

**FICHA JURISPRUDENCIAL**

**NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0072-2021**

**FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-12-2021**

**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. Naturaleza Jurídica /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda de Nulidad de Título Ejecutorial contra el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-093559 de 29 de octubre de 2012, correspondiente a la propiedad denominada "Sindicato Agrario Tuscapugio Centro Parcela 397", con base en los siguientes argumentos:

**1. Violación de la Ley Aplicable.-** El actor refiere que la demandada nunca ejerció posesión alguna sobre el predio en litis, habiéndose hecho consignar erróneamente en la Ficha Catastral que ejercía posesión, violando de esta manera el art. 66-I-1 de la Ley N° 1715, art. 309 y 310 del Reglamento Agrario, incurriendo en la causal establecida en el art. 50-I-2-C de la Ley N° 1715.

**2. Ausencia de Causa .-** Señala que la demandada, no tenía la categoría jurídica de poseedora legal, por lo tanto carecía de legitimidad para apersonarse al proceso de saneamiento existiendo ausencia de causa por no existir derecho ya que son falsos los datos registrados en la Ficha Catastral donde se le reconoce como poseedora cumpliendo la Función Social, lo que en realidad no ha existido ni existe.

**3. Simulación Absoluta .-** Acusa que la demandada nunca cultivó el terreno, no realizó actividad productiva, por lo que simuló estar en posesión que no corresponde a la realidad, realizando declaración jurada de posesión y registrar datos falsos en la Ficha Catastral en complicidad de funcionarios del INRA, es decir no existe causalidad entre el acto creado aparente y el acto administrativo cuestionado; consecuentemente, el Título Ejecutorial otorgado en favor de Aidee Gladys Álvarez Ibáñez, estaría viciada de nulidad por la concurrencia de la causal establecida en el art. 50-I-1-c) de la Ley N° 1715.

**4. Se ha violado la finalidad del saneamiento interno contemplado por el art. 351-II del D.S. N° 29215.-** Manifiesta que el INRA debió exigir al Comité de Saneamiento que las personas que se sometían al proceso, presenten documentos que respalden su derecho de propiedad o de posesión y notificar a los demás interesados de la parcela y al no haber obrado de esa manera se ha desvirtuado la finalidad del proceso de saneamiento interno, en el caso presente, el INRA basándose únicamente en la arbitrariedad del dirigente, procedió a sanear la parcela 397 en favor de la ahora demandada.

5. Violación de la Ley aplicable en la otorgación del Título Ejecutorial PPD-NAL-093559 emitida el 29 de octubre de 2012, causal de nulidad establecida en el art. 50-I-2-c) de la Ley N° 1715.- Aduce que se ha vulnerado el art. 66-I-1 de la Ley N° 1715 así como la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, que se encuentra supeditada a cuatro requisitos:

5.1. Que la posesión sea anterior a la vigencia de la Ley N° 1715, en el caso presente no sería cierto que Aidee Gladys Álvarez Ibáñez haya estado ejerciendo posesión desde el año 1994 ya que en dicha fecha tendría 4 años.

5.2. Que la poseedora cumpla efectivamente con al Función Social desde el año 1994 y en el caso presente es inaudito que una niña de 4 años cumpla la Función Social.

5.3. Que la posesión sea de manera pacífica y continua, extremo que tampoco sería evidente ya que sólo el certificado de la autoridad del lugar refiere tal aspecto, ya que en la Ficha Catastral no firmaría el dirigente.

5.4. La posesión no debe afectar derechos legalmente adquiridos o reconocidos, en el caso presente se habría desconocido el derecho de propiedad de su persona, consistente en el registro en DD.RR. bajo la matrícula 3.10.1.01.0009950 donde se evidencia que su persona es propietario de una extensión de 10.000 mts<sup>2</sup>.

6. Simulación absoluta en el proceso de saneamiento de la parcela 397 adjudicada a favor de Aidee Gladys Álvarez Ibáñez .- Manifiesta que la administrada sólo presenta su Cedula de Identidad en la Ficha Catastral que cursa a fs. 5490, y solo se consigan la existencia de una casa y sembradío de trigo; sin embargo de las fotografías que presenta no existiría ninguna casa, por lo que habría creado un acto que implica fraude, engaño y falsedad material e intelectual que no corresponde a ninguna operación real, hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad.

7. Se procedió a la titulación de las Parcelas 397 mediando Ausencia de Causa. - Señala que del certificado de nacimiento, cédula de identidad de la demandada, acredita que el año 1994 Aidee Gladys Álvarez Ibáñez sólo tenía 4 años de edad, lo que desvirtúa su derecho de posesión en el marco del art. 66-I y Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 1715, lo que evidencia ausencia de causa por ser falsos los hechos y derechos invocados por la parte demandada.

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

*"Si bien en una Demanda Contencioso Administrativa, el Tribunal Agroambiental, tiene la tuición de ejercer un control de legalidad de los actos ejecutados por la autoridad administrativa en sede administrativa; empero, en una demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, no ocurre lo mismo, debido a que en éste tipo de acciones se verifica si el acto final del proceso de saneamiento (Emisión del Título Ejecutorial) no se contrapone a normas imperativas que prohíban su emisión, dando lugar a la existencia de un Título Ejecutorial incompatible con un determinado hecho y/o norma legal vigente al momento de su otorgamiento; es decir, que por ley se encuentren al margen de estos procedimientos (Violación de la Ley aplicable) o cuando el Título Ejecutorial fue otorgado apartándose de las normas que fija la ley (Violación de las formas esenciales) y/o en el supuesto de haberse titulado tierras a favor de un titular distinto al que debió ser reconocido en derecho (Violación de la finalidad que inspiró su otorgamiento)".*

*"(...) de la revisión de actuados, se evidencia que el proceso de saneamiento, respecto al predio*

denominado "Sindicato Agrario Tuscapugio Centro Parcela 397", dotado a favor de Aidee Gladys Álvarez Ibáñez, sobre una superficie de 0.9909 ha., entre otros, tuvo su inicio mediante "Resolución de Inicio de Procedimiento" RA-N° 018/2009 de 16 de julio de 2009 que cursa de fs. 4601 a 4603 de antecedentes, misma que fue publicitado debidamente mediante Edicto Agrario en el periódico de circulación Nacional "Opinión", de la ciudad de Cochabamba (ver fs. 4605); así como fue difundido mediante Radio "Comunitaria 24 de Junio", de Cochabamba (ver fs. 4607); también fue puesto en conocimiento mediante Memorándum de Notificación a los representantes del "Sindicato Agrario Tuscapugio Centro (ver. Fs. 4612 a 4614), por lo que se procedió correctamente al inicio del proceso de saneamiento, cumpliendo a cabalidad con lo establecido en el art. 296 del D.S. N° 29215, llegando a emitirse el Informe en Conclusiones que cursa de fs. 8148 a 8290 de antecedentes, mismo que de conformidad al art. 305 (Informe de Cierre) del D.S. N° 29215 que establece: "Elaborado los informes en conclusiones por polígonos, sus resultados generales serán registrados en un informe de cierre, dentro del plazo establecido para esta actividad, en el que expresara de manera resumida los datos y resultados preliminares de los predios objeto de saneamiento. Este documentos deber ser puesto en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, asimismo de las personas representantes o delegadas de las organizaciones sociales o sectoriales acreditadas, a objeto de socializar sus resultados y recibir observaciones o denuncias "; (las negrillas y subrayadas son nuestras) fue socializado legalmente y puesto en conocimiento de todos los comunarios sometidos al proceso de saneamiento, en la que Eusebio Andrés Álvarez Mollinedo hoy demandantes no hizo ningún reclamo o denuncia lo que ahora acusa; empero, con su silencio consintió todos los actuados anteriores, incluso, tenían expedita la vía jurisdiccional para instaurar demanda contencioso administrativo ante éste Tribunal de conformidad al art. 68 de la Ley N° 1715, hecho que no ocurrió y no esperar la vía de Nulidad de Título Ejecutorial para pretender invalidar actos administrativos, toda vez que en este tipo de demandas, se verifica si el acto final del proceso de saneamiento (emisión del Título Ejecutorial) no se contrapone a normas imperativas que prohíban su emisión, dando lugar a la existencia de un Título Ejecutorial incompatible con un determinado hecho y/o norma legal vigente al momento de su otorgamiento; es decir, que por ley se encuentren al margen de estos procedimientos (Violación de la Ley aplicable) o cuando el Título Ejecutorial fue otorgado apartándose de las normas que fija la ley (Violación de las formas esenciales) y/o en el supuesto de haberse titulado tierras a favor de un titular distinto al que debió ser reconocido en derecho (Violación de la finalidad que inspiró su otorgamiento), lo que no puede adecuarse al capricho o antojo de los demandantes como en el presente caso, pretendiendo sorprender a esta instancia jurisdiccional actos o hechos que fueron consentidos en la instancia administrativa por el ahora demandante; en consecuencia, de los antecedentes precedentemente detallados, se concluye que la entidad administrativa al emitir el Título Ejecutorial a favor de la demandada Aidee Gladys Álvarez Ibáñez, no trasgredió los arts. 2.I, 3-I, 66.I.1 de la Ley N° 1715 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, debido a que la administrada demostró el cumplimiento de la Función Social con actividad agrícola con sembradío de trigo, así como la posesión legal efectuada antes de la promulgación de la Ley N° 1715 (30 de junio de 1994) (...)"

"(...) se demuestra que hubo una sucesión de posesión, misma que es avalada por el "Sindicato Agrario Tuscapugio Centro", dando cumplimiento de esta manera al art. 2 de la Ley N° 1715, modificada parcialmente por Ley N° 3545, que prevé I. "El solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunitaria y las tierras comunitarias de origen cumplen una función social cuando están destinadas a lograr el bienestar familiar o el desarrollo económico de sus propietarios, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra"; así como del art. 393 de la CPE el cual establece: "El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda"; información que conforme se evidencia de la carpeta de saneamiento y de obrados,

*no se encuentra contradicha por ninguna documentación que pueda enervarla en sentido contrario y que pueda dar lugar a la violación de ley aplicable en cuanto a las formas esenciales, como viene a ser la normativa agraria; también corresponde añadir que todo proceso de saneamiento no sólo se circunscribe, a la valoración de documentación relativa al derecho posesorio o propietario, sino principalmente a la verificación del cumplimiento de la Función Social; aspecto que fue demostrado por la administrada".*

*"(...) la parte actora tuvo participación activa en todo el proceso de saneamiento interno, teniendo la oportunidad de observar sus resultados, sin que cursen en antecedentes su oposición al mismo o su disconformidad con los resultados arrojados; ahora bien, la situación sobre la denunciada de los reclamos al INRA Tarija mediante memoriales; en revisión de la carpeta predial, no se encuentra más que un memorial, presentado por la parte actora, teniendo la fecha de 28 de agosto de 2018, después de haber terminado el proceso de saneamiento con la emisión de la Resolución Suprema N° 22128 de 9 de octubre de 2017 y el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-768463 de 20 de noviembre de 2017, después de cerca de un año de la titulación de la parcela 0073; memorial que fue transferido a la unidad de Saneamiento del INRA Tarija, que si bien se constata que no hubo respuesta o pronunciamiento del mismo; sin embargo cabe resaltar que el accionar de este Tribunal se circunscribe a las pruebas pre-constituidas, es decir a todos los documentos generados durante el proceso de saneamiento, salvo que pese haberse presentado en saneamiento no hubieran sido consideradas por la entidad administrativa, aspecto que no ocurre en el caso de autos, pues el referido reclamo no fue presentado durante el proceso de saneamiento, tampoco fue presentado al momento de notificación con la Resolución Final de Saneamiento y mucho menos antes de la titulación reclamada en nulidad, máxime como se advierte, que durante la realización de las actuaciones antes descritas los demandantes tuvieron conocimiento y participación en el proceso de saneamiento sin que en ningún momento hubiere realizado observación alguna al mismo, no pudiendo traer a colación actos consentidos a través del presente proceso de nulidad título ejecutorial, resultando tales argumentos impertinentes, puesto que con su inercia dejó precluir su derecho (Teoría de los actos consentidos); consecuentemente no resulta ser evidente la nulidad por las causales invocadas, ni la existencia de vulneración al debido proceso y al derecho a la defensa, como arguye la parte actora (...)"*

*"(...) la parte actora, no probó las causales de nulidad acusadas de simulación absoluta y ausencia de causa previstas en el art. 50 de la Ley N° 1715, toda vez que los argumentos acusados en la demanda son más propiamente referidos a supuestas deficiencias procedimentales que se hubieran producido en el proceso de saneamiento del predio denominado "Sindicato Agrario Tuscapugio Centro Parcela 397", ya que no identifica ni argumenta de manera precisa y contundente qué actos administrativos desarrollados en dicho procedimiento estarían considerados y previstos por la normativa aplicable como vicios de nulidad, menos relaciona que los mismos constituirían o se adecuarían a las causales de nulidad de Título Ejecutorial que acusa, tampoco especifica qué hechos o actos administrativos fueron los que indujeron a cometer y cuáles serían los actos "simulados" o cual sería la "ausencia de causa", en los que naturalmente tendría que haber intervenido el beneficiario del predio denominado "Sindicato Agrario Tuscapugio Centro Parcela 397" para inducir en error al INRA y que el mismo sea de tal naturaleza que destruyó su voluntad, o simuló actos de tal manera que se hizo aparecer como verdaderos cuando los mismos no corresponden a una realidad, asumiendo el INRA, en base a tales hechos y circunstancias, la definición administrativa que dio origen a la emisión del Título Ejecutorial motivo de la presente demanda de nulidad, lo que implica que las irregularidades y observaciones descritas por el demandante, que a su criterio son vicios de nulidad, son propias e inherentes a la acción "contencioso administrativa" y no constituyen en estricto sentido vicios de tal magnitud, que bajo los principios que rigen la nulidades, ameriten ser anulados, por ello se reitera que el demandante*

*debió asumir las medidas que la ley le franquea de forma oportuna e inmediata, no siendo esta la vía para demandar su pretensión".*

### **Síntesis de la razón de la decisión**

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial y **SUBSISTENTE** el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-093559 de 29 de octubre de 2012, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Se concluye que la entidad administrativa al emitir el Título Ejecutorial a favor de la demandada Aidee Gladys Álvarez Ibáñez, no trasgredió los arts. 2.I, 3-I, 66.I.1 de la Ley N° 1715 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley N° 3545, debido a que la administrada demostró el cumplimiento de la Función Social con actividad agrícola con sembradío de trigo, así como la posesión legal efectuada antes de la promulgación de la Ley N° 1715 (30 de junio de 1994).

**2.** Se demuestra que hubo una sucesión de posesión, misma que es avalada por el "Sindicato Agrario Tuscapujio Centro", dando cumplimiento de esta manera al art. 2 de la Ley N° 1715, modificada parcialmente por Ley N° 3545, información que conforme se evidencia de la carpeta de saneamiento y de obrados, no se encuentra contradicha por ninguna documentación y que pueda dar lugar a la violación de ley aplicable en cuanto a las formas esenciales, como viene a ser la normativa agraria; también corresponde añadir que todo proceso de saneamiento no sólo se circunscribe, a la valoración de documentación relativa al derecho posesorio o propietario, sino principalmente a la verificación del cumplimiento de la Función Social; aspecto que fue demostrado por la administrada.

**3.** No es evidente que los cuatro requisitos señalados se hayan cumplido, 1) Que la demandada no haya demostrado que su posesión deviene desde el año 1994, ya que el mismo ahora demandante, transmitió la posesión mediante documentos de compra venta; 2) Según el Libro de Saneamiento Interno, Aidee Gladys Álvarez Ibáñez, es avalada por el comité de saneamiento, en sentido que cumple la función social con sembradío de trigo, es mas, cuenta con una vivienda; 3) Aidee Gladys Álvarez Ibáñez, se encuentra en posesión de manera pacífica y continuada, prueba de ello es que en el desarrollo del proceso de saneamiento no hubo ninguna oposición u objeción sobre dicho predio y 4) en la emisión del Título Ejecutorial en favor de la demandada, no se advierte que se haya afectado derechos legalmente adquiridos, debido a las tantas veces referido, que el ahora demandante transfirió la propiedad ahora en litis de manera libre y voluntaria, y cuando el demandante manifiesta que el mencionado documento seria simplemente una ficticia; empero, el actor no demostró con prueba idónea que la misma sea así, por lo tanto, no existe violación a la norma invocada por el actor como vulnerada.

**4.** El INRA asumió, en base a tales hechos y circunstancias, la definición administrativa que dio origen a la emisión del Título Ejecutorial motivo de la presente demanda de nulidad, lo que implica que las irregularidades y observaciones descritas por el demandante, que a su criterio son vicios de nulidad, son propias e inherentes a la acción "contencioso administrativa" y no constituyen en estricto sentido vicios de tal magnitud, que bajo los principios que rigen la nulidades, ameriten ser anulados, por ello se reitera que el demandante debió asumir las medidas que la ley le franquea de forma oportuna e inmediata, no siendo esta la vía para demandar su pretensión.

**5.** Se concluye que la parte demandante no ha probado ni acreditado una vulneración a los arts. 66-I-1 de la Ley N° 1715, 309 del D.S. N° 29215 y 393 de la CPE, como tampoco logró demostrar las causales de Nulidad del Título Ejecutorial establecidas en el art. 50-I-2-c); 50-I-2-b) y 50-I-1-c) de la Ley N° 1715.

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

PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES/ NATURALEZA JURÍDICA

**En una demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, se verifica si el acto final del proceso de saneamiento no se contrapone a normas imperativas que prohíban su emisión, dando lugar a la existencia de un Título Ejecutorial incompatible con un determinado hecho y/o norma legal vigente al momento de su otorgamiento.**

*"Si bien en una Demanda Contencioso Administrativa, el Tribunal Agroambiental, tiene la tuición de ejercer un control de legalidad de los actos ejecutados por la autoridad administrativa en sede administrativa; empero, en una demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, no ocurre lo mismo, debido a que en éste tipo de acciones se verifica si el acto final del proceso de saneamiento (Emisión del Título Ejecutorial) no se contrapone a normas imperativas que prohíban su emisión, dando lugar a la existencia de un Título Ejecutorial incompatible con un determinado hecho y/o norma legal vigente al momento de su otorgamiento; es decir, que por ley se encuentren al margen de estos procedimientos (Violación de la Ley aplicable) o cuando el Título Ejecutorial fue otorgado apartándose de las normas que fija la ley (Violación de las formas esenciales) y/o en el supuesto de haberse titulado tierras a favor de un titular distinto al que debió ser reconocido en derecho (Violación de la finalidad que inspiró su otorgamiento)".*

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

La Sentencia Agroambiental S2a N° 020/2020, al referirse a la causal de nulidad de Título Ejecutorial por el vicio de ausencia de causa, expresa el siguiente entendimiento: *"...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".*

Sobre dicho vicio de nulidad, la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 37/2019 de 10 de mayo de 2019, emite el siguiente entendimiento: *"De la misma forma, con relación a esta causal de nulidad, se debe demostrar que se hizo incurrir en simulación absoluta, al crear y/o hacer aparecer como verdadero algo que se encuentra contradicho con la realidad, lo cual debe probarse a través de documentación idónea, que el hecho que consideró la autoridad administrativa como cierto y/o evidente no corresponde a la realidad, es decir que ese acto o hecho ha sido distorsionado y que no corresponde a la verdad material de los hechos objetivos, los que desvirtúan la titularidad obtenida en lo que respecta a un derecho patrimonial".*

Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a N° 24/2019 de 17 de abril de 2019, sobre el mismo vicio de nulidad de Título Ejecutorial, razonó: *"En lo concerniente a la causal de nulidad de Título Ejecutorial establecida por el art. 50-I-1-c) de la L. N° 1715 relativa a simulación absoluta, cuando se crea un acto aparente que no corresponde a ninguna operación real y se hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad".*

Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 12/2018 de 10 de mayo de 2018, que respecto a la causal

de nulidad de Título Ejecutorial por "simulación absoluta" refiere que: "...el Título Ejecutorial se encuentra viciado por basarse en hechos que no corresponden a la realidad, aspecto que afecta la voluntad de la administración, en este caso al INRA, siendo su relevancia tal que de no existir la 'simulación' o 'apariencia de la realidad' señalada, no se hubiera procedido a titular en una superficie determinada o a una persona en específico...".

Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 128/2016 de 30 de noviembre de 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".