceso de saneamiento de la "Comunidad Takcoloma", el cual se desarrolló dentro de la normativa agraria vigente, debemos establecer la no existencia de una subsunción o adecuación de los hechos denunciados por parte de los demandantes sobre la causal de nulidad de error esencial; sin embargo, regidos bajo el principio pro - actione, el cual opera sobre los presupuestos procesales establecidos legalmente para el acceso al derecho a la justicia, debemos decir, que no existió una falsa apreciación de la realidad que haya direccionado la toma de la decisión del ente administrativo en el proceso de saneamiento de la "Comunidad Campesina Takcoloma", que no habría sido asumida como tal, de no mediar aquella, y que al mismo tiempo esta falsa apreciación haya sido reconocida por todos los interesados, destruyendo la voluntad del INRA (...).

"(...) tampoco se identifica que el INRA indujo a aparentar un acto que se haya contradicho con la realidad, porque el supuesto derecho propietario reclamado por la parte actora, ya había sido afectado en la Reforma Agraria del año 1967, dado a demás que cada uno de los beneficiarios demostró la posesión legal en cada uno de sus predios, en forma libre, continua y pacífica por el tiempo que precisaba la ley para declararlos poseedores legales; pero sobre todo, porque legitimaron sus derechos en base a la declaración de los Dirigentes de la "Comunidad Tackoloma" y el cumplimiento efectivo de la Función Social; de la forma como lo establece el Informe en Conclusiones de fs. 6345 a 6399, el Informe de Cierre de fs. 6413 a 6424, el Informe Complementario al Informe en Conclusiones de fs. 7281 a 7311, y el Informe de Cierre de fs. 7537 a 7548 de la carpeta predial; no habiendo en consecuencia la parte actora haber probado la demanda con documentación idónea, por medio de la cual, el INRA hubiera aparentado un proceso de saneamiento fraudulento; por otro lado, de lo denunciado en la demanda, sobre la posesión ilegal de Damián Siles Laime, Policiano Cruz Cruz y Elías Nogales, los mismos demostraron ser poseedores legales por sucesión, avalada por los Dirigentes de la "Comunidad Campesina Takcoloma", los colindantes de sus predios, con la firma de las actas de conformidad de linderos y el cumplimiento del art. 309-III del D.S. N° 29215 que dice a la letra: "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"; sin embargo, se tiene que establecer, que la parte actora no presentó prueba relacionada al efecto, dado que, a diferencia del Proceso Contencioso Administrativo, en demandas de Nulidad de Título Ejecutorial, los demandantes deben acreditar que el hecho irregular que se acusa ha existido y que el mismo constituye causal de nulidad".

"(...) de los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "Comunidad Campesina Takcoloma" se evidencia que una vez recibida la solicitud de saneamiento por parte de los Dirigentes de la Comunidad, se emitió el Informe de Relevamiento de Gabinete SAN-SIM N° 119/2004 de 15 de marzo de 2004, cursante de fs. 12 a 13 de la carpeta predial, el cual en relación al área de saneamiento consigna lo siguiente: "La Alcaldía Municipal de Arbieta, certifica que la propiedad de los solicitantes se encuentra en área rural"; certificación cursante a fs. 05 de la carpeta predial que dice a la letra: "PRIMERO.- Que la mencionada comunidad se encuentra en área rural de municipio de Arbieta y los terrenos son de uso

agrícola exclusivamente"; Informe de Relevamiento de Gabinete refrendado por el Informe SAN-SIM LEG 0117/04 de 18 de marzo de 2004 cursante de fs. 15 a 16 de los mismos antecedentes prediales que establece: "Los solicitantes en su calidad de Dirigentes de la Comunidad "Takcoloma" se encuentran en posesión del predio y se encuentran legitimados en virtud del art. 1261.c del Reglamento de la Ley N° 1715 toda vez que el asentamiento es anterior a la vigencia de la referida ley"; de lo que se infiere, que el saneamiento que se realizó en los predios de los que emergen los Títulos Ejecutoriales ahora en litigio, se produjo en área rural, donde el INRA asumió plena competencia a pedido los comunarios de Takcoloma, conforme los arts. 18, 64 y 65 de la Ley N° 1715, 27 al 30 del D.S N° 25763 vigente en su oportunidad y 45 al 48 del D.S. N° 29215".

"(...) lo reclamado por la parte actora en la presente demanda no se extendería a la totalidad de los predios saneados de la "Comunidad Takcoloma" que equivale a 1403.1497 ha; como tampoco la parte actora, proporciona la ubicación exacta del predio que podría haber afectado su derecho propietario supuestamente vulnerado el cual se denuncia; y cuyo derecho propietario se pretendió demostrar con documentos los cuales, tal como nos referimos en el anterior punto, habrían sido afectados por la Reforma Agraria del año 1967 con la emisión de la Resolución Suprema N° 140051 de 2 de agosto del mismo año 1967; por lo referido anteriormente, el proceso de saneamiento denunciado por la parte actora, como un acto de creación aparente en contra de la realidad y la inexistencia de correspondencia entre ese acto creado y la realidad sobre la superficie supuestamente despojada por los beneficiarios del Saneamiento Simple de la "Comunidad Takcoloma", no es válido, reflejando la inexistencia de la causal de simulación absoluta, en la obtención y emisión de los Títulos Ejecutoriales a los beneficiarios que se apersonaron al proceso de saneamiento, siendo legal al haberse efectuado en cumplimiento de la norma agraria en actual vigencia (...)".

"(...) debemos definir jurídicamente la causal de ausencia de causa, como aquella que se presenta cuando la autoridad administrativa, es decir el INRA, no tiene razones para reconocer un derecho propietario, dado que son falsos o inexistentes los hechos o los derechos que motivaron su reconocimiento, así como la emisión de los Títulos Ejecutoriales; en ese orden, de lo revisado el proceso de saneamiento de la "Comunidad Takcoloma" y los fundamentos expuestos ampliamente en los puntos anteriores, se evidencia que el ente administrativo reconoció el derecho propietario en forma legal a la beneficiarios de los Títulos Ejecutoriales que se impugnan, dado que la verificación de la posesión y el cumplimiento de la Función Social que demostraron en oportunidad del relevamiento de información en campo, estuvieron enmarcadas en la normativa constitucional y agraria vigente; por consiguiente, el proceso administrativo de saneamiento de la "Comunidad Takcoloma", regularizó y perfeccionó el derecho de propiedad agraria de conformidad a los arts. 64, 65, 66 y 67 de la Ley N° 1715, al ser atribución y competencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA la otorgación del derecho propietario a la conclusión del proceso, emitiendo los Títulos Ejecutoriales conforme la previsión contenida en el art. 393 del D.S. N° 29215; no probando la parte actora un derecho propietario que pudiera asistirle, acreditando además una posesión efectiva en la totalidad de los predios demandados, demostrando el cumplimiento de la Función Social o Económica Social conforme lo establece el art. 397.I de la CPE, dejando establecido que en su demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, los demandantes hicieron observaciones genéricas propias de una acción contencioso administrativa, sin que plasmen de manera tangible y material la transgresión o vulneración que se hubiere cometido en la emisión de los Títulos Ejecutoriales cuya nulidad se demanda".

"(...) en relación a que el INRA no tenía jurisdicción y competencia sobre tierras urbanas para sanearlas, tal cual afirma la parte actora, se establece una vez más, sin pecar en la redundancia argumentativa, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, es una entidad pública descentralizada

del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con jurisdicción nacional, encargada de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, y que de conformidad a los arts. 18, 64 y 65 de la Ley 1715, tiene competencia para llevar adelante el proceso de saneamiento en áreas rurales, como sucedió en el caso de autos. En ese contexto, de los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "Comunidad Campesina Takcoloma" se evidencia que una vez recibida la solicitud de saneamiento por parte de los Dirigentes de la Comunidad, se emitió el Informe de Relevamiento de Gabinete SAN-SIM N° 119/2004 de 15 de marzo de 2004, cursante de fs. 12 a 13 de la carpeta predial, el cual en relación al área de saneamiento consigna lo siguiente: "La Alcaldía Municipal de Arbieta, certifica que la propiedad de los solicitantes se encuentra en área rural"; certificación cursante a fs. 05 de la carpeta predial que dice a la letra: "PRIMERO.- Que la mencionada comunidad se encuentra en área rural de municipio de Arbieta y los terrenos son de uso agrícola exclusivamente"; Informe de Relevamiento de Gabinete refrendado por el Informe SAN-SIM LEG 0117/04 de 18 de marzo de 2004 cursante de fs. 15 a 16 de los mismos antecedentes prediales que establece: "Los solicitantes en su calidad de Dirigentes de la Comunidad "Takcoloma" se encuentran en posesión del predio y se encuentran legitimados en virtud del art. 1261.c del Reglamento de la Ley N° 1715 toda vez que el asentamiento es anterior a la vigencia de la referida ley"; de lo que se infiere, que el saneamiento que se realizó en los predios de los que emergen los Títulos Ejecutoriales ahora en litigio, se produjo en área rural, donde el INRA asumió plena competencia a pedido los comunarios de Takcoloma, conforme los arts. 18, 64 y 65 de la Ley N° 1715, 27 al 30 del D.S N° 25763 vigente en su oportunidad y 45 al 48 del D.S. N° 29215".

"(...) de la revisión del trámite administrativo de saneamiento del predio "Comunidad Campesina Takcoloma", no se identifica vulneración alguna, dada la participación activa de todos los beneficiarios, los dirigentes y el control social correspondiente, evidenciándose el cumplimiento de la ley, que dio como resultado la emisión de los Títulos Ejecutoriales impugnados; en otras palabras, no se incurrió en la causal de violación de la ley aplicable de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró el otorgamiento de los Títulos Ejecutoriales impugnados, al haber ejecutado el INRA un proceso de saneamiento en cumplimiento con la finalidad prevista en el art. 66.I.1 de la Ley N° 1715, conforme los argumentos expuestos en los puntos anteriores, por lo que no se evidencia para éste Tribunal Agroambiental que se hubiese incurrido en la causal de nulidad prevista en el art. 50.I.2.b de la Ley N° 1715, como tampoco hubiese el INRA vulnerado la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial que impugnan los Títulos Ejecutoriales que derivan de la Resolución Suprema N° 09192 de 4 de marzo de 2013, respecto a los predios de la "Comunidad Takcoloma", ubicados en municipio de Arbieta, provincia Esteban Arze del departamento de Cochabamba ,con base en los siguientes argumentos:

1. Se concluye que no se limitó, ni se rechazó la producción de prueba, la cual fue valorada de manera precisa por el ente administrativo, indicando que los documentos de derecho propietario que se ofrecían, ya habían sido afectados por la Reforma Agraria del año 1967 con Resolución Suprema N° 140051 de 2 de agosto del mismo año 1967; con los antecedentes de afectación y sus efectos jurídicos producidos en el predio en litigio, el INRA de manera correcta acreditó la posesión desde antes de 1996 y el cumplimiento efectivo de la Función Social de los Comunarios de "Takcoloma"; en ese orden, se debe establecer que ente administrativo adecuó sus actos a las normas que regulan el proceso de saneamiento, no vulnerando el derecho de defensa y el principio de la verdad material, como sostuvo la parte demandante.

2. Después de verificado el proceso de saneamiento de la "Comunidad Takcoloma", el cual se desarrolló dentro de la normativa agraria vigente, debemos establecer la no existencia de una subsunción o adecuación de los hechos denunciados por parte de los demandantes sobre la causal de nulidad de error esencial; sin embargo, regidos bajo el principio pro - actione, el cual opera sobre los presupuestos procesales establecidos legalmente para el acceso al derecho a la justicia, debemos decir, que no existió una falsa apreciación de la realidad que haya direccionado la toma de la decisión del ente administrativo en el proceso de saneamiento de la "Comunidad Campesina Takcoloma", que no habría sido asumida como tal, de no mediar aquella, y que al mismo tiempo esta falsa apreciación haya sido reconocida por todos los interesados, destruyendo la voluntad del INRA.

3. Tampoco se identifica que el INRA indujo a aparentar un acto que se haya contradicho con la realidad, porque el supuesto derecho propietario reclamado por la parte actora, ya había sido afectado en la Reforma Agraria del año 1967, dado a demás que cada uno de los beneficiarios demostró la posesión legal en cada uno de sus predios, en forma libre, continua y pacífica por el tiempo que precisaba la ley para declararlos poseedores legales; pero sobre todo, porque legitimaron sus derechos en base a la declaración de los Dirigentes de la "Comunidad Tackoloma" y el cumplimiento efectivo de la Función Social.

4. De los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "Comunidad Campesina Takcoloma" se evidencia que el saneamiento que se realizó en los predios de los que emergen los Títulos Ejecutoriales ahora en litigio, se produjo en área rural, donde el INRA asumió plena competencia a pedido los comunarios de Takcoloma, conforme los arts. 18, 64 y 65 de la Ley N° 1715, 27 al 30 del D.S N° 25763 vigente en su oportunidad y 45 al 48 del D.S. N° 29215.

5. El proceso de saneamiento denunciado por la parte actora, como un acto de creación aparente en contra de la realidad y la inexistencia de correspondencia entre ese acto creado y la realidad sobre la superficie supuestamente despojada por los beneficiarios del Saneamiento Simple de la "Comunidad Takcoloma", no es válido, reflejando la inexistencia de la causal de simulación absoluta, en la obtención y emisión de los Títulos Ejecutoriales a los beneficiarios que se apersonaron al proceso de saneamiento, siendo legal al haberse efectuado en cumplimiento de la norma agraria en actual vigencia.

6. Se evidencia que el ente administrativo reconoció el derecho propietario en forma legal a la beneficiarios de los Títulos Ejecutoriales que se impugnan, dado que la verificación de la posesión y el cumplimiento de la Función Social que demostraron en oportunidad del relevamiento de información en campo, estuvieron enmarcadas en la normativa constitucional y agraria vigente; por consiguiente, el proceso administrativo de saneamiento de la "Comunidad Takcoloma", regularizó y perfeccionó el derecho de propiedad agraria de conformidad a los arts. 64, 65, 66 y 67 de la Ley N° 1715.

7. No se incurrió en la causal de violación de la ley aplicable de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró el otorgamiento de los Títulos Ejecutoriales impugnados, al haber ejecutado el INRA un proceso de saneamiento en cumplimiento con la finalidad prevista en el art. 66.I.1 de la Ley N° 1715, conforme los argumentos expuestos en los puntos anteriores, por lo que no se evidencia para éste Tribunal Agroambiental que se hubiese incurrido en la causal de nulidad prevista en el art. 50.I.2.b de la Ley N° 1715, como tampoco hubiese el INRA vulnerado la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES /Causales de nulidad / Ausencia de causa

Debemos definir jurídicamente la causal de ausencia de causa, como aquella que se presenta cuando la autoridad administrativa, es decir el INRA, no tiene razones para reconocer un derecho propietario, dado que son falsos o inexistentes los hechos o los derechos que motivaron su reconocimiento, así como la emisión de los Títulos Ejecutoriales.

"(...) debemos definir jurídicamente la causal de ausencia de causa, como aquella que se presenta cuando la autoridad administrativa, es decir el INRA, no tiene razones para reconocer un derecho propietario, dado que son falsos o inexistentes los hechos o los derechos que motivaron su reconocimiento, así como la emisión de los Títulos Ejecutoriales; en ese orden, de lo revisado el proceso de saneamiento de la "Comunidad Takcoloma" y los fundamentos expuestos ampliamente en los puntos anteriores, se evidencia que el ente administrativo reconoció el derecho propietario en forma legal a la beneficiarios de los Títulos Ejecutoriales que se impugnan, dado que la verificación de la posesión y el cumplimiento de la Función Social que demostraron en oportunidad del relevamiento de información en campo, estuvieron enmarcadas en la normativa constitucional y agraria vigente; por consiguiente, el proceso administrativo de saneamiento de la "Comunidad Takcoloma", regularizó y perfeccionó el derecho de propiedad agraria de conformidad a los arts. 64, 65, 66 y 67 de la Ley N° 1715, al ser atribución y competencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA la otorgación del derecho propietario a la conclusión del proceso, emitiendo los Títulos Ejecutoriales conforme la previsión contenida en el art. 393 del D.S. N° 29215; no probando la parte actora un derecho propietario que pudiera asistirle, acreditando además una posesión efectiva en la totalidad de los predios demandados, demostrando el cumplimiento de la Función Social o Económica Social conforme lo establece el art. 397.I de la CPE, dejando establecido que en su demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, los demandantes hicieron observaciones genéricas propias de una acción contencioso administrativa, sin que plasmen de manera tangible y material la transgresión o vulneración que se hubiere cometido en la emisión de los Títulos Ejecutoriales cuya nulidad se demanda".

PRECEDENTE 2

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (INRA) / Competencia del INRA / Área rural / vinculado agrícola, ganadera u otra

El Instituto Nacional de Reforma Agraria, es una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con jurisdicción nacional, encargada de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, y que de conformidad a los arts. 18, 64 y 65 de la Ley 1715, tiene competencia para llevar adelante el proceso de saneamiento en áreas rurales.

"(...) en relación a que el INRA no tenía jurisdicción y competencia sobre tierras urbanas para sanearlas, tal cual afirma la parte actora, se establece una vez más, sin pecar en la redundancia argumentativa, que el Instituto Nacional de Reforma Agraria, es una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con jurisdicción nacional, encargada de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, y que de conformidad a los arts. 18, 64 y 65 de la Ley 1715, tiene competencia para llevar adelante el proceso de saneamiento en áreas rurales, como sucedió en el caso de autos. En ese contexto, de los antecedentes del proceso de saneamiento del predio "Comunidad Campesina Takcoloma" se evidencia que una vez recibida la solicitud de saneamiento por

parte de los Dirigentes de la Comunidad, se emitió el Informe de Relevamiento de Gabinete SAN-SIM N° 119/2004 de 15 de marzo de 2004, cursante de fs. 12 a 13 de la carpeta predial, el cual en relación al área de saneamiento consigna lo siguiente: "La Alcaldía Municipal de Arbieta, certifica que la propiedad de los solicitantes se encuentra en área rural"; certificación cursante a fs. 05 de la carpeta predial que dice a la letra: "PRIMERO.- Que la mencionada comunidad se encuentra en área rural de municipio de Arbieta y los terrenos son de uso agrícola exclusivamente"; Informe de Relevamiento de Gabinete refrendado por el Informe SAN-SIM LEG 0117/04 de 18 de marzo de 2004 cursante de fs. 15 a 16 de los mismos antecedentes prediales que establece: "Los solicitantes en su calidad de Dirigentes de la Comunidad "Takcoloma" se encuentran en posesión del predio y se encuentran legitimados en virtud del art. 1261.c del Reglamento de la Ley N° 1715 toda vez que el asentamiento es anterior a la vigencia de la referida ley"; de lo que se infiere, que el saneamiento que se realizó en los predios de los que emergen los Títulos Ejecutoriales ahora en litigio, se produjo en área rural, donde el INRA asumió plena competencia a pedido los comunarios de Takcoloma, conforme los arts. 18, 64 y 65 de la Ley N° 1715, 27 al 30 del D.S N° 25763 vigente en su oportunidad y 45 al 48 del D.S. N° 29215".

Contextualización de la línea jurisprudencial

La Sentencia Agroambiental Nacional S2ª N° 116/2016 que recoge el entendimiento jurisprudencial de la Sentencia Nacional Agroambiental S2ª N° 29/2013, que señala: "...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 dirija 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 basó 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".

Sobre la simulación absoluta invocada por la parte actora, citaremos la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 109/2017, que marca línea jurisprudencial y conceptual en relación a esta causal de Nulidad de Título Ejecutorial, la cual señala: "El art. 50, parágrafo I., numeral 1., inc. c) de la Ley N° 1715 proporciona una aproximación general a lo que ha de entenderse por simulación absoluta, precisando 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 extraer 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, debiendo acreditarse que ante la inexistencia del primero se eliminarían los fundamentos de hecho y de derecho de los segundos, aspecto que necesariamente deberá probarse, a través de documentación idónea, que el hecho que consideró la autoridad administrativa como cierto no corresponde a la realidad, existiendo la obligación de demostrarse lo acusado a través de prueba que tenga la cualidad de acreditar que el acto o hecho cuestionado ha sido distorsionado"; el referido entendimiento, también ha sido recogido, entre otras, por las Sentencias Agroambientales Nacionales: S 1ª N° 39/2015 de 26/05/2015, S 2ª N° 116/2016 de 21/10/2016, S 2ª N° 80/2017 de 28/07/2017 y S 2ª N° 72/2018 de 27/11/2018.

La Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 020/2020, que generó el siguiente entendimiento jurisprudencial relacionada a la causal de ausencia de causa, de la siguiente manera: "...al respecto la Sentencia Agroambiental Nacional S2ª N° 80/2017 de 28 de julio, considera: "(...) los Títulos Ejecutoriales están viciados de nulidad, cuando fueron otorgados por mediar ausencia de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; se sustenta en que la causa para la otorgación del derecho propietario por medio del Título Ejecutorial cuestionado, se basa en hechos y en un derecho inexistente o falso, afectándose de esa manera la causa para su otorgación, tomando en cuenta que en su acepción jurídica el término "causa" es "el propósito o razón" que motiva a la autoridad administrativa a reconocer un determinado derecho de propiedad por medio de la emisión del Título Ejecutorial".

En la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 046/2020 de 27 de noviembre de 2020, que en relación a la violación de la ley aplicable expresa lo siguiente: "... con base a lo establecido por el art. 50-I-2-c) de la Ley N° 1715, en la demanda, lo que se busca es determinar si el acto final del proceso de saneamiento, la emisión del Título Ejecutorial, se contrapone a normas imperativas que hubieren dado lugar a la existencia de un Título Ejecutorial incompatible con determinado hecho y/o norma legal vigente al momento de su otorgamiento (violación de la ley aplicable), cuando el Título Ejecutorial fue otorgado al margen de las normas que fija la ley (violación de las formas esenciales), o en el supuesto de haberse titulado tierras a favor de alguien, cuando por disposición de la ley, en consideración a fines predeterminados por el Estado, el derecho debió ser reconocido a favor de distintos beneficiarios (violación de la finalidad que inspiró su otorgamiento)"