

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0066-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-11-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. POSESIÓN AGRARIA /

Problemas jurídicos

Interpone demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, impugnando el Título Ejecutorial N° PCM-NAL-001196 de 20 de enero de 2012, ítulo Ejecutorial PCM-NAL-001196 de 20 de enero de 2012, respecto a la Comunidad de Castilluma, ubicada en los municipios de Palca y Sapahaqui, provincias Murillo y Loayza, respectivamente del departamento de La Paz, con base en los siguientes argumentos:

1. Señalan que, en el proceso de saneamiento del Título Ejecutorial colectivo de la propiedad comunitaria denominada "Comunidad de Castilluma", el Instituto Nacional de Reforma Agraria habría ignorado el derecho propietario y posesorio de sus personas sobre los predios ubicados en el sector de las comunidades denominadas "Zona Zona" y "Zona Zona Alta", mismas que no habrían sido identificadas en el saneamiento del polígono N° 200, puesto que la Comunidad demandada de "Castilluma" no habría informado a la entidad administrativa de la existencia de los predios de "Zona Zona" y "Zona Zona Alta", lo cual afectó la voluntad del INRA induciéndole en error, ocasionando que el ente administrativo tenga una apreciación errada en el saneamiento de la "Comunidad de Castilluma", por falta de identificación y diagnóstico de los antecedentes agrarios, provocando la anulación de los Títulos Ejecutoriales expedidos en de Expediente N° 56806, generándose error esencial que afecta el fondo del proceso.

2. Mencionan la concurrencia de la causal de simulación absoluta, porque según los demandantes el saneamiento de la "Comunidad de Castilluna" se habría efectuado a espaldas suyas, puesto que no fueron notificados de la realización del mismo, toda vez que el Edicto Agrario del Polígono 200 refiere a los municipios de Luribay y Sapahaqui y no hace mención a los predios o números de expedientes que serían sometidos al proceso de saneamiento dentro del Polígono N° 200, la falta de este dato según los demandantes, obstruyó a las personas que pudieran ser parte del proceso se apersonen al saneamiento.

3. Indican la configuración de la causal de violación de la ley aplicable, al haberse registrado la posesión y Función Social de los predios que corresponden a las comunidades de "Zona Zona" y "Zona Zona Alta", a favor de la "Comunidad de Castilluma", por lo que la Resolución Final de Saneamiento y el Título Ejecutorial impugnado se halla viciados de nulidad absoluta por las formas esenciales o de la

finalidad que inspiró su otorgamiento, en la emisión del Título Ejecutorial PCM-NAL-001196, al no haber observado y aplicado la norma con relación a la finalidad del saneamiento establecido en el art. 66-I-1) de la Ley N° 1715, concordante con la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, así como la vulneración de los arts. 394-III y 397-I de la CPE, art. 3-I de la Ley N° 1715 y Disposición Final Primera de la Ley N° 3545.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) En lo que concierne a la no consideración del derecho propietario de los demandantes este argumento (...) se cae por la contradicción en la que incurre, al aseverar que el INRA no habría tomado en cuenta los derechos que tenían mediante los Títulos Ejecutoriales emitidos por el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, siendo que estos si fueron considerados, habiendo sido sometidos a una valoración adecuada en la etapa correspondiente del proceso de saneamiento contenido en el Informe en Conclusiones de fs. 1247 a 1263 de la carpeta de saneamiento, cuyo resultado fue tomado en cuenta en la Resolución Suprema emitida a la conclusión del proceso; por lo que al respecto, lo manifestado por los actores carece de veracidad, siendo que en ningún momento han acreditado mediante prueba fehaciente y contundente lo manifestado en el memorial de demanda, evidenciándose por el contrario de que el INRA si tenía conocimiento de la existencia de los antecedentes y títulos correspondientes a "Zona Zona" y "Zona Zona Alta", razón por la cual no se incurrió en ningún tipo de error al momento de valorar dichos antecedentes".

"Respecto a la asignación del polígono 215 a la "Comunidad de Castilluma", cabe señalar que por el Informe Técnico Legal US-DDLP N° 258/2011 de 04 de julio del 2011 se sugiere modificar el polígono 200 en mérito al excesivo parcelamiento en los municipios de Luribay y Sapahaqui, existiendo con anterioridad la Resolución Determinativa de Área US-DDLP N° 003/2011 de 28 de marzo de 2011 y habiéndose emitido la Resolución Administrativa US-DDLP N° 021/2011 de 24 de junio de 2011 que dispone la ampliación del plazo de Relevamiento de Información en Campo en el polígono N° 200 del proyecto de saneamiento, el relevamiento de información en campo dentro del polígono 200, la validación y homologación de las actividades de relevamiento de información en campo, la intimación a propietarios, subadquirientes, beneficiarios, poseedores y la notificación por edictos y su respectiva difusión en la radioemisora local, justificándose de esta manera los trabajos realizados en el polígono 200, no habiendo ningún impedimento para el manejo y consideración de los datos obtenidos en las actividades ya realizadas por el INRA, razón por la cual los mismos fueron considerados en el Informe en Conclusiones del polígono 215, el cual fue conformado en base al Informe Técnico Legal mencionado, siendo aprobado legalmente por la Resolución Administrativa US-DDLP N° 022/2011, cumpliendo de esta manera con el procedimiento establecido por el reglamento agrario, no existiendo consiguientemente ningún error por parte del ente administrativo que amerite la nulidad del Título Ejecutorial impugnado".

"(...) respecto a la posesión agraria citamos el art. 87.I del Código civil que dice en relación a la posesión: "...el poder de hecho ejercido sobre una cosa mediante actos que denotan la intención de tener sobre ella el derecho de propiedad u otro derecho real..." y al profesor Ricardo Zeledón Zeledón, que en su texto Derecho Agrario Contemporáneo pág. 84 parte final señala: "...concibiendo la posesión agraria en forma autónoma, como un medio de ejercicio de bienes agrarios y como tránsito para adquisición de la propiedad a través de la usucapión agraria...", por consiguiente, la posesión agraria no puede considerarse como un derecho de propiedad definitivo, dado que no constituye por sí mismo un derecho establecido y perfecto, porque la situación de un poseedor puede cambiar, ya sea por la inactividad en el predio o la no continuidad de los actos posesorios en la misma; situaciones jurídicas

que el Estado Plurinacional de Bolivia a través de su ordenamiento no las reconoce como un derecho de propiedad emergente de una posesión, dado que no contienen los mecanismos o requisitos que genera u origina un derecho de propiedad como tal; a este efecto, la doctrina actual establece que la posesión es un derecho real provisional, perfectible, no permanente, ni estable y que si se pretende mantener, se debe dar continuidad a la misma con los elementos animus y corpus. Asimismo, sobre la Función Social, el jurisconsulto Ángel Osorio, define como: "... El derecho de usar y disfrutar y disponer de la cosa con arreglo a su naturaleza en servicio de la sociedad y para el provecho del propietario..." al igual que la CPE establece que: "es el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originarios campesinos, así como el que se realizan pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares"; lo que quiere decir que, el fundamento de este instituto jurídico agrario, está en el incremento de la producción, que vaya en beneficio de la sociedad entera e interés social basado en conseguir, principalmente, una mayor perfección en la satisfacción de las necesidades inherentes a la familia en su conjunto; en esa línea, el art. 2.IV de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 señala: "IV. La Función Social o la Función Económico-Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente al proceso".

"Se evidencia que las actividades del proceso de saneamiento de la Comunidad de Castilluma, se efectuó conforme al procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 29215, habiéndose efectuado todas las etapas y actividades previstas en el art. 263 de dicho Decreto Reglamentario, estando contenidos en los actuados y formularios que cursan en la carpeta de saneamiento tales como la Ficha Catastral y otros verificándose que quienes se apersonaron y demostraron la posesión y el cumplimiento de la Función Social fue la Comunidad de Castilluma como tal, incluyendo las zonas que correspondían a los Títulos Ejecutoriales emitidos con anterioridad por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, razón por la cual estos fueron anulados a consecuencia de la valoración y verificación efectuada conforme la normativa agraria vigente y según los usos y costumbres, conforme lo postulado en el art. 393 y 397 de la CPE, otorgando a la comunidad demandada la dotación colectiva de toda la superficie mensurada ante la demostración de su posesión y cumplimiento de la Función Social, no existiendo consiguientemente la supuesta simulación por parte de la "Comunidad de Castilluma" que habría ocasionado la no consideración de los predios de los demandantes dentro del área correspondiente al polígono 215, razón por la cual no pudo haberse producido simulación de la posesión y Función Social por parte de la comunidad titulada colectivamente, tal cual se tiene señalando en el punto anterior, siendo la "Comunidad de Castilluma" merecedora de la dotación del Título Ejecutorial que ahora se impugna puesto que se cumplieron con todas las etapas y actividades previstas por el Reglamento Agrario correspondiente. Asimismo, respecto a la documentación que el demandante exhibe en la presente demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, no acredita que se haya producido tal simulación por parte de la comunidad beneficiaria en el saneamiento".

"(...) el proceso de saneamiento de la Comunidad de Castilluma se tramitó en conformidad al procedimiento establecido para el saneamiento de la propiedad agraria, aclarando que en base a los datos señalados precedentemente, si se cumplió con todos los requisitos exigidos por la normativa especial de la materia, advirtiéndose que el demandante sustenta su demanda en simples suposiciones que no fueron probadas, siendo que los hechos plasmados en los antecedentes del proceso de saneamiento no se subsumen a las causales de nulidad invocadas, no habiéndose evidenciado ningún acto aparente respecto al cumplimiento de la Función Social o posesión por parte de la "Comunidad de Castilluma".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, falla declarando **IMPROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, por ende, se mantiene incólume y con todos sus efectos legales el Título Ejecutorial PCM-NAL-001196 de 20 de enero de 2012, con base en los siguientes argumentos:

1. Lo manifestado por los actores carece de veracidad, siendo que en ningún momento han acreditado mediante prueba fehaciente y contundente lo manifestado en el memorial de demanda, evidenciándose por el contrario de que el INRA si tenía conocimiento de la existencia de los antecedentes y títulos correspondientes a "Zona Zona" y "Zona Zona Alta", razón por la cual no se incurrió en ningún tipo de error al momento de valorar dichos antecedentes.

2. Se evidencia que las actividades del proceso de saneamiento de la Comunidad de Castilluma, se efectuó conforme al procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 29215, no existiendo consiguientemente la supuesta simulación por parte de la "Comunidad de Castilluma" que habría ocasionado la no consideración de los predios de los demandantes dentro del área correspondiente al polígono 215.

3. El demandante sustenta su demanda en simples suposiciones que no fueron probadas, siendo que los hechos plasmados en los antecedentes del proceso de saneamiento no se subsumen a las causales de nulidad invocadas, no habiéndose evidenciado ningún acto aparente respecto al cumplimiento de la Función Social o posesión por parte de la "Comunidad de Castilluma".

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / POSESIÓN AGRARIA

La posesión agraria no puede considerarse como un derecho de propiedad definitivo, dado que no constituye por sí mismo un derecho establecido y perfecto, porque la situación de un poseedor puede cambiar, ya sea por la inactividad en el predio o la no continuidad de los actos posesorios en la misma; situaciones jurídicas que el Estado Plurinacional de Bolivia a través de su ordenamiento no las reconoce como un derecho de propiedad emergente de una posesión, dado que no contienen los mecanismos o requisitos que genera u origina un derecho de propiedad como tal; a este efecto, la doctrina actual establece que la posesión es un derecho real provisional, perfectible, no permanente, ni estable y que si se pretende mantener, se debe dar continuidad a la misma con los elementos animus y corpus.

"(...) respecto a la posesión agraria citamos el art. 87.I del Código civil que dice en relación a la posesión: "...el poder de hecho ejercido sobre una cosa mediante actos que denotan la intención de tener sobre ella el derecho de propiedad u otro derecho real..." y al profesor Ricardo Zeledón Zeledón, que en su texto Derecho Agrario Contemporáneo pág. 84 parte final señala: "...concibiendo la posesión agraria en forma autónoma, como un medio de ejercicio de bienes agrarios y como tránsito para adquisición de la propiedad a través de la usucapión agraria...", por consiguiente, la posesión agraria no puede considerarse como un derecho de propiedad definitivo, dado que no constituye por sí mismo un derecho establecido y perfecto, porque la situación de un poseedor puede cambiar, ya sea por la inactividad en el predio o la no continuidad de los actos posesorios en la misma; situaciones jurídicas que el Estado Plurinacional de Bolivia a través de su ordenamiento no las reconoce como un derecho de propiedad emergente de una posesión, dado que no contienen los mecanismos o requisitos que genera u origina un derecho de propiedad como tal; a este efecto, la doctrina actual establece que la posesión es

un derecho real provisional, perfectible, no permanente, ni estable y que si se pretende mantener, se debe dar continuidad a la misma con los elementos animus y corpus. Asimismo, sobre la Función Social, el jurisconsulto Ángel Osorio, define como: "... El derecho de usar y disfrutar y disponer de la cosa con arreglo a su naturaleza en servicio de la sociedad y para el provecho del propietario..." al igual que la CPE establece que: "es el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originarios campesinos, así como el que se realizan pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares"; lo que quiere decir que, el fundamento de este instituto jurídico agrario, está en el incremento de la producción, que vaya en beneficio de la sociedad entera e interés social basado en conseguir, principalmente, una mayor perfección en la satisfacción de la necesidades inherentes a la familia en su conjunto; en esa línea, el art. 2.IV de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545 señala: "IV. La Función Social o la Función Económico-Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente al proceso".

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Ricardo Zeledón Zeledón, en su texto Derecho Agrario Contemporáneo pág. 84 parte final señala: "...concibiendo la posesión agraria en forma autónoma, como un medio de ejercicio de bienes agrarios y como tránsito para adquisición de la propiedad a través de la usucapión agraria..."

Ángel Osorio, define como: "... El derecho de usar y disfrutar y disponer de la cosa con arreglo a su naturaleza en servicio de la sociedad y para el provecho del propietario..."

Contextualización de la línea jurisprudencial

SAP S2ª N° 027/2020 siguiendo las Sentencias Agroambientales Nacionales S2ª N° 116/2016 y S2ª N° 29/2013: "...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..."

SAN S1ª N° 128/2016: "La referida causal, prevista por el art. 50-I-2-c) de la L. N° 1715, se entiende cuando para el otorgamiento del Título Ejecutorial, se hubiera incurrido en transgresión a la normativa, de manera expresa y evidente, en este caso al procedimiento de saneamiento previsto por la L. N° 1715 y su Reglamento vigente, aprobado mediante D.S. N° 29215; o se hubiese afectado a la valoración y resultados del mismo contemplados en la Resolución Final de Saneamiento, toda vez que en función a

esta Resolución, se emite el Título Ejecutorial". SIC (Las cursivas son añadidas).

SAP S2ª N° 31/2019: "...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".

SAP S1ª N° 22/2021: "...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".