

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0037-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 09-08-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Preclusión / convalidación / transcendencia /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda de Nulidad de Título Ejecutorial , impugnando el Título Ejecutorial SPP-NAL-072512 de 30 de enero de 2009, correspondiente al predio denominado "Sindicato Senda 3 Parcela 076", clasificada como pequeña propiedad con actividad agrícola, con una extensión superficial de 20.1740 hectáreas (en adelante ha), otorgado en co-propiedad a favor de Máxima Revollo vda. de Flores, Segundina Soto Gutiérrez y Damián Rioja Rodríguez, ubicado en el cantón Chimoré, sección cuarta, provincia Carrasco del departamento de Cochabamba, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Señala que, en el caso de autos, el error esencial previsto por el art. 50.I.1.a) de la Ley N° 1715, es evidente por cuanto el Título Ejecutorial Individual No. SPP-NAL-072512, fue emitido sin que se cumpla el objetivo principal del saneamiento, cual es la regularización y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria, error en el que ha incurrido el INRA al no proceder a mensurar una propiedad de los ahora demandados, no obstante que los mismos presentaron su documento (aunque fraguado) que mostraba un derecho propietario independiente del derecho propietario de su madre en ese instante, lo cual tendría también su origen en la premura de acabar el trabajo por los funcionarios del INRA, que atendieron más este aspecto, que en considerar divisiones de predios, lo cual habría sido constatado por los dirigentes de la Comunidad; que, de haberse procedido a la medición de lo que correspondía a los demandados, hoy no estaría afrontando los problemas que ocasionan éstos, quienes pretenderían agrandar su propiedad, a través de procesos ante el juzgado agrario pidiendo se les reconozcan los nuevos linderos de lo que consideran su propiedad, no obstante que en el saneamiento, ya los tenían establecidos; que, lo pretendido por los demandados, obedecería a que el título impugnado fue emitido en copropiedad a nombre de tres personas, aspecto que según el criterio de los demandados, les otorgaría el derecho de agrandar su predio, por lo que estaría comprobada la existencia de error que ha mediado para otorgar el título ejecutorial a los demandados, el cual vicia la voluntad de la máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria en la emisión del Título Ejecutorial impugnado.

**2.** Acusa la concurrencia de simulación absoluta como vicio de nulidad del título impugnado, previsto por el art. 50.I.1.c) de la Ley N° 1715, por dos aspectos que ya los habría detallado, pero sería necesario

reiterarlos: Primero, los funcionarios del INRA durante el saneamiento, no obstante de tener conocimiento por el fraguado documento que presentaron los demandados, no procedieron a medir separadamente las dos hectáreas que supuestamente habían adquirido, producto de la rapidez con la que ejecutaron el saneamiento, que no les daba tiempo de medir un derecho que se demostraba que era separado de su parcela, por lo que en la actualidad enfrenta serios conflictos, puesto que los demandados pretenden extender la superficie de su terreno y modificar sus linderos afectando las áreas de producción que tiene consolidadas desde que falleció su madre; por lo que infiere que el Título Ejecutorial Individual N° SPP-NAL-072512, fue emitido en co-propiedad, mediando un acto aparente, al no haberse identificado la superficie real del predio de los demandados por los funcionarios del INRA y sin haber comprobado, si los demandados cumplían o no la Función Social puesto que las mejoras identificadas serían las que correspondían a su madre; que, de señalado, se acreditaría la existencia de un acto que no corresponde a la realidad, siendo irreal también el haberse establecido en el Título Ejecutorial la co-propiedad en igualdad de acciones y derechos de los demandados y su madre. Segundo, que, el acto aparente no corresponde a la realidad, sería también, el hecho de haber mediado en la titulación, un documento presentado por los ahora demandados, en el cual suscribe una persona fallecida a la fecha de su suscripción, no requiriendo en este caso, el pronunciamiento por autoridad competente sobre la nulidad de dicho documento, siendo simplemente comprobado con estos hechos, la concurrencia del vicio de nulidad por simulación absoluta, es decir, con la indicada Minuta de Transferencia de Terreno Agrícola Fraccionado de 20 de agosto de 1992, suscrita por un fallecido, los demandados habrían accedido a la propiedad sobre una fracción de su terreno, sonsacando a su difunta madre, quien no sabía leer y era persona adulta, que en la actualidad, ni siquiera se conformarían con esa superficie obtenida con un documento fraguado, sino, pretenderían extenderla al enterarse que en el título y en el registro de Derechos Reales no se encuentra establecido que son propietarios sólo de dos hectáreas, y serían copropietarios del total de la superficie, lo cual representaría un serio detrimento a sus derechos como heredero de su madre beneficiaria del título que impugna.

**3.** El actor señala la existencia del vicio de nulidad de ausencia de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados en la emisión del título impugnado, prevista por el art. 50.I.2.b) de la Ley N° 1715, por dos aspectos: Primero, al no haber procedido los funcionarios del INRA durante el trabajo de campo, a identificar la propiedad de los demandados, que tenía documento de propiedad y beneficiarios diferentes del resto de la parcela, con el pretexto de que tenían que acabar lo más pronto posible el saneamiento, lo que habrían originado el otorgamiento del Título Ejecutorial en favor de los demandados sobre la base de hechos y/o derechos inexistentes, puesto que nunca acreditaron ser propietarios en igualdad de acciones y derechos sobre la parcela y no se comprobó si ellos por su parte, cumplían o no la Función Social sobre la superficie que supuestamente habrían adquirido por compra, pero acabaron siendo reconocidos como co-propietarios igualitarios al emitirse el título cuestionado en el que no se especifica el hecho que solo son propietarios de 2 ha, lo cual aprovechan ahora, para extorsionarle mediante juicios, queriendo hacer crecer y modificar los linderos que ya eran conocidos y, la situación empeora cuando ni en el registro de Derechos Reales aparece este aspecto registrado, es decir, que los demandados son propietarios únicamente de dos hectáreas. Segundo, sostuvo en líneas precedentes que los demandados, acreditaron su derecho a través de la Minuta de Transferencia de Terreno Agrícola Fraccionado de 20 de agosto de 1992, en la que supuestamente suscribiría su padre Perfecto Flores Gutiérrez, cuando este ya había fallecido el año 1981, lo cual se encuentra acreditado por la documental que adjunta, teniéndose de esta forma acreditado que los demandados lograron el reconocimiento de un derecho, sobre la base de hechos y/o derechos inexistentes y sobre lo cual, no sería pertinente que la justicia agroambiental establezca que dicho documento mientras no sea declarado nulo por autoridad competente, es plenamente válido, por cuanto los hechos están demostrados documentada e inobjetablemente, constituyendo un grave atentado al derecho de acceso a

la justicia, remitirle a un previo proceso de nulidad de documento, cuando los hechos estuviesen comprobados objetivamente.

4. Señala que, el indicado vicio de nulidad establecido en el art. 50.I.2.c) de la Ley N° 1715, se encuentra probado por cuanto, se habría vulnerado por los funcionarios del INRA, el Manual de Encuestador Jurídico (no señala el año ni el instrumento por el cual se habría aprobado), que establecería en su apartado 7.2.2. la identificación de predios en forma separada cuando se daría el caso donde parcelas con un común antecedente propietario, fueren resultado de transferencias del derecho y producto de ello, se evidenciaría que actualmente responden a distintos titulares o propietarios (Subadquirentes) se habría tenido que elaborar Fichas Catastrales independientes con la previsión de mantener un nexo entre los registros para identificarlos y hacer constar esta situación en la parte de observaciones de las fichas catastrales, lo cual no habría sido cumplido por los funcionarios del INRA, porque en el caso de la parcela de los demandados con relación a la suya, no obstante que ellos presentaron su documento fraguado, de 2 ha, pero los funcionarios del INRA mensuraron incluida esa superficie, en el resto de la superficie de su predio, lo cual en la actualidad genera graves problemas, al pretender los demandados modificar la superficie y linderos de su parcela; aspecto que, al mismo tiempo, vulneraría el derecho al debido proceso en el que incurrió la administración del INRA.

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

*"(...) la demanda de nulidad de Título Ejecutorial es una demanda que se tramita en la vía ordinaria de puro derecho, en la que con la finalidad de comprobar o descartar la concurrencia de los vicios de nulidad invocados, se somete a control de legalidad, los antecedentes del proceso de saneamiento y no otros; empero, bajo la prevalencia del principio de verdad material sobre el formal, corresponderá excepcionalmente considerar prueba no cursante en el cuaderno procesal, como en el presente caso, que se va a considerar el Certificado de Defunción de fs. 4 de obrados, que no cursa en antecedentes del saneamiento; que según el actor demostraría la carencia de legalidad de la Minuta de Transferencia de Terreno Agrícola de 20 de agosto de 1992, descrito en el punto **(I.7.6.)** de la presente Sentencia, porque uno de los vendedores se encontraba fallecido en la fecha de suscripción de la Minuta referida, en este contexto, se debe considerar que, la declaratoria de nulidad de la Minuta de Transferencia antes descrita, no conlleva la acreditación del vicio de nulidad de error esencial, porque con la abstracción de ésta Minuta (que por cierto resulta ser accesorio como se manifestó precedentemente), quedaría la acreditación del cumplimiento de la Función Social y la legalidad de la posesión, al ser anterior a la Ley N° 1715, por el solo hecho que Máxima Revollo Vda. de Flores, hubiera consentido y avalado expresamente la existencia de la referida compra-venta de 2 ha de terreno que, constituía parte de su propiedad en favor de Segundina Soto Gutiérrez y Damián Rioja Rodríguez, no otra cosa significa el hecho de haber colocado su huella digital en presencia de la funcionaria del INRA y de dos testigos que firman junto a la declarante en la Ficha Catastral que, en el punto de observaciones, establece lo siguiente: "La Sra. Segundina Soto Gutierrez compró 2 ha. al interior de la parcela juntamente con su esposo ..." (sic), aspecto que convalida la referida compra-venta de 2 ha terreno, al menos en la alícuota parte o acciones y derechos que le correspondía a la vendedora Máxima Revollo Vda. de Flores".*

*"(...) a fin de no incurrir en falta de valoración probatoria de documentación adjunta a la demanda de nulidad de Título Ejecutorial o que no se estuviese dando mérito probatorio específico a estas, corresponderá señalar sobre las no consideradas precedentemente lo siguiente: que la parte actora además de adjuntar en copia simple su cédula de identidad, el Título Ejecutorial y plano anteriores a nombre de Perfecto Flores Gutierrez (fs. 1 a 3 de obrados), que acredita su identidad del actor y el antecedente del derecho propietario que reclama, complementando con la copia legalizada de la*

*Escritura Pública de declaratoria de herederos de aceptación de herencia a favor de Guido Flores Revollo (Testimonio N° 372/2019 de 13 de agosto de 2019), cursante de fs. 8 a 13 de obrados, además adjunta certificaciones emitidos en 2019, 2020 y 2021 por el "Sindicato Senda 3", cursantes de fs. 14 a 16 de obrados, que resultan no ser coetáneos al saneamiento, sin embargo, y por el contrario, dejan entrever que el actor se encuentra en posesión y cumpliendo la Función Social, aspecto éste que no es objeto de la demanda y que por otra parte, deja evidente que después de más de 10 años de emitido el Título Ejecutorial, ahora confutado, recién gestiona su recojo; además adjunta copias simples de demanda de conciliación de 2020 (fs. 17 a 19 de obrados), iniciado por Segundina Soto Gutiérrez contra Guido Flores Revollo, indicando que a fin de no llegar a problemas mayores, toda vez que el ahora demandante habría estado realizando algunas mediciones en el terreno y que "abusivamente"(sic) habría pretendido medir parte de su terreno incluyendo el río sin respetar la franja de seguridad del río; que deja entrever, que el actor estuviese actuando de forma abusiva realizando estos actos; además, adjunta copias simples de parte del legajo del expediente de saneamiento (fs. 20 a 29 vta. de obrados), que constituyen los antecedentes analizados en la presente Sentencia, aspecto que se complementa con la prueba adjunta a fs. 30 de obrados relativo al Folio Real 3.12.4.01.0002285 del predio "Sindicato Senda 3 Parcela 076", donde establece la publicidad de la co-propiedad de los apersonados al proceso de saneamiento".*

*"(...) es posible definir que el acto consentido debe entenderse objetivamente a cualquier acción que el titular de un determinado derecho realice ante la autoridad que ha emitido un acto administrativo que hipotéticamente lesione sus derechos y del cual se advierta o establezca claramente que acepta o consiente de manera voluntaria, expresa o tácita las consecuencias del acto administrativo y sus efectos en su esfera jurídica; asimismo, frente a una eventual lesión o restricción de su derecho fundamental o garantía constitucional, la persona tiene la libertad de definir la acción a seguir frente a dicha situación, ya sea reclamando frente al hecho que considera ilegal, planteando las acciones pertinentes o, en su caso, de consentir el hecho; podemos señalar que la consecuencia que conlleva el consentimiento sea expreso o tácito, dentro de un proceso administrativo de saneamiento, así sea lesivo a sus intereses, surte sus efectos bajo la figura de actos consentidos y si el mismo, no fue observado o reclamado por el interesado o administrado, opera la convalidación del acto; por consiguiente, cuando se advierte que el interesado consintió un acto administrativo u otro que dé cuenta que la persona se sometió al mismo, pretender a través de la demanda de nulidad de Título Ejecutorial que se restablezca su derecho, no tiene la eficacia probatoria para la procedencia de las causales establecidas en el art. 50 de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545".*

*"(...) se puede concluir que el Título Ejecutorial SPP-NAL-072512, del predio denominado "Sindicato Senda 3 Parcela 076", emitido el 30 de enero de 2009, otorgado en favor de Máxima Revollo vda. de Flores, Segundina Soto Gutiérrez y Damián Rioja Rodríguez, no se encuentra afectado por vicios de nulidad, correspondientes al error esencial, simulación absoluta, ausencia de causa y violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su otorgamiento, al no haberse acreditado los vicios de nulidad antes descritos, debido a que la presente acción no fue debidamente fundamentado, ni mucho menos probado por la parte demandante, es decir, no ha cumplido con la carga de la prueba, en conformidad al art. 375-1 del Cód. Pdto. Civ., aplicable supletoriamente por disposición del art. 78 de la Ley N° 1715, no habiendo acreditado la concurrencia de ninguna de las causales de nulidad argüidas en la demanda, ni en la subsanación de la misma; máxime si consideramos que la presente Sentencia no tiene por fin revisar el procedimiento sino esencialmente el acto final de la entidad administrativa como lo es la emisión del Título Ejecutorial, a fin de verificar si el mismo nació a la vida jurídica ajustándose al marco legal aplicable, cumpliendo con las formalidades que la ley impone y sin apartarse de la finalidad en la que se inspiró; en ese entendido, la Sala Segunda del Tribunal*

*Agroambiental, en conocimiento de la demanda de nulidad del Título Ejecutorial N° SPP-NAL-072512, del predio denominado "Sindicato Senda 3 Parcela 076", emitido el 30 de enero de 2009, con la superficie de 20.1740 ha, previo examen y análisis de los actuados y antecedentes, así como de todos los documentos producidos en el proceso de saneamiento signado con el N° I-10079, del polígono N° 071 correspondiente al predio "Sindicato Senda 3", en el que se aplicaron las disposiciones legales vigentes en su momento y en cada etapa, se concluye que en el presente caso no se produjeron los vicios de nulidad previstos en el art. 50.I.1.a) y c) y 2.b) y c) de la Ley N° 1715, acusados por el demandante, correspondiendo en consecuencia fallar en ese sentido".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda de nulidad de Título Ejecutorial, en consecuencia se mantiene firme y subsistente, con todos sus efectos legales el Título Ejecutorial SPP-NAL-072512 correspondiente al predio denominado "Sindicato Senda 3 Parcela 076", emitido el 30 de enero de 2009, otorgado en favor de Máxima Revollo vda. de Flores, Segundina Soto Gutiérrez y Damián Rioja Rodríguez, ubicado en Chimoré, provincia Carrasco del departamento de Cochabamba, con base en los siguientes argumentos:

**1.** El ente administrativo procede a reconocer el derecho en co-propiedad de los compradores en la referida parcela "Sindicato Senda 3 Parcela 076", porque no se podía dividir una pequeña propiedad agrícola en superficies menores a las establecidas a la pequeña propiedad como lo señala el art. 48 de la Ley N° 1715, norma que es de aplicación preferente a la "Guía de Actuación de Encuestador Jurídico" del INRA, vigente en su oportunidad de la ejecución de las Pericias de Campo; si bien el demandante en su memorial cita el apartado 7.2.2 del Manual de Encuestador Jurídico, empero no señaló ni precisó en qué año ni mediante qué instrumento fue aprobado el merituado y extrañado manual; sin embargo, a fin de dar respuesta debidamente fundamentada respecto a lo acusado, de la revisión de la "Guía de Actuación de Encuestador Jurídico" durante las Pericias de Campo, aprobado por Resolución Administrativa N° R. ADM. - 0092/99 de 5 de julio de 1999, vigente en la oportunidad de desarrollarse las "Pericias de Campo" (junio de 2003), no establece lo manifestado por el demandante.

**2.** Es posible definir que el acto consentido debe entenderse objetivamente a cualquier acción que el titular de un determinado derecho realice ante la autoridad que ha emitido un acto administrativo que hipotéticamente lesione sus derechos y del cual se advierta o establezca claramente que acepta o consiente de manera voluntaria, expresa o tácita las consecuencias del acto administrativo y sus efectos en su esfera jurídica; asimismo, frente a una eventual lesión o restricción de su derecho fundamental o garantía constitucional, la persona tiene la libertad de definir la acción a seguir frente a dicha situación, ya sea reclamando frente al hecho que considera ilegal, planteando las acciones pertinentes o, en su caso, de consentir el hecho; podemos señalar que la consecuencia que conlleva el consentimiento sea expreso o tácito, dentro de un proceso administrativo de saneamiento, así sea lesivo a sus intereses, surte sus efectos bajo la figura de actos consentidos y si el mismo, no fue observado o reclamado por el interesado o administrado, opera la convalidación del acto; por consiguiente, cuando se advierte que el interesado consintió un acto administrativo u otro que dé cuenta que la persona se sometió al mismo, pretender a través de la demanda de nulidad de Título Ejecutorial que se restablezca su derecho, no tiene la eficacia probatoria para la procedencia de las causales establecidas en el art. 50 de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545.

**3.** Se evidencia que el INRA no solo consideró y valoró únicamente la Minuta de Transferencia de Terreno Agrícola de 20 de agosto de 1992, descrito en el punto (I.7.6.) de la presente Sentencia, sino

también lo verificado en campo, es decir, la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Social, según se puede evidenciar en la Ficha Catastral (I.7.2.) , cursante a fs. 1542 y 1543 (fol. inferior) de y en la Declaración Jurada de Posesión Pacífica del Predio (I.7.3.) , que cursa a fs. 1544 (fol. inferior), ambos de la carpeta de saneamiento, correspondiente a la parcela 076, en esta última consta que, Máxima Revollo Vda. de Flores, asevera estar en posesión del predio desde 1974, acto avalado por el dirigente del Sindicato de Colonizadores Senda 3 y con la participación de dos testigos de actuación, como son Félix Ágreda A. y Moisés Castro V. Con esta valoración realizada por el INRA y al comprobarse la existencia de éste derecho en co-propiedad de los apersonados al Saneamiento CAT SAN del "Sindicato Senda 3", no se evidencia la referida simulación absoluta , por lo que no es atendible este reclamo.

4. Se puede concluir que el Título Ejecutorial SPP-NAL-072512, del predio denominado "Sindicato Senda 3 Parcela 076", emitido el 30 de enero de 2009, otorgado en favor de Máxima Revollo vda. de Flores, Segundina Soto Gutiérrez y Damián Rioja Rodríguez, no se encuentra afectado por vicios de nulidad, correspondientes al error esencial, simulación absoluta, ausencia de causa y violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su otorgamiento, al no haberse acreditado los vicios de nulidad antes descritos, debido a que la presente acción no fue debidamente fundamentado, ni mucho menos probado por la parte demandante, es decir, no ha cumplido con la carga de la prueba, en conformidad al art. 375-1 del Cód. Pdto. Civ., aplicable supletoriamente por disposición del art. 78 de la Ley N° 1715, no habiendo acreditado la concurrencia de ninguna de las causales de nulidad argüidas en la demanda, ni en la subsanación de la misma.

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

SANEAMIENTO / Preclusión / convalidación / transcendencia

**El acto consentido debe entenderse objetivamente a cualquier acción que el titular de un determinado derecho realice ante la autoridad que ha emitido un acto administrativo que hipotéticamente lesione sus derechos y del cual se advierta o establezca claramente que acepta o consiente de manera voluntaria, expresa o tácita las consecuencias del acto administrativo y sus efectos en su esfera jurídica; asimismo, frente a una eventual lesión o restricción de su derecho fundamental o garantía constitucional, la persona tiene la libertad de definir la acción a seguir frente a dicha situación ya sea reclamando frente al hecho que considera ilegal, planteando las acciones pertinentes o, en su caso, de consentir el hecho.**

*"(...) el acto consentido debe entenderse objetivamente a cualquier acción que el titular de un determinado derecho realice ante la autoridad que ha emitido un acto administrativo que hipotéticamente lesione sus derechos y del cual se advierta o establezca claramente que acepta o consiente de manera voluntaria, expresa o tácita las consecuencias del acto administrativo y sus efectos en su esfera jurídica; asimismo, frente a una eventual lesión o restricción de su derecho fundamental o garantía constitucional, la persona tiene la libertad de definir la acción a seguir frente a dicha situación, ya sea reclamando frente al hecho que considera ilegal, planteando las acciones pertinentes o, en su caso, de consentir el hecho; podemos señalar que la consecuencia que conlleva el consentimiento sea expreso o tácito, dentro de un proceso administrativo de saneamiento, así sea lesivo a sus intereses, surte sus efectos bajo la figura de actos consentidos y si el mismo, no fue observado o reclamado por el interesado o administrado, opera la convalidación del acto; por consiguiente, cuando se advierte que el interesado consintió un acto administrativo u otro que dé cuenta que la persona se sometió al mismo, pretender a través de la demanda de nulidad de Título Ejecutorial que se restablezca su derecho, no*

*tiene la eficacia probatoria para la procedencia de las causales establecidas en el art. 50 de la Ley N° 1715, modificada por la Ley N° 3545".*