

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0038-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 16-07-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Causales de Nulidad / 6. Error Esencial /**

**Problemas jurídicos**

1) Al no haber sido la voluntad de la autoridad administrativa guiada por las pruebas del proceso y existir incoherencia lógica entre la información generada y valorada, y los resultados del proceso que se plasman en el título ejecutorial cuya nulidad se demanda, existiendo errores en los términos señalados por el art. 50 Parágrafo I. numeral 1) inc. a) de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545.

2) La superficie que ahora tienen titulada cuenta con más de 6000 metros cuadrados, en el área existe una casa que no fue declarada, porque nunca fue suya, debió ser clasificada con actividad productiva OTROS, al no presentar nada más que su documento de identidad, impidió que los funcionarios del INRA puedan verificar la superficie que verdaderamente les corresponde; por último manifestaron, los demandados que su predio se dedica a la producción agrícola, olvidándose que existe otro tipo de actividad.

3) En la emisión del título ejecutorial hubo ausencia de causa, por ser completamente falsos los hechos y los derechos invocados por los demandados, porque se tergiversó la información: demostrándose una imaginaria posesión y utilizando información alejada de la verdad, debido a que no hubo posesión, ni trabajo por parte de los demandados.

4) Se observan omisiones e ilegalidades durante el desarrollo del mismo, en franca violación de leyes aplicables, como ser el art. 66-I-1 de la Ley N° 1715, que establece que la finalidad del saneamiento es la titulación de tierras que estén cumpliendo la función social por lo menos dos años antes de la publicación de la ley, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, perpetrándose la adjudicación a los demandados en una posesión inexistente; y por consiguiente, afectando derechos legalmente constituidos, al demostrarse documentalmente que es propietaria y

poseedora de una fracción del terreno ilegalmente titulada, cayendo los actos del administrador en la nulidad prevista en el art. 50-I-2-c) de la Ley N° 1715.

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

"(...) de la verificación del acta de relevamiento de información en campo, de la Parcela 326 perteneciente a la demandante María Alicia Hinojosa Ugarte de Postigo, se tiene que esta declara la superficie de 3000 metros cuadrados, habiéndose emitido título ejecutorial sobre la superficie de 2941 m<sup>2</sup>, es decir, una escasa diferencia con la superficie declarada durante el relevamiento de información en campo, extremo que evidencia que en la ejecución del relevamiento de información de las parcelas 009 y 326, participaron también las Señoras Betty Postigo Hinojosa y Olga Postigo Hinojosa (hijas de la demandante); se verifica además, que la Parcela 326, perteneciente a la María Alicia Hinojosa Ugarte de Postigo, declara una superficie con escasa diferencia a la obtenida en la mensura, no resultando evidente que el demandado haya mostrado un vértice que no corresponde, como acusa la demandante".

"(...) la demandante refiere que el INRA hubiera incurrido las causales de nulidad absoluta, por que la voluntad del administrador estaba viciada de simulación absoluta, creando un acto aparente que no corresponde a ninguna operación real y se hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad, en este caso denuncia que los demandados Justo Salomón Postigo Hinojosa y Ana María Velásquez Solíz de Postigo, simularon legalidad de la posesión y cumplimiento de la función social con relación a la Parcela N° 009; sin embargo de la contrastación de los antecedentes del proceso de saneamiento se puede evidenciar que no se cuenta con ningún antecedente que confirme lo observado por la demandante, mas al contrario, existe documentación idónea que acredita la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Social por parte de los demandados respecto a la Parcela 009, no habiendo la parte actora acreditado con documentación, el hecho que consideró la autoridad administrativa como cierto, que no corresponda a la realidad, en todo caso, por la documentación cursante en la carpeta de saneamiento, se evidencia la conformidad con los resultados de saneamiento, no cursando observación alguna con relación a los mismos, no habiendo cumplido con la carga de la prueba conforme lo determina el art. 1283 del Cód. Civ."

"(...) la parte demandante en su memorial argumenta que hubo ausencia de causa por ser completamente falsos los hechos y los derechos invocados por los demandados, porque se tergiversó la información, demostrándose una imaginaria posesión y utilizando información alejada de la verdad, debido a que no hubo posesión, ni trabajo por parte de los demandados; sin embargo, como hemos analizado en los párrafos precedentes, tanto la legalidad de la posesión, como el cumplimiento de la Función Social, se encuentran acreditados a través de la documentación obtenida en el relevamiento de información en campo, no existiendo por tanto ausencia de causa por ser falso el hecho; en consecuencia, no resulta cierto que para la titulación ha mediado ausencia de causa o motivo para que la autoridad administrativa reconozca el derecho de propiedad de los demandados mediante Título Ejecutorial SPP-NAL-091681 de 27 de julio de 2009, ya que no existe prueba que demuestre la concurrencia de esta causal de nulidad".

"(...) la demandante tuvo participación activa en el proceso de saneamiento interno, teniendo oportunidad de observar oportunamente sus resultados, sin que cursen en antecedentes su oposición a someterse al mismo o su disconformidad con los resultados arrojados; no siendo suficiente la simple mención de la vulneración del art. 66-I-1 de la Ley No. 1715, sin haber demostrado lo acusado por vulnerado, no advirtiéndose sobre este punto la existencia de vicios de nulidad".

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

La SAP-S2-0038-2018 declara IMPROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial por consiguiente se mantiene firme y subsistente el Título Ejecutorial Número SPP-NAL-091681, con base en los siguientes argumentos:

- 1) Se verifica que la Parcela 326, perteneciente a la María Alicia Hinojosa Ugarte de Postigo, declara una superficie con escasa diferencia a la obtenida en la mensura, no resultando evidente que el demandado haya mostrado un vértice que no corresponde, como acusa la demandante.
- 2) De la contrastación de los antecedentes del proceso de saneamiento se puede evidenciar que no se cuenta con ningún antecedente que confirme lo observado por la demandante, mas al contrario, existe documentación idónea que acredita la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Social por parte de los demandados respecto a la Parcela 009.
- 3) Tanto la legalidad de la posesión, como el cumplimiento de la Función Social, se encuentran acreditados a través de la documentación obtenida en el relevamiento de información en campo, no existiendo por tanto ausencia de causa por ser falso el hecho.
- 4) La demandante tuvo participación activa en el proceso de saneamiento interno, teniendo oportunidad de observar oportunamente sus resultados, sin que cursen en antecedentes su oposición a someterse al mismo o su disconformidad con los resultados arrojados; no siendo suficiente la simple mención de la vulneración del art. 66-I-1 de la Ley No. 1715, sin haber demostrado lo acusado por vulnerado, no advirtiéndose sobre este punto la existencia de vicios de nulidad.

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

El error esencial debe necesariamente constatarse a través de los elementos que fueron de conocimiento de la autoridad que emitió el acto e ingresaron en el análisis previo a la emisión del acto administrativo cuya nulidad se pide, por lo que no podría existir error esencial en la voluntad del administrador si el mismo baso su decisión en los actuados que cursan en antecedentes.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

La emisión de título ejecutorial constituye el acto de decisión de la administración pública que se da en el ejercicio de su potestad administrativa; 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, debiendo tomar en cuenta que toda demanda de nulidad de título ejecutorial deberá 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 esta naturaleza, 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.

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

Sentencia Agroambiental Nacional S2ª N° 116/2016 de 21 de octubre, recogiendo el entendimiento legal de la Sentencia Nacional Agroambiental S2ª N° 29/2013 de 30 de julio: "(...) *cabe puntualizar que*

*la doctrina clasifica al error, en "error de hecho" y "error de derecho", debiendo entenderse que aquel hace referencia a la falsa representación de los hechos o de las circunstancias (falsa apreciación de la realidad) que motivaron o que constituyen la razón del acto jurídico y, en el ámbito que nos ocupa, deberá entenderse como el acto o hecho que, valorado al margen de la realidad, no únicamente influye en la voluntad del administrador sino que, precisamente, constituye el fundamento de la toma de decisión, 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, aún haciendo abstracción del acto observado, los elementos esenciales, de hecho y de derecho, en que se funda. En ésta línea cabe añadir que, a efectos de generar la nulidad del acto administrativo, el error debe ser: a) Determinante, de forma que la falsa apreciación de la realidad sea la que dirija la toma de la decisión, que no habría sido asumida de no mediar aquella y b) Reconocible, entendida como la posibilidad abstracta de advertirse el error, incluso por el ente administrativo. Finalmente, corresponde aclarar que el error esencial refiere que destruye la voluntad del administrador, deberá constatarse a través de los elementos que fueron de su conocimiento e ingresaron en el análisis previo al acto administrativo cuya nulidad se pide, por lo que no podría existir error esencial en la voluntad del administrador si el mismo basó su decisión, "correctamente", en los elementos que cursan en antecedentes, 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" .*

Respecto a la simulación absoluta establecida por el art. 50.I.1.c) de la Ley N° 1715, la Sentencia Agroambiental Nacional S2ª N° 116/2016 de 21 de octubre, considera que la misma "*hace referencia a un acto aparente que se contrapone a la realidad, debiendo 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*".

Con relación a la causal de nulidad de Título Ejecutorial por mediar ausencia de causa, contemplada en el art. 50.I.2.b. de la Ley 1715, 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...*"

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Causales de Nulidad / 6. Error Esencial /**

**Problemas jurídicos**

1) Al no haber sido la voluntad de la autoridad administrativa guiada por las pruebas del proceso y existir incoherencia lógica entre la información generada y valorada, y los resultados del proceso que se plasman en el título ejecutorial cuya nulidad se demanda, existiendo errores en los términos señalados por el art. 50 Parágrafo I. numeral 1) inc. a) de la Ley N° 1715 modificada por Ley N° 3545.

2) La superficie que ahora tienen titulada cuenta con más de 6000 metros cuadrados, en el área existe una casa que no fue declarada, porque nunca fue suya, debió ser clasificada con actividad productiva OTROS, al no presentar nada más que su documento de identidad, impidió que los funcionarios del INRA puedan verificar la superficie que verdaderamente les corresponde; por último manifestaron, los demandados que su predio se dedica a la producción agrícola, olvidándose que existe otro tipo de actividad.

3) En la emisión del título ejecutorial hubo ausencia de causa, por ser completamente falsos los hechos y los derechos invocados por los demandados, porque se tergiversó la información: demostrándose una imaginaria posesión y utilizando información alejada de la verdad, debido a que no hubo posesión, ni trabajo por parte de los demandados.

4) Se observan omisiones e ilegalidades durante el desarrollo del mismo, en franca violación de leyes aplicables, como ser el art. 66-I-1 de la Ley N° 1715, que establece que la finalidad del saneamiento es la titulación de tierras que estén cumpliendo la función social por lo menos dos años antes de la publicación de la ley, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, perpetrándose la adjudicación a los demandados en una posesión inexistente; y por consiguiente, afectando derechos legalmente constituidos, al demostrarse documentalmente que es propietaria y poseedora de una fracción del terreno ilegalmente titulada, cayendo los actos del administrador en la nulidad prevista en el art. 50-I-2-c) de la Ley N° 1715.

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

"(...) de la verificación del acta de relevamiento de información en campo, de la Parcela 326 perteneciente a la demandante María Alicia Hinojosa Ugarte de Postigo, se tiene que esta declara la superficie de 3000 metros cuadrados, habiéndose emitido título ejecutorial sobre la superficie de 2941 m<sup>2</sup>, es decir, una escasa diferencia con la superficie declarada durante el relevamiento de información en campo, extremo que evidencia que en la ejecución del relevamiento de información de las parcelas 009 y 326, participaron también las Señoras Betty Postigo Hinojosa y Olga Postigo Hinojosa (hijas de la demandante); se verifica además, que la Parcela 326, perteneciente a la María Alicia Hinojosa Ugarte de Postigo, declara una superficie con escasa diferencia a la obtenida en la mensura, no resultando

evidente que el demandado haya mostrado un vértice que no corresponde, como acusa la demandante".

"(...) la demandante refiere que el INRA hubiera incurrido las causales de nulidad absoluta, por que la voluntad del administrador estaba viciada de simulación absoluta, creando un acto aparente que no corresponde a ninguna operación real y se hace aparecer como verdadero lo que se encuentra contradicho con la realidad, en este caso denuncia que los demandados Justo Salomón Postigo Hinojosa y Ana María Velásquez Solíz de Postigo, simularon legalidad de la posesión y cumplimiento de la función social con relación a la Parcela N° 009; sin embargo de la contrastación de los antecedentes del proceso de saneamiento se puede evidenciar que no se cuenta con ningún antecedente que confirme lo observado por la demandante, mas al contrario, existe documentación idónea que acredita la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Social por parte de los demandados respecto a la Parcela 009, no habiendo la parte actora acreditado con documentación, el hecho que consideró la autoridad administrativa como cierto, que no corresponda a la realidad, en todo caso, por la documentación cursante en la carpeta de saneamiento, se evidencia la conformidad con los resultados de saneamiento, no cursando observación alguna con relación a los mismos, no habiendo cumplido con la carga de la prueba conforme lo determina el art. 1283 del Cód. Civ."

"(...) la parte demandante en su memorial argumenta que hubo ausencia de causa por ser completamente falsos los hechos y los derechos invocados por los demandados, porque se tergiversó la información, demostrándose una imaginaria posesión y utilizando información alejada de la verdad, debido a que no hubo posesión, ni trabajo por parte de los demandados; sin embargo, como hemos analizado en los párrafos precedentes, tanto la legalidad de la posesión, como el cumplimiento de la Función Social, se encuentran acreditados a través de la documentación obtenida en el relevamiento de información en campo, no existiendo por tanto ausencia de causa por ser falso el hecho; en consecuencia, no resulta cierto que para la titulación ha mediado ausencia de causa o motivo para que la autoridad administrativa reconozca el derecho de propiedad de los demandados mediante Título Ejecutorial SPP-NAL-091681 de 27 de julio de 2009, ya que no existe prueba que demuestre la concurrencia de esta causal de nulidad".

"(...) la demandante tuvo participación activa en el proceso de saneamiento interno, teniendo oportunidad de observar oportunamente sus resultados, sin que cursen en antecedentes su oposición a someterse al mismo o su disconformidad con los resultados arrojados; no siendo suficiente la simple mención de la vulneración del art. 66-I-1 de la Ley No. 1715, sin haber demostrado lo acusado por vulnerado, no advirtiéndose sobre este punto la existencia de vicios de nulidad".

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

La SAP-S2-0038-2018 declara IMPROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial por consiguiente se mantiene firme y subsistente el Título Ejecutorial Número SPP-NAL-091681, con base en los siguientes argumentos:

- 1) Se verifica que la Parcela 326, perteneciente a la María Alicia Hinojosa Ugarte de Postigo, declara una superficie con escasa diferencia a la obtenida en la mensura, no resultando evidente que el demandado haya mostrado un vértice que no corresponde, como acusa la demandante.
- 2) De la contrastación de los antecedentes del proceso de saneamiento se puede evidenciar que no se cuenta con ningún antecedente que confirme lo observado por la demandante, mas al contrario, existe documentación idónea que acredita la legalidad de la posesión y el cumplimiento de la Función Social por parte de los demandados respecto a la Parcela 009.

3) Tanto la legalidad de la posesión, como el cumplimiento de la Función Social, se encuentran acreditados a través de la documentación obtenida en el relevamiento de información en campo, no existiendo por tanto ausencia de causa por ser falso el hecho.

4) La demandante tuvo participación activa en el proceso de saneamiento interno, teniendo oportunidad de observar oportunamente sus resultados, sin que cursen en antecedentes su oposición a someterse al mismo o su disconformidad con los resultados arrojados; no siendo suficiente la simple mención de la vulneración del art. 66-I-1 de la Ley No. 1715, sin haber demostrado lo acusado por vulnerado, no advirtiéndose sobre este punto la existencia de vicios de nulidad.

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

La finalidad del saneamiento es la titulación de tierras que estén cumpliendo la función social por lo menos dos años antes de la publicación de la Ley N° 1715.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

La emisión de título ejecutorial constituye el acto de decisión de la administración pública que se da en el ejercicio de su potestad administrativa; 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, debiendo tomar en cuenta que toda demanda de nulidad de título ejecutorial deberá 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 esta naturaleza, 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.

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

Sentencia Agroambiental Nacional S2ª N° 116/2016 de 21 de octubre, recogiendo el entendimiento legal de la Sentencia Nacional Agroambiental S2ª N° 29/2013 de 30 de julio: "*(...) cabe puntualizar que la doctrina clasifica al error, en "error de hecho" y "error de derecho", debiendo entenderse que aquel hace referencia a la falsa representación de los hechos o de las circunstancias (falsa apreciación de la realidad) que motivaron o que constituyen la razón del acto jurídico y, en el ámbito que nos ocupa, deberá entenderse como el acto o hecho que, valorado al margen de la realidad, no únicamente influye en la voluntad del administrador sino que, precisamente, constituye el fundamento de la toma de decisión, 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, aún haciendo abstracción del acto observado, los elementos esenciales, de hecho y de derecho, en que se funda. En ésta línea cabe añadir que, a efectos de generar la nulidad del acto administrativo, el error debe ser: a) Determinante, de forma que la falsa apreciación de la realidad sea la que dirija la toma de la decisión, que no habría sido asumida de no mediar aquella y b) Reconocible, entendida como la posibilidad abstracta de advertirse el error, incluso por el ente administrativo. Finalmente, corresponde aclarar que el error esencial refiere que destruye la voluntad del administrador, deberá constatarse a través de los elementos que fueron de su conocimiento e ingresaron en el análisis previo al acto administrativo cuya nulidad se pide, por lo que no podría existir error esencial en la voluntad del administrador si el mismo basó su decisión,*

*"correctamente", en los elementos que cursan en antecedentes , 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" .*

Respecto a la simulación absoluta establecida por el art. 50.I.1.c) de la Ley N° 1715, la Sentencia Agroambiental Nacional S2ª N° 116/2016 de 21 de octubre, considera que la misma *"hace referencia a un acto aparente que se contrapone a la realidad, debiendo 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"*.

Con relación a la causal de nulidad de Título Ejecutorial por mediar ausencia de causa, contemplada en el art. 50.I.2.b. de la Ley 1715 , 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..."*