FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0016-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 04-05-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Causales de Nulidad / 6. Violación de la Ley Aplicable /

Problemas jurídicos

Dentro de una demanda de Nulidad del Título Ejecutorial N° PPD-NAL-494012 de 1 de octubre de 2015, respecto al predio "Los Cedros", clasificado como Pequeña Ganadera Individual, con una superficie de 37.2018 ha., emitido como resultado del proceso de saneamiento que concluyó con la Resolución Administrativa RA-SS N° 1522/2015 de 29 de julio de 2015. El problema Jurídico a resolver identificado por el Tribunal Agroambiental fue el siguiente:

La existencia o no de vicios de nulidad referidos a Simulación Absoluta, Ausencia de Causa y Violación de Ley Aplicable, previstos en el Art. 50-I-1, inciso c) y 2, inciso b) y c) de la Ley N° 1715, que contuviera el Título Ejecutorial Individual N° PPD-NAL-494012 de 1 de octubre de 2015 del predio “Los Cedros”, vinculados a los siguientes hechos:

1) Que el actor Rene Guillermo Pacheco Camacho, aduciendo derecho de propiedad, presentó oposición al proceso de saneamiento del predio “El Torno I y II” del polígono 104 que seguía Jovito Melgar Vargas, sin que el INRA hubiere considerado y resuelto el mismo.

2) Que el proceso de saneamiento del predio “El Torno I y II” del polígono 104, anulado como fue el mismo por el INRA, se incluyó irregularmente dentro del proceso de saneamiento de los predios comprendidos en los polígonos 119-124.

3) Que el predio “Los Cedros”, no está contemplado en el saneamiento de los predios que comprende el polígono 119-124.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(…) En ese contexto, conforme se desprende de los actuados del proceso de saneamiento del predio "El Torno I y II" en el polígono 104, que se inició a petición de Jovito Melgar Vargas y Augusta Eguez de Melgar, se verifica que evidentemente el ahora actor Guillermo Pacheco Camacho, representado por Rubén Camacho Sandoval, presentó memorial cursante a fs. 215 de fecha 4 de marzo de 2014, en el que plantea oposición al referido trámite de saneamiento solicitando la paralización, aduciendo ser propietario de 20 ha. al haber adquirido en venta judicial y pidiendo audiencia de inspección en el lugar, adjuntado minuta de transferencia de venta judicial otorgado a su favor emergente del juicio ejecutivo seguido por Jorge David Vargas Angulo contra Juan Hernández Aguayo y Mary Cruz de Hernández; solicitud que no fue considerada ya sea positiva o negativamente por el INRA, particularmente respecto del derecho propietario que aduce el demandante asistirle en el predio denominado "El Torno I y II" que era objeto de proceso de saneamiento; que si bien dicho proceso fue anulado por el INRA emitiendo al efecto la Resolución Administrativa RES.DM.RA SS N° 0224/2014 de 2 de junio de 2014 cursante de fs. 291 a 293 de los referidos antecedentes, no significa que la entidad administrativa tenga que haber inadvertido la oposición al trámite cuyo argumento se basaba precisamente en la existencia de derecho de propiedad que le asiste al actor, a objeto de la revisión y confrontación del derecho propietario de éste con el que tuviera el demandado Daniel Oscar Calderón Bustos que adquirió de Jovito Melgar Vargas y Augusta Eguez de Melgar, generando con dicho actuar indefensión al demandante que se opuso oportunamente en el proceso de saneamiento de referencia; careciendo de sustento legal y fáctico lo afirmado por el INRA en su condición de Tercero Interesado, en sentido de que al anularse el proceso de saneamiento del predio "El Torno I y II", se emitió la Resolución Administrativa RA-DD-JS-SIM No 0227/2014 de 12 de junio de 2014 en la que se dispone reiniciar y ampliar el plazo para el relevamiento de información en campo, y que publicada como fue la misma, no se apersonó el actor al proceso de saneamiento del predio "Los Cedros", no siendo atribuible al INRA la no participación del ahora accionante en dicho proceso; sin considerar que el "reinicio y ampliación" a que hace referencia la Resolución Administrativa RA-DD-JS-SIM No 0227/2014 de 12 de junio de 2014, es respecto del proceso de saneamiento de los predios que encuentran al interior del polígono 119-124 y no así del predio "El Torno I y II" al corresponder éste al polígono 104; que pese haberse procedido al saneamiento del predio "Los Cedros" en un polígono que no le correspondía al no figurar entre los predios que conforman el referido polígono 119-124, era ya de conocimiento del ente administrativo la existencia de derecho propietario que le asiste al actor, que por los antecedentes de dominio, es respecto del indicado predio, surgiendo de ello controversia en cuanto a la titularidad del mismo que ameritaba imprescindiblemente ser dilucidado, pese a ello se continuó con la tramitación del saneamiento abstrayendo el INRA de la consideración y valoración del derecho de propiedad del actor; actuaciones que conlleva indefectiblemente a considerar que se ejecutó el saneamiento del predio "Los Cedros", en distorsión de los hechos ocurridos al no tener relación con la verdad material objetiva, saneándose el referido predio como si no existiera conflicto alguno sobre el mismo, o si existiera, no fuera de conocimiento del INRA, cuando la verdad, como se describió precedentemente, es distinta a la que se consigna en el expediente de saneamiento, aspectos que por su trascendencia e importancia, imprescindiblemente deben ser analizados y resueltos con la fundamentación y motivación debida, siendo inadmisible que el derecho del actor precluya o se convalide las actuaciones efectuadas por el INRA por falta de apersonamiento al proceso de saneamiento como arguye el ente administrativo encargado de dicho procedimiento, al prever el art. 189-2) de la C.P.E. y 36-2) de la Ley Nº 1715 la posibilidad de interponer ante el Tribunal Agroambiental, demanda de Nulidad y Anulabilidad de Títulos Ejecutoriales, como es el caso de autos, pues de ello dependerá la otorgación de derechos en el marco de la legalidad y justicia, adecuándose en consecuencia los hechos a la causal contenida en el art. 50-I-1-c) de la L. N° 1715, al emitirse el Título Ejecutorial cuya nulidad se demanda, en hechos aparentes

que van contra la realidad."

"(…) De dicha relación descrita precedentemente, se advierte con meridiana claridad, que se llevo a cabo dos procesos de saneamiento efectuados en diferentes polígonos y respecto de diferentes predios, en los cuales, por las Resoluciones Administrativas señaladas precedentemente, se dispuso la anulación de los procesos de saneamiento, reiniciando y ampliando el plazo para la continuación del desarrollo del saneamiento en lo que respecta a los predios al interior del polígono 124-119, no existiendo decisión administrativa alguna respecto del reinicio o no en la tramitación del saneamiento del predio "El Torno I y II" en el polígono 104. Si bien se continuó con la tramitación del proceso de saneamiento de varios predios al interior del polígono 124-119, se procedió a sanear el predio denominado "Los Cedros" de Daniel Oscar Calderón Bustos, cuando en realidad dicho predio fue adquirido por compra efectuada de su anterior propietario Jovito Melgar Vargas con la denominación de "El Torno I y II", conforme se desprende del Testimonio de compra venta cursante a fs. 339 a 340 de obrados, predio que estaba sometido al proceso de saneamiento en el polígono 104, proceso al cual se apersonó oponiéndose al mismo el ahora demandante René Guillermo Pacheco Camargo, aduciendo derecho de propiedad al haber adquirido en venta judicial, conforme se tiene del Testimonio de fs. 220 a 236 de los antecedentes, lo que implica que las actividades de saneamiento desarrollas respecto del predio "Los Cedros" no correspondía efectuar en el polígono 124-119, sino en el polígono 104, para lo cual, ameritaba que el INRA, en observancia de lo dispuesto en el art. 294 del D.S. N° 29215, disponga el "reinicio" de procedimiento, similar a lo que dispuso en el polígono 124-119, tomando en cuenta la importancia de la referida Resolución, al ser necesario cumplir con requisitos primigenios determinantes para el correcto desarrollo del procedimiento de saneamiento, como ser la intimación, y apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono a presentarse al saneamiento como tal; asimismo, en caso de establecer polígonos de trabajo, se deberá especificar su ubicación, posición geográfica, superficie y límites, que no fueron cumplidos por el ente administrativo; lo que originó, por un lado, realizar saneamiento anómalo del predio "Los Cedros" en otro polígono que no le correspondía, toda vez que no cursa decisión administrativa por la que hubiese efectuado una repoligonización, o hubiera dispuesto expresamente que el predio "El Torno I y II" se saneará en el polígono 124-119, y por otro, se vulneró el debido proceso, en su vertiente de derecho a defensa, toda vez que la publicación del Edicto Agrario que cura a fs. 318, solamente consignaba la parte resolutiva de la Resolución Administrativa 0227/2014, estableciéndose de ello, que la referida resolución de reinicio del proceso de saneamiento, no pudo ser de conocimiento de Terceros Interesados en el saneamiento de los predios "El Torno I y El Torno II" por corresponder a otro polígono como se describió precedentemente, lo que conlleva la nulidad de dichas actuaciones; al apartarse el ente administrativo de las normas procedimentales que fija la ley para el desarrollo del proceso de saneamiento, adecuándose en consecuencia a la causal de nulidad prevista por el art. 50-I.2.c) de la Ley N° 1715; sobre el particular, se cita precedente que se consigna en la SAN-S1 N° 0043/2012, que en su parte pertinente relacionada al punto señala: "… de la revisión de antecedentes, se establece que la Resolución de referencia ha sido emitida de forma posterior a las pericias de campo del predio "El Bohemio", toda vez que la Ficha Catastral del predio es levantada en fecha 26 de junio de 1998, tal cual consta de fs. 82 a 83 de los antecedentes de saneamiento, incumpliendo el orden establecido para los actuados de acuerdo al Decreto Supremo Nº 24784, que en su art. 192 parágrafo I determina: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), publicados los edictos y avisos señalados en el artículo 190 de este reglamento, dispondrán la realización de las pericias de campo…", es decir, que previa realización de las pericias de campo, debió haberse emitido la Resolución Instructoria correspondiente a fin de que la misma cumpla sus fines, enmarcándose en consecuencia la omisión descrita en el vicio de nulidad absoluta descrito por el art. 50 parágrafo I numeral 2) inciso c) de la Ley Nº 1715 modificada por la Ley Nº 3545."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial en consecuencia se declaró **NULO y sin valor legal** el Título Ejecutorial Individual N° PPD-NAL-494012 de 1 de octubre de 2015, correspondiente al predio "Los Cedros" emitido a favor de Daniel Oscar Calderón Bustos, clasificado como Pequeña Propiedad Ganadera, con una superficie de 37.2018 hectáreas, emitido en base a la Resolución Administrativa RA-SS No 1522/2015 de 29 de julio de 2015, ubicado en el Municipio de Portachuelo, provincia Sara del departamento de Santa Cruz, en tal sentido, además se declaró la nulidad de la indicada resolución administrativa base de la emisión del título anulado así como el proceso de saneamiento que sirvió de antecedente; con relación al predio "Los Cedros", se dispuso que el ente administrativo reencauce el proceso de saneamiento con la emisión de Inicio de Procedimiento respecto del predio "El Torno I y II" en el polígono 104, conforme los fundamentos puntuales siguientes:

1.- Sobre la causal de Simulación Absoluta, el demandante durante el proceso de saneamiento planteó oposición solicitando la paralización del proceso expresando ser propietario de 20 ha. al haber adquirido en venta judicial, solicitud que no fue considerada ya sea positiva o negativamente por el INRA y si bien fue anulado por el INRA el proceso respecto del predio "El Torno I y II" que era objeto de saneamiento, no significa que la entidad administrativa no hubiese advertido la oposición al trámite cuyo argumento se basaba precisamente en la existencia de derecho de propiedad del actor, a objeto de confrontarlo con el derecho que tuviera el demandado, generando con dicho actuar indefensión al demandante que se opuso oportunamente en el proceso de saneamiento, adecuándose en consecuencia los hechos a la causal contenida en el art. 50-I-1-c) de la L. N° 1715, al emitirse el Título Ejecutorial cuya nulidad se demanda, en hechos aparentes que van contra la realidad;

2 y 3.- Respecto a la ausencia de causa y violación de la ley aplicable, el Tribunal identificó que se llevó a cabo dos procesos de saneamiento efectuados en diferentes polígonos y respecto de diferentes predios, en los cuales, por las Resoluciones Administrativas, se dispuso la anulación de los procesos de saneamiento, reiniciando y ampliando el plazo para la continuación del desarrollo del saneamiento en lo que respecta a los predios al interior del polígono 124-119, no existiendo decisión administrativa alguna respecto del reinicio o no en la tramitación del saneamiento del predio "El Torno I y II" en el polígono 104, asimismo se procedió a sanear el predio denominado "Los Cedros" de Daniel Oscar Calderón Bustos, cuando en realidad dicho predio fue adquirido por compra efectuada de su anterior propietario Jovito Melgar Vargas con la denominación de "El Torno I y II", conforme se desprende del Testimonio de compra venta, lo que implica que las actividades de saneamiento desarrollas respecto del predio "Los Cedros" no correspondía efectuarse en el polígono 124-119, sino en el polígono 104, para lo cual, ameritaba que el INRA, en observancia de lo dispuesto en el art. 294 del D.S. N° 29215, disponga el "reinicio" de procedimiento, similar a lo que dispuso en el polígono 124-119.

4.- Además se evidenció la existencia de ausencia de causa en la la emisión del Título Ejecutorial objeto del proceso, toda vez que su emisión, al margen de haberse desarrollado irregularmente en otro polígono, se consideró únicamente el derecho propietario del predio “Los Cedros”, sin contar con el análisis y resolución correspondiente que en derecho amerita, respecto de otro derecho propietario que le asiste al actor, lo que afecta en su validez legal, determinando con ello la inexistencia de la causa, adecuando las actuaciones al vicio de nulidad previsto por el art. 50-I, numeral 2, inciso b) de la L. N° 1715.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / CAUSALES DE NULIDAD / VIOLACIÓN DE LA LEY APLICABLE

Procesos efectuados en diferentes polígonos en los que el INRA se apartó de normas procedimentales que fija la ley.

Advertido el Tribunal Agroambiental en una demanda de nulidad de título ejecutorial que se hubiesen llevado a cabo dos procesos de saneamiento efectuados en diferentes polígonos y respecto de diferentes predios (en cuanto a denominación), disponiéndose la anulación de dichos procesos y reiniciando y ampliando el plazo para la continuación del proceso respecto de uno de los polígonos, más no en la tramitación de otro, concluyendo que no correspondía sanearse un predio en el polígono que se lo hizo, incumpliendo requisitos primigenios determinantes para el correcto desarrollo del procedimiento orientado a lograr el apersonamiento de propietarios y poseedores del área o polígono, disponiendo en caso de manera expresa la unificación o modificación de los polígonos, conlleva la nulidad de actuaciones por apartarse el ente administrativo de las normas procedimentales que fija la ley para el desarrollo del proceso de saneamiento, adecuándose en consecuencia la nulidad denunciada a la causal prevista por el art. 50-I.2.c) de la Ley N° 1715.

"(…) De dicha relación descrita precedentemente, se advierte con meridiana claridad, que se llevo a cabo dos procesos de saneamiento efectuados en diferentes polígonos y respecto de diferentes predios, en los cuales, por las Resoluciones Administrativas señaladas precedentemente, se dispuso la anulación de los procesos de saneamiento, reiniciando y ampliando el plazo para la continuación del desarrollo del saneamiento en lo que respecta a los predios al interior del polígono 124-119, no existiendo decisión administrativa alguna respecto del reinicio o no en la tramitación del saneamiento del predio "El Torno I y II" en el polígono 104. Si bien se continuó con la tramitación del proceso de saneamiento de varios predios al interior del polígono 124-119, se procedió a sanear el predio denominado "Los Cedros" de Daniel Oscar Calderón Bustos, cuando en realidad dicho predio fue adquirido por compra efectuada de su anterior propietario Jovito Melgar Vargas con la denominación de "El Torno I y II", conforme se desprende del Testimonio de compra venta cursante a fs. 339 a 340 de obrados, predio que estaba sometido al proceso de saneamiento en el polígono 104, proceso al cual se apersonó oponiéndose al mismo el ahora demandante René Guillermo Pacheco Camargo, aduciendo derecho de propiedad al haber adquirido en venta judicial, conforme se tiene del Testimonio de fs. 220 a 236 de los antecedentes, lo que implica que las actividades de saneamiento desarrollas respecto del predio "Los Cedros" no correspondía efectuar en el polígono 124-119, sino en el polígono 104, para lo cual, ameritaba que el INRA, en observancia de lo dispuesto en el art. 294 del D.S. N° 29215, disponga el "reinicio" de procedimiento, similar a lo que dispuso en el polígono 124-119, tomando en cuenta la importancia de la referida Resolución, al ser necesario cumplir con requisitos primigenios determinantes para el correcto desarrollo del procedimiento de saneamiento, como ser la intimación, y apersonamiento de propietarios y poseedores de un área o polígono a presentarse al saneamiento como tal; asimismo, en caso de establecer polígonos de trabajo, se deberá especificar su ubicación, posición geográfica, superficie y límites, que no fueron cumplidos por el ente administrativo; lo que originó, por un lado, realizar saneamiento anómalo del predio "Los Cedros" en otro polígono que no le correspondía, toda vez que no cursa decisión administrativa por la que hubiese efectuado una repoligonización, o hubiera dispuesto expresamente que el predio "El Torno I y II" se saneará en el polígono 124-119, y por otro, se vulneró el debido proceso, en su vertiente de derecho a defensa, toda vez que la publicación del

Edicto Agrario que cura a fs. 318, solamente consignaba la parte resolutiva de la Resolución Administrativa 0227/2014, estableciéndose de ello, que la referida resolución de reinicio del proceso de saneamiento, no pudo ser de conocimiento de Terceros Interesados en el saneamiento de los predios "El Torno I y El Torno II" por corresponder a otro polígono como se describió precedentemente, lo que conlleva la nulidad de dichas actuaciones; al apartarse el ente administrativo de las normas procedimentales que fija la ley para el desarrollo del proceso de saneamiento, adecuándose en consecuencia a la causal de nulidad prevista por el art. 50-I.2.c) de la Ley N° 1715; sobre el particular, se cita precedente que se consigna en la SAN-S1 N° 0043/2012, que en su parte pertinente relacionada al punto señala: "... de la revisión de antecedentes, se establece que la Resolución de referencia ha sido emitida de forma posterior a las pericias de campo del predio "El Bohemio", toda vez que la Ficha Catastral del predio es levantada en fecha 26 de junio de 1998, tal cual consta de fs. 82 a 83 de los antecedentes de saneamiento, incumpliendo el orden establecido para los actuados de acuerdo al Decreto Supremo Nº 24784, que en su art. 192 parágrafo I determina: "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), publicados los edictos y avisos señalados en el artículo 190 de este reglamento, dispondrán la realización de las pericias de campo...", es decir, que previa realización de las pericias de campo, debió haberse emitido la Resolución Instructoria correspondiente a fin de que la misma cumpla sus fines, enmarcándose en consecuencia la omisión descrita en el vicio de nulidad absoluta descrito por el art. 50 parágrafo I numeral 2) inciso c) de la Ley Nº 1715 modificada por la Ley Nº 3545."