

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0063-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 03-11-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS CAMPESINOS /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS CAMPESINOS /**

**Problemas jurídicos**

En la tramitación de una demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, interpuesta por Renso Rufo Mendoza Bernal, en representación de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", impugna el Título Ejecutorial PCM-NAL N° 022198 de 17 de diciembre de 2018, emitido a favor de la "Comunidad Santa Catalina", respecto al predio denominado con el mismo nombre, clasificado como propiedad comunitaria agrícola, con una superficie de 1317.6584 ha, Título Ejecutorial emitido como resultado del proceso de Saneamiento Simple de Oficio (SAN -SIM) de Oficio, respecto al Polígono N° 102, ubicado en el municipio de Apolo, provincia Fran Tamayo del departamento de La Paz, constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

**1.** Denuncia la causal de simulación absoluta manifestando que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) al margen de la verdad material y con base en un acto aparente, consideró a la "Comunidad Santa Catalina" como la única beneficiaria del proceso de saneamiento en el área titulada, sin considerar la realidad orgánica y territorial existente entre la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur" y la "Comunidad Santa Catalina", toda vez que, estas comunidades inicialmente eran parte de una sola comunidad y posteriormente el año 2006 se dividieron en el marco de sus normas y procedimientos propios, división que fue a nivel orgánico y territorial.

**2.** Del mismo modo, cuestiona que el ente administrativo, sin ningún respaldo legal, exigió la presentación de la Personalidad Jurídica de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", como condición para considerar su apersonamiento y oposición al proceso de saneamiento de la "Comunidad Santa Catalina", en franca vulneración a sus derechos, en el entendido de que el INRA no podía haber exigido la presentación de una Personalidad Jurídica para considerar la existencia de su comunidad, al respecto cita la Sentencia Constitucional N° 0006/2016 de 14 de enero de 2016, que declaró la inconstitucionalidad de la exigencia del presupuesto "Personalidad Jurídica",

prevista en los arts. 357 inc. a) y 396.II del D.S. N°29215.

3. Indica que la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", está conformada por más de veinte (20) familias y ochenta (80) afiliados, que viven y desarrollan sus actividades agropecuarias en las áreas que ocuparon desde su nacimiento, mismas que fueron tituladas a favor de la Comunidad demandada, con el agravante de que ninguno de los comunarios de su Comunidad fue considerado como parte de la "Comunidad Santa Catalina", a pesar de que los comunarios, poseen documentación antigua de derecho propietario e inclusive de pago de impuestos en el municipio de Apolo. En esta misma línea argumentativa, realiza una cita de documentación correspondiente a seis (6) comunarios que no se encontrarían en la lista de beneficiarios, consistente en: Escrituras Públicas de Adjudicación de Terreno, papeleta de pago de impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, Título Ejecutorial, emitido por el Ex - Servicio Nacional de Reforma Agraria, otorgado por el entonces presidente René Barrientos Ortuño, de 21 de junio de 1977.

4. Acusa que el INRA incurrió en error esencial al emitir el Título Ejecutorial PCM-NAL-022198 de 17 de diciembre de 2018, a favor de la "Comunidad Santa Catalina", debido a que fue de conocimiento de la entidad administrativa, desde el inicio de la actividad de Pericias de Campo, que la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur" y la "Comunidad Santa Catalina", se habían dividido; sin embargo, la Dirección Departamental del INRA La Paz, exigió la presentación de la Personalidad Jurídica como requisito indispensable y previo para considerar la existencia de la Comunidad de sus representados, incurriendo en error esencial al invisibilizar la existencia de la Comunidad, situación que no fue considerada por el INRA Nacional al momento de realizar el control de calidad del proceso de saneamiento, y de esta manera evitar la vulneración de sus derechos.

5. Indica que presentaron pruebas al proceso de saneamiento, que ponen en evidencia la veracidad de sus argumentos, consistentes en: Memorial de oposición al proceso de saneamiento de la "Comunidad Santa Catalina", presentado a la Dirección Nacional del INRA, el 23 de junio de 2007 y la Resolución Final de Saneamiento de 06 de julio de 2017, dejándose claro que el INRA tenía conocimiento de la división de las dos comunidades y pese a ello, continuó con el proceso de saneamiento de la Comunidad demandada hasta su titulación.

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

*"(...) queda claro que las autoridades de la "Comunidad Santa Catalina", desde antes de la ejecución del Relevamiento de Información en Campo, conocían de la existencia de la comunidad ahora demandante, misma que se separó de su comunidad por problemas orgánicos, y que si bien durante el proceso de saneamiento manifestaron estar en desacuerdo con la división orgánica y territorial e inclusive en la contestación a la demanda manifiestan que: "...jamás hemos desconocido derecho alguno y menos se ha usurpado y despojado de terreno alguno , perteneciente disque a los miembros de ésta, ellos continúan en sus chacos y actividades como si nada hubiese pasado, alguno de ellos incluso, participan en las asambleas y hasta fungen de autoridades originarias en nuestra comunidad Santa Catalina..." (Sic.), es evidente que en la nómina de afiliados de la "Comunidad Santa Catalina" (II.5.3), no figuran los comunarios que actualmente conforman la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur"; por tanto, no se los considera como beneficiarios del Título Ejecutorial PCM-NAL-022198 de 17 de diciembre de 2018, objeto de la presente demanda, como falsamente afirma la parte demandada".*

*"Con relación a la desestimación realizada por el INRA a la oposición interpuesta por la comunidad*

*demandante, al proceso de saneamiento de la "Comunidad Santa Catalina", bajo el argumento de haberse presentado fuera del plazo fijado para el inicio de la actividad de Relevamiento de Información en Campo y el incumplimiento en la presentación de la Personalidad Jurídica, Resoluciones u otros documentos aprobatorios del ente matriz como ser la Federación Sindical de Trabajadores Campesinos de la provincia Franz Tamayo, ni plano de ubicación, entre otros requisitos, conforme a los antecedentes del proceso de saneamiento antes señalados, se tiene que en el Informe de Socialización de Resultados US-DDLP N° 073/2016 de 14 de octubre de 2016 (II.5.9) , la entidad administrativa afirma que las cartas de 07 de enero de 2012 y 08 de enero de 2012, no cursarían en obrados; sin embargo, las mismas fueron nuevamente puestas a su conocimiento, mediante memorial de 09 de agosto de 2016, dejando en evidencia que cuentan con el correspondiente sello de recepción del INRA, por lo que el aparente extravío de las mismas, es de total responsabilidad de los funcionarios públicos que en su oportunidad las recepcionaron; al margen de ello, conforme a las notas, cursantes de fs. 32 a 34, se evidencia que tanto la Dirección Departamental y la Dirección Nacional del INRA, tenían conocimiento de la división de la "Comunidad Santa Catalina" y la conformación de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", así como del conflicto suscitado entre ambas comunidades, por lo cual, resulta contradictorio que en Informe Legal DGS-JRA N° 574-A/2017 de 30 de junio de 2017 (II.5.12) , la entidad administrativa manifieste que: "...En caso de haberse apersonado durante el relevamiento de información en campo la comunidad ahora opositora, esta situación habría originado un conflicto en el área intervenida, caso en el cual las partes en conflicto están obligadas a apersonarse y probar derecho o posesión agraria, así como el de demostrar sus límites sean colectivos o individuales, y sobre todo demostrar cumplimiento de la función social o económico social, caso en el cual el INRA podría haber levantado los respectivos formularios de campo y armado un expediente de saneamiento, así como el formulario adicional de predios en conflicto; sin embargo, el opositor no hubo demostrado estos extremos durante el relevamiento de información en campo, presentando la oposición de manera posterior en la etapa de socialización..."*

*"(...) ante la existencia del conflicto entre estas dos comunidades, resulta aplicar como consecuencia natural lo establecido en el art. 272.I del D.S. N° 29215, que a la letra señala: "En caso de predios en conflicto se utilizará un formulario adicional en el que se identifique el área en controversia, se levantará datos adicionales sobre las mejoras existentes en dicha área, a quien pertenecen y la antigüedad de las mismas; la recepción de otras pruebas; se acumulará las carpetas para su análisis en el informe en conclusiones..." (Sic.); norma que fue incumplida en el presente caso, no siendo excusable el argumento de que no cursaban en obrados las cartas de oposición y documentación presentada por las autoridades de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", en la gestión 2012, fecha en la cual se realizó la actividad de Relevamiento de Información en Campo; al margen de ello, en oportunidad de realizarse la socialización de los resultados preliminares de saneamiento mediante el Informe de Cierre, a través del memorial de 10 de agosto de 2016 (II.5.6) , se reiteraron las observaciones al proceso de saneamiento, por la sobreposición existente del área saneada a favor de la Comunidad "Santa Catalina", con la comunidad ahora demandante, solicitándose la exclusión del área afectada; sin embargo, a pesar de haberse presentado documentación de respaldo, el ente administrativo sin el debido sustento y fundamentación jurídica desestimó la solicitud, con el agravante de haberse exigido la presentación de la Personalidad Jurídica de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", como condición para considerar la oposición formulada la proceso de saneamiento de la "Comunidad Santa Catalina" y realizar la verificación del cumplimiento de la Función Social en su condición de comunidad".*

*"(...) corresponde aclarar que si por presupuesto o requisito se entiende aquello que es indispensable poseer para acceder a algo, en el caso concreto, al proceso de saneamiento; la exigencia de*

*Personalidad Jurídica, no constituye un requisito habilitante para el ejercicio de los derechos colectivos, como son el acceso, tenencia y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria sobre la tierra y el territorio, entendimiento que ha sido recogido en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional, entre ellas, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012 de 23 de julio de 2012, que ha señalado: "...III.2.1. El derecho a la personalidad jurídica. Siguiendo el mismo entendimiento, con relación a la exigencia de acreditación de la personalidad jurídica, éste no constituye un requisito habilitante para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, puesto que más bien se trata de un derecho que les asiste, ya que sus facultades organizativas se ejercen y se han ejercido independientemente del reconocimiento que haga el Estado de su condición de sujeto de derechos, preexistentes a la misma estructura estatal, aspecto que indudablemente constituye un deber para el Estado y no así para la nación o pueblo indígena en sí mismo. No contemplar este entendimiento conlleva una interpretación restrictiva que pone en riesgo la eficacia material de sus derechos colectivos. Este entendimiento fue establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, cuando señaló: "La Corte considera que el otorgamiento de personería jurídica sirve para hacer operativos los derechos ya existentes de las comunidades indígenas, que los vienen ejerciendo históricamente y no a partir de su nacimiento como personas jurídicas. Sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, y los derechos que ello apareja, como la designación de sus propios líderes y el derecho a reclamar sus tierras tradicionales, son reconocidos no a la persona jurídica que debe inscribirse para cumplir con un formalismo legal, sino a la comunidad en sí misma que la propia Constitución paraguaya reconoce como preexistente al Estado ...". Es decir que, debe entenderse que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, no necesitan personalidad jurídica para acreditar su existencia como pueblo, ni para el ejercicio de sus derechos colectivos; cuyo fundamento se basa en su derecho a la autoidentificación, porque existen independientemente del reconocimiento formal que el Estado haga de ellos".*

*"(...) al margen de las irregularidades procesales y la vulneración a las normas agrarias en las que incurrió el INRA; las autoridades de la "Comunidad Santa Catalina", crearon un acto aparente, que no corresponde a la realidad y la verdad material de los hechos, al haber negado la existencia de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", la cual se conformó a partir de la separación orgánica y territorial de su comunidad, desconociéndose su derecho a acceder a la regulación de su derecho propietario sobre su territorio ancestral, influyéndose de manera directa en la decisión del ente administrativo, que definió reconocer toda la superficie mensurada únicamente a favor de la "Comunidad Santa Catalina". En este contexto de hechos fácticos, corresponde en razón a la verdad material de los hechos, corregir y subsanar el error identificado, ante la necesidad de protección de derechos colectivos de la comunidad demandante".*

*"(...) el INRA, emitió el Informe en Conclusiones US-DDLP N° 0060/2016 de 25 de julio 2016 (II.5.5), que establece la posesión legal anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 y el cumplimiento de la Función Social, recomendando el numeral 6 Conclusiones y Sugerencia, la dotación colectiva de una superficie de 1317.6584 ha, a favor de la "Comunidad Santa Catalina" y con base a dicha Resolución Final de Saneamiento, se expide el Título Ejecutorial ahora cuestionado; sin embargo, llevando en consideración lo desarrollado en el FJ.III.3 de la presente sentencia, este Tribunal llega a conclusión que el Título Ejecutorial demandado se encuentra viciado de nulidad por error esencial, toda vez que el ente administrativo tomó su decisión con base a hechos y derechos inexistentes que no corresponden a la realidad invocada por el administrado".*

*"(...) el motivo o la razón que impulso a la entidad administrativa a reconocer el derecho de propiedad a*

*favor de la "Comunidad Santa Catalina", en la superficie de 1317.6584 ha, se encuentra sustentado en información imprecisa que no corresponde a la realidad, debido a que conforme a lo desarrollado en el FJ.IV.1 de la presente sentencia, al haberse exigido la personalidad jurídica de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", para considerar su oposición al proceso de saneamiento de la comunidad demandada y su solicitud de saneamiento; así como haberse negado su existencia al interior del área mensurada y titulada a favor de la "Comunidad Santa Catalina"; así como la información aportada por la señalada comunidad para sustentar la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social, no pueden tenerse como información fidedigna para sustentar o motivar el reconocimiento total de la superficie mensurada a su favor".*

*"(..) el reconocimiento de las tierras y territorios de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, por parte del Estado, debe respetar la forma de tenencia de los mismos, así como sus costumbres y tradiciones, sin que sea válido, por tanto, que se les imponga una forma de tenencia ajena a su forma de vida, a sus costumbres, tradiciones y en general a la forma integral en que concibe su territorio. La entidad administrativa debe por tanto respetar el acceso al territorio de la forma en que tradicionalmente han manejado su territorio, por lo que, constituyen delimitaciones propias a su cosmovisión para desarrollar su cultura, historia y sus propias formas de organización social y política, ejerciendo el control sobre los recursos naturales y desarrollando todas sus instituciones, presupuestos que no han sido considerados por la "Comunidad Santa Catalina" y el ente administrativo".*

*"(..) se evidencia que la autoridad administrativa ejecutora del proceso de saneamiento, incurrió en las causales de nulidad, error esencial y simulación absoluta, las que invalidan el Título Ejecutorial PCM-NAL N° 022198 de 17 de diciembre de 2018, en razón a haber sido emitido con base a información incorrecta, que genera duda razonable respecto a la posesión legal y cumplimiento de la Función Social respecto de la totalidad de la superficie mensurada de 1317.6584 ha, por parte de la comunidad demandada; por lo que en resguardo a las garantías constitucionales del derecho a la defensa y al debido proceso, previstos en los arts. 115.II y 119.II de la CPE (...)"*

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

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **PROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial, en consecuencia **NULO** y sin valor legal el Título Ejecutorial PCM-NAL N° 022198 de 17 de diciembre de 2018, emitido a favor de la "Comunidad Santa Catalina", respecto al predio denominado Comunidad Santa Catalina, clasificada como propiedad comunitaria agrícola, con una superficie de 1317.6584 ha, emitido por efecto del proceso de Saneamiento Simple (SAN - SIM) de Oficio, Polígono N° 102, ubicado en el municipio de Apolo, provincia Franz Tamayo del departamento de La Paz; así como del proceso de saneamiento del cual emergió el mismo, bajo los siguientes fundamentos:

**1.** Ante la existencia del conflicto entre estas dos comunidades, se debía aplicar lo establecido en el art. 272.I del D.S. N° 29215; norma que fue incumplida en el presente caso, no siendo excusable el argumento de que no cursaban en obrados las cartas de oposición y documentación presentada por las autoridades de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", en la gestión 2012, fecha en la cual se realizó la actividad de Relevamiento de Información en Campo; al margen de ello, en oportunidad de realizarse la socialización de los resultados preliminares de saneamiento mediante el Informe de Cierre, a través del memorial de 10 de agosto de 2016, se reiteraron las observaciones al proceso de saneamiento, por la sobreposición existente del área saneada a favor de la Comunidad "Santa Catalina", con la comunidad ahora demandante, solicitándose la exclusión del área afectada; sin embargo, a pesar de haberse presentado documentación de respaldo, el ente

administrativo sin el debido sustento y fundamentación jurídica desestimó la solicitud, con el agravante de haberse exigido la presentación de la Personalidad Jurídica de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", como condición para considerar la oposición formulada la proceso de saneamiento de la "Comunidad Santa Catalina" y realizar la verificación del cumplimiento de la Función Social en su condición de comunidad.

2. Al margen de las irregularidades procesales y la vulneración a las normas agrarias en las que incurrió el INRA; las autoridades de la "Comunidad Santa Catalina", crearon un acto aparente, que no corresponde a la realidad y la verdad material de los hechos, al haber negado la existencia de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", la cual se conformó a partir de la separación orgánica y territorial de su comunidad, desconociéndose su derecho a acceder a la regulación de su derecho propietario sobre su territorio ancestral, influyéndose de manera directa en la decisión del ente administrativo, que definió reconocer toda la superficie mensurada únicamente a favor de la "Comunidad Santa Catalina". En este contexto de hechos fácticos, corresponde en razón a la verdad material de los hechos, corregir y subsanar el error identificado, ante la necesidad de protección de derechos colectivos de la comunidad demandante.

3. El INRA, emitió el Informe en Conclusiones US-DDLP N° 0060/2016 de 25 de julio 2016, que establece la posesión legal anterior a la promulgación de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996 y el cumplimiento de la Función Social, recomendando el numeral 6 Conclusiones y Sugerencia la dotación colectiva de una superficie de 1317.6584 ha, a favor de la "Comunidad Santa Catalina" y, con base a dicha Resolución Final de Saneamiento, se expide el Título Ejecutorial ahora cuestionado; sin embargo, este Tribunal llega a conclusión que el Título Ejecutorial demandado se encuentra viciado de nulidad por error esencial, toda vez que el ente administrativo tomó su decisión con base a hechos y derechos inexistentes que no corresponden a la realidad invocada por el administrado.

4. El motivo o la razón que impulso a la entidad administrativa a reconocer el derecho de propiedad a favor de la "Comunidad Santa Catalina", en la superficie de 1317.6584 ha, se encuentra sustentado en información imprecisa que no corresponde a la realidad, debido a que al haberse exigido la personalidad jurídica de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", para considerar su oposición al proceso de saneamiento de la comunidad demandada y su solicitud de saneamiento; así como haberse negado su existencia al interior del área mensurada y titulada a favor de la "Comunidad Santa Catalina"; así como la información aportada por la señalada comunidad para sustentar la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social, no pueden tenerse como información fidedigna para sustentar o motivar el reconocimiento total de la superficie mensurada a su favor.

5. Se evidencia que la autoridad administrativa ejecutora del proceso de saneamiento incurrió en las causales de nulidad, error esencial y simulación absoluta, las que invalidan el Título Ejecutorial PCM-NAL N° 022198 de 17 de diciembre de 2018, en razón a haber sido emitido con base a información incorrecta, que genera duda razonable respecto a la posesión legal y cumplimiento de la Función Social respecto de la totalidad de la superficie mensurada de 1317.6584 ha, por parte de la comunidad demandada; por lo que en resguardo a las garantías constitucionales del derecho a la defensa y al debido proceso, previstos en los arts. 115.II y 119.II de la CPE.

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

#### PRECEDENTE 1

Derecho Agrario Sustantivo / Propiedad Agraria / Derechos de Pueblos Indígenas Originarios

Campesinos

**La exigencia de Personalidad Jurídica, no constituye un requisito habilitante para el ejercicio de derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, pues no necesitan acreditar su existencia o reconocimiento formal como pueblo para el ejercicio de sus derechos colectivos como son el acceso, tenencia y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria sobre la tierra y el territorio; fundamento basado en su derecho a la autoidentificación.**

*"(...) corresponde aclarar que si por supuesto o requisito se entiende aquello que es indispensable poseer para acceder a algo, en el caso concreto, al proceso de saneamiento; la exigencia de Personalidad Jurídica, no constituye un requisito habilitante para el ejercicio de los derechos colectivos, como son el acceso, tenencia y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria sobre la tierra y el territorio, entendimiento que ha sido recogido en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional, entre ellas, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012 de 23 de julio de 2012, que ha señalado: "...III.2.1. El derecho a la personalidad jurídica. Siguiendo el mismo entendimiento, con relación a la exigencia de acreditación de la personalidad jurídica, éste no constituye un requisito habilitante para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, puesto que más bien se trata de un derecho que les asiste, ya que sus facultades organizativas se ejercen y se han ejercido independientemente del reconocimiento que haga el Estado de su condición de sujeto de derechos, preexistentes a la misma estructura estatal, aspecto que indudablemente constituye un deber para el Estado y no así para la nación o pueblo indígena en sí mismo. No contemplar este entendimiento conlleva una interpretación restrictiva que pone en riesgo la eficacia material de sus derechos colectivos. Este entendimiento fue establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, cuando señaló: "La Corte considera que el otorgamiento de personería jurídica sirve para hacer operativos los derechos ya existentes de las comunidades indígenas, que los vienen ejerciendo históricamente y no a partir de su nacimiento como personas jurídicas. Sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, y los derechos que ello apareja, como la designación de sus propios líderes y el derecho a reclamar sus tierras tradicionales, son reconocidos no a la persona jurídica que debe inscribirse para cumplir con un formalismo legal, sino a la comunidad en sí misma que la propia Constitución paraguaya reconoce como preexistente al Estado ..." . Es decir que, debe entenderse que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, no necesitan personalidad jurídica para acreditar su existencia como pueblo, ni para el ejercicio de sus derechos colectivos; cuyo fundamento se basa en su derecho a la autoidentificación, porque existen independientemente del reconocimiento formal que el Estado haga de ellos".*

## PRECEDENTE 2

Derecho Agrario Sustantivo / Propiedad Agraria / Derechos de Pueblos Indígenas Originarios Campesinos

**El reconocimiento de las tierras y territorios de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, debe respetar la forma de tenencia de los mismos, así como sus costumbres y tradiciones. La entidad administrativa debe por tanto respetar el acceso al territorio de la forma en que tradicionalmente han manejado su territorio, por lo que, constituyen delimitaciones propias a su cosmovisión para desarrollar su cultura, historia y sus propias formas de organización social y política.**

*(...) el motivo o la razón que impulso a la entidad administrativa a reconocer el derecho de propiedad a favor de la "Comunidad Santa Catalina", en la superficie de 1317.6584 ha, se encuentra sustentado en información imprecisa que no corresponde a la realidad, debido a que conforme a lo desarrollado en el FJ.IV.1 de la presente sentencia, al haberse exigido la personalidad jurídica de la "Comunidad Indígena Originaria Campesina Quechua Catalina Sur", para considerar su oposición al proceso de saneamiento de la comunidad demandada y su solicitud de saneamiento; así como haberse negado su existencia al interior del área mensurada y titulada a favor de la "Comunidad Santa Catalina"; así como la información aportada por la señalada comunidad para sustentar la posesión legal y el cumplimiento de la Función Social, no pueden tenerse como información fidedigna para sustentar o motivar el reconocimiento total de la superficie mensurada a su favor". (...) el reconocimiento de las tierras y territorios de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, por parte del Estado, debe respetar la forma de tenencia de los mismos, así como sus costumbres y tradiciones, sin que sea válido, por tanto, que se les imponga una forma de tenencia ajena a su forma de vida, a sus costumbres, tradiciones y en general a la forma integral en que concibe su territorio. La entidad administrativa debe por tanto respetar el acceso al territorio de la forma en que tradicionalmente han manejado su territorio, por lo que, constituyen delimitaciones propias a su cosmovisión para desarrollar su cultura, historia y sus propias formas de organización social y política, ejerciendo el control sobre los recursos naturales y desarrollando todas sus instituciones, presupuestos que no han sido considerados por la "Comunidad Santa Catalina" y el ente administrativo".*

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

**Sobre el derecho a la tierra y al territorio y su implicancia en la resolución de conflictos territoriales en contextos interculturales:** *"La SCP 0487/2014 de 25 de febrero, refiriéndose al derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígena originario campesinos, señaló: "El art. 30.II.4 de la CPE, establece que las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen derecho a la libre determinación y territorialidad, complementado por el numeral 6 del mismo artículo que hace referencia al derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios; finalmente en el numeral 10 del art. 30.II de la CPE, hace referencia al derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a vivir en un ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas". Del análisis de la cita precedente, se deduce que la Constitución Política del Estado hace un reconocimiento no solamente del derecho a la tierra, sino también del derecho al territorio, entendido como el espacio ancestral, donde se desarrolla la cultura, espiritualidad, historia y forma de organización social y política los pueblos indígenas, donde ejercen el control sobre los recursos naturales y se despliegan sus instituciones. Al respecto el art. 13.2) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de manera expresa sostiene que la utilización del término tierras debe incluir el concepto de territorios: "Lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera". Dada la importancia de esta relación y de la ancestralidad del territorio de los pueblos indígenas, el art. 14 del referido Convenio, señala que los Estados deben reconocer: "(...) a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (...)". Por su parte, el art. 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de manera expresa, señala que: "(...) 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la*

*propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de estas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate (...)"*. Entonces, el hábitat de los indígenas comprende no solo la tierra, sino también el territorio; es decir, abarca el espacio ancestral en el que desarrollan sus específicas formas de vida, donde se recrea su cultura, espiritualidad, su organización social y política, así como sus conocimientos en relación a los recursos naturales. Cabe precisar que cuando existe un reconocimiento formal de reciente data por parte del Estado, de una "Comunidad" como sujeto colectivo de derechos, constituida sobre su territorio ancestral; ello, conlleva el reconocimiento de los derechos que históricamente han ejercido en este espacio territorial, como el derecho de demandar el reconocimiento legal de sus tierras que tradicionalmente ocupan. Es decir, que el ejercicio de los derechos territoriales que emergen de una posesión preexistente de una nación o pueblo indígena originario campesino, no se encuentran supeditados al momento de su nacimiento como persona jurídica. El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas, establecen que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para asegurar el reconocimiento de las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas; reconocimiento que debe respetar debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de las tierras de los pueblos indígenas de que se trate, conforme señala el art. 26.3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que ha sido glosado precedentemente. Con relación a la exigencia de acreditación de la Personalidad Jurídica como un requisito para acceder o perfeccionar el derecho de propiedad agraria de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, sobre sus territorios ancestrales, el mismo conforme a la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, no constituye un requisito habilitante para el ejercicio de los derechos colectivos, como son el acceso, tenencia y perfeccionamiento del derecho de propiedad agraria sobre la tierra y el territorio, en este sentido la Sentencia Constitucional Plurinacional 0645/2012 de 23 de julio de 2012, ha señalado: "...III.2.1. El derecho a la personalidad jurídica. Siguiendo el mismo entendimiento, con relación a la exigencia de acreditación de la personalidad jurídica, éste no constituye un requisito habilitante para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, puesto que más bien se trata de un derecho que les asiste, ya que sus facultades organizativas se ejercen y se han ejercido independientemente del reconocimiento que haga el Estado de su condición de sujeto de derechos, preexistentes a la misma estructura estatal, aspecto que indudablemente constituye un deber para el Estado y no así para la nación o pueblo indígena en sí mismo. No contemplar este entendimiento conlleva una interpretación restrictiva que pone en riesgo la eficacia material de sus derechos colectivos. Este entendimiento fue establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, cuando señaló: "La Corte considera que el otorgamiento de personería jurídica sirve para hacer operativos los derechos ya existentes de las comunidades indígenas, que los vienen ejerciendo históricamente y no a partir de su nacimiento como personas jurídicas. Sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, y los derechos que ello apareja, como la designación de sus propios líderes y el derecho a reclamar sus tierras tradicionales, son reconocidos no a la persona jurídica que debe inscribirse para cumplir con un formalismo legal, sino a la comunidad en sí misma que la propia Constitución paraguaya reconoce como preexistente al Estado..."

**El Estado debe implementar procesos de diálogo de buena fe, entre los pueblos indígenas, permitiéndoles que arriben a acuerdos en el marco de sus normas y costumbres:** "la SCP 0843/2017-S3 de 1 de septiembre, luego de hacer referencia a los fundamentos primordiales del Estado Plurinacional de Bolivia, estableció que: "...El principio de la libre determinación de los pueblos, en el marco de la unidad del Estado, garantiza a las naciones y pueblos indígena originario campesinos el

*dominio ancestral sobre sus territorios donde sus miembros realizan sus principales actividades utilizando los recursos existentes en el espacio geográfico ocupado destinado para su subsistencia, configurando de tal manera, la autonomía indígena territorial, lo que no debe confundirse con las legitimadas en aplicación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóveda" - Ley 031 de 19 de julio de 2010-; ese principio también contempla el autogobierno que implica la toma de decisiones con relación al ejercicio de las funciones de las autoridades propias, así como sobre los asuntos vinculados con la producción agrícola y pecuaria, el uso y aprovechamiento de tierras y de otros recursos necesarios para la vida colectiva; ambos elementos promueven el desarrollo de la identidad cultural de un determinado pueblo indígena originario campesino que cumple con la función de cohesión en la convivencia social comunitaria; y, las instituciones propias de lo indígena originario campesino reflejadas en las características de la vida colectiva, tales como la estructura organizativa, matrimonio, herencia, formas de manejo de tierras y otros, cuyo ejercicio están reguladas por las normas y procedimientos propios de carácter oral, tales elementos configuran el territorio del pueblo indígena originario campesino..." .*

**Respecto al error esencial que destruya la voluntad del ente administrativo, como causal de nulidad:** *"Con relación al error esencial como causal de nulidad de Título Ejecutorial previsto por el art. 50.I.1.a) de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545, cabe puntualizar que en reiterada jurisprudencia emitida por este Tribunal, se ha considerado al error esencial, como "error de hecho" y "error de derecho", debiendo entenderse que este tipo de vicio 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, correspondiendo analizar si la decisión administrativa y/o acto administrativo podría quedar subsistente aún eliminando el hecho cuestionado por no afectarse las normas jurídicas que constituyen la razón de la decisión adoptada, en sentido de que no podría declararse la nulidad de un acto administrativo si el mismo contiene, aun haciendo abstracción del acto observado, los elementos esenciales, de hecho y de derecho, en que se funda. 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 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; en este sentido, el administrador habrá dado lugar a un acto ajustado a los hechos que le correspondió analizar y al derecho que tuvo que aplicar; es decir, un acto que no es distinto al que su voluntad tenía pensado crear, modificar o extinguir; así también, lo tiene entendido este Tribunal mediante la amplia y reiterada Jurisprudencia Agroambiental como la contenida en las Sentencias Agroambientales Plurinacionales S1ª N° 132/2019 de 05 de diciembre y S1ª 99/2019 de 16 de septiembre, entre otras".*

**Sobre la simulación absoluta, cuando se hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad:** *"El art. 50.I.1 inc. c) de la Ley N° 1715, establece sobre esta causal de nulidad, que los títulos ejecutoriales estarán viciados por la misma, cuando la voluntad de la administración resultare viciada por simulación absoluta, porque 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. Precisando sus alcances, la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2ª N°*

*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(...)"*.