

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0042-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-08-2021

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. Error Esencial /**

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

**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, impugnando el Título Ejecutorial N° PCM-NAL-008209 de 15 de julio de 2014, emitido en favor de la Comunidad Campesina Tolomosita Sud sobre el predio denominado "Área Comunal Tolomosita Sud 3", ubicado en el municipio de Tarija, provincia Cercado del departamento del mismo nombre, con base a los siguientes argumentos:

**1.** Menciona el demandante que la Resolución de Inicio de Procedimiento de referencia en el punto quinto dispone su publicación por edicto en un medio de prensa de circulación nacional y por una radioemisora local por un mínimo de tres ocasiones, con intervalos de un día y dos pases por cada uno, conforme al art. 294-V del D.S. 29215, que no se cumplió por el INRA Tarija impidiendo que se percatara de la realización del saneamiento en el área de su propiedad; indica que de haberse publicado lo que no constaría en obrados, la publicación es ambigua y carece de precisión porque no indica el área en la que se ejecutaría la mensura, nombre de la Comunidad, polígono, ubicación geográfica u otro dato que le permitiera ubicar el área en la que se realizaría el proceso de saneamiento.

**2.** Cuestiona el actor que el Libro de Saneamiento Interno, tiene registrado el Área Comunal Tolomosita Sud 3, con actividad de pastoreo indicando que la posesión pacífica, continua e ininterrumpida de la Comunidad es desde 1970; sin embargo, teniendo en cuenta los antecedentes del trámite de Afectación y Consolidación del expediente 3792 que concluyó con el Título Ejecutorial colectivo N° 437530 emitido a favor de Alberto Trigo C y Marina T. de Canedo el 05 de febrero de 1971, registrado en Derechos

Reales el 02 de abril de 1979, los extremos registrados en el Libro de Saneamiento Interno no corresponden a la realidad al indicar que la posesión de la Comunidad sobre el área data desde 1970, de forma pública, pacífica e ininterrumpida, cuando en todo caso no fueron cumplidos para considerar la posesión como legal conforme a la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, concordante con el "art. 310 de la Ley N° 1715" que califica como ilegales sin derecho a dotación o adjudicación y sujetas a desalojo las posesiones posteriores a la Ley N° 1715, o siendo anteriores, no cumplan la Función Económico Social (FES), recaigan sobre áreas protegidas o afecten derechos legalmente adquiridos.

**3.** Expresa que el Informe en Conclusiones consideró el antecedente agrario N° 3792 del ex fundo Loreto, pues en el punto 4.2. Variables Legales, respecto al Título Ejecutorial proindiviso N° 437512 refiere que debido a su ubicación desconocida, a que los beneficiarios de las parcelas restantes no acreditan tradición, a la imposibilidad de ubicar espacialmente el mismo y con la finalidad de no afectar derechos legalmente adquiridos de titulares iniciales o subadquirentes que podrían presentarse en comunidades colindantes, se sugiere analizarlo en las mismas y en su caso para no emitir resoluciones contradictorias sobre un solo antecedente, se sugiere la emisión de resoluciones supremas con los mismos efectos recomendados en el Informe; en cuyo mérito, según dice el actor los títulos ejecutoriales del antecedente agrario N° 3792 están vigentes a la fecha, conforme lo señala el Informe DGST-UTC-INF-N° 11981 de 02 de abril de 2019, de la Unidad de Titulaciones y Certificaciones de INRA.

**4.** Citando el art. 164 del D.S. N° 29215 sobre la Función Social, alega que en el proceso de saneamiento del "Área Comunal Tolomosita Sud 3" no se demostró cumplimiento de la misma, ni tampoco posesión legal, pública, pacífica e ininterrumpida por parte de la Comunidad Campesina Tolomosita Sud, en razón de la simulación y datos falsamente registrados en el Libro de Saneamiento Interno para aparentar un derecho de posesión que nunca existió, lo que configura ausencia de causa y vicio de nulidad, desconociendo que tiene su casa construida en el área y otras mejoras, así como el cerramiento perimetral, teniendo las autoridades comunales y la comunidad en general pleno conocimiento de su derecho propietario; quedando demostrado respecto al Área Comunal Tolomosita Sud 3, los datos falsos sobre la fecha de posesión del año 1970, la actividad ganadera declarada y no respaldada, y la superficie registrada en el Libro de Saneamiento Interno que no coincide con la superficie titulada para aparentar el origen de un derecho propietario, posesión y cumplimiento de la Función Social.

**5.** Refiere el actor que la Certificación emitida el 01 de octubre de 2019, por Derechos Reales respecto al Título Ejecutorial Colectivo N° 437530 en una superficie de 670000 ha, en base al antecedente agrario N° 3792 del trámite de Consolidación del predio denominado Loreto, se encuentra vigente y debidamente registrado bajo la Partida N° 132 del Libro Primero Matrícula de Propiedad Agraria del departamento de Tarija e inscrito al Folio 10 del Segundo Anotador en fecha 02 de abril de 1979, corroborado con el Informe N° TC-11981 de 02 de abril de 2019 del INRA, dando cuenta que los títulos colectivos correspondientes al antecedente agrario N° 3792 del mencionado informe entre los que se encuentra el Título Ejecutorial acusado de nulo, a la fecha se encuentran vigentes, observándose entonces la emisión de dos títulos sobrepuestos a un mismo predio, dando lugar a conflictos de orden legal y social provocando incertidumbre e inseguridad jurídica, contrariando el art. 397 de la CPE.

**6.** Cuestiona el demandante que el Título Ejecutorial PCM-NAL-008209 de 15 de julio de 2014,

correspondiente al "Área Comunal Tolomosita Sud 3", se otorgó estando viciada la voluntad de la administración por error esencial, que fue inducido por actos aparentes creados y reflejados en la Resolución Administrativa 058/2005 de 28 de agosto, de la que devino el Título Ejecutorial objeto de la demanda, hecho que se subsume en la causal prevista en el art. 50-I inc. a) de la Ley N° 1715, teniendo como base el registro del Libro de Saneamiento Interno que refiere como fecha de posesión de la Comunidad Tolomosita Sud, el 04 de enero de 1970, con actividad ganadera en la superficie de 30.0000 ha, extremos desvirtuados con los antecedentes y resoluciones del proceso de Afectación y Consolidación del antecedente N° 3792 y el Título Ejecutorial Colectivo N° 437530 en favor de Alberto Trigo C. y Marina T. de Canedo de 05 de febrero de 1971, los que demuestran la posesión de los titulares iniciales con anterioridad a 1970, conforme declara la comunidad. Cita asimismo, la jurisprudencia sobre el error esencial y sus características desarrollada en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 070/2019 de 21 de febrero, señalando que en el presente caso el error es determinante y reconocible siendo la fecha falsa de posesión incluida en el registro del Libro de Saneamiento Interno, el hecho determinante para que el INRA reconozca derecho de propiedad en favor de la Comunidad; de igual manera el INRA se pudo percatar de la falta de medios probatorios para corroborar la supuesta actividad ganadera realizada en el predio.

7. Alude el demandante que a momento de realizarse el proceso de saneamiento interno en la Comunidad Tolomosita Sud, sus representantes simularon la calidad de poseedores del Área Comunal Tolomosita Sud 3, dentro de la cual se encuentra su predio denominado Loreto, habiendo simulado también cumplimiento de la Función Social con el supuesto desarrollo de actividades ganaderas, sin adjuntar documentación que demuestre la existencia de ganado como registros de marcas o certificados de vacunas o cualquier otro medio de prueba, presentando únicamente fotocopia de la personería jurídica.

8. Menciona el actor que el Título Ejecutorial demandado se emitió con ausencia de causa debido a que los representantes de la Comunidad Tolomosita Sud, invocaron hechos y derechos falsos que no corresponden a la realidad, no correspondiendo considerar a los demandados poseedores legales del Área Comunal Tolomosita Sud 3, vulnerando la Disposición Transitoria Sexta de la Ley N° 1715, Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, art. 309-I del D.S. N° 29215, configurando la causal establecida en el art. 50-I-2 inc. b) de la precitada Ley N° 1715.

9. Remitiéndose a la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 128/2016 de 30 de noviembre, sobre la causal de referencia prevista en el art. 50-I-2 inc. c) de la Ley N° 1715, alega que en el caso de autos, al emitirse el Título Ejecutorial PCM-NAL-008209 de 15 de julio de 2014, hubo transgresión de la ley aplicable y de la finalidad que inspiró su otorgamiento vulnerando el art. 66-I-1 de la Ley N° 1715, toda vez que la finalidad del saneamiento es la titulación de tierras que estén cumpliendo la Función Social siempre y cuando no afecte derechos legalmente adquiridos por terceros. Concluye citando también las sentencias agroambientales S2ª N° 042/2014 de 25 de septiembre, S2ª N° 03/2015 de 27 de enero y S1ª N° 04/2015 de 27 de enero.

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

*"Por disposición de los arts. 186 y 189-2 de la CPE y el art. 36-2 de la Ley N° 1715, es competencia del Tribunal Agroambiental entre otras, conocer y resolver las demandas de Nulidad de Títulos Ejecutoriales emitidos por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, ex Instituto Nacional de Colonización y el Instituto Nacional de Reforma Agraria; estando éste Tribunal facultado para examinar si la autoridad administrativa dio cumplimiento a disposiciones legales vigentes a tiempo de su*

*otorgamiento y determinar, si el Título cuestionado adolece o no de vicios de nulidad y/o anulabilidad conforme a lo acusado en la demanda; en ese contexto, se establece que la emisión de Título Ejecutorial, constituye el acto de decisión de la administración pública que se da en el ejercicio de su potestad administrativa, a través del cual el Estado reconoce el derecho de propiedad a favor de sus titulares, conforme lo establece la normativa agraria vigente a momento de su otorgación; por lo que la acción de Nulidad de Título Ejecutorial busca en esencia que el Órgano Judicial competente realice un control de legalidad, a fin de determinar si el documento cuestionado emerge de un debido proceso, no obstante de ello, esta facultad no puede ejercerse de forma discrecional, sino que necesariamente deberá enmarcarse a las formas en las que la demanda se encuentra planteada, tomando en cuenta que toda demanda de esta naturaleza tiene que precisar el vicio de nulidad absoluta que se acusa y acreditar su relación con los hechos que se consideraron en el curso del proceso; dicho de otra forma, en demandas de Nulidad de Título Ejecutorial, la parte actora deberá acreditar que el hecho irregular que se acusa ha existido y que el mismo constituye causal de nulidad, conforme a las normas aplicables al caso".*

*"(...) conforme a la normativa y jurisprudencia glosadas el error esencial implica una falsa apreciación o representación de la realidad, en la que incurre la autoridad administrativa al tomar la decisión que resulta determinante y reconocible, cuyos hechos constitutivos fueron de su previo conocimiento y análisis; es decir, que debe ser de tal magnitud que su reparación sólo sea posible con la nulidad del acto jurídico o administrativo".*

*"Teniendo en cuenta la definición normativa y el desarrollo jurisprudencial precedentes, se entiende que hay simulación absoluta cuando se construye un acto aparente que difiere de la realidad, que se vincula directamente con la decisión de la autoridad administrativa, debiendo probarse su existencia con documentación idónea".*

*"(...) no es admisible aceptar que sea la forma cómo se desarrolló el Saneamiento Interno -porque sería desconocer y violentar el derecho de los pueblos indígena originario campesinos al ejercicio de sus sistemas jurídicos conforme el art. 30-II-14 de la CPE-, la que le hubiera impedido tomar conocimiento o percatarse del mismo, siendo en todo caso lógico suponer que no se hubiera enterado de los procedimientos propios realizados al interior de la Comunidad Tolomosita Sud, por no figurar en la lista de afiliados, lo que da a entender que no participaba regularmente en las actividades de la indicada comunidad; no obstante, lo expresado, a fs. 317 de obrados cursa copia del Aviso Público de 08 de julio de 2008, por el que se puso en conocimiento de la población el lugar, la fecha y hora de reunión para notificar acerca de los resultados del proceso de saneamiento".*

*"(...) el actor no participó del mismo por inobservancia de la normativa agraria, y las garantías del debido proceso y defensa consagrados en el art. 115-II de la CPE, se debe tener presente que al no haberse inobservado el procedimiento de Saneamiento Interno, mal se puede atribuir su falta de participación a una inexistente transgresión de la normativa agraria, cuando su ausencia en las actividades ejecutadas por la Comunidad y su Comité de Saneamiento Interno es de su exclusiva responsabilidad, siendo la situación de indefensión provocada por su propia cuenta y pasividad, aspecto que denota la negligencia del actor a la oportuna defensa de sus derechos, al margen de que la vía y oportunidad de impugnar las actuaciones irregularmente ejecutadas es el proceso contencioso administrativo y no haberlo activado implica para el demandante haber consentido y convalidado todo lo obrado, lo que no puede ser revisado en una demanda de nulidad de Título Ejecutorial que tiene un alcance y naturaleza distintos".*

*"(...) es preciso dejar sentado que la superficie consignada en el Libro tenía un carácter referencial, al no disponerse en el momento del saneamiento de plano para determinar la superficie exacta del Área Comunal y no contar el Comité de Saneamiento con equipo, ni formación técnica; no obstante, en el marco de la revisión y validación de las actividades del Saneamiento Interno para el que está facultado el INRA por el art. 351-IV y VII del D.S. N° 29215, por su área técnica elaboró el Plano Catastral del "Área Comunal Tolomosita Sud 3", consignando la superficie correcta de 30.5688 ha (...)"*

*"(...) el propio actor refiriéndose al Informe en Conclusiones cursante de fs. 610 a 631 de la carpeta de saneamiento, el mismo no fue considerado en el proceso de saneamiento por las razones mencionadas en el indicado informe y porque principalmente Rafael Canedo Trigo no se apersonó al trabajo de campo, ni a ninguna otra etapa del trámite presentando el Título Ejecutorial u otra documentación que acredite su calidad de subadquirente, a objeto de que el Comité de Saneamiento en principio y posteriormente el INRA, en el Informe en Conclusiones además de la información proporcionada por el Relevamiento de Gabinete, la considere y valore en observancia del art. 304 incs. a) y b) del D.S. N° 29215; aspecto que tampoco fue reclamado mediante proceso contencioso administrativo"*

*"(...) no es evidente que con la emisión del Título Ejecutorial acusado de nulo, existirían dos títulos sobrepuestos a un mismo predio, porque primero, el "Área Comunal Tolomosita Sud 3" fue reconocida vía posesión en favor de la Comunidad y no sobre un área con antecedente agrario; segundo porque como ya se tiene explicado en otro punto del presente fallo, de acuerdo al Informe en Conclusiones N° 1419/2008 de 07 de julio cursante de fs. 610 a 631, los títulos ejecutoriales emergentes del antecedente agrario N° 3792, no fueron analizados en el proceso de saneamiento de la Comunidad Tolomosita Sud en su generalidad con excepciones concretas por su ubicación desconocida, no haberse acreditado tradición y la imposible ubicación espacial; de modo que la alegada sobre posición del título acusado de nulidad al Título colectivo N° 437530 o al Título proindiviso N° 437512, no existe, al margen de que el propio actor no tiene certeza de la ubicación del predio sobre el que alega tener derecho, porque menciona que se encontraría en las áreas de ambos, lo que resulta inadmisibles por irracional al tratarse de áreas distintas con superficies igualmente diferentes (...)"*

*"(...) para concluir que contrariamente a lo alegado por el actor no se ha probado la existencia del vicio de nulidad previsto en el art. 50-I-2 inc. b) de la precitada Ley N° 1715; más cuando lo alegado no desvirtúa la verdad material de los hechos que se encuentran vinculados a la posesión legal y al cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad demandada, siendo la actividad o mejoras realizadas por el demandante posteriores a la entrada en vigor de la Ley N° 1715 conforme se acredita por el Informe Técnico e imágenes satelitales de 11 de diciembre de 2020, cursantes de fs. 276 a 282 obrados"*

*"(...) el Saneamiento Interno se sujetó a las previsiones, etapas y actuados regulados en el art. 351 del D.S. N° 29215, en cuyo mérito, tampoco el actor demostró la causal de violación de la ley, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró el otorgamiento del título contemplada en el art. 50-I-2 inc. c) de la Ley N° 1715, porque conforme al art. 66-I-1 el saneamiento tiene la finalidad de titular tierras que se encuentran cumpliendo la Función Social, lo que precisamente se hizo al reconocer mediante la emisión del Título Ejecutorial los derechos colectivos de la Comunidad beneficiaria, que al haber cumplido y ejercido la posesión así como la Función Social desde mucho antes de la vigencia de la Ley N° 1715, tiene consolidado su derecho colectivo a la propiedad agraria"*

**Síntesis de la razón de la decisión**

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial N° PCM-NAL-008209 de 15 de julio de 2014, emitido en favor de la Comunidad Campesina Tolomosita Sud sobre el predio denominado "Área Comunal Tolomosita Sud 3", ubicado en el municipio de Tarija, provincia Cercado del departamento del mismo nombre, con base a los siguientes argumentos:

1. Al no haberse inobservado el procedimiento de Saneamiento Interno, mal se puede atribuir su falta de participación a una inexistente transgresión de la normativa agraria, cuando su ausencia en las actividades ejecutadas por la Comunidad y su Comité de Saneamiento Interno es de su exclusiva responsabilidad, siendo la situación de indefensión provocada por su propia cuenta y pasividad, aspecto que denota la negligencia del actor a la oportuna defensa de sus derechos, al margen de que la vía y oportunidad de impugnar las actuaciones irregularmente ejecutadas es el proceso contencioso administrativo y no haberlo activado implica para el demandante haber consentido y convalidado todo lo obrado, lo que no puede ser revisado en una demanda de nulidad de Título Ejecutorial que tiene un alcance y naturaleza distintos.
2. Se evidencia que los datos registrados por la Comunidad fueron legalmente convalidados por la autoridad administrativa, en mérito al reconocimiento de las decisiones comunales que constituyen la expresión de la voluntad colectiva, en cuyo mérito los registros del Libro de Saneamiento Interno se consideran fidedignos en el marco del respeto, coordinación y cooperación en cuanto a sus determinaciones
3. El Informe en Conclusiones de la carpeta de saneamiento, el mismo no fue considerado en el proceso de saneamiento por las razones mencionadas en el indicado informe y porque principalmente Rafael Canedo Trigo no se apersonó al trabajo de campo.
4. No es evidente que con la emisión del Título Ejecutorial acusado de nulo, existirían dos títulos sobrepuestos a un mismo predio, porque primero, el "Área Comunal Tolomosita Sud 3" fue reconocida vía posesión en favor de la Comunidad y no sobre un área con antecedente agrario.
5. No es admisible que se entienda como hecho constitutivo de error esencial el que se haya registrado en el Libro de Saneamiento Interno, que el área comunal objeto de la controversia tenga una superficie de 20.0000 ha y en el Título Ejecutorial se haya consignado o reconocido derecho de propiedad sobre 30.3652 ha.
6. Se concluye que contrariamente a lo alegado por el actor no se ha probado la existencia del vicio de nulidad previsto en el art. 50-I-2 inc. b) de la precitada Ley N° 1715.
7. El Saneamiento Interno se sujetó a las previsiones, etapas y actuados regulados en el art. 351 del D.S. N° 29215, en cuyo mérito, tampoco el actor demostró la causal de violación de la ley, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró el otorgamiento del título contemplada en el art. 50-I-2 inc. c) de la Ley N° 1715, porque conforme al art. 66-I-1 el saneamiento tiene la finalidad de titular tierras que se encuentran cumpliendo la Función Social, lo que precisamente se hizo al reconocer mediante la emisión del Título Ejecutorial los derechos colectivos de la Comunidad beneficiaria, que al haber cumplido y ejercido la posesión así como la Función Social desde mucho antes de la vigencia de la Ley N° 1715, tiene consolidado su derecho colectivo a la propiedad agraria.

PRECEDENTE 1

PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / Naturaleza Jurídica

**La acción de Nulidad de Título Ejecutorial busca en esencia que el Órgano Judicial competente realice un control de legalidad, a fin de determinar si el documento cuestionado emerge de un debido proceso, no obstante de ello, esta facultad no puede ejercerse de forma discrecional, sino que necesariamente deberá enmarcarse a las formas en las que la demanda se encuentra planteada, tomando en cuenta que toda demanda de esta naturaleza tiene que precisar el vicio de nulidad absoluta que se acusa y acreditar su relación con los hechos que se consideraron en el curso del proceso.**

*"Por disposición de los arts. 186 y 189-2 de la CPE y el art. 36-2 de la Ley N° 1715, es competencia del Tribunal Agroambiental entre otras, conocer y resolver las demandas de Nulidad de Títulos Ejecutoriales emitidos por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, ex Instituto Nacional de Colonización y el Instituto Nacional de Reforma Agraria; estando éste Tribunal facultado para examinar si la autoridad administrativa dio cumplimiento a disposiciones legales vigentes a tiempo de su otorgamiento y determinar, si el Título cuestionado adolece o no de vicios de nulidad y/o anulabilidad conforme a lo acusado en la demanda; en ese contexto, se establece que la emisión de Título Ejecutorial, constituye el acto de decisión de la administración pública que se da en el ejercicio de su potestad administrativa, a través del cual el Estado reconoce el derecho de propiedad a favor de sus titulares, conforme lo establece la normativa agraria vigente a momento de su otorgación; por lo que la acción de Nulidad de Título Ejecutorial busca en esencia que el Órgano Judicial competente realice un control de legalidad, a fin de determinar si el documento cuestionado emerge de un debido proceso, no obstante de ello, esta facultad no puede ejercerse de forma discrecional, sino que necesariamente deberá enmarcarse a las formas en las que la demanda se encuentra planteada, tomando en cuenta que toda demanda de esta naturaleza tiene que precisar el vicio de nulidad absoluta que se acusa y acreditar su relación con los hechos que se consideraron en el curso del proceso; dicho de otra forma, en demandas de Nulidad de Título Ejecutorial, la parte actora deberá acreditar que el hecho irregular que se acusa ha existido y que el mismo constituye causal de nulidad, conforme a las normas aplicables al caso".*

PRECEDENTE 2

PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / Causales de Nulidad / Error Esencial

**El error esencial implica una falsa apreciación o representación de la realidad, en la que incurre la autoridad administrativa al tomar la decisión que resulta determinante y reconocible, cuyos hechos constitutivos fueron de su previo conocimiento y análisis; es decir, que debe ser de tal magnitud que su reparación sólo sea posible con la nulidad del acto jurídico o administrativo.**

*"(...) conforme a la normativa y jurisprudencia glosadas el error esencial implica una falsa apreciación o representación de la realidad, en la que incurre la autoridad administrativa al tomar la decisión que resulta determinante y reconocible, cuyos hechos constitutivos fueron de su previo conocimiento y análisis; es decir, que debe ser de tal magnitud que su reparación sólo sea posible con la nulidad del*

acto jurídico o administrativo".

### PRECEDENTE 3

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

**Se entiende que hay simulación absoluta cuando se construye un acto aparente que difiere de la realidad, que se vincula directamente con la decisión de la autoridad administrativa, debiendo probarse su existencia con documentación idónea.**

*"Teniendo en cuenta la definición normativa y el desarrollo jurisprudencial precedentes, se entiende que hay simulación absoluta cuando se construye un acto aparente que difiere de la realidad, que se vincula directamente con la decisión de la autoridad administrativa, debiendo probarse su existencia con documentación idónea".*

### Contextualización de la línea jurisprudencial

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª Nª 027/2020 de 03 de septiembre, siguiendo el entendimiento de las Sentencias Agroambientales Nacionales S2ª Nª 116/2016 de 21 de octubre y S2ª Nª 29/2013 de 30 de julio, desarrolló lo siguiente: "...cabe puntualizar que la doctrina clasifica al error, en "error de hecho" y "error de derecho", debiendo entenderse que aquel hace referencia a la falsa representación de los hechos o de las circunstancias (falsa apreciación de la realidad) que motivaron o que constituyen la razón del acto jurídico y, en el ámbito que nos ocupa, deberá entenderse como el acto o hecho que, valorado al margen de la realidad, no únicamente influye en la voluntad del administrador sino que, precisamente, constituye el fundamento de la toma de decisión... En esta línea cabe añadir 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...".*

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª Nª 035/2020, de 09 de octubre, desarrolló los siguientes elementos de la simulación absoluta: "a) Creación de un acto, b) Inexistencia de correspondencia entre el acto creado y la realidad, y c) La relación directa entre el acto aparente y la decisión o acto administrativo cuestionado, en tal sentido debe 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".*

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª Nª 046/2020 de 27 de noviembre, entendió: "...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" .

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 046/2020 de 27 de noviembre, sobre esta causal señaló: "...la C.P.E., la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, modificada parcialmente por Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006 y el D.S. N° 27763 de 05 de mayo de 2000, D.S. N° 26559 de 26 de marzo de 2002, D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, cada cual vigentes en su momento, son las normas aplicables en materia agraria que regulan los procedimientos agrario-administrativos; es decir sobre saneamiento de tierras, distribución de tierras y otras, que regularizan el derecho propietario y garantizan dicho derecho; por su parte con la vigencia del D.S. N° 29215, regula las formalidades esenciales a observarse dentro de un proceso administrativo, que en el caso de autos se refiere al proceso de saneamiento de la propiedad agraria; en este sentido y 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)".*

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N° 31/2019 de 06 de mayo que al respecto señaló: "...los demandantes en ningún momento demostraron que durante el desarrollo del proceso de saneamiento se haya vulnerado los artículos mencionados, únicamente se limitaron en realizar alguna apreciación que correspondería ser valorada en un proceso contencioso administrativo; toda vez que por nulidad se entienden únicamente aquellas causales establecidas en el art. 50 de la ley N° 1715, no existiendo la posibilidad de crear arbitrariamente causas de nulidad o anulabilidad que no sean las descritas en el mencionado artículo".*

*Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 22/2021 de 11 de junio, dejó sentado lo siguiente: "...no obstante que los argumentos jurídicos esgrimidos por la parte demandante se encuentran relacionados a una demanda contencioso administrativa y no a una Nulidad de Título Ejecutorial, conforme se diferenció en la SAP S2a. 31/2019 de 6 de mayo (...) se ingresa a responder a los puntos demandados en esta demanda de nulidad de Título Ejecutorial, en virtud a la materialización del derecho de acceso a la justicia agroambiental y el principio pro actione, contenidos en el art. 115 de la CPE.*