

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0001-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-02-2022

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, impugnando el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-926554 de 29 de julio de 2019, emitido en favor de la demandante sobre el predio "Musuruqui", ubicado en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Menciona que de acuerdo al art. 50.I. Numeral 2 inc. a) de la Ley N° 1715, son causas de nulidad, la incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o de la jerarquía, salvo en este último caso que la delegación o sustitución estuvieran permitidas y que conforme al art. 122 de la Constitución Política del Estado, son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de los que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley.

**2.** Sobre esta base, señala que interpuso una serie de recursos a objeto de evitar se lesionen sus derechos fundamentales demostrándose a la conclusión que los mismos fueron debidamente fundamentados, dando lugar en definitiva a que se declare probada su demanda, manifestando solo por citar que una de las resoluciones que hace prueba plena que el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-926554 de 29 de julio de 2019, está viciado de nulidad absoluta, es la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1a-N° 16/2020 de 28 de octubre de 2020, que declare probada la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia nula la Resolución Suprema N° 16642 de 23 de octubre de 2015, afectando con el vicio de nulidad al Título Ejecutorial por haberse emitido en base a una Resolución Final de Saneamiento anulada.

**3.** Asimismo, indica que al haber interpuesto demanda contenciosa administrativa contra la antedicha Resolución Suprema, entretanto no había adquirido ejecutoria y los recursos se encontraban pendientes en el INRA, y el Presidente del Estado Plurinacional, no tenía competencia alguna para emitir el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-926554, al estar su situación en suspenso porque las demandas que había activado se encontraban en proceso de resolverse, lo que se puede evidenciar de la prueba que se adjuntó a tiempo de interponer la demanda contenciosa administrativa, por lo que el accionar del ente administrativo se encontraría dentro los alcances del art. 50-I-2 inc. a) de la Ley N° 1715 y el art. 122

de la Constitución Política del Estado.

4. Por otra parte, refiere que el INRA habría incumplido el art. 329 del D.S. 29215 que prevé que únicamente se remitirán a la Unidad de Titulación, para que se emitan los títulos, las resoluciones finales de saneamiento ejecutoriadas, por lo que para remitir la Resolución Suprema N° 16642 debió verificarse y constatarse que la misma se encontraba ejecutoriada, sin recurso pendiente de resolución, lo que no se habría hecho al estar los recursos que interpuso pendientes de resolución, cuando se emitió el Título Ejecutorial acusado de nulidad.

#### **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".*

*"(...) el trámite del recurso de queja que se encontraba en la fase de impugnación y por consiguiente la Resolución Suprema N° 16642 de 23 de octubre de 2015, emitida a la conclusión del predio "Musuruqui", no había adquirido la calidad de ejecutoriada por efecto de su impugnación en la vía contenciosa administrativa y la activación de la jurisdicción constitucional contra la Sentencia Agroambiental Nacional S1ª N° 58/2017 de 12 de junio de 2017, emitida al resolverse la meritada demanda contenciosa administrativa, dando lugar a la emisión de la segunda Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 16/2018 de 11 de mayo de 2018, motivando que la actora active el recurso constitucional de queja por incumplimiento a resoluciones constitucionales; no obstante, el Presidente del Estado Plurinacional y el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras emitieron el Título Ejecutorial N° PPD-NAL- 926554 en fecha 29 de julio de 2019, sin que se hubiera cumplido previamente la exigencia prevista en el art. 329 del D.S. N° 29215; es decir, la acreditación de la ejecutoria de la Resolución Final de Saneamiento o en su caso la constancia expresa y documentada de la renuncia al plazo de impugnación por la parte afectada, extremos que en el caso estaban lejos de producirse porque conforme a la relación amplia de las resoluciones tanto del Tribunal Agroambiental y de la jurisdicción constitucional realizada precedentemente, estaba por demás claro que la Resolución Final de Saneamiento no había adquirido firmeza y mucho menos se tenía entre los antecedentes la renuncia al plazo de impugnación por parte de la hoy actora María Cristina Paniagua vda. de Chávez".*

*"(...) el Título Ejecutorial acusado de nulidad, se emitió cuando todavía no se había abierto la competencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria para proceder con la titulación, debido a que como se tiene expresada la legalidad y validez de la Resolución Suprema N° 16642 de 23 de octubre de 2015, fue cuestionada e impugnada en la vía contencioso administrativo, por lo que la remisión de los antecedentes a la Unidad de Titulación de la Dirección Nacional del INRA, para ajustarse a derecho, tendría que haberse realizado únicamente si en el trámite de impugnación de la resolución del recurso de queja, el Auto Constitucional Plurinacional N° 0040/2019-O de 2 de octubre de 2019, hubiera revocado la inicial Resolución del Tribunal de Garantías y la última Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 16/2020 de 28 de octubre de 2020, emitida por efecto del recurso de queja hubiera declarado por tercera vez improbadamente la demanda, manteniendo firme y subsistente la Resolución Final de Saneamiento; sin embargo, se produjo todo lo contrario; es decir, el Auto del Tribunal Constitucional N° 0040/2019-O de 2 de octubre de 2019, no enervó la resolución inicial de queja declarando no haber lugar al análisis de la impugnación al presentarse fuera de plazo dejando manteniendo firme y subsistente la Resolución N° 17 de 29 de mayo de 2019 y la Sala Primera del Tribunal Agroambiental emitió la última sentencia mencionada, declarando probada la demanda contenciosa administrativa y en consecuencia nula la Resolución Suprema N° 16642 de 23 de octubre de 2015".*

*"(..:) la titulación del predio "Musuruqui" fue afectada por la incompetencia en razón del tiempo en la forma entendida por la jurisprudencia desarrollada en las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S1ª N° 48/2021 de 21 de octubre de 2021 y S2ª N° 26/2021 de 16 de junio de 2021, glosadas en el punto II.2.1. del presente fallo; es decir, el Título Ejecutorial acusado de nulidad fue emitido cuando se encontraban pendientes los procesos referidos y por tanto sin estar ejecutoriada la Resolución Suprema N° 16642 de 23 de octubre de 2015, consiguiente implícitamente suspendidos los tramites de titulación y la emisión del Título Ejecutorial, no habiéndose habilitado la competencia de la autoridad para poder ejercer o desarrollar los indicados actos"*

*"Resulta entonces, que la autoridad administrativa incurrió en incumplimiento del art. 329-I del D.S. 29215 que textualmente señala: "Ejecutoriadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento o si existiesen renunciadas al término de impugnación, se remitirán antecedentes a la unidad de titulación de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria para la emisión de los Títulos Ejecutoriales".*

*"La inobservancia de esta norma expresa, dio lugar a que se siguiera el trámite de titulación cuando todavía no correspondía, pese a que conforme a los antecedentes que cursan en la carpeta del proceso de saneamiento del predio "Musuruqui", la autoridad administrativa al haber participado en el proceso contencioso administrativo interpuesto para impugnar la Resolución Final de Saneamiento en calidad de parte tuvo conocimiento de las incidencias del mismo y de la activación de la vía constitucional que impidió que al momento de la titulación la misma adquiriera ejecutoria".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda de Nulidad del Títulos Ejecutorial, en consecuencia, **NULO** y sin efecto legal el Título Ejecutorial N° PPD-NAL-926554 de 29 de julio de 2019, emitido respecto al predio "Musuruqui", ubicado en el municipio de Pailón, provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz, con base en los siguientes argumentos:

**1.** El Título Ejecutorial acusado de nulidad, se emitió cuando todavía no se había abierto la competencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria para proceder con la titulación, debido a que como se tiene

expresada la legalidad y validez de la Resolución Suprema N° 16642 de 23 de octubre de 2015, fue cuestionada e impugnada en la vía contencioso administrativo, por lo que la remisión de los antecedentes a la Unidad de Titulación de la Dirección Nacional del INRA, para ajustarse a derecho, tendría que haberse realizado únicamente si en el trámite de impugnación de la resolución del recurso de queja, el Auto Constitucional Plurinacional N° 0040/2019-O de 2 de octubre de 2019, hubiera revocado la inicial Resolución del Tribunal de Garantías y la última Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª Nª 16/2020 de 28 de octubre de 2020, emitida por efecto del recurso de queja hubiera declarado por tercera vez improbada la demanda, manteniendo firme y subsistente la Resolución Final de Saneamiento; sin embargo, se produjo todo lo contrario; es decir, el Auto del Tribunal Constitucional N° 0040/2019-O de 2 de octubre de 2019, no enervó la resolución inicial de queja declarando no haber lugar al análisis de la impugnación al presentarse fuera de plazo dejando manteniendo firme y subsistente la Resolución N° 17 de 29 de mayo de 2019 y la Sala Primera del Tribunal Agroambiental emitió la última sentencia mencionada, declarando probada la demanda contenciosa administrativa y en consecuencia nula la Resolución Suprema N° 16642 de 23 de octubre de 2015.

2. La titulación del predio "Musuruqui" fue afectada por la incompetencia en razón del tiempo en la forma entendida por la jurisprudencia desarrollada en las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S1ª N° 48/2021 de 21 de octubre de 2021 y S2ª N° 26/2021 de 16 de junio de 2021, glosadas en el punto **II.2.1.** del presente fallo; es decir, el Título Ejecutorial acusado de nulidad fue emitido cuando se encontraban pendientes los procesos referidos y por tanto sin estar ejecutoriada la Resolución Suprema N° 16642 de 23 de octubre de 2015, consiguiente implícitamente suspendidos los tramites de titulación y la emisión del Título Ejecutorial, no habiéndose habilitado la competencia de la autoridad para poder ejercer o desarrollar los indicados actos.

3. La autoridad administrativa incurrió en incumplimiento del art. 329-I del D.S. 29215 que textualmente señala: "Ejecutoriadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento o si existiesen renunciadas al término de impugnación, se remitirán antecedentes a la unidad de titulación de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria para la emisión de los Títulos Ejecutoriales.

4. La inobservancia de esta norma expresa, dio lugar a que se siguiera el trámite de titulación cuando todavía no correspondía, pese a que conforme a los antecedentes que cursan en la carpeta del proceso de saneamiento del predio "Musuruqui", la autoridad administrativa al haber participado en el proceso contencioso administrativo interpuesto para impugnar la Resolución Final de Saneamiento en calidad de parte tuvo conocimiento de las incidencias del mismo y de la activación de la vía constitucional que impidió que al momento de la titulación la misma adquiriera ejecutoria.

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

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; 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.**

*"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".*